

NAÇÃO E DEFESA

ANO XXII – N.º 82 – Publicação Trimestral
Abril-Junho 1997

REVISTA DE ASSUNTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS, CIENTÍFICOS E MILITARES

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

DIRECTOR

Nuno Severiano Teixeira - *Director do Instituto da Defesa Nacional*

COORDENADOR REDACTORIAL

Nuno Mira Vaz

CHEFE DE REDACÇÃO

Helena Barreira

ADJUNTO DO COORDENADOR REDACTORIAL

Cristina Cardoso

CONSELHO REDACTORIAL

Armando Marques Guedes, Nuno Mira Vaz, Victor Marques dos Santos, Isabel Ferreira Nunes, Leonor Madeira

ASSINATURA ANUAL (quatro números):

Portugal

Instituições	3 000\$00
Individuais	2 000\$00
Estudantes	1 200\$00

Outros países (Via aérea) US\$26.00

Propriedade, Redacção e Administração:

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 - 1350 LISBOA

Tel.: (351-1) 392 46 00

Fax: (351-1) 392 46 58

ÍNDICE

O Processo de Paz: análise histórica da política americana relativamente à questão palestiniana	7
<i>Maria do Céu Ferreira Pinto</i>	
Towards a cooperative security system in the Mediterranean	37
<i>Carlo Jean</i>	
A União do Magrebe Árabe no contexto Euro-Mediterrânico	59
<i>Pedro A. R. Esteves</i>	
Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento – 1.ª parte (continuação no próximo número)	81
<i>Victor Madeira dos Santos</i>	
 Temas de Economia e Defesa	
A economia, arma da estratégia	139
<i>António Silva Duarte</i>	
O investimento estrangeiro em Portugal e a defesa nacional	175
<i>Tomás Araújo Moreira</i>	
A despesa militar em Portugal: 1950-1990	203
<i>Carlos P. Barros</i> <i>José C. Gomes Santos</i>	
Bibliografia de apoio disponível na Biblioteca do IDN	217

NOTAS SOBRE OS AUTORES

MARIA DO CÉU FERREIRA PINTO: Licenciada em Relações Internacionais – Ramo Político e Cultural, pela Universidade do Minho. Mestre em Relações Internacionais, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Doutorada na Universidade de Durham no «Centre for Middle Eastern and Islamic Studies».

CARLO JEAN: General do Exército de Itália. Foi Conselheiro Militar da Presidência da República. É Presidente do Centro Alti Studi per la Difesa, em Roma.

PEDRO A. R. ESTEVES: Licenciado em Relações Internacionais, desempenhando actualmente funções na mesma área. Na qualidade de membro do Instituto Luso-Árabe para a Cooperação (ILAC) e de investigador do Centro de Estudos do Magrebe (CEMAG) da ULHT, publicou a monografia «O Grande Magrebe – Análise Contemporânea» e alguns artigos de investigação sobre o tema, tendo feito algumas intervenções como convidado e de instituições públicas e privadas.

VÍTOR MADEIRA DOS SANTOS: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Licenciado em Direito (UCL). Pós-graduado em «Estudos Europeus» pelo Centro de Estudos Europeus da UCP e em «Comércio Internacional» pela Escola Solvay da Universidade Livre de Bruxelas. Advogado. Administrador principal do quadro da Comissão Europeia (DG IB «Relações Externas»).

ANTÓNIO SILVA DUARTE: Licenciado em História pela Faculdade de Letras de Lisboa. Mestrando em Estratégia no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Professor do ensino básico e secundário.

TOMÁS ARAÚJO MOREIRA: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Licenciado em Engenharia Electrotécnica pela Universidade Técnica de Munique (TUM). Sócio, Gerente e Administrador de várias empresas. Dirigente de diversas associações empresariais.

CARLOS BARROS: Doutor em Economia pelo ISEG. Professor auxiliar do ISEG. Investigador na área da Economia da Defesa. Autor de diversos estudos e artigos.

JOSÉ GOMES DOS SANTOS: Licenciado em Economia pelo ISE. Membro do Centro de Estudos Fiscais (Ministério das Finanças). Professor auxiliar convidado do ISEG, nas áreas das Finanças Públicas, Economia Pública e Fiscalidade. Autor de diversos estudos e artigos.

O Processo de Paz: análise histórica da política americana relativamente à questão palestiniana

Maria do Céu Ferreira Pinto

Resumo

Desde a Segunda Guerra que os Estados Unidos têm mantido uma presença activa no Médio Oriente por razões económicas e estratégicas de peso. A partir da guerra de 1967, Washington tem estado envolvido na procura de uma solução pacífica para o conflito israelo-árabe. Nalguns momentos, os Estados Unidos providenciaram tanto uma dinâmica como suporte logístico eficiente a todo este esforço diplomático e tal tem sido o processo de paz no seu melhor. A maior parte do tempo, contudo, o processo de paz tem sido pouco mais do que um mecanismo que mascara a passagem do tempo. Na realidade, este processo tem servido por regra para adiar uma solução satisfatória e global para os Palestínianos e para contentar as pretensões dos vizinhos árabes, nomeadamente Síria e Líbano. A falta de empenhamento dos Estados Unidos em favor daqueles é consequência da «relação especial» que une os EUA a Israel e do funcionamento do aparelho político americano, especialmente do Congresso.

1. A POLÍTICA AMERICANA NO MÉDIO ORIENTE

Tradicionalmente, os Estados Unidos tem definido os seus interesses no Médio Oriente como sendo: o acesso aos recursos petrolíferos do Golfo; a defesa do Estado de Israel; a resolução do conflito israelo-árabe; a manutenção de um situação sócio-política favorável aos Estados Unidos, nomeadamente através do apoio concedido a Estados árabes com uma orientação pró-occidental. A estes se deve acrescentar aquele que, paralelamente à questão petrolífera e durante o período da Guerra Fria, constituiu a razão para a intervenção dos Estados Unidos na zona: a necessidade de conter o alastramento da influência soviética.

Uma análise retrospectiva evidencia o facto de que a política dos EUA para o Médio Oriente se tem centrado na questão vital do acesso ao petróleo e na manutenção de um *statu quo* político e económico que permitisse a exploração e comercialização deste recurso a preços compatíveis com as capacidades do mundo industrializado. A guerra do Golfo de 1991, a primeira grande intervenção americana na zona, é disso ilustração.

Um segundo aspecto é o facto de todas as administrações americanas terem afirmado de forma consistente o seu empenhamento na promoção de dois interesses difíceis de reconciliar: assegurar a sobrevivência, segurança e o bem-estar de Israel e resolver o conflito israelo-árabe. Ora, o empenhamento dos Estados Unidos em favor das duas partes tem sido desigual, favorecendo Israel e, por isso, contribuindo, directa ou indirectamente, para sustentar as posições de intransigência de Israel para com os Palestinianos. As várias administrações americanas têm, desde 1948, fornecido a Israel um apoio incondicional que praticamente nunca conheceu falhas. Daqui se conclui que, de Truman a Clinton, Washington tem subordinado a questão dos direitos palestinianos à relação estratégica que mantém com Israel⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Joe Stork, «U.S. Policy and the Palestinian Question», in Hooshang Amirahmadi (ed.), *The United States and the Middle East: A Search for New Perspectives*, Albany, New York, State University of New York Press, 1993: p. 125.

Ao longo dos anos, os Estados Unidos têm estado permanentemente envolvidos na procura de uma solução pacífica para o conflito que opõe Israelitas e Palestianos. Os esforços diplomáticos accionados sobretudo a partir da guerra de 1967, e a que se deu o nome de processo de paz, visam juntar as partes envolvidas na disputa – Israel, os Palestinos e os Estados árabes rejeccionistas (sobretudo a Síria e, por consequência, o Líbano, seu protectorado) – numa solução negociada. William Quandt, no seu prestigiado *Peace Process: American Diplomacy and the Arab Israeli Conflict Since 1967*, afirma que em alguns momentos os Estados Unidos tem efectivamente dado uma dinâmica e um apoio efectivo ao processo de paz. Contudo, na maior parte do tempo o processo de paz não passa de um estratagema para disfarçar a passagem do tempo.

Na realidade, o mecanismo do processo de paz tem servido por regra para adiar a busca de uma solução global e satisfatória que ponha um fim ao conflito, na medida em que nega algumas reivindicações fundamentais dos Palestinos, nomeadamente a auto-determinação⁽²⁾. O que os Americanos têm proposto aos Palestinos é o conceito de «autonomia administrativa» que, na prática, dá aos Palestinos o controlo sobre certos aspectos menores das suas vidas, mas que exclui o controlo sobre o território, recursos hídricos, imigração, segurança, ou outras questões cruciais.

O outro factor que explica a atitude americana de minimização deliberada das aspirações palestinas, tem a ver com a aliança dos Estados Unidos com Israel. A «relação especial» que une os dois estados baseia-se na percepção generalizada de que existe entre os dois povos afinidades ideológicas, emocionais e históricas, reforçadas pela carisma religioso do povo judeu e pela ligação deste à história bíblica. A «relação especial» tem assim largamente beneficiado Israel, fortalecida pela concessão por parte de Washington de um impressionante apoio económico e militar⁽³⁾. Reich afirma: «the magnitude of U.S. support for Israel

(2) *Id.* : pp. 125-6.

(3) Calcula-se que, de 1949 a 1996, a ajuda económica e militar americana tenha ascendido a 65 biliões de dólares. Refira-se que a ajuda anual concedida a Israel constitui perto de 50% da ajuda externa global americana. Em 1996 (ano fiscal americano), o total da ajuda deverá ascender a 5.5 biliões de dólares. Ver S. L. Twing, «A Comprehensive Guide to U.S. Aid to Israel», *The Washington Report on Middle East Affairs*, vol. XIV, n.º 8, Abril de 1996: p. 7.49.

– militarily, politically, economically, and diplomatically goes beyond any traditional relationship between states in the international system»⁽⁴⁾. Contudo, o que no aparelho político americano mais pesa a favor de Israel é o chamado lobby pró-Israel⁽⁵⁾ que age principalmente a nível do Congresso. Este lobby exerce enorme pressão sobre a administração, em particular durante as campanhas eleitorais para o Congresso e para a presidência dos EUA⁽⁶⁾.

2. DA CRIAÇÃO DO ESTADO DE ISRAEL À GUERRA DOS SEIS DIAS

O envolvimento americano na Palestina data da Administração Truman. Truman tinha-se inicialmente atido ao princípio de que a Palestina era uma questão do foro britânico: os Ingleses detinham o mandato da Liga das Nações sobre a Palestina e eram por isso os responsáveis pelo futuro do território. Contudo, a combinação de certos acontecimentos – o recrudescer dos conflitos entre Judeus e Árabes; a recusa britânica de continuar a exercer o mandato após a Primavera de 1948; o aumento da agitação política pró-zionista nos Estados Unidos,⁽⁷⁾ alteraram de forma radical o rumo dos acontecimentos

A Administração Truman aceitou então o plano do Comité Especial das Nações Unidas para a Palestina que dividia este território em dois

⁽⁴⁾ Bernard Reich, «Reassessing the United States-Israeli Special Relationship», *Israeli Affairs*, vol. 1, n.º 1, Outono de 1994: p. 65.

⁽⁵⁾ O lobby pro-Israel é constituído pelas principais organizações judaicas cujas actividades têm a ver com Israel, ou cujo objectivo é influenciar os decisores políticos americanos para que estes favoreçam os interesses daquele Estado. Dentre as principais organizações, contam-se o AIPAC – American-Israeli Public Affairs Committee (que está registado como lobby), e a Conference of Major American Jewish Organizations; Rubenberg *op. cit.*: p. 354.

⁽⁶⁾ Ver William B. Quandt, *Decade of Decisions: American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967-1976*, Berkeley, University of California Press, 1977; p. 20; Steven L. Spiegel, *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan*, Chicago, The University of Chicago Press, 1985: p. 338; Seth P. Tillman, *The United States in the Middle East: Interests and Obstacles*, Bloomington, IN, Indiana University Press, 1982: p. 54.

⁽⁷⁾ Durante a Segunda Guerra Mundial, o centro de actividade do movimento zionista transferiu-se de Londres para os Estados Unidos. Em 1922, o Congresso americano aprovou uma resolução que apoiava a Declaração Balfour de 1917. Esta Declaração do ministro dos Negócios Estrangeiros inglês manifestava a intenção de Londres de apoiar a formação na Palestina de um «lar Judaico». A Declaração não definia contudo os contornos daquele.

estados distintos (um árabe e um judeu) funcionando em união económica, e em que Jerusalém ficaria sob administração da ONU⁽⁸⁾. Os Estados Unidos acabariam por reconhecer o Estado de Israel logo que este foi criado e ao mesmo tempo em que na Assembleia Geral da ONU se discutia uma proposta americana alternativa. Esta proposta apresentada pelo Departamento de Estado e da Defesa favorecia a manutenção do regime da ONU sobre a Palestina⁽⁹⁾.

A justaposição destes acontecimentos evidencia o persistente dilema da política americana em relação ao Médio Oriente e a Israel, em particular. Reich refere-o como «the lack of an overall scheme or policy that would provide a basis for specific commitments or decisions»⁽¹⁰⁾.

A decisão de Truman de apoiar a criação do Estado de Israel foi tomada ao arrepio dos pareceres da maior parte dos seus conselheiros e, principalmente, dos funcionários do Departamento de Estado e da Defesa. Os membros do aparelho burocrático eram da opinião de que esta decisão prejudicaria as relações dos Estados Unidos com o mundo árabe: havia, por um lado, a questão das companhias petrolíferas americanas que operavam na área e também a necessidade de assegurar o fornecimento contínuo e a baixo preço de petróleo aos Estados Unidos e à Europa em fase de reconstrução. Os Americanos também queriam preservar as bases militares na região, em especial a base de Dharan na Arábia Saudita. No geral, havia a preocupação que a criação do estado judaico fomentaria o extremismo no mundo árabe, aumentaria a instabilidade e, nesse sentido, favoreceria a penetração da URSS na zona⁽¹¹⁾.

A simpatia de Truman pela causa zionista tinha essencialmente a ver com a sua preocupação pelo destino dos Judeus deslocados pela Segunda

⁽⁸⁾ De acordo com este plano, os Árabes ficariam com 43% do território enquanto que os Judeus ficariam com 57%. Na altura, os Judeus constituíam menos de um terço da população da Palestina. A resolução da Assembleia Geral de 29 de Novembro de 1947 que recomendava o plano de divisão da Palestina foi aprovada com 33 votos a favor e 13 contra.

⁽⁹⁾ Esta proposta era sintomática das divisões no executivo americano: pretendia empatar a implementação do plano da ONU e enviar um sinal aos outros países de que o apoio de Washington ao plano não era muito entusiasta: *Op. Cit.*: Spiegel, pp. 30-4.

⁽¹⁰⁾ Bernard Reich, *The United States and Israel: Influence in the Special Relationship*. Nova York. Praeger. 1984, p. 21.

⁽¹¹⁾ Spiegel. *op. cit.*: p. 25.

Guerra Mundial. Truman queria cumprir a promessa da Declaração Balfour⁽¹²⁾. No período que antecedeu a sua decisão, o presidente apercebeu-se também das implicações políticas a nível do seu partido. No partido Democrata (tradicionalmente apoiado pelos Judeus), as contribuições financeiras vindas dos simpatizantes zionistas, acabaram por convencer o presidente das vantagens políticas de uma decisão a favor da criação de Israel. O próprio Truman confessaria mais tarde nas suas memórias que durante o período que antecedeu a sua decisão, foi confrontado com a gigantesca pressão do lobby pró-zionista.

Após a guerra israelita de independência de 1948-9, a política americana orientou-se no sentido de manter a segurança e a estabilidade regional evitando uma corrida armamentista que degenerasse em conflitos locais susceptíveis de envolver as superpotências. Em concertação com os países europeus, os Estados Unidos empenharam-se em manter o embargo de armas aos países do Médio Oriente, incluindo Israel. Contudo, a ajuda americana providenciada ao novo estado permitiu a Israel lançar as bases para uma presença definitiva na zona.

Em Outubro de 1956, após repetidas incursões dos guerrilheiros palestinos contra território israelita e ataques terroristas perpetrados pelos «fedayeen», Israel invadiu o Egipto ignorando repetidos apelos moderadores dos Estados Unidos⁽¹³⁾. A oposição de Eisenhower à conduta de Israel, da Grã-Bretanha e da França não tinha unicamente a ver com a legalidade do acto. Tinha essencialmente a ver com a antipatia de Eisenhower pelo velho estilo colonialista daquelas potências europeias.

⁽¹²⁾ «My purpose was then and later to help bringing about the redemption of the pledge of the Balfour Declaration and the rescue of at least some of the victims of Nazism. I was not committed to any particular form of statehood in Palestine or to any particular time schedule for its accomplishment. The American policy was designed to bring about, by peaceful means, the establishment of the promised Jewish homeland and easy access to it for the displaced Jews of Europe»: Harry S. Truman, *Years of Trial and Hope 1946-1953*. Suffolk, Hodder and Stonglton, 1956, p. 167.

⁽¹³⁾ A agressão israelita contra território egípcio foi também motivada pelo facto de esta ter sido impedida de usar o Canal de Suez. Nasser tinha nacionalizado o Canal, o que irritou a França e a Inglaterra, ambas detentores de acções na Companhia do Canal. Estes países lançaram um ultimato exigindo que Israel e o Egipto retirassem, no prazo de doze horas, as suas forças para uma distância de 10 milhas. Nasser não fez qualquer caso deste ultimato. A 31 de Outubro, as forças britânica e francesas lançaram ataques aéreos contra território egípcio; George Lenczowski, *American Presidents and the Middle East*, Durham, NC, Duke University Press, 1992, p. 50, 43.

as. O presidente americano também temia que este tipo de conflitos pudesse constituir um pretexto para a intervenção soviética na zona e que só contribuiria para diminuir o prestígio ocidental no mundo árabe.

Assim, foi com base numa moção americana que o Conselho de Segurança da ONU exigiu que Israel, a França e a Grã-Bretanha retirassem as suas forças do território egípcio e apelou às outras nações que cessassem a sua ajuda a Israel. Em Março de 1957, as tropas israelitas tinham já abandonado as áreas ocupadas durante o conflito. Contudo, os Estados Unidos tinham dado a Israel a garantia de que tropas da ONU seriam colocadas em território egípcio a fim de proteger a navegação israelita (ou a navegação com destino a Israel) pelos Estreitos de Tiran e de evitar futuros ataques dos «fedayeen» contra território israelita. O governo americano reconheceu ainda que o golfo de Aqaba se situava em águas internacionais e que, por isso via, país algum poderia impedir a passagem de navios israelitas pelo Golfo e pelos Estreitos. Ao agir desta forma, Washington viu-se arrastada para a resolução da crise do Suez e deu garantias que seriam mais tarde invocadas por Israel.

Quando Kennedy entrou na Casa Branca em princípios da década de 60, vinha determinado a melhorar as relações dos Estados Unidos com os países árabes, independentemente da posição deste últimos no conflito Leste-Oeste. O novo presidente dirigiu os seus esforços diplomáticos para Nasser, expoente do nacionalismo árabe e que se assumia como não-alinhado, e tentou aliciar o líder egípcio a cooperar com Washington. De tal resultaria, na opinião de Kennedy, entre outras coisas, uma atitude mais conciliadora de Nasser para com Israel. No entanto, a guerra do Iémen,⁽¹⁴⁾ destruiu as esperanças de Kennedy e a sua política veio eventualmente a assemelhar-se à abordagem Eisenhower-Dulles que defendia as forças conservadoras no Médio Oriente.

Kennedy iria abandonar a política americana que favorecia um equilíbrio de forças entre Israel e os Árabes a favor de uma relação estratégica com Israel. Em 1962, a administração Kennedy informou os embaixadores americanos no Médio Oriente da decisão de vender mísseis

⁽¹⁴⁾ Esta guerra que durou quase uma década, foi motivada pela intervenção do Egipto, apoiado pela União Soviética, a favor das forças nacionalistas locais. As forças realistas foram apoiadas pela Arábia Saudita.

Hawk a Israel⁽¹⁵⁾. A importância desta decisão é referida por Spiegel nos seguintes termos: «For the first time, the United States agreed to an arms deal with the Jewish state. This new relationship with Israel had major long-term implications for American policy toward the Arab-Israeli dispute»⁽¹⁶⁾. A referida decisão marcou o início dos esforços de Washington para manter uma balança regional de poder favorável a Israel.

A ascensão ao poder em 1963 de Lyndon B. Johnson determinou uma série de alterações de fundo à política americana para o Médio Oriente, em larga medida contrárias à prossecução dos interesses americanos. Ao contrário do seu antecessor, Johnson não sentia qualquer simpatia para com as aspirações terceiro mundistas e o seu relacionamento com o mais prestigiado líder árabe, Nasser, deteriorou-se de forma notória ao longo do tempo. Com Johnson, os Estados Unidos tomaram uma posição explícita a favor de Israel. Durante os primeiros três anos da sua presidência, os Estados Unidos passaram de fornecedores de quantias moderadas de armas defensivas a Israel, a fornecedores de armas de ataque altamente sofisticadas. Em 1962, a ajuda militar americana a Israel cresceu sete vezes, passando de 12.9 milhões de dólares em 1965 a 90 milhões – mais do que duplicando a ajuda concedida desde 1948 (40.3 milhões de dólares)⁽¹⁷⁾.

A Guerra de Junho de 1967 confirmou esta tendência. Este acontecimento marcou aliás a perda definitiva do prestígio grangeado pelos Estados Unidos durante a crise de 1956, e o início da hostilidade do mundo árabe para com os Estados Unidos que passaram a ser vistos como o novo poder imperialista da zona em substituição das velhas potências europeias. A verdade é que a conduta de Johnson nas semanas que antecederam o eclodir do conflito foi, no mínimo ambivalente e a sua indecisão terá encorajado os líderes israelitas a abrirem as hostilidades

⁽¹⁵⁾ Os Israelitas estavam preocupados com o incremento da venda de armamento soviético ao Egipto e ao Iraque (no caso do Egipto, como apoio à sua intervenção no Iémen). Tal facto levou os Israelitas a solicitarem, já durante o período final da Administração Eisenhower, a venda de mísseis Hawk. Eisenhower recusou o pedido alegando que não pretendia fomentar uma corrida armamentista na região. Já Kennedy acreditava que a superioridade militar israelita seria um factor favorável à paz na região: Spiegel, *op. cit.*: pp. 107-8; Cheryl B. Rubenberg, *Israel and the American National Interest*, Champaign, Ill., University of Illinois Press, 1986, p. 91.

⁽¹⁶⁾ Spiegel, *op. cit.*: p. 107.

⁽¹⁷⁾ Lenczowski, *op. cit.*: p. 106.

contra o Egipto. O aparelho militar em especial considerava a manobra de Nasser uma excelente oportunidade para lançar um ataque preventivo contra o Egipto⁽¹⁸⁾.

Nas semanas que antecederam o conflito, membros do governo israelita consultaram com frequência a Administração Johnson. Procuravam uma manifestação de apoio por parte de Washington de que esta não se oporia se Israel iniciasse as hostilidades. Invocaram para o efeito as garantias dadas por Eisenhower de que, na eventualidade do Estreito de Tiran ser bloqueado, Israel, ao abrigo do artigo 51 da Carta da ONU, poderia responder com o uso da força⁽¹⁹⁾. Dos seus contactos com membros da Administração Johnson, os Israelitas colheram a impressão de que, embora não o encorajando abertamente, os Americanos não estavam interessados em refrear Israel. O Ministro dos Negócios Estrangeiros israelita da altura, Abba Eban, notou na sua autobiografia que nas suas visitas a Washington, encontrou «...the absence of any exhortation to us to stay our hand much longer»⁽²⁰⁾.

Quando a guerra começou, os Estados Unidos abstiveram-se de criticar a agressão israelita e, na ONU, o delegado americano, Arthur Goldberg, apoiou as posições israelitas no que se refere ao não retorno às linhas anteriores ao conflito. O Embaixador opôs-se a uma resolução

(18) Após a Campanha do Sinai de 1956, houve um incremento de escaramuças na zona fronteira entre Israel e a Síria. A causa desta instabilidade era a construção de colonatos israelitas na zona desmilitarizada, estabelecida após a guerra de 1948-49; disputas acerca dos direitos de pesca no Lago Tiberíades e os projectos de Israel referentes à utilização da água do rio Jordão. Israel retaliou contra os frequentes actos terroristas perpetrados pelo al-Fatah, e pelo Movimento Nacional de Libertação da Palestina (dirigido por Yasser Arafat, mas que ainda não fazia parte da OLP) com raids violentos contra a Síria e a Jordânia. A causa imediata da Guerra de 1967 foi o estacionamento de tropas egípcias no Sinai, como resultado de um alerta dos Soviéticos de que Israel se prepararia para invadir a Síria. Especula-se ainda sobre as razões que levaram os Soviéticos a lançarem este falso alerta. A 22 de Maio, Nasser declarou o bloqueio (não concretizado militarmente) dos Estreitos de Tiran que conduzem do Mar Vermelho ao Golfo de Aqaba e ao porto israelita de Eilat. Richard B. Parker. «The June 1967 War: Some Mysteries Explored», *The Middle East Journal*, vol. 46, n.º 2, Primavera de 1992, pp. 177-97.

(19) William B. Quandt. *Decade of Decisions* Op. Cit.: p. 20.

(20) Citado em Lenczowski, *op. cit.*: p. 291. Quandt conclui a este respeito: «there was no U.S.-Israeli collusion, but there was acquiescence in what Johnson had come to believe was an inevitable Israeli resort to force to solve a problem for which the United States could offer no solution of its own»; *Peace Process*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993: pp. 52-4.

da ONU que exigia a retirada das forças israelitas para as posições anteriores ao conflito, ajudando assim Israel a consolidar o domínio sobre os territórios recentemente conquistados. Os Estados Unidos favoreceram as pretensões israelitas de outras forma: concedendo cobertura diplomática enquanto Israel empreendia a conquista de Jerusalém, da Margem Ocidental e a invasão de território sírio⁽²¹⁾.

A fulgurante vitória de Israel sobre as forças combinadas do Egipto, Síria, Jordânia e a OLP, serviu também os interesses dos EUA que puderam assim consolidar a sua posição de hegemonia no Médio Oriente. A derrota do principal cliente de Moscovo na área – Nasser – diminuiu também a pressão das forças nacionalistas e comunistas sobre os países árabes pro-ocidentais, nomeadamente sobre os produtores de petróleo. Os Estados Unidos melhoraram a sua posição no Médio Oriente o que se revelou bastante positivo no contexto da confrontação global que opunha Soviéticos a Americanos, especialmente numa altura em que Washington enfrentava a hipótese de derrota militar no Vietnam⁽²²⁾.

Um outro importante desfecho desta guerra foi a nova apreciação qualitativa em Washington do papel de Israel na região: «...for the majority in the policymaking elite, Israel's spectacular military performance validated the thesis that Israel could function as a strategic asset to the United States in the Middle East. The belief about Israel's strategic utility was expressed in U.S. policy through the provision of virtually unlimited quantities of economic assistance and military equipment, a de facto alliance between Washington and Israel, and in American support for virtually every Israeli foreign policy objective»⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Lenczowski, *op. cit.*: p. 109 e Rubenberg, *op. cit.*: p. 123. A 8 de Junho, as tropas e a força aérea israelitas atacaram a Síria e, a 10 de Junho, o Primeiro Ministro soviético, Kosygin, ameaçou intervir se Israel não cessasse as operações. A Administração Johnson respondeu ao ultimato soviético posicionando a 6.ª Esquadra em águas sírias. Esta foi a primeira das ocasiões, no decurso dos conflitos israelo-árabes, em que as superpotências estiveram perto de uma confrontação. Stephen Green afirma que os Estados Unidos tomaram parte directa na guerra, ajudando as forças israelitas a fazer o reconhecimento aéreo. Isto permitiu a captura em tempo-recorde de território estratégico: *Living by the Sword: America and Israel in the Middle East 1968-87*, Brattleboro, Vt., Amana Books, 1988.

⁽²²⁾ Nadav Safran, *Israel: The Embattled Ally*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 1978, pp. 582-3.

⁽²³⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 126.

Uma das consequências do reforço da relação entre os Estados Unidos e Israel foi o negligenciamento das pretensões palestinianas. A resolução 242 aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU e destinada a pôr fim ao conflito de 1967 apelava a uma «paz justa e duradoura» entre Israel e os seus vizinhos árabes mas não explicitava a exigência de Israel retirar as suas forças de todos os territórios ocupados na Guerra dos Seis Dias. A formulação da resolução está envolta em controvérsia pois refere «withdrawal of Israel's armed forces from *territories* occupied in the recent conflict», e não, como seria lógico, «from *the territories*»⁽²⁴⁾. A ambiguidade foi deliberada e tinha como objectivo agradar a todas as partes, principalmente a Israel cujo anuimento era fundamental.

A resolução aludia aos Palestínianos de forma indirecta, referindo-se a eles como «refugiados». Não mencionava a possibilidade de retorno dos refugiados ao território da Palestina ou a possibilidade de autodeterminação dos Palestínianos, mesmo que a par do Estado judaico. A resolução omitia qualquer referência aos direitos políticos do povo palestiniano cujas aspirações eram representadas, desde Maio de 1964, por um novo movimento político: a OLP (Organização de Libertação da Palestina). A questão palestiniana, subsumida na terminologia «refugiados», era encarada como um assunto humanitário cuja importância política advinha do facto de constituir um factor potencial de tensão entre os Estados árabes e Israel. Não era portanto encarada como uma questão de identidade nacional e de aspiração de um povo a constituir uma comunidade política independente⁽²⁵⁾.

3. A ADMINISTRAÇÃO NIXON

A política de Nixon para o Médio Oriente foi no essencial dominada pela abordagem ideológica do seu Conselheiro Nacional para os Assuntos de Segurança e, mais tarde, Secretário de Estado, Henry Kissinger. Kissinger analisava o mundo árabe à luz do conflito global que opunha as duas superpotências. A necessidade a seu ver imperiosa de estancar

⁽²⁴⁾ Sublinhado meu.

⁽²⁵⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 12.

o alastramento da influência soviética no Médio Oriente sobrepunha-se às dinâmicas do conflito regional que, refira-se, eram em larga medida independentes da competição Leste-Oeste. Para Kissinger, a importância do conflito israelo-árabe advinha do facto de constituir uma plataforma para o aumento potencial da influência americana no mundo árabe, para enfraquecer o ascendente soviético e para reduzir a possibilidade de um conflito no mundo árabe entre as superpotências⁽²⁶⁾.

A análise de Kissinger colidia com o ponto de vista tradicional do Departamento de Estado e, especialmente, de William Rogers, o Secretário de Estado dos primeiros anos da Administração Nixon. Enquanto Kissinger considerava o Médio Oriente como uma «pedra no sapato» dos Soviéticos, susceptível, se bem explorada, de aumentar os ganhos americanos na zona, Rogers considerava a zona como um «quebra-cabeças» e uma fonte permanente de conflitos possíveis de atrair as duas superpotências para um confronto. Rogers advogava assim a cooperação soviético-americana na zona⁽²⁷⁾. Rogers pretendia também lidar com o conflito israelo-árabe de uma forma mais equilibrada, isto é, procurando uma solução global e satisfatória para todos os contentores. Esta intenção originou um plano ambicioso, o chamado Plano Rogers de 1969, que basicamente propunha uma troca: Israel comprometer-se-ia a retirar-se de todos os territórios ocupados, ao passo que os Árabes acordariam num arranjo contratual qualquer que garantisse uma paz permanente com Israel. O plano na realidade ficava aquém das expectativas árabes na medida em que não mencionava explicitamente a exigência de Israel retirar as sua forças para as linhas de 1967, mas propunha algo praticamente equivalente ao afirmar que qualquer alteração (isto é, extensão) nas fronteiras de Israel deveriam ser «mínimas» e apenas em vista da «segurança mútua». Rogers evitou entrar em detalhes no que se refere às pretensões palestinianas, mas afirmou que os Estados Unidos acreditavam que «uma solução justa deve ter em conta os desejos e aspirações dos refugiados...». O plano foi naturalmente rejeitado por Israel⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Rubenberg, *Israel ...* : p. 139 e Spiegel, *op. cit.* : p. 168.

⁽²⁷⁾ Ishaq I. Ghanayem e Alder H. Voth., *The Kissinger Legacy: American Middle East Policy*, New York, Praeger, 1984: p. 173.

⁽²⁸⁾ Spiegel, *op. cit.*: p. 186.

Kissinger veio eventualmente a exercer tal ascendente sobre o presidente que este acabaria por afastar Rogers e de nomear Kissinger para seu Secretário de Estado. A saída de Rogers ditou também o fim da abordagem equilibrada da política americana para o conflito israelo-árabe e o apagamento do Departamento de Estado enquanto fonte principal de orientações para a política americana no Médio Oriente. Tradicionalmente este órgão da burocracia de Washington é conotada com posições pró-árabes, na medida em que advoga a adopção, por Washington, de uma posição mais equidistante no conflito israelo-árabe.

Kissinger, aplicando à risca o raciocínio moldado pela «realpolitik», pensava que o nacionalismo palestino era fomentado pela URSS e que a OLP não passava de um movimento dirigido por Moscovo. Em 1970, os «fedayeen» da OLP⁽²⁹⁾ desencadearam uma campanha de motins na Jordânia que pôs em perigo a própria sobrevivência da monarquia hachemita. Kissinger avaliou esta crise à luz da ameaça internacional fomentada pelos comunistas e não como expressão das dinâmicas regionais do conflito israelo-árabe. O rei Hussein, com a ajuda dos EUA, conseguiu esmagar a revolta, tendo subsequentemente expulso a OLP da Jordânia. A derrota da OLP foi assim considerada pela equipa Nixon-Kissinger como uma vitória sobre a União Soviética.

Os acontecimentos do «Setembro Negro» na Jordânia viriam a marcar a abordagem de Washington para a zona de duas maneiras: por um lado, a crise confirmou definitivamente a oposição estratégica dos EUA ao movimento palestino; por outro lado, originou uma nova apreciação qualitativa do papel israelita na região⁽³⁰⁾. Kissinger arquitectou então uma teoria que veio a tornar-se num autêntico dogma e a dominar de forma incondicional e absoluta o pensamento político americano em relação a Israel: segundo esta teoria, Israel constituiria um «trunfo estratégico» na luta contra a disseminação da influência soviética no mundo árabe. Em consequência, Kissinger activamente lançou

⁽²⁹⁾ A OLP tinha transferido a sua sede do Egipto para Amman.

⁽³⁰⁾ Durante os motins, as forças sírias avançaram para sul, ameaçando entrar na Jordânia em socorro dos Palestinos. No auge da crise os Israelitas transmitiram a Kissinger a sua intenção de atacar o exército sírio se este invadisse o território jordano. Os Sírios acabaram por recuar porque entretanto Hafez al Assad tomou o poder, revertendo a estratégia em curso. Sheila Ryan, «Israel's Invasion of Lebanon: Background to the Crisis», *Journal of Palestine Studies*, Verão/Outono de 1982: p. 25.

mão dos vários meios que permitiam reforçar o poder de Israel a fim de que este pudesse desempenhar o papel de cliente americano na região. Esta nova avaliação do papel de Israel traduziu-se no aumento dramático da ajuda militar ao estado judaico.

Nas negociações que se seguiram a guerra de 1973, os Israelitas conseguiram extrair dos Estados Unidos o compromisso de que estes em circunstância alguma negociariam, quer a nível formal ou informal, com a OLP. O «Memorandum of Understanding», assinada à margem do segundo Acordo de Retirada do Sinai ⁽³¹⁾ incluía uma cláusula pelo qual o governo americano se comprometia a não reconhecer ou negociar com a OLP até que este movimento reconhecesse o Estado de Israel e aceitasse as resoluções 242 e 338. Esta cláusula foi sem dúvida a mais relevante concessão política do acordo e evidenciava até que ponto Washington se tinha submetido aos ditames de Israel e àquilo que os líderes israelitas consideravam como «condições de segurança»⁽³²⁾.

Esta cláusula, cujo poder vinculativo foi contestado,⁽³³⁾ veio a obrigar as administrações que se seguiram. Este compromisso foi reconfirmado durante a Administração Reagan. Em 1985, o Congresso aprovou uma emenda ao «International Security and Development Act» que alargava as restrições sancionadas por Kissinger, exigindo que a OLP renunciasse ao uso do terrorismo como condição indispensável para a abertura de negociações com Washington⁽³⁴⁾.

4. A ADMINISTRAÇÃO CARTER

Carter entrou na Casa Branca com a determinação de trabalhar para uma paz global no Médio Oriente. Carter desdramatizou a ameaça soviética na zona e considerava a URSS um parceiro potencialmente

⁽³¹⁾ O Memorando era um entendimento quase secreto e na realidade não foi aprovado pelo Congresso. Prevê o aumento significativo da ajuda americana a Israel e constituía uma compensação pelas concessões feitas por Israel ao Egipto.

⁽³²⁾ Lenczowski, *Op. cit.*: p. 152.

⁽³³⁾ Ver, por exemplo, Tillman, *op. cit.*: pp. 223-4.

⁽³⁴⁾ George W. Ball, «The Unbalanced Triangle: The United States, Israel and Palestine», *Arab Studies Quarterly*, vol. 10, n.º 4, Outono de 1988, p. 377

cooperativo para os seus esforços de paz. O presidente mostrou interesse em relançar a Conferência de Genebra que se tinha realizado após a guerra de 1973, mas que tinha sido boicotado por Kissinger que não queria ver o conflito israelo-árabe discutido num forum multilateral. A Administração Carter preparou com os Russos um comunicado conjunto que deveria servir como plataforma para a reabertura da Conferência. Neste comunicado, os EUA pela primeira vez reconheciam que os Palestínianos eram detentores de «direitos legítimos», o que constituiu uma evolução significativa em relação a declarações anteriores que empregavam a terminologia mais asséptica de «interesses».

Na Primavera de 1977, Carter fez uma série de declarações à imprensa promissoras para o avanço da causa palestíniana. Afirmou por exemplo: «I don't think there can be any reasonable hope for a settlement of the Middle East question ...without a homeland for the Palestinians»⁽³⁵⁾. Carter parecia inicialmente favorecer o princípio da auto-determinação palestíniana e a hipótese de estabelecer um estado próprio. Não levou muito tempo contudo, até que o presidente esclarecesse a sua posição mostrando-se mais cauteloso: «The exact definition of what homeland might be, the degree of independence of the Palestinian entity, its relations with Jordan, or perhaps Syria and others, the geographical boundaries of it, all have to be worked out by the parties involved»⁽³⁶⁾. Tal como os seus antecessores, Carter acabou por recusar estabelecer quaisquer contactos com a OLP enquanto esta não aceitasse de forma clara a resolução 242 e reconhecesse o direito à existência do Estado de Israel.

A expressão inicial de simpatia de Carter pelo drama dos Palestínianos revelava a sua ingenuidade política. A Administração Carter constitui aliás um exemplo ilustrativo de como os esforços do executivo podem ser minados por uma poderosa conjugação adversa de interesses: neste caso, pelo lobby pró-Israel e pelo governo nacionalista, do Likud. Este, liderado pelo primeiro ministro revisionista, Menachem Begin, intensificou a repressão sobre os Palestínianos e acelerou a construção de colonatos nos territórios⁽³⁷⁾ ocupados: uma política que equivalia à

⁽³⁵⁾ Tillman, *op. cit.*: p. 220.

⁽³⁶⁾ *Ibid.*.

⁽³⁷⁾ A construção de colonatos foi iniciada logo após a guerra de 1967 pelo governo trabalhista liderado por Y. Rabin.

anexação destes. Quandt refere que já no segundo ano do seu mandato, Carter se tinha apercebido dos enormes custos políticos a nível interno de uma confrontação com Israel. O Presidente estava também ciente de que poucas concessões poderia obter de Begin, cuja teimosia era bem conhecida: «these realizations had convinced him to pull back from his original ambitious plan for a comprehensive peace and had made him particularly cautious in dealing with the Palestinian question»⁽³⁸⁾. Carter ficou assim aliviado quando, na sequência da visita-surpresa, em Novembro de 1977, de Sadat a Jerusalém, pode pôr de parte a hipótese de uma conferência internacional. Sadat surpreendeu mesmo os seus mais próximos colaboradores ao abrir as portas a uma paz com Israel. Carter considerou que neste contexto seria mais fácil tentar, por meio da diplomacia bilateral, um acordo de paz separado entre Israel e o Egipto.

As negociações entre Israel e o Egipto progrediram a ritmo lento devido à intransigência de Begin. Carter, num último esforço para obter resultados antes do final do seu mandato, resolveu reunir o primeiro ministro israelita e o presidente egípcio no seu retiro de férias de Camp David. O presidente conseguiu assim que estes chegassem a um entendimento proveitoso para ambos. Os Acordos de Camp David continham uma série de provisões relativas à resolução do conflito israelo-palestiniano. A parte A, «Framework for Peace in the Middle East», referente à Faixa de Gaza e à Margem Ocidental, previa a criação, no prazo máximo de cinco anos, de uma autoridade palestiniana gozando de um limitado grau de autonomia. Esta hipótese estava aliás consagrada no texto do acordo de forma pouco clara, o que dificultaria, em qualquer caso, a sua implementação. Quanto ao resto, o acordo previa que Israel continuaria a manter as suas forças nos territórios ocupados e a gozar de um direito de veto sobre o retorno dos refugiados da guerra de 1967. Ainda segundo o tratado, a deliberação sobre o estatuto final dos territórios caberia não tanto aos Palestínianos residentes nesses territórios, mas antes a Israel, à Jordânia e ao Egipto.

Rubenberg afirma que a autonomia prevista no acordo era «...a euphemism for denying Palestinians an independent sovereign state in the West Bank and Gaza, instead allowing them some form of control over

⁽³⁸⁾ Quandt, *Camp David*: p. 258.

some aspects of their lives (again how much control and over what areas have never been spelled out). But this concept of autonomy by definition rules out any possibility for Palestinian sovereignty – for Palestinians to control the land and water resources of the areas, immigration, security, or other vital matters»⁽³⁹⁾. O acordo apresentava graves falhas na medida em que se prestava a diferentes interpretações, de acordo com as conveniências das partes. Tillman refere certamente que aquele poderia constituir «... a precursor to self-determination only on the basis of the assumption that its substance would eventually be changed and that Israel would agree to it being changed»⁽⁴⁰⁾.

5. A ADMINISTRAÇÃO REAGAN

Reagan entrou na Casa Branca com o firme propósito de defender os interesses de Israel. Consequentemente, o conflito israelo-árabe perdeu a sua posição de prioridade regional. Reagan não fez aliás qualquer esforço para esconder a sua antipatia pelos Palestínianos. Já durante a campanha eleitoral, Reagan tinha afirmado que faria uso de «todos os instrumentos apropriados», incluindo o veto americano no Conselho de Segurança, para «se assegurar de que a OLP não tem voz nem participará em futuras negociações de paz com Israel»⁽⁴¹⁾. Reagan pronunciou-se também sobre as política expansionista do Likud e declarou que a construção de novos colonatos nos territórios ocupados não era ilegal⁽⁴²⁾.

Com Reagan, o Estado de Israel foi elevado à categoria de «aliado estratégico». A comunhão de pontos de vista entre Washington e Jerusalém ficou bem patente na guerra no Líbano em 1982. Está hoje provado que o Secretário de Estado norte-americano, Alexander Haig, deu no mínimo o seu consentimento tácito para a invasão do Líbano⁽⁴³⁾. Os

⁽³⁹⁾ Rubenberg, «The U.S.-PLO...»: p. 50. 19.

⁽⁴⁰⁾ Tillman, *op. cit.*: p. 222.

⁽⁴¹⁾ *Id.*: p. 36.

⁽⁴²⁾ *Id.*: p. 70.

⁽⁴³⁾ Alexander M. Haig, Jr., *Caveat: Realism, Reagan and Foreign Policy*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1984: p. 335; Ze'ev Schiff e Ehud Ya'ari, *Israel's Lebanon War*, Londres, George Allen & Unwin, 1984: pp. 73-6.

Americanos calcularam que a invasão do Líbano por parte do exército israelita seria vantajosa do ponto de vista dos seus interesses regionais. A redução da influência síria no Líbano e a expulsão da OLP foram considerados como dois resultados positivos por parte de uma administração que considerava ambas as forças aliados soviéticos. Haig ficou particularmente satisfeito com a destruição das bases da OLP, vista por ele como «organização terrorista»,⁽⁴⁴⁾ e uma vez que a Administração tinha definido como uma das suas prioridades a luta contra o terrorismo.

No contexto da superioridade militar e diplomática alcançada por Israel no decurso do conflito, Reagan achou que se encontravam reunidas as condições para relançar os dados sobre a região e anunciou então um plano de paz global. Neste plano, o presidente referia-se pela primeira vez ao problema palestino como «mais do que uma questão de refugiados». O Plano Reagan condenava a expansão dos colonatos judeus nos territórios ocupados e reafirmava a posição formal americana de que uma solução negociada deve envolver a troca dos territórios pela paz. O ponto central do plano eram as provisões que diziam respeito ao estatuto final da Margem Ocidental e de Gaza: Reagan afirmava que os EUA se oporiam às posições maximalistas de ambas as partes. Rejeitava assim tanto a anexação destes territórios por Israel, como as pretensões palestinianas a um estado independente. Washington favoreceria uma forma de auto-governo palestiniano (gozando de um grau limitado de autonomia) nos territórios palestinianos, no quadro de uma confederação com a Jordânia. Em balanço, o plano ficava aquém dos próprios arranjos estabelecidos em Camp David⁽⁴⁵⁾.

Uma vez que o plano não agradou aos Árabes⁽⁴⁶⁾ nem aos Israelitas, a Administração Reagan sentiu-se desencorajada a continuar a explorar

⁽⁴⁴⁾ Neste sentido, a opinião da Administração Reagan sobre a OLP é uma continuidade do ponto de vista de Kissinger: Ryan, *op. cit.*: p. 26.

⁽⁴⁵⁾ Entre outros aspectos, o Plano Reagan fazia completo silêncio sobre o direito dos Palestinos a regressarem a suas casas ou a serem compensados. Os Acordos de Camp David reconheciam o direito de retorno dos refugiados como um privilégio selectivo de readmissão das autoridades israelitas: Naseer H. Aruri e Fouad M. Moughrabi, «The Reagan Middle East Initiative», *Journal of Palestine Studies*, vol. XII, Inverno de 1983: p. 12, 25.

⁽⁴⁶⁾ Poucos dias após o anúncio do Plano Reagan, os Árabes adoptaram o Plano de Fez que reconhecia implicitamente Israel e que se pretendia como uma base alternativa para as negociações de paz: Kathleen Christison, «The Arab-Israeli Policy of George Shultz», *Journal of Palestine Studies*, vol. XVIII, n.º 2, Inverno de 1989: p. 39.

vias para a paz. Reagan tentou contudo durante algum tempo convencer a Jordânia a desempenhar o papel de representante dos interesses palestinianos, substituindo a OLP em futuras negociações de paz com Israel. Tal não foi possível uma vez que o rei Hussein não conseguiu reunir o apoio dos Palestínianos e dos líderes árabes. Washington suspendeu então os seus esforços diplomáticos e, nos cinco anos que se seguiram, não se envolveu em qualquer iniciativa política de vulto.

A atenção dos Americanos voltaria a concentrar-se no conflito israelo-árabe aquando da eclosão em 1987 da *intifada* nos territórios ocupados. Washington registou com preocupação a situação de instabilidade nos territórios palestinianos por razões muito particulares, que tinham a ver com «...maintaining stability in the Arab world and defusing potential threats to pro-American Arab leaders, and because of its interest in maintaining Israel's potency as a strategic asset»⁽⁴⁷⁾. O interesse dos Americanos pela situação na região foi também suscitado por outro desenvolvimento: a nova liderança russa, sob Gorbachev, tinha lançado uma série de iniciativas na direcção do Médio Oriente e estava em vias de alcançar alguns sucessos diplomáticos. Estes acontecimentos forçaram Washington a centrar a sua atenção na questão palestiniana.

Face à situação explosiva nos territórios ocupados, o Secretário de Estado, George Shultz, anunciou em Janeiro de 1988 um plano de paz que esboçava o objectivo de uma paz global. O plano propunha a convocação de uma conferência internacional que abriria as negociações e que seria seguida por reuniões bilaterais entre a delegação israelita e uma delegação mista, palestiniano-jordana. O plano não fazia menção das matérias mais controversas. O facto dos Palestínianos serem representados numa delegação liderada pela Jordânia obviava qualquer possibilidade da OLP vir a ser incluída nas negociações e, em última análise, a possibilidade de um estado palestiniano⁽⁴⁸⁾. O plano foi imediatamente rejeitado por Shamir e a maior parte dos Árabes considerou que o plano tinha graves falhas. Na realidade o projecto não reconhecia o problema palestiniano na sua magnitude e não reiterava o princípio do

⁽⁴⁷⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 18.

⁽⁴⁸⁾ Christison, *op. cit.*: p. 41.

«território pela paz», que constituía um ponto fundamental do Plano Reagan. Na realidade, a proposta Shultz não era mais do que uma versão diluída do Plano Reagan, e à semelhança deste, não foi apresentado com grande convicção.

Em finais de 1988, a OLP tomou a decisão estratégica de alterar certos aspectos-chave da sua plataforma. O movimento tentou assim capitalizar sobre a preocupação da comunidade internacional quanto à deterioração das condições nos territórios ocupados. Na 19.^a reunião do Conselho Nacional Palestino, reunido em Alger, a OLP emitiu um comunicado cujo conteúdo ia de encontro às condições impostas por Kissinger treze anos antes para o reconhecimento do movimento palestino e para o início de negociações com Washington. A OLP renunciou assim oficialmente e de forma inequívoca ao uso do terrorismo, aceitou as resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU e declarou aceitar a solução de «dois estados» na Palestina (reconhecendo assim a existência do Estado de Israel). Na mesma reunião, a OLP emitiu a sua «Declaração de Independência», proclamando a criação de um estado palestino na Margem Ocidental e em Gaza, tendo Jerusalém como sua capital.

Convém aqui notar um facto que é pouco mencionado, mesmo na literatura da especialidade: o reconhecimento do Estado de Israel por parte da OLP e a opção pela diplomacia, como instrumento para prosseguir os objectivos do movimento palestino, data de inícios dos anos 70. Efectivamente, é a partir de 1974 que a OLP repensa a sua estratégia, optando gradualmente pela utilização da diplomacia (de forma a ganhar respeitabilidade aos olhos da comunidade internacional) e descartando o uso do terrorismo. O movimento de Yasser Arafat deu sinais de que lutaria pela criação de um estado palestino independente ao lado de Israel, o que implicava, na prática, o reconhecimento por parte da OLP, do estado judeu⁽⁴⁹⁾. Assim sendo, as decisões de Novembro de 1988 não constituíram uma inflexão revolucionária de rumo, mas antes o resultado de uma evolução que se vinha a verificar desde há mais de uma década.

A Administração Reagan mostrou uma certa relutância em retirar as devidas consequências do acto da OLP, o que obrigou o movimento a

⁽⁴⁹⁾ Rubenberg, *op. cit.*: p. 18.

fazer uma série de clarificações que, eventualmente, acabaram por satisfazer Washington. Na realidade, os Estados Unidos aperceberam-se nesta altura que a manutenção da sua recusa em negociar com a OLP os isolava no seio da comunidade internacional que, desde há muito, reconhecia os direitos palestinianos e mantinha relações diplomáticas com a OLP. Finalmente, a 14 de Dezembro de 1988, os EUA anunciaram a sua intenção de iniciar um «diálogo substantivo» com a OLP por intermédio do Embaixador americano em Tunis. Taylor notou: «the reluctance Shultz displayed in arriving at this major change in the official American attitude toward the PLO reflected the degree to which Washington has become rigid and unreasonable in its policies on the Arab-Israeli conflict»⁽⁵⁰⁾. A antipatia do executivo americano pela OLP tinha raízes profundas e fica bem espelhada no facto de Shultz, pouco antes de abandonar o seu cargo, ter afirmado que os EUA acreditavam que a criação de um estado palestiniano seria um obstáculo para a paz e que Washington se oporia a uma declaração unilateral de independência por parte dos Palestinos⁽⁵¹⁾.

6. A ADMINISTRAÇÃO BUSH

A equipa Bush/Baker assumiu o poder aparentemente empenhada em contrariar as políticas expansionistas de Shamir. O Presidente e o Secretário de Estado sentiam uma animosidade pessoal para com o Primeiro Ministro israelita, cuja intransigência face às pressões moderadoras de Washington eram já lendárias. Num discurso que causou controversia nos meios pró-Israel, Baker alertou Israel para que «pusesse de parte, de uma vez por todas, as intenções irrealistas de criar um Grande Israel», pusesse fim à construção de colonatos nos territórios ocupados, renunciasse à anexação de novos territórios, e entrasse em entendimento com os Palestinos «enquanto vizinhos que têm direitos políticos»⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Alan R. Taylor, *The Superpowers and the Middle East*, Syracuse, New York, Syracuse University Press, 1991: p. 105.

⁽⁵¹⁾ Christison, *op. cit.*: p. 42.

⁽⁵²⁾ Kathleen Christison, «Splitting the Difference: The Palestinian-Israeli Policy of James Baker», *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, n.º 1, Outono de 1994: p. 42.

Contudo, numa questão de semanas, a Administração Bush abandonou a sua postura de desafio ao governo israelita e adoptou a abordagem americana tradicional. Baker veio eventualmente a perfilhar as posições de Shamir quando este anunciou o seu plano de paz. Como é por demais conhecido, o plano Shamir tinha a intenção óbvia de criar a ilusão de que Israel estava empenhada na busca pela paz, quando, na realidade, o mesmo se destinava a imobilizar o processo de paz.

A Administração Bush sentiu-se compelida a avançar com uma iniciativa própria, o que levou Baker a propor o seu próprio plano de paz. Este não era mais do que uma variação do plano Shamir. Do ponto de vista palestiniano, a proposta não representava um avanço sobre iniciativas anteriores: « The Baker scheme proposed a process of exasperating complexity and indirectness... and the Palestinians immediately perceived in this ludicrously convoluted plan the outlines of crucial issues of substance, such as the status of Jerusalem and the issue of Palestinians outside the occupied territories»⁽⁵³⁾. O plano Baker dava as garantias a Israel de que esta poderia fazer depender a sua participação nas negociações da formação de uma equipa palestina «aceitável». O projecto sugeria, além disso, que a selecção desta equipa fosse feita pelas autoridades americanas, israelitas e egípcias. Tais condições satisfizeram Shamir na medida em que efectivamente davam aos Israelitas a possibilidade de pôr de lado a OLP como interlocutor nas negociações.

Durante este período a Administração Bush continuava a dar mostras de não querer negociar com o movimento palestiniano: desde Dezembro de 1988, os Estados Unidos mantinham os seus contactos diplomáticos com a OLP ao mais baixo nível. De facto, a OLP continuava classificada a nível oficial como uma organização terrorista e não tinha representação oficial em território americano. A Administração Bush acabou por suspender o diálogo com a OLP a 20 de Junho, de 1990, quando Arafat se recusou a condenar o atentado terrorista perpetrado pela Frente de Libertação da Palestina nas praias de Tel Aviv. Bush, sob forte pressão do lobby pró-Israel e do Congresso, argumentou que a recusa de Arafat em condenar o acto constituía uma violação do

⁽⁵³⁾ Joe Stork e Rashid Khalidi, «Washington's Game Plan in the Middle East», *Middle East Report*, vol. 20, n.º 3/4, Maio/Agosto de 1990: p. 11.

compromisso de renunciar ao terrorismo. Nos meses que se seguiram e que testemunharam o princípio da crise no Golfo, Arafat cometeu efectivamente o erro estratégico de alinhar com o líder iraquiano. Tal decisão justifica-se pela posição difícil em que se encontrava o líder palestino: por um lado, a situação nos territórios ocupados, sob a égide da *intifada*, piorava de dia para dia; por outro, Washington continuava a protelar usar da sua influência para forçar Israel a abandonar a sua posição de intransigência face às reivindicações palestinianas.

Antes mesmo do conflito terminar, Baker lançou um esforço diplomático sem precedentes para reunir todas as partes no conflito israelo-árabe e levá-las a negociar: «Exploiting the consequences of the second Gulf War (1991), Baker played upon Palestinian and Arab weakness, Israel's enhanced security, and the disappearance of the Soviet Union to bring the contending parties together in Madrid, in September 1991»⁽⁵⁴⁾. No decurso do conflito, o presidente tinha declarado ao Congresso: «A comprehensive peace must be grounded in resolutions 242 and 338 and the principle of territory for peace. This principle must be elaborated to provide for Israel's security and recognition, and at the same time for legitimate Palestinian political rights»⁽⁵⁵⁾. O empenho da Administração Bush foi certamente notável e bem sucedido, uma vez que Baker conseguiu mesmo convencer o presidente sírio a sentar-se à mesa das negociações.

Dada a posição enfraquecida da OLP, nenhum membro do movimento conseguiu ser incluído na delegação conjunta jordano-palestina que iria negociar com Israel⁽⁵⁶⁾. Israel fez pressão no sentido de que a conferência internacional de Madrid fosse presidida pelos EUA e pela

⁽⁵⁴⁾ Michael Hudson, «To Play the Hegemon: 50 Years of US Policy Toward the Middle East» *Middle East Journal*, vol. 50, n.º 3, Verão de 1996: p. 335.

⁽⁵⁵⁾ Mohamed Heikal, *Secret Channels: The Inside Story of Arab-Israeli Peace Negotiations*, Londres, HarperCollins, 1996: p. 405.

⁽⁵⁶⁾ Os Israelitas fizeram questão de não serem obrigados a negociar com Palestinos que não considerassem aceitáveis. Esta condição foi parcialmente invalidada pelo princípio imposto pelos Americanos de que caberia aos Palestinos a escolha da sua delegação e de que estes não estariam sujeitos ao veto de qualquer parte externa. Na prática, os Palestinos conseguiram fugir a algumas restrições: à delegação principal, ligaram um «comité-piloto» composto por pessoas com ligação à QLP, tais como Faisal Husseini e Hanan Ashrawi. Com a ajuda de Amman, também conseguiram incluir um Jordano-Palestino com família em Jerusalém: *id.*: p. 407.

União Soviética e não pela ONU. Os Israelitas também conseguiram impôr a condição de que a conferência seria essencialmente simbólica e sem qualquer poder vinculativo, e que, após a abertura oficial, daria lugar a encontros bilaterais separados entre Israel e os vários Estados árabes⁽⁵⁷⁾.

As negociações que tiveram lugar em Washington, durante o ano e meio que se seguiu, não produziram qualquer avanço significativo na vertente israelo-palestiniana. A Administração Bush tinha entrado na recta final e os esforços do *staff* presidencial concentravam-se agora na campanha para a reeleição de Bush. A saída de Baker para liderar este processo explica em grande parte o esmorecimento das negociações. Contudo, quando Bush deixou a Casa Branca, em inícios de 1993, o novo governo trabalhista de Y. Rabin parecia disposto a fazer algumas concessões.

7. A ADMINISTRAÇÃO CLINTON

Quando a administração democrata assumiu funções, as esperanças de que as negociações iriam conhecer novos desenvolvimentos, aumentaram. No entanto, à medida que os meses passavam, tanto Israelitas como Palestínianos davam sinais de cansaço devido à falta de resultados. Washington tinha-se tornado num mero espectador do processo diplomático. Foi na realidade a negligência por parte de Clinton relativamente ao processo de paz e às questões do Médio Oriente, que encorajou Israel e a OLP a negociarem directamente e a conscientemente decidirem entrar num acordo.

Foi por esta altura que académicos e diplomatas Noruegueses activaram os seus conhecimentos com membros do governo israelita e da OLP e os reuniram em Oslo em encontros secretos que, a princípio, se pretendiam exploratórios. O governo israelita e a OLP não se fizeram representar de início por membros do escalão diplomático mais elevado. Contudo, as reuniões foram mais produtivas do que se esperava, o que

⁽⁵⁷⁾ C. Rubenberg, «The Gulf War, the Palestinians, and the New World Order», in Tareq Y. Ismael e Jacqueline S. Ismael (eds.), *The Gulf War and the New World Order*, Gainesville, FL, University Press of Florida, 1994: p. 332.

suscitou o interesse crescente das duas partes. Washington tinha conhecimento de que um canal paralelo de negociações tinha sido aberto em Oslo, mas não estava ao corrente dos progressos registados e a Administração foi apanhada de surpresa com os resultados. Os EUA decidiram de imediato perfilhar os acordos como uma realização sua e organizaram a cerimónia de assinatura dos acordos que teve lugar no dia 13 de Setembro de 1993.

Convém sublinhar que os chamados Acordos de Oslo (também conhecida como Declaração de Princípios) não revolucionaram o processo de paz, na medida estão longe de solucionar o conflito de forma global e satisfatória para todas as partes (nomeadamente para os Palestínianos). Os tratados constituíram, contudo, o maior avanço desde os Acordos de Camp David assinados entre Sadat e Begin. Os acordos dividem-se em duas partes. A primeira trata da questão da autonomia de Gaza e de Jerico. Estabelece a retirada das forças israelitas como início de um período transitório de cinco anos e o começo das negociações sobre o estatuto final dos territórios palestínianos, por volta do segundo ano.

Os acordos estipulam ainda a realização, ao fim de nove meses, de eleições na Faixa de Gaza e na Margem Ocidental a fim de eleger um Conselho Palestíniano. Este Conselho deverá substituir tanto as autoridades israelitas de ocupação como as autoridades palestínianas criadas para o período de transição. O referido órgão terá jurisdição sobre a população palestíniana, mas não sobre os Israelitas ou os estrangeiros. O Conselho deverá assim governar sobre centros populacionais árabes libertos da presença das Forças de Defesa Israelitas. Os representantes palestínianos eleitos terão uma capacidade governativa limitada que inclui a colecta dos impostos, a administração de escolas, hospitais e tribunais. Os acordos prevêm a formação um corpo de policia próprio, a ser expandido gradualmente a fim de assumir a responsabilidade pela segurança dos Palestínianos residentes na Faixa de Gaza e na Margem Ocidental. Israel continuará a ser responsável pela defesa das fronteiras externas, segurança do estado e pela protecção dos colonatos judeus em todos os territórios ocupados.

O Conselho Palestíniano previsto nos acordos sofre de uma série de graves limitações que põem em causa o grau de auto-governo a gozar pelos Palestínianos. A formação, composição e poderes deste órgão

deverão ser negociados com Israel. A capacidade legislativa do Conselho esta também limitada pela existência de uma série de leis civis e militares que regem os territórios ocupados e que continuarão em vigor. A margem de acção do Conselho está ainda restringida pela criação de quatro comités conjuntos israelo-palestinianos que cobrem vastas áreas de responsabilidade. A segunda parte dos acordos consiste no reconhecimento mútuo das duas partes e na declaração do fim de estado de guerra entre Israel e a OLP⁽⁵⁸⁾.

Desde a assinatura da Declaração de Princípios, Washington não tem agido como mediador ou parte responsável no processo de paz. Clinton não se tem mostrado disposto a assumir o que tem sido o papel tradicional dos EUA em todo este processo: o de árbitro. Ora, a experiência demonstra que, à medida que as negociações entram num ciclo vicioso de improdutividade, as partes vão perdendo a sua capacidade de prosseguir com o processo. Washington deve assim manter a pressão pública sobre Israel para que os Israelitas se sintam compelidos, mesmo encorajados, a implementar os acordos. Numa atitude cómoda mas irrealista, Clinton tem afirmado que a solução final para o conflito é da responsabilidade exclusiva das partes e parece ser esta mesma atitude que leva os Americanos a fingir que Israel e a OLP se sentam à mesa das negociações como iguais.

A realidade é que os Estados Unidos parecem não ter já uma política própria para o Médio Oriente, limitando-se a apoiar as posições de Israel. Com Clinton, os EUA abandonaram a defesa de certos princípios que têm pautado a política americana nos últimos cinquenta anos. Clinton tem-se absterido, por exemplo, de condenar abertamente a política expansionista de Israel nos territórios ocupados e que foi alvo de críticas por parte de todos os seus antecessores. A construção de novos colonatos ou a extensão dos já existentes são agora vistos em Washington como actividades «naturais».

O número de cidadãos israelitas nos territórios ocupados aumentou em 50 mil desde a assinatura da Declaração de Princípios⁽⁵⁹⁾. A

⁽⁵⁸⁾ Burhan Dajani, «The September 1993 Israeli-PLO Documents: A Textual Analysis», *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIII, n.º 3, Primavera de 1994.

⁽⁵⁹⁾ O número de colonos aumentou de 96 mil para 145 mil: Donald Neff, «Netanyahu Gets the Royal Treatment in Washington», *Middle East International*, n.º 530, 19 de Julho de 1996, p. 5.

construção de colonatos continua a ritmo acelerado, particularmente em Jerusalém Oriental, onde a construção do colonato judeu de Har Homa, aprovada no início do corrente ano, permitirá consolidar o controlo sobre Jerusalém e os seus subúrbios. Juntamente com outros projectos já concluídos e em curso, este projecto contribuirá para isolar a população árabe do *hinterland* Palestiniano para norte, leste e sul.

O governo de direita de Netanyahu tem criado uma série de problemas à Autoridade Palestiniana: a imposição punições colectivas sempre que ocorrem atentados terroristas em Israel; o encerramento, com ou sem razão, da Margem Ocidental e da Faixa de Gaza, o que impede a deslocação dos trabalhadores palestinianos para Israel e causa prejuízos gigantescos à economia dos territórios ocupados. O primeiro ministro israelita dificultou a retirada das forças israelitas da cidade de Hebron (cuja população é esmagadoramente árabe) e que, segundo os Acordos de Oslo, deveria ser a primeira zona da Margem Ocidental a passar para a alçada da autoridade autónoma palestiniana. As negociações finais (a seguir-se ao período transitório de 3 anos) que deveriam ter começado em Maio de 1996 estão suspensas. Tendo em conta a conduta de Netanyahu em relação a Jerusalém e a Hebron, é de supor que não haverá grandes avanços no processo de paz.

Washington tem feito mais por Israel do que abster-se de criticar a falta de observância desta última pelos compromissos de Oslo. A Administração Clinton foi aliás o único país a votar contra uma resolução do Conselho de Segurança da ONU que condenava «a expropriação de terras em Jerusalém». Washington tem também tentado afastar as Nações Unidas do processo de paz, contribuindo para a minimização do seu papel. Numa carta enviada em 1994 pela Embaixadora Americana na ONU, Madeleine Albright, ao presidente em exercício da Assembleia Geral, os Estados Unidos solicitaram que «a linguagem das resoluções que dizem respeito às negociações finais deveria ser eliminada, uma vez que estas questões estão agora em negociação entre as partes. Estas questões referem-se aos refugiados, colonatos, soberania territorial e ao estatuto de Jerusalém»⁽⁶⁰⁾.

⁽⁶⁰⁾ Texto em *Journal of Palestine Studies*, vol. XXIV, n.º 2, Inverno de 1995: pp. 152-3.

Com efeito, a Administração Clinton é a administração mais pró-israelita da história dos Estados Unidos, o que explica que a coordenação entre Washington e Jerusalém, a vários níveis, tenha atingido níveis sem precedentes. O próprio presidente fez questão de afirmar desde o princípio que trataria Israel de forma mais favorável do que os Palestínianos. Martin Indyk, actualmente Embaixador Americano em Israel, que em Maio de 1993 apresentou a política dos EUA para o Médio Oriente, afirmou relativamente ao processo de paz, que Washington pretendia «trabalhar com Israel, não contra Israel»⁽⁶¹⁾. Clinton deixou assim bem claro a sua intenção de não exercer qualquer pressão sobre Israel. O apoio da actual administração a Israel é certamente determinado por razões de política interna e por questões eleitorais: os Judeus Americanos contribuíram com 60% dos fundos de campanha e deram 80% do seu voto a Clinton⁽⁶²⁾. Diz um membro da administração Clinton: «American presidents who care about their opinion polls do not pick fights with Israeli prime ministers without very good reason»⁽⁶³⁾.

Maria do Céu Ferreira Pinto

⁽⁶¹⁾ John Law, «Indyk Points the Way for Clinton», *Middle East International*, 11 de Junho de 1993: p. 10.

⁽⁶²⁾ Donald Neff, «Clinton's Total Commitment to Israel», *Middle East International*, n.º 525, 10 de Maio de 1996. p. 4.

⁽⁶³⁾ Donald Neff «Has Clinton the Strength or the Will to Save Oslo», *Middle East International*, n.º 548, 18 Abril de 1997: p. 3.

Towards a cooperative security system in the Mediterranean

Carlo Jean

Resumo

The geo-political boundaries of the Mediterranean vary according to two traditional points of view: one, is limited and only takes into consideration the waterside countries which have inherited the same cultural roots; the other is broad and considers it as single area between Gibraltar and the Gulf, including the Middle East.

With regard to the precise meaning of the concept of security in the Mediterranean, social, cultural and economic factors are emphasised and two main influences identified: one related to the Israeli-Arab peace process and another which favours the existence of cultural ties between the Latin countries and those of the Magrebe (expressed in formula 5+5 if Malta is included).

Next, the differences between American sensitivity, which emphasises the political-strategic nature of security, and European sensitivity, which concentrates more on the problem of social unrest and migratory fluxes, are highlighted.

Lastly, broad co-operation, under the auspices of NATO, is proposed within a PfM (Partnership for the Mediterranean) framework.

1. INTRODUCTORY REMARKS

When discussing security in the Mediterranean, two terms need to be defined first: «security» and «Mediterranean». Security in the Mediterranean is mainly economic, social, cultural and identity-related. It is only marginally a military issue. Moreover, it is not homogeneous and revolves around several centres. Therefore, the principles that are used in a European context do not apply to security in the Mediterranean. There is no basis for a common security system in the Mediterranean. On the other hand, a cooperative security system, a «broad security» model attaching priority to the «soft», rather than to the «hard» aspects of security, is possible.

From the geo-political point of view, there are two different conceptions of the Mediterranean: one views the area as extending from Gibraltar to the Gulf, and the other confines in to the Suez Canal. Moreover, the area is sometimes considered as closely connected to Europe, that is, as a part of the European strategic space; some other times, as separate from it. In the latter approach, Northern Africa and the Middle East are viewed as «out-of-area» or marginal zones as against the hard core of European and Atlantic security.

Security in the whole Mediterranean basin is influenced by developments in the neighbouring regions: Sub-Saharan Africa, the Horn of Africa, Southern Asia and the former Soviet Union. Moreover, the conflicts in Bosnia and Kashmir – which the Southern Mediterranean countries also perceive as religious conflicts against Islam – have a strong impact on the whole Muslim world.

The problem of delimitating the Mediterranean area has acquired particular importance since also the United States began to consider it as marked by individual geo-political features. Its significance for European and global interests as well as for Euro-American relations is increasing.

1.1. The Broad Vision of the Mediterranean

In the broad vision, the Mediterranean is defined as an area extending from Gibraltar to the Gulf. This approach has the merit of taking into account the Middle East as a whole as well as the close links existing between the Gulf states and the Mediterranean countries of the Near East. After the end of the Cold War, and in view of Turkey's increasing activism in the Caucasus and Central Asia – as well as of the recent in Afghanistan, which directly involve Iran and Turkey – the area encompassed in this vision has tended to expand further eastwards.

This vision of the Mediterranean was adopted in the various Gulf state-financed development projects for the Northern Africa, in the Italian-Spanish proposal, at the September 24, 1990 Palma OSCE meeting, of a Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean (CSCM), and in the MENA (Middle East and North Africa) Economic Summit launched at the October 1994 Casablanca conference. It is also the dominant vision adopted by the US, in view of its engagement and interests in the Gulf.

From the US point of view, the Mediterranean traditionally is a communication link and the «place where the Gulf begins»⁽¹⁾. On the other hand, the creation of the US 5th Fleet in the Indian Ocean, the transfer of the Gulf area into the US responsibility sphere, the Kuwait war, which split the Arab world, and the expansion of the strategic space of the Gulf to the East and to the North-East may induce the US to take into consideration a «Near Eastern» area as distinct from a «Middle Eastern» area, and therefore to adopt a restricted vision of the Mediterranean.

The tendency to adopt a broad vision of the Mediterranean, however, is encouraged by the progressive transformation of the Arab solidarity concept a broader Islamic solidarity idea⁽²⁾. It remains to be seen whether the outcome of the 1996 Israeli election will revert this

(1) Jan O. Lesser. «Southern Europe and the Maghreb: US Interests and Policy Perspectives», RAND, Santa Monica (CA), 1996, p. 8.

(2) Fernanda Faria and Álvaro Vasconcelos. «Security in Northern Africa: Ambiguity and Reality», WEU Institute for Security Studies, Chaillot Papers No 25, Paris, September 1996, pp. 9 and ff.

tendency, prompting the Arabs to re-discover both their traditional enemy and the myth of Arab national unity.

1.2. The Restricted Vision of the Mediterranean

The restricted vision of the Mediterranean equates the area with the sea's geographic basin. In other words, it only encompasses the Mediterranean rim states, which supposedly share the so-called «Mediterranean culture». This definition was adopted at the Barcelona Conference and in the «dialogues» with the Mediterranean countries initiated by the Western European Union and NATO. Naturally, there are a few exceptions, especially as regards Mauritania's and Jordan's inclusion into the dialogues and the exclusion of Iraq (even though, in the Upper Middle Ages, Baghdad was one of the centres in which the Arabs preserved the Greek-Roman heritage), of Lybia and of the Balkanic states. The Adriatic sea is increasingly viewed as an internal sea between Italy and continental Europe, to which the Balkans belong from the geo-political point of view. As much is also proved, for instance, by the transfer of responsibility on IFOR II from CINCSOUTH to SHAPE.

A crucial role is played by Turkey which, in the post-Cold War period, has been redefining its interests and its very identity. When it entered NATO, Turkey was a more European state than it is today. Should the planned NATO enlargement fail to involve South-Eastern Europe, that is, Bulgaria and especially Romania, Turkey would be isolated in the Black Sea area, would be further alienated from Europe, may be induced to adapt a more autonomous policy in the Caucasus and Central Asia and might suffer negative repercussions policy in the Caucasus and Central Asia and might suffer negative repercussions as far as its domestic stability is concerned. The only Mediterranean states which will be able to enter the European Union in the future are Malta and Cyprus.

In the restricted vision of the Mediterranean, the traditional divisions between Maghreb and Mashrek and between the Western and the Eastern Mediterranean basin are viewed as outdated. In the past, the Maghreb was thought to be closer to Western Europe because it had

tighter economic and cultural links and was geographically nearer to it. The Eastern part of the basin, on the other hand, was dominated by American political and strategic presence, also because of the Arab-Israeli conflict. Moreover, there was a stronger German economic and political presence and, in some Cold War periods, it was sensitive to Soviet penetration and influence.

The idea of a united rather than fragmented, Mediterranean has derived from the peace process in the Middle East; from the disappearance of the Soviet presence, which has left no choice to the Arab countries but cooperating with the West; by Portugal's, Spain's and Greece's membership in the EU; and by Egypt's⁽³⁾ and, more recently, Israel's Mediterranean policies.

Besides the Barcelona Conference, this vision of the Mediterranean emerged in the Mediterranean Forum, a July 1994 Egyptian initiative in which eleven countries take part (Portugal, Spain, France, Italy, Greece, Morocco, Algeria, Tunisia, Egypt, Turkey and Malta). It has also been influenced by increased European integration, by the prospects of CFSP (Common Foreign and Security Policy) and by the start of the European Security and Defence Identity (ESDI), which should be implemented through WEU. Within the latter organization, France, Italy, Portugal and Spain⁽⁴⁾ have created EUROMARFOR and EUOMARFOR, multinational forces which are open for participation by other WEU member and associated states. Both forces are oriented to carry out the so-called Petersberg missions,⁽⁵⁾ not only in the Mediterranean but in other areas, too.

⁽³⁾ Mohammed El Say Selim. «Mediterraneanism: A New Dimension in Egypt's Foreign Policy», Al Ahram Centre for Political and Strategic Studies, Strategic Papers No 27, March 1995; Fonad Ajomi «The Sorrows of Egypt», Foreign Affairs, Autumn 1995, pp. 72-88; Graham E. Fuller and Jan O. Lesser, «A Sense of Siege: The Geopolitics of Islam and the West», Westview Press/RAND, Boulder (CO), 1995.

⁽⁴⁾ «Final Communiqué», WEU Lisbon Ministerial Conference, May 19, 1995.

⁽⁵⁾ Declaration issued by the WEU Ministerial Council of June 19, 1992, named Petersberg Council, named Petersberg Council, which envisage 1992, named Petersberg Council, which envisage «Humanitarian and rescue tasks; peacekeeping tasks; task of combat forces in crisis management, including peacekeeping». It was followed by the Nordwijk declaration of November 14, 1994, in which WEU is entrusted with the role of building a Mediterranean dimension for the European defence policy.

Especially the Barcelona Conference has adopted a totally new approach, identifying precise objectives for the pan-Mediterranean dialogue – a free trade zone which should be created by 2010 – involving EU as a whole in the problems of Southern Mediterranean and connecting the politico-strategic dimensions to a more general context, in which economic as well as cultural and identity-related issues are taken into account. In Barcelona, in other words, «hard security» was linked to «soft security», within a global vision of security problems («broad security»).

The restricted vision of the Mediterranean also influenced the Partnership for Mediterranean (PfM) proposed by Italy at the October 9-10, 1995 Williamsbourg Atlantic Council. Within a political context which must still be defined, the initiative aims at promoting dialogue between NATO and the Mediterranean countries and at providing it with consistency, especially through a better definition of the dialogue's objectives. At present, its objectives are not wholly clear or, at least, have not yet been clarified, which has raised questions and suspicions. As a matter of fact, the Northern Mediterranean countries' security concept differs widely from that of the Southern Mediterranean ones – as opposed to what happens as far as Eastern Europe is concerned. If no long-term objectives are identified and harmonized with the Barcelona conference's ones, there is a risk that NATO dialogue may turn into separate dialogues, which would create new problems instead of solving the existing ones. Therefore, the crucial point is harmonizing the PfM and Barcelona's Euro-Mediterranean Partnership (EMP).

1.3. Sub-regional Visions and Bilateral Relations

Beside the global conceptions – the broad and the restricted – there are sub-regional approaches to security in the Mediterranean. They are influenced by two main factors.

The first factor is the peace process in the Middle East. The process is mainly conducted by the United States and by the directly involved countries, gathered in the REDWG (Regional Economic Development

Working Group). The Spring, 1996 French intervention in the crisis in Southern Lebanon did not have concrete repercussions in this respect. Israel and the US fear that Europe's participation in the peace process would merely create further problems. Undoubtedly, European condemnations – voiced in particular by President Chirac – of the new Israeli government's policy do not facilitate Europe's acceptance as unbiased arbitrator between the Israeli and the Arabs. There are strong suspicions that Europe's criticism is aimed at currying favour with the Arabs rather than at entering the «controls room» of the peace agreements. At any rate, Europe's action leads to harsher Arab positions and creates difficulties to the US. Therefore, it is very unlikely that PfM may converge with EMP. At most, it may be hoped that they do not hamper each other.

The second factor leading to a sub-regional approach is that there are close relations between the Latin European countries and the Maghreb states. This relationship lays at the basis of the 5+5 dialogue between the five Arab Maghreb Union (UMA) countries and the five Western Mediterranean European countries (including Malta).

Sub-regional visions involving areas which are situated out of the merely geographic Mediterranean basin also include the Black Sea regional cooperation agreements and the failed Damascus Alliance of March, 1991. The latter was meant to become a kind of Middle-Eastern NATO, which would have established close links between Egypt and Syria and the Gulf Cooperation Council (GCC) countries.

Lastly, a network of bilateral relations is entertained by the United States and by individual European countries with the Southern Mediterranean states. More global approaches, such as the UMA process, aim at coordinating, harmonizing and absorbing these relations. UMA, which was created in 1989, gathered the two opposed groups of Maghreb states which had derived from the 1983 Tunis Brotherhood and Concord agreement signed by Algeria, Tunisia and Mauritania, and from the African Arab Union created by Morocco and Libya in Onjda, in 1984⁽⁶⁾. Although articles 14 and 15 of the Marrakesh Treaty, which established

⁽⁶⁾ Bruno Callies de Salies «Méditerranée: quelle politique vers les Etats du Sud?», Défense Nationale, février 1996, pp. 93-108.

UMA, lay down provisions for crisis and conflict prevention and management, the UMA Defence Council, created in 1990, has never met because of the Algerian and Libyan crises.

As African countries, the Maghreb states and Egypt are also members of the Organization of African Unity (OAU), created in 1963. Originally, the organization envisaged the creation of political mediation and defence bodies (articles 19 and 20 of the institutional charter), which, however, were never established. At the 1993 Cairo conference and at the 1995 Addis Abeba conference, Egypt conference, Egypt tried to undertake a more incisive role within OAU, by proposing both the introduction of effective conflict-resolution mechanisms and a common doctrine for peace support operations in the whole continent⁽⁷⁾. Since the US is reluctant to intervene in Africa, following the outcome of the Somalia intervention, and Europe is not more eager to do so (although French activism in Africa has yielded 8 defence agreements, 25 technical agreements and 19 interventions in African countries in 1990-1995). OAU activities in peace support operations might be an interesting sector for military cooperation between EU/WEU, NATO and the Northern African states⁽⁸⁾.

2. THE ROLE OF THE MEDITERRANEAN IN WESTERN SECURITY

During the bipolar conflict, the Mediterranean remained strategically multi-polar and multi-centric. It was a place where different lines of cooperation and conflict met. There was a lack of cohesion both in its Southern and Northern rim. As much is proved by the real structure of NATO's Southern Region which. Differently from the Central Region, which was a multilateral institution, the Southern Region has always been mainly a forum for harmonization of the bilateral links between the US and Italy, Greece, Turkey, Spain, Portugal and also France,

(7) Winrich Kühne, Guido Lenzi and Álvaro Vasconcelos, «WEU's Role in Crisis Management and Conflict Resolution in South-Saharan Africa», WEU Institute for Strategic Studies. Chaillot Papers No 22, Paris, September 1996, especially pp. 46 and ff.

(8) Ibid. p. 15 and Christine Philippe, «Une force africaine d'intervention», Défense Nationale, octobre 1995, pp. 113-124.

rather than a really integrated structure. The East-West confrontation, however, did provide a common paradigm: containment of Soviet presence and penetration. The Mediterranean sea, basically, was viewed as a communication link between the West and the East and was dominated by NATO's naval a pivotal role for Western security interests: it was a bulwark against Soviet penetration in the Mediterranean and in the Middle East.

At the end of the Cold War, this paradigm vanished, and the conception of the Mediterranean on which it was based dissolved with it. The areas flanking or facing or facing the Alliance became geopolitically more linked to Europe and turned into a part of the Western strategic sphere, where NATO and WEU security and stability could be projected – if possible, with the approval and cooperation of the Southern rim states.

The Mediterranean is increasingly seen as a geo-political region with its own individuality, a «liquid continent» which is linked to Europe and which must be turned into an area of peace, stability and co-prosperity. To achieve this objective, peaceful coexistence must be established among countries which are marked by a notable lack of homogeneity and by mutual suspicions and distrust. Despite North-South divergencies, the sharpest conflicts exist among the Southern rim states and, especially, within them. However, confrontation also exist among the Northern states, especially regarding the Turkish-Greek dispute. Moreover, there is a remarkable demographic, economic and cultural diversity between the North and the South. Mutual perceptions are dominated by negative stereotypes – not only between the North and South, Christianity and Islam, but also between former colonies and colonizers and among the Southern Mediterranean countries.

As opposed to their approach to Central and Eastern Europe and the former Soviet Union, the US and Europe adopt different and sometimes diverging Mediterranean policies, rather than complementary ones^(*). Whilst Eastern Europe accepts the Western culture and politico-institutional systems and aims at integration into NATO and Europe, the South

(*) Robert Aliboni, «Institutionalizing Mediterranean Relations: Complementarity and Competition», *International Politik und Gesellschaft* No 3, 1995, pp. 90.99.

desires Western economic aid and cooperation but rejects its culture and political system. Whereas NATO and EU policies towards Eastern are convergent and multilateral, their Mediterranean policies are fragmented into a series of autonomous initiatives differing in motives and objectives.

For instance, the meaning attached to security in the Mediterranean differs widely. To the United States, it primarily means politico-strategic security. Economic security, that is, stabilization through development, has a secondary role. American attention focuses on the Gulf and on the Middle Eastern peace process.

To Europe, on the other hand, security has first of all a demographic significance. Priority is given to the prevention of mass immigration deriving from the ongoing economic crisis in Northern Africa, as well as of the expansion of terrorism in Europe and of organized crime in the Mediterranean. Whereas the European territory was shielded from the East-West conflict, it may be directly affected by possible conflicts in Europe, whose process of integration is proving very difficult. Frontiers are useless against such non-military threats. Therefore, since a Byzantine-like «grand strategy» based on separation and exclusion is unfeasible, there is tendency to adopt a Roman-like «grand strategy» based on integration.

The existing cultural, economic and demographic gaps, however, make this policy extremely difficult. Moreover, coordination with the US strategy raises further problems, as it has emerged more than once, especially as far as the peace process in the Middle East is concerned.

Lastly, to the Southern European countries the concept of security in the Mediterranean has many different meanings⁽¹⁰⁾. First of all, it is an economic, social and cultural problem at the same time. Southern Mediterranean countries are seeking a new international position, since the end of the Cold War has deprived non-alignment of any significance. The disappearance of the Soviet presence in the Mediterranean has limited their options. At present, they can only choose between marginalization and cooperation with the West. Endeavours to exploit

⁽¹⁰⁾ Fernanda Faria and Álvaro Vasconcelos, «Security in Northern Africa: Ambiguity and Reality», *op. cit.*, pp. 2 and ff.

European-US divergencies in order to achieve room for manoeuvre and freedom of action are hampered – despite the lack of convergence of American and European interests – by the central role played by the US in the Mediterranean, by the deficiencies in Europe's political and strategic integration and by the different policies followed by the individual European countries. The two rims of the Atlantic are divided by wide divergences, as proved by the failure to invite the US to the Barcelona conference, by Europe's exclusion from the peace process in the Middle East, by the refusal of the European countries – with the exception of Italy and the Netherlands – to take part in the Bank and Forum whose creation was decided at the Amman MENA Economic Summit, and by US sharp rejection, at the Bergen Atlantic Council (September 25 and 26, 1996) of the French proposal to entrust the Command of NATO Southern Region to an European⁽¹⁾.

Euro-American relation in the Mediterranean are becoming crucial for the overall relation between the US and Europe, and will therefore affect the new Euro-Atlantic Alliance. The PfM initiative may provide an opportunity to better define the interests, objectives and policies of US and European relations regarding the Southern Mediterranean. It may also be an opportunity to develop a basic common policy and a new Euro-American «Mediterranean contract» based on common objectives and on role – and task – sharing. Such a clarification is essential for the South as well, which is presently uncertain and distrustful on the real objectives of Western cooperation proposals in the security sector.

The European Union, on the other hand, identified its long-term objectives at the Barcelona Conference. In fact the Action Plan, which was decided and entrusted to a Senior Officials Committee at Barcelona, and which should lead to a Mediterranean Pact within the framework of EMP, is developing rapidly, even though it takes into consideration only marginal and «soft» aspects of security, rather than «hard» ones. However, it remains to be seen how this initiative will be affected by the difficulties in the peace process in the Middle East.

⁽¹⁾ Joseph Fitchett, «U.S. and France Face Off on Control of NATO Southern Command», *International Herald Tribune*, October 2, 1996.

In Southern Europe, as already said, security problems in the Mediterranean are considered from a holistic perspective. Domestic security is perceived as closely linked to external security, identity-related problems and economic issues. In a sense, there is a similarity the security concepts which are currently under study in Southern Europe and the «Seguridad Nacional» visions which were developed in Latin America in the 1950s-1970s⁽¹²⁾. Territorial disputes play a role especially in the Middle East. On the other hand, the disputes among Morocco and Algeria, Western Sahara, Lybia and Chad on the Aovan strip, and between Egypt and Sudan on the Haibab triangle are marginal. In the area, priority is given to domestic security and to regional or sub-regional leadership issues, on which the local leader's attention is focused. From a Western point of view, such preoccupations may seem irrelevant, but for the Middle Eastern and Northern African leaders they are far from unimportant. Their domestic publics, in fact, regard power and success as evidence of divine support and therefore as a legitimization of the leaders' authority.

Anti-Western attitudes are not widespread within the ruling classes, who are well aware of their scarce freedom of action. However, they dominate in the masses, whose anti-Western feelings are manipulated by the opposition movements to build consensus for their radical political reforms, with which they seek support and power.

The Arab rulers, however, must increasingly keep into account the opinions of their domestic public, which are marked by negative stereotypes on the West in general and the US in particular. In politics perceptions are reality, and managing them effectively is crucial. A clear understanding of the developments, ideas and movements taking place in the different countries of the area is paramount. Otherwise, the NATO dialogue might even worsen the situation. This risk will be incurred if the NATO and WEU dialogue initiatives continue to lack clear objectives

⁽¹²⁾ This enlightening insight was given by Álvaro Vasconcelos at the meeting on «The Outlook For Cooperation Across the Mediterranean», organized by the International Affairs Institute in Rome, October 4-5, 1996.

and a deep knowledge of the situation. For instance, in spite of the rapid corrections by the Atlantic Council, the untactful remarks by NATO Secretary General Willy Claes⁽¹³⁾ had a disastrous effect they made the initiative seem based on the clash of civilizations concept⁽¹⁴⁾.

3. FRAMEWORK PARADIGMS

Since the end of the Cold War and of containment, various paradigms for a North-South cooperative security have been proposed: Islamism, terrorism, proliferation of mass destruction weapons, an armaments control regime like that implemented in Europe and a partnership for peace and development.

However, only the latter seems a viable basis for a well-structured cooperation between the West and the Southern Mediterranean countries, also in the security sector.

Islamism or better, Islamic radicalism, is viewed differently in the North and in the South. It is the South, there are no pluralist societies. In the short term, the West demands for pluralism, democracy, respect of individual rights, privatisation and free market as prerequisites for the granting of economic aid are destabilizing for all Southern Mediterranean political regimes, although they will have a stabilizing effect in the long period. A gap does not emerge between the ruling classes in the North and those in the South, but between the latter and their domestic public, who are enduring the severe Shocks of information revolution and globalization. The elites, which feel weak and delegitimized view the West as their only possible partner and saviour⁽¹⁵⁾. Therefore, rejection of any form of political Islam, even in its more moderate forms, is much stronger in the South than in the West. The ascent to government of the Welfare Party (Rafah) in Turkey is interesting, in that

(13) «NATO Chief Under Fire for Islam Remark», International Herald Tribune, February 15, 1995, p. 5.

(14) Samuel Huntington, «The Clash of Civilizations», Foreign Affairs, Summer 1995, pp. 22-49.

(15) Ghassan Salamé, «Appels d'empire – Intérences et résistances à l'âge de la mondialisation», Fayard Paris, 1996.

it will make it possible to verify the viability of a non-traumatic political change process which may result in the political integration of moderate Islamic movements. However, it must be kept in mind that the Turkish model cannot be transferred to other countries, since each of them has individual features and must be considered separately. Islam is not united and homogenous. Speaking of an Islamic danger is just as oversimplified and arbitrary as speaking of a «Catholic danger».

Since the West supports the ruling regimes, the opposition movements are anti-European. The West is distrusted and accused of being the cause of the difficulties met by Islam. It is decried for racism and for applying a double standard, especially as regards restrictions to immigration and discrimination against Muslim immigrants, and it is criticized for its delay in undertaking action in support of the Bosnian Muslims. Whilst preaching pluralism, the West does not accept ethnic and cultural pluralism. It supports free market, and yet it restricts agricultural and textile imports from the South.

On the other hand, the North views Islam as closely related to terrorism and uncontrolled immigration waves. Europe's demographic crisis makes it feel vulnerable or even threatened by the rapid population growth in the Southern Mediterranean. The Bosnian experience has destroyed the myth of multicultural societies.

Of course, these are only stereotypes, albeit partially justified. However, they are widespread both in the North and in the South, and may fuel conflicts.

In the eyes of the South, «dialogue» initiatives appear sterile and aimless. As a matter of fact, historically, cultural differences have never hindered peaceful coexistence and cooperation between the North and the South of the Mediterranean⁽¹⁶⁾. However, these forms of cooperation have always been based on the convergence of interests, and never on a dialogue between cultures and religions. Whilst interests allow for mediation and compromise, culture and religion are exclusive, in that they involve principles and values which cannot be renounced.

⁽¹⁶⁾ Fernand Braudel, «Le Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II», vol. II. «Destins collectifs et mouvements d'ensemble», Colin. Paris. 1990 (1st edition 1949).

Secondly, *terrorism* cannot be a model for North-South cooperative security either, except than when it is connected with organized crime or relates to the spreading of political terrorism from the Arab countries to immigrant communities in Europe. In this case, terrorist activities target the European countries, which in their turn support South Mediterranean governments in their anti-terrorist actions. A North-South agreement in this respect was concluded at the Sharm Al Sheik World anti-terrorism conference of the Winter of 1996. However, the June, 1996 Cairo Arab League meeting claimed that terrorist actions were legitimate if they aimed at freeing territories under foreign occupation. Such a distinction cannot be accepted, at least formally, by Europe and especially by the US, since it would justify anti-Israeli terrorism and hamper the peace process in the Middle East. In spite of this, Interior Ministries in the North and in the South are stepping up cooperation because many terrorist organizations are transnational and some of them are not political but relate to organized crime, which everybody has an interest in destroying.

Thirdly, *proliferation* of mass destruction weapons is seen under different points of view in the North and in the South. The difference is due to Israel's nuclear weapons, whose elimination is considered by Egypt – and, at least implicitly, by other Arab states – as a prerequisite for their signing the Convention on chemical weapons, which they declined to do in 1993. Moreover, Southern Mediterranean countries consider missile proliferation as the one adequate measure to counter-balance Israel's technological superiority, since missiles provide deterrence capability with limited specialized manpower. Furthermore, these weapons are a pivotal «status symbol» in the competition for regional leadership in which many Arab leaders are involved, partly because achieving this objective would improve their domestic legitimization and consensus. The West must take the situation into account, to prevent its non-proliferation policy to be considered as an imposition which is not aimed at maintaining global security but at enabling the West to retain its military superiority and keep the Arab countries in a subordinate position. The creation of a Nuclear Free Zone with US strategic guarantees in the Middle East has been repeatedly proposed by Egypt and rejected by Israel, which is sceptical on the credibility of external

guarantees⁽¹⁷⁾. If its objectives are not sufficiently clear, any counter-proliferation measure by the North – which, on the other hand, is needed and may even be considered a duty – ⁽¹⁸⁾ will be perceived as a threat by the South Mediterranean countries.

An armament control and reduction regime like the one implemented in Europe is virtually unfeasible in the Mediterranean. The security problems in the area are only marginally military. They are primarily demographic, economic and social. From the purely military point of view, moreover, there is a marked fragmentation. There are no common defence institutions which would allow an approach similar to that adopted for the CSCE in Helsinki, not to mention the approach of the Vienna CFE negotiations. There are no parameters to define the armament levels which would guarantee a reasonable defence sufficiency, partly because the interest areas that the various countries which to take into consideration in armaments control and reduction agreements are different. For instance, whilst Egypt would consider a balance with Israel in the Near East (Egypt, Jordan, Israel and Syria) as acceptable, Israel, is dissatisfied by this geographical framework and wants to take into consideration the whole area, from the Gulf to Morocco. Even a positive outcome of the Middle East peace process would not suffice to solve the situation.

Only an external guarantee – in a particular, by the US – may be a basis for an armaments control regime, at least at a sub-regional level. However, considerable difficulties would remain. For instance, sufficiency levels which would be acceptable to all the involved parties are very difficult to define because in the South the armed forces have also a role in guaranteeing domestic security. External intervention provisions or military guarantees would play a mere subsidiary role in consolidating peace agreements, as is the case for UN Observers in the Middle East, UNIFIL in Southern Lebanon, MFO in the Sinai or the interposition forces in Cyprus. Such peace support operations, and namely 1st-generation peacekeeping operations, may be useful espe-

⁽¹⁷⁾ Amre M. Moussa, «A Nationalist Vision for Egypt», *Middle East Quarterly*, September 1996, pp. 61-68.

⁽¹⁸⁾ Gerald Yonas «Opinion of Last Resort – The US Needs a Credible Military Response to Proliferation», *Armed Forces Journal International*, August 1996, pp. 43-45.

cially for the Golan Heights, should an agreement be reached between Israel and Syria – which is unlikely, at least in the short period.

On the other hand, the prospects for rapid stability and balance in the Middle East seem increasingly less favourable. The change in Israel's policies is not merely due to the modification in the Israeli parliamentary majority⁽¹⁹⁾. Hopes for a solution to the conflict have stalled. Israeli-Palestinian coexistence will not be based on a marriage but on a divorce, and the latter will be acceptable only if the problem is extended to the whole Mediterranean area. In this respect, the exclusion of Europe from the peace process is unreasonable, since the peace process in the Middle East is bound to extend to the whole Mediterranean. Moreover, merely regional economic development, that is. REDWG-limited development, is increasingly unacceptable for the Arab countries, since Israel's economic, financial and technological superiority would consolidate its regional hegemony⁽²⁰⁾.

The only viable paradigm for a North-South security cooperation in the Mediterranean is the global and multi-dimensional approach of Barcelona: the *Euro-Mediterranean Partnership* (EMP). All the other initiatives, including NATO, WEU and OSCE dialogues (comprising the PfM), should be based on this process. The politico-strategic sector, which was taken into consideration in the first basket of the Barcelona Declaration, cannot aim at achieving ambitious short-term objectives. It is unthinkable to establish an OSCE-like regional collective security system in the Mediterranean. The only viable approach is the creation of a cooperative security system based on a few common rules and principles, similar to those listed in the Balladur Plan for Central and Eastern Europe and adopted by OSCE. Although the PfM may be based on some of the experiences of the North Atlantic Cooperation Council (NACC) programme in non-NATO European countries,⁽²¹⁾ and especially

⁽¹⁹⁾ Richard N. Hopes. «The Middle East No More Treaties». *Foreign Affairs*, September-October, 1996.

⁽²⁰⁾ Bernard Reich. «The Art of the Impossible: Making Peace in the Middle East». *Mediterranean Quarterly*, Spring 1996, pp. 60-86.

⁽²¹⁾ Benjamino Andreatta, «The Political and Strategic Dimensions of the Euromediterranean Cooperation», paper submitted at the Al-Azhar University - Al Ahram Centre for Political and Strategic Studies, Cairo, October 19, 1996.

on the Partnership for Peace project (PfP), its final objective must be the PfM. Only thus can a fruitful cooperation between the European and NATO approaches be attained.

4. A COOPERATIVE SECURITY REGIME IN THE MEDITERRANEAN

A cooperative security regime in the Mediterranean must primarily be based on a politico-strategic agreement between Europe and the United States, which should aim at identifying common objectives and policies and at devising a coordination system among the various institutions in order to prevent competition and conflicts from arising. If such an agreement were not developed, the risks of inconsistency and of NATO's being involved in South-South conflicts would increase.⁽²²⁾

Moreover, minimum «good behaviour» conditions for all the Barcelona countries must be negotiated, and initiatives must be devised to:

- increase mutual knowledge and transparency, thorough officer exchange programmes, visits by military delegations, presence of observers during exercises, study seminars of courses for strategy and security experts of the various countries;
- cooperate in the peacekeeping sector, at it is happening at present in IFOR Bosnia, in which also Egyptian, Jordan and Moroccan contingentes are included;
- develop a common doctrine on peace support operations and cooperate in equipping and training the forces, as it is being done with Eastern European countries within the NACC (North Atlantic Cooperation Council) and the PfP (Partnership for Peace) programmes;

⁽²²⁾ Caroline Faraj and Brooks Tigner, «NATO Extends Hand to Middle East Nations», *Defense News*, October 14-20, 1996, pp. 1 and 108.

- cooperate in the sector in which the armed forces support civilian authorities, such as civilian protection, ecology and the preservation of cultural heritage⁽²³⁾;
- cooperate in special sectors, such as air traffic coordination and search and rescue at sea.

In particular, Southern Mediterranean countries may participate in the WEU Humanitarian Intervention Task Force which was approved by the Madrid Ministerial Council of November, 1995. Moreover, NATO and WEU may provide support for the creation of a Maghreb task force for peacekeeping interventions or, possibly, of an African intervention force under the OAU – providing that it can ever be created⁽²⁴⁾.

Whilst a fairly extensive North-South cooperation system is possible in the conflict resolution sector, much more difficulties seem to arise in conflict and crisis prevention and in crisis management. At any rate, the creation of a Mediterranean free trade zone will step up Europe's ability to influence conflicts in the Southern Mediterranean by exerting economic pressures. On the other hand, the planned circum-Mediterranean infrastructure projects, especially in the energy sector, will increase interdependence and common interests among the Southern Mediterranean states, leading to greater integration of the South and, therefore, reinforcing the Europe-Mediterranean partnership. In fact, despite all efforts, the EMP currently seems a mere declaration of intents and a largely symbolic initiative.

As a matter of fact, there are no common institutions or even basic behaviour rules which can be accepted and verified by all the involved countries. Even the Mediterranean Pact outlined in the above-mentioned Action Plan is merely a project – rather than a plan or programme – which will be progressively implemented in a pragmatic way, according to circumstances.

⁽²³⁾ In this respect, there is a UNESCO-CASD agreement protocol within the «Culture of Peace» programme, which is being implemented with Egypt and is being launched with Jorنال and Tunisia.

⁽²⁴⁾ Howard W. French. «The US Peace-Force Proposal: Africans Suspect It Conceals Indifference». *International Herald Tribune*, October 24, 1996.

However, the global approach adopted at Barcelona and EU's possibilities to achieve an economic leverage, as well as the implementation of multilateral political consultations, may prove comparatively effective in the short period, with the exception of more complex problems such as the Israeli-Palestinian and Greek-Turkish disputes, and the political destabilization they induce.

The various security initiatives launched by Western organizations should be harmonized within the larger context of the Atlantic Alliance. In particular, NATO initiatives ought the larger context of the Atlantic Alliance. In particular, NATO initiatives ought to be coordinated with the Barcelona Action Plan. What is needed is for NATO to develop a more coordinated with the Barcelona Action Plan. What is needed is for NATO to develop a more detailed project, that is, a PfM, which identifies objectives and possible cooperation initiatives, even though they require less commitment than the PfP. Speaking of security in the Mediterranean without mentioning the United States is like speaking of omelets without mentioning eggs. The American weight in the security sector, from both the points of view of its capabilities of external forces projection and of the quantity of its military any training aid, is immensely greater than the European. The security basket of the Barcelona Euro-Mediterranean partnership would lack any concrete meaning if it were not coordinated with the US.

In conclusion, the PfM project may offer an opportunity for coordinating European and US initiatives in the Mediterranean area, and for adjusting the mainly military security institutions which were created in the Cold War to the new strategic environment, in which the military component is only an element – sometimes a marginal one – in global security.

Carlo Jean

A União do Magrebe Árabe no contexto Euro-Mediterrânico

Pedro A. R. Esteves

Resumo

Desde 1989 que o Magrebe se encontra envolvido num processo de integração regional. No entanto, obstáculos vários têm superado os princípios constantes do Tratado constitutivo da União do Magrebe Árabe. Neste contexto, a UE tem procurado, sobretudo por opção estratégica do sul, influenciar o Magrebe na tentativa de se estabelecerem formas de cooperação duráveis. Esta abordagem, reforçada pela Conferência Euro-Mediterrânica de Barcelona, não trouxe ainda resultados concretos, dependente que está da resolução de focos de instabilidade como a emigração clandestina ou o integrismo islâmico. Portugal tem interesses naturais e históricos na região mediterrânica, podendo assumir uma política autónoma na região, assente numa base realista e descomplexada.

A dialéctica do regionalismo *versus* globalização tem caracterizado a última década deste século, num processo simultaneamente contraditório e complementar. Se, por um lado, a globalização do sistema internacional significa a existência de uma crescente interdependência entre os povos e os Estados – económica, social e política – a regionalização representa a necessidade de grupos de Nações se organizarem em bloco, numa base geograficamente delimitada, por forma a fazer face à crescente liberalização das relações económicas internacionais. Sendo o exemplo mais acabado desta tendência a própria União Europeia, com todo o processo de integração regional que a antecede, outros processos, de cariz predominantemente económicos, são hoje sinal do processo de regionalismo em curso: a NAFTA (North American Free Trade Area), a APEC (Asian Pacific Economic Cooperation), o MERCOSUL (Mercado Comum da América do Sul) ou a UMA (União do Magrebe Árabe)⁽¹⁾.

A União do Magrebe Árabe – ou UMA que em árabe significa «comunidade» – fundada em Marraquexe, no mês de Fevereiro de 1989 pela Argélia, Marrocos, Tunísia, Líbia e Mauritânia, constitui um caso notável do esforço político de regionalismo entre Estados tradicionalmente afastados por questões políticas, fronteiriças quando não mesmo militares. Não menos importante é o facto da tentativa de integração do Mediterrâneo Sul não se centrar num Estado-motor, como aconteceu na integração europeia (eixo Alemanha-França), no NAFTA (Estados Unidos da América) ou mesmo na ASEAN (Japão).

Neste sentido, a integração magrebina torna-se tanto mais genuína quanto é aceite a existência de uma paridade relativa entre, pelo menos, três dos seu cinco Estados membros – Marrocos, Argélia e Tunísia. Não existe, assim, um motor único mas diversas unidades políticas em rumo

⁽¹⁾ Segundo Philippe Béraud, «a característica comum destas novas dinâmicas territoriais repousa sobre a capacidade de federar as tecnologias, os capitais e os homens, a fim de se adquirir massa crítica suficiente para reflectir a evolução das relações de força comerciais e financeiras à escala mundial» – in P.Béraud, «Vers une intégration transméditerranéenne», Les Cahiers de l'Orient, 3me Trimestre, 1993

teórico de convergência. Esta situação, ainda que espelhando uma balança equilibrada de poderes regionais, veio porém, como se verá, dificultar o cumprimento regular dos objectivos da União do Magrebe Árabe, isto é, não só unir os Estados mediterrânicos de África como também facilitar o diálogo e cooperação entre o chamado «Grande Magrebe» e a Europa comunitária – uma cooperação assente no chamado «Cinco mais Cinco», que junta os Estados da UMA a quatro membros da União Europeia (Espanha, França, Portugal e Itália) e Malta.

A UMA, que completou recentemente os oito anos de existência, representa assim o prolongamento da experiência (falhada), iniciada em 1964, com o Conselho Consultivo Permanente Magrebino (CPCM), beneficiando também de outras experiências bilaterais (União Árabe-Africana fundada por Marrocos e Líbia em 1984) ou multilaterais (Tratado de Fraternidade e Concórdia concluído em 1983 entre a Tunísia, Argélia e Mauritânia).

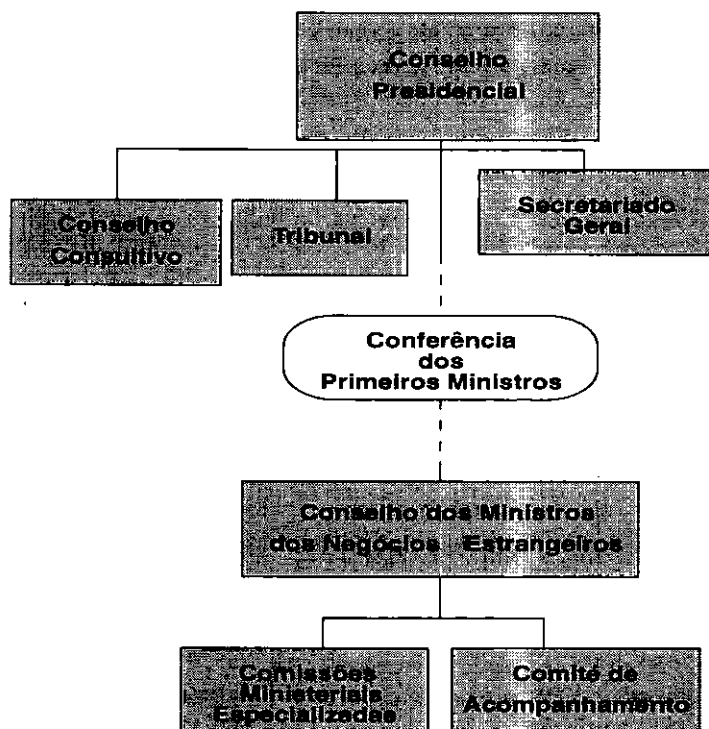
I. ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

A institucionalização da UMA teve lugar na sua quarta cimeira extraordinária, realizada em Casablanca (Outubro de 1991) onde ficou acordado o estabelecimento de estruturas permanentes. Inicialmente, Tunis – que, de algum modo, sonha ser a Bruxelas do Norte de África – havia reclamado para si a sede da organização. Porém, os restantes Estados recusaram, preferindo a existência de uma estrutura móvel que passasse por todos os seus membros. Em Casablanca ficou então definida a nova estrutura: Marrocos recebeu o Secretariado-Geral, cujo dirigente é o tunisino Mohamed Amamou. A Tunísia passou a albergar o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, o Comité de Acompanhamento e as várias comissões especializadas. O Banco Magrebino de Investimento e Comércio Externo deverá situar-se também em Tunis. A Argélia recebeu o Conselho Consultivo. A Mauritânia terá a seu cargo o aparelho judiciário da organização, incluindo o Tribunal de Justiça. A Líbia, por último, albergará a Universidade do Magrebe e a Academia das Ciências – um motivo de satisfação para o Coronel Kadhafi que espera assim influenciar a nova geração originária

da região que começa a demonstrar sintomas de saturação com a propaganda «pan-arabista» do regime líbio⁽²⁾.

De facto, a estrutura orgânica e as respectivas competências funcionais da UMA acabam por se destacar como extensões da política dos Estados-membros. O princípio sagrado das instituições centrais da UMA é a intergovernamentalidade e não se vislumbra qualquer embrião na estrutura existente de uma espécie de Comissão Europeia, ou seja, um órgão magrebino que não representasse directamente e formalmente os interesses dos Estados – um «governo» magrebino.

Através das competências dos órgãos constitutivos da organização, a seguir descritas, fica clara esta mesma ideia.



(2) Strategic Survey, The International Institute for Strategic Studies, «The Maghreb: the rise of political Islam», 1991-1992

1. Conselho Presidencial:

Constitui a instância suprema da organização e é composto pelos Chefes de Estado dos países membros, detendo o poder de decisão política. Reúne-se em sessões ordinárias todos os seis meses – periodicidade que não tem sido respeitada pelo que estas reuniões têm sido anuais. Apesar do Tratado ser omissivo, tem havido delegação de representação com alguma frequência. O Conselho é presidido em sistema de rotatividade, com uma duração que, na prática, se tornou anual.

As decisões do Conselho são tomadas, em regra, por unanimidade, o que significa que os Estados-membros possuem direito de veto. Em 1991, foi introduzida uma emenda que permite a vigência da regra da maioria, após ter sido submetida, genericamente, a consenso, desde que não se tratem de questões de guerra ou outras consideradas vitais.

2. Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros:

Este órgão está habilitado a preparar as sessões do Conselho Presidencial e a examinar as propostas da Comissão de Acompanhamento e das comissões especializadas, constituindo o principal elo entre o primeiro e os restantes órgãos da UMA. O Conselho dos MNE é também responsável pelas relações externas da organização com suas homólogas, reunindo-se irregularmente, geralmente coincidindo com as cimeiras do Conselho Presidencial.

3. Conferência dos Primeiros Ministros:

O Tratado prevê reuniões ao nível dos Primeiros-Ministros «sempre que necessário». Neste sentido, não se trata de um órgão formal e estruturado nem de uma instância paralela aos restantes conselhos mas tão só uma conferência que poderá ser convocada por decisão do Conselho Presidencial.

4. Conselho Consultivo:

O Conselho (ou Assembleia) Consultivo era inicialmente composto numa base paritária à razão de dez representantes por cada país membro. Em 1994, o Conselho Presidencial decidiu aumentar o número de deputados por país para vinte a trinta, escolhidos de entre os deputados dos parlamentos nacionais pelo Governo e com um mandato de cinco anos – este sistema não apresenta qualquer semelhança com o sistema de sufrágio universal directo adoptado no Parlamento Europeu. O Bureau é o órgão encarregue da organização interna do Conselho Consultivo (programa de acção, ordem de trabalhos, etc) sendo constituído por cinco representantes por país, com um mandato de um ano, que deliberam por uma maioria qualificada de 4/5. A presidência do Bureau é assegurada por rotatividade.

O Conselho Consultivo inclui ainda cinco Comissões permanentes (Assuntos Políticos, Jurídicos, Recursos humanos, Infraestruturas de base e Economia, finanças, planificação e segurança alimentar). Podem também ser criadas comissões não permanentes. As reuniões deste órgão realizam-se, ordinariamente, uma vez por ano, e em sessões extraordinárias sempre que o Conselho Presidencial o exigir. Os actos do Conselho Consultivo são simples recomendações, desprovidas de força jurídica ou vinculativa.

5. Secretariado-Geral:

Inicialmente previsto para funcionar no país que assumisse a Presidência, o Secretariado – Geral acabou por vir a ser estabelecido, por recomendação do Conselho dos MNE, numa base permanente, dotando o órgão administrativo da UMA de um Secretário-Geral a prazo e de uma estrutura própria – em 1991, foi decidida a localização deste órgão em Rabat (Marrocos) e a nomeação do Secretário-Geral.

As principais funções do Secretariado-Geral são, sobretudo, as de aplicar as decisões tomadas pelo Conselho Presidencial em coordenação com os restantes órgãos da organização, de elaborar programas de acção, estudos e outros documentos tal como assegurar o relacionamen-

to institucional com outras organizações internacionais e domésticas. O Secretário-Geral é designado pelo Conselho Presidencial, desempenhando funções pelo período de três anos, renováveis.

6. *Tribunal:*

A instância judiciária da UMA, cujo funcionamento foi aprovado em 1991, é constituída por dez juizes, dois de cada país membro, nomeados por um período de seis anos. Os juizes designam, entre eles, o presidente e vice-presidente do Tribunal, eleitos pelo período de um ano. As competências do Tribunal são de natureza consultiva e contenciosa, assentes no texto do Tratado e acordos concluídos no quadro da UMA e, por outro lado, nos princípios gerais de direito internacional, doutrina e jurisprudência.

7. *Comité de Acompanhamento:*

A criação deste comité resulta da designação de um membro por cada país com o objectivo de tratar de assuntos variados em coordenação com os restantes órgãos, particularmente com o Secretariado -Geral e com as Comissões Ministeriais Especializadas, através de reuniões plurianuais. Na prática, verifica-se que este Comité é constituído pelos Secretários de Estado dos países membros. A presidência é assegurada por rotação e pelo período de um ano por parte do Estado-membro que exerce o mandato presidencial.

8. *Comissões Ministeriais Especializadas:*

Existem quatro comissões especializadas a funcionar: Comissão da segurança alimentar, Comissão da economia e finanças, Comissão das infraestruturas de base e Comissão dos recursos humanos. Cada Comissão, constituída por técnicos dos respectivos ministérios dos países membros, ocupa-se de um vasto conjunto de matérias. O calendário das comissões é decidido pelo Conselho Presidencial e pelo regulamento interno das próprias comissões.

II. RELAÇÕES INTER-MAGREBINAS

As grandes etapas estratégicas da edificação do Magrebe económico – zona de comércio livre, união aduaneira, mercado comum e harmonização das políticas dos Estados-membros – encontram-se, desde já, adiadas. Nenhum dos prazos estipulados, designadamente o estabelecimento de uma zona de comércio livre em 1992 e de uma união aduaneira em 1995, foram cumpridos. As economias do Magrebe oscilam ainda entre a aplicação de programas de ajustamento estrutural, social e politicamente dispendiosos, e o incremento de uma integração (comercial) transmediterrânica.

Mas se a harmonização económica é escassa, a cooperação política entre os Estados-Membros encontra-se minada por desentendimentos regionais.

A crise do Golfo, em Agosto de 1990, testou o alcance dos desígnios unitários do Magrebe, via UMA. Durante a cimeira árabe do Cairo, os cinco Estados do Magrebe adoptam posições políticas diferenciadas relativamente à resolução de condenação do Iraque: a Mauritânia exprime sérias reservas, Marrocos vota favoravelmente, a Argélia abstém-se, a Tunísia não participa e a Líbia vota contra.

A questão do Sahara Ocidental continua também a dividir a UMA, sendo frequente a utilização da organização como forma de chantagem quando se encontram em causa interesses nacionais. O impasse em que caiu o processo de paz orientado pelas Nações Unidas através da existência da força de capacetes azuis no terreno – MINURSO – constitui um fracasso claro, não apenas das Nações Unidas, mas sobretudo da própria concertação magrebina, onde directa ou indirectamente, estão em jogo posições políticas de Marrocos, Argélia – através da Frente Polisário – e mesmo Mauritânia. A existência de um cessar-fogo não constitui, por si, uma garantia de resolução do conflito. O próprio governo marroquino começa a demonstrar sinais de algum descrédito na possibilidade de resolução prevista para o conflito, optando por incluir o território num processo de regionalização que o irá dividir em três partes. Só a situação interna argelina e a agenda política do respectivo regime permitirá que tal opção de Rabat venha

a ser efectiva sem que daí resultem consequências mais graves em termos regionais.

Por outro lado, já a Cimeira de Novembro de 1992, realizada na Mauritânia, comprovou o crescente desinteresse pelo curso da integração regional. Foram significativas as ausências do Rei Hassan II de Marrocos e do líder líbio Muammar Kadhafi. O assunto que mais divide a UMA, como foi notório nesta cimeira, diz respeito ao embargo das Nações Unidas à Líbia. As acusações dos representantes líbios aos restantes membros dominaram aliás aquela cimeira, relegando para o futuro a eventual criação de uma zona de comércio livre e introdução de um bilhete de identidade comum aos países do Magrebe.

A melhor forma para o não reconhecimento oficial das divergências internas foi a inclusão na declaração final de uma firme vontade de combater o terrorismo e «fundamentalismo islâmico» e a necessidade de estabelecer meios comuns para tal. Na cimeira anual de Abril de 1994, os chefes de Estado da UMA voltaram a apelar ao termo das sanções sobre a Líbia. No entanto, na prática, têm procurado adoptar em relação ao embargo líbio e ao caso Lockerbie uma posição situada entre os interesses ocidentais e árabes.

De facto, o Rei Hassan II propôs a criação de um tribunal internacional para o julgamento dos casos de terrorismo, eventualmente sob os auspícios da ONU. A Tunísia defende a entrega dos suspeitos a um tribunal neutro, manifestando-se preocupada com o arrastamento desta situação já que o mercado líbio é o principal destino das suas exportações agrícolas e industriais. Esta postura não interfere com o respeito pelo embargo das Nações Unidas. Marrocos suspendeu, imediatamente após a entrada em vigor do embargo aéreo em 15 de Abril de 1992 os vôos da Royal Air Maroc, tendo-se absterido na votação do Conselho de Segurança na qualidade de membro não permanente deste órgão.

A Argélia procedeu igualmente à suspensão de todas as suas ligações aéreas com a Líbia embora oficialmente se tenha manifestado em desacordo com as sanções, reafirmando a «solidariedade natural existente entre o povo argelino e líbio», segundo o líder argelino de então, Moamed Boudiaf.

Na Tunísia, a resolução da ONU foi também acatada não obstante o presidente Ben Ali estar consciente da simpatia dos tunisinos pela

causa líbia – mais de 150 mil tunisinos trabalham na Líbia enquanto 10 mil pessoas atravessam diariamente a fronteira entre os dois países. Ben Ali garantiu que as fronteiras terrestres entre os dois países permaneceriam abertas. No entanto, as relações institucionais entre os dois regimes mantêm-se pouco amistosas. Em 1985, a Tunísia rompeu relações diplomáticas com a Líbia após esta ter expulso 30 mil trabalhadores tunisinos, encerrado a fronteira e apelado ao derrube do presidente Bourguiba. A liderança de Ben Ali tem procurado melhorar as relações com o vizinho líbio, nomeadamente através da sua participação na UMA. Periodicamente, porém, a propaganda de Kadhafi tem minado um eventual bom relacionamento entre os dois vizinhos. O respeito pelas sanções da ONU por parte da Tunísia foi pretexto para mais uma ameaça velada em Setembro de 1992, originando mais um momento de crise.

O problema central da UMA situa-se no facto da adesão de cada um dos seus membros se explicar por razões tácticas diferentes e, frequentemente, incompatíveis.

O Rei Hassan de Marrocos, com quem a Argélia havia reatado relações diplomáticas em 1987 – secundarizando a disputa sobre o Sahara Ocidental – pretendia afastar o vizinho argelino do apoio à Frente Polisário. Por outro lado, o regime marroquino tem interesses comuns com a Argélia no que respeita ao combate contra o radicalismo islâmico. Hassan II acompanhava de perto os acontecimentos na Argélia após os distúrbios de Outubro de 1988. O relativo sucesso do regime marroquino na via da reforma económica não anula o perigo do integrismo religioso – veja-se o exemplo do Irão pré-1979.

Na Argélia, o presidente Chadli Bendjedid tinha controlado «in extremis» os graves distúrbios de 88. Chadli terá mesmo procurado pôr fim ao financiamento da Frente Polisário, projecto que foi recusado pelos militares. Neste sentido, a participação argelina na UMA foi sobretudo um gesto de simbolismo político por forma a evitar a exclusão de um processo de integração económica regional.

O Coronel Kadhafi não poderia deixar a Líbia fora de um projecto que ia ao encontro da sua aspiração de unidade árabe. Tão empenhado parecia encontrar-se nesse objectivo que ordenou, na altura, à Federação líbia de Football a anulação do jogo contra a equipa argelina porque os

líbios e argelinos deveriam jogar na mesma equipa. O embargo da ONU e respectivo cumprimento pelos restantes parceiros da UMA, esfriaram o entusiasmo de Kadhafi que passou a brindar as últimas cimeiras da organização com a sua ausência.

A Tunísia, por sua vez, encara a sua participação na UMA como uma forma das fronteiras regionais se abrirem ao comércio e à equilibrada economia do país, não esquecendo o papel da UMA para o estabelecimento do equilíbrio regional. A construção da UMA é encarada como um «imperativo vital» e uma «necessidade histórica» nas palavras do Primeiro-Ministro Al Karoui⁽³⁾.

O mesmo acontece com a Mauritânia que só ganha política e economicamente com a sua integração com Estados mais poderosos. Por outro lado, tem sido objectivo estratégico dos seus dirigentes, desde o fundador do Estado Ould Daddah, a aproximação do país a Norte, por forma a facilitar as suas relações com a Europa, sobretudo do ponto de vista comercial, e a contrabalançar a pressão de Marrocos que há poucas décadas reclamava como seu o território mauritano, como parte da concepção geopolítica do «Grande Marrocos». No entanto, a tensão emergente com Marrocos, devido ao problema do Sahara Ocidental e ao alegado apoio da Mauritânia à Frente Polisário, tende a dificultar aquela tarefa.

Uma preocupação é, no entanto, comum aos Estados da UMA : todos temem uma possível marginalização pela Europa comunitária e todos sabem que, só pela via da integração regional conseguirão estabelecer formas de cooperação duráveis.

Tanto Marrocos como a Tunísia estão hoje na vanguarda dos laços euro-magrebins com a recente conclusão dos Acordos de Associação. Porém, estão também conscientes que, enquanto a Argélia não estabilizar, a UMA não avançará, nem internamente nem em direcção à União Europeia.

De forma algo surpreendente, um novo elemento foi introduzido em 1995 quando o Egipto apresentou a sua candidatura à organização. Apesar desta possibilidade ter sido objecto de discussão com as

(³) in «Le Matin du Sahara et du Maghreb», 22 Junho 1996

autoridades marroquinas, a iniciativa foi recebida com reticências entre os cinco membros da UMA. Tanto o governo tunisino como argelino colocaram sérias reservas perante aquela possibilidade. No entanto, e ao mesmo tempo, Rabat encara a presença egípcia como um elemento dissuasor da tendência hegemónica argelina e a Argélia e Tunísia não se arriscam a ofender o regime de Mubarak já que todos partilham dos mesmos receios pelo radicalismo e terrorismo islâmico. A Líbia, por sua vez, tem tido no Cairo um moderador no âmbito do embargo internacional aplicado a Trípoli. O Egipto, através do seu Embaixador em Rabat, fez questão de frisar que partilha das preocupações de segurança com Marrocos e que não reconhece a Frente Polisário. O eixo Rabat-Cairo tende a assumir uma crescente importância regional, podendo contribuir seriamente para a adesão egípcia ao espaço da UMA a médio-prazo.

As razões que motivaram a candidatura egípcia não são ainda claras, parecendo aparentemente um contrasenso face aos cada vez menores progressos da UMA. No entanto, parcialmente serão devidas a interesses geopolíticos já reafirmados que apresentam o Egipto como uma potência regional no Médio Oriente e, em simultâneo, como um Estado mediterrânico com interesses no Magrebe. Importante também é o facto do Magrebe e da UMA se assumirem potencialmente como uma ponte para a Europa, sobretudo numa altura de reestruturação da política mediterrânica comunitária e no pós-Conferência de Barcelona.

III. RELAÇÕES EUROPA – MAGREBE

As relações institucionais entre a Comunidade Europeia e a região mediterrânica tiveram o seu início nos anos 60. Em 1972, a Comunidade Europeia adoptou a Aproximação Global Mediterrânica, segundo a qual os acordos concluídos com os países da bacia mediterrânica deveriam ser parte de uma aproximação global e equilibrada, beneficiando de um tratamento autónomo do restante continente africano. Este sistema consubstanciou-se nos Acordos de Cooperação, que envolviam o livre acesso à comunidade para os produtos industriais, acesso

preferencial para os agricultores (consoante o país destinatário) e acções de cooperação em diversas áreas. Em 1973, iniciam-se negociações paralelas com o Magrebe central (Tunísia, Argélia e Marrocos), que vieram a culminar com a assinatura dos acordos em 1976.

Esta política deveria ser acompanhada por um processo de integração semelhante na região magrebina, a melhor forma de comprometer os Estados da margem sul num processo de aproximação mútua. Constatada a ineficiência daquela abordagem, foi formalizada pelo Conselho de Estrasburgo (1989) a necessidade de mudar de novo, tendo presente a importância da região mediterrânica para o futuro da Europa – paralelamente à nova política em relação à Europa Oriental. Um ano depois, era adoptada a Política Mediterrânica Renovada,⁽⁴⁾ supostamente para vigorar entre 1992 e 1996.

Em Junho de 1992, o Conselho Europeu de Lisboa reconhecia a necessidade de fortalecer as relações entre a União Europeia e a região mediterrânica. Dois anos depois, em Corfu, a Comissão foi convidada a esboçar um plano de acção «a favor da paz, estabilidade, segurança e do desenvolvimento socio-económico da região». De forma implícita, estava reconhecida a insuficiência da Política Mediterrânica Renovada⁽⁵⁾. O conceito de Partenariado Euro-mediterrânico foi então introduzido, concebido numa perspectiva evolutiva e incluindo, desde logo, a criação de um espaço económico euro-mediterrânico. O primeiro passo é constituído pelo estabelecimento de uma zona de comércio livre abrangendo inicialmente a Argélia, Tunísia, Marrocos e o Egipto, isto é,

(4) Ver «Cooperação Económica com os países do Magrebe», Parecer do Comité Económico e Social, Bruxelas, 24 de Setembro de 1992; «A política Mediterrânica da Comunidade Europeia», Relatório da Secção das Relações Externas, da Política Comercial e do Desenvolvimento, Relator: Andrea Amato, Bruxelas, 26 de junho de 1989; «A política Mediterrânica da Comunidade Europeia», Segundo aditamento a Parecer do Comité Económico e Social, Bruxelas, 27 de Novembro de 1991; «Cooperação Económica com os países do Magrebe», Parecer do Comité Económico e Social, Relator: Andrea Amato, Bruxelas, 24 de Setembro de 1992.

(5) A Política Mediterrânica Renovada, prevista para vigorar entre 1992 e 1996, assentava no acompanhamento do processo de reequilíbrio económico dos países da região, a promoção do investimento privado, o aumento dos financiamentos bilaterais e comunitários, a melhoria do acesso ao mercado comunitário e a intensificação do diálogo económico e político entre as partes. Os montantes estipulados para a cooperação financeira rondavam os 1300 milhões de ECU's. Apesar da sua ineficiência, posteriormente reconhecida, o empenhamento financeiro da Comunidade em 1992-96 aumentou 270% quando comparado com o período 1986-91.

a vanguarda árabe dos chamados Países Terceiros Mediterrânicos (PTT). Para a Comissão, este objectivo deveria ser alcançado dentro de 15 anos (2010).

A concessão de pacotes de auxílio financeiro é considerada fundamental para a implementação de tais objectivos tendo em vista a modernização económica da região – 5500 milhões de Ecus (1100 milhões de contos) durante o período 1995-99 para o conjunto dos PTT, exceptuando a Albânia e ex-Jugoslávia. Quatro razões estiveram na base da revisão da política mediterrânica da UE: o fraco nível de desenvolvimento da região; o acelerado crescimento demográfico (2% ao ano); a inexistência de mão-de-obra qualificada; a constatação de elevados índices de analfabetismo; por último, tradições culturais e sociais que dificultam a mudança, intimamente relacionadas com a crise de legitimidade do poder político, notória no aparecimento de movimentos políticos de base religiosa e integrista^(*).

Na Cimeira de Essen, em finais de 1994, os responsáveis comunitários expressaram, pela primeira vez em público, a sua preocupação face «à emergência de forças extremistas e fundamentalistas» no norte de África. Aqui foram traçadas as grandes linhas de reforço da Política Mediterrânica, propostas pela Comissão europeia, tendo ficado decidida a realização de uma Conferência Euro-Mediterrânica para o segundo semestre de 1995.

A Conferência Euro-Mediterrânica de Barcelona, que teve lugar nos dias 27 e 28 de Novembro de 1995, visou sobretudo a elaboração de um plano de acção comum destinado a proteger os investimentos dos dois lados do Mediterrâneo e a empreender medidas de cooperação agrícola e ambientais, num contexto de «segurança cooperativa». De forma genérica, a conferência concentrou-se em três grandes volets: o volet político e de segurança, tendo em vista definir um espaço comum de paz e estabilidade; um volet económico e financeiro que inclui a criação de uma zona de comércio livre euro-mediterrânica até ao ano

(*) Ver John Exposito, «The Islamic Threat – Myth or Reality?», Oxford University Press, Oxford, 1992; Pedro A. R. Esteves, «O Grande Magrebe – análise contemporânea», Centro de Estudos do Magrebe. Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 1996; e François Burgat, «L'Islamisme au Maghreb», Petite Bibliothèque Payot, Paris, 1995, entre outros.

2010; por último, um volet social e humano, incidindo sobre auxílio humanitário e outras carências sociais da região.

A ideia da realização da Conferência Euro-Mediterrânica visou, sobretudo, restabelecer o prestígio da Europa na região do Magrebe e Machreque, tendo a União Europeia tornado claro que os Estados Unidos, a Rússia e os Estados do Golfo não seriam convidados. Pretendeu-se também tutelar e enquadrar as várias iniciativas comuns no âmbito de uma «zona de prosperidade partilhada» pelas duas margens do Mediterrâneo. Dos países da UMA, a Líbia foi excluída do processo devido ao conhecido problema que a opõe, sobretudo, à Inglaterra (Caso de Lockerbie) e às sanções internacionais de que é alvo, na sequência das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, anualmente renovadas desde 1992. A Mauritânia, por sua vez, por se tratar de um Estado ACP (África, Caraíbas e Pacífico), enquadrando-se no tratamento específico desse regime, participou sob o estatuto de observador na condição de Estado – membro da União do Magrebe Árabe.

Os resultados da Conferência de Barcelona não são ainda palpáveis e o próprio processo de follow-up (através das várias reuniões do grupo de Altos-Funcionários de ambos os lados) não trouxe, até hoje, novidades de fundo. Em Abril de 1997, a Conferência Mediterrânica de Malta, que reuniu os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos 27 países participantes, acabou igualmente por ser dominada pelo processo de paz do Médio Oriente.

A efectividade do processo lançado em Barcelona encontra-se, assim, numa fase expectante: por um lado, a Europa e o Magrebe estão pendentes dos desenvolvimentos da situação argelina que, ao contrário do que alguns esperavam, não tem demonstrado sinais de abrandamento da violência que opõe os movimentos integristas islâmicos e o regime do Presidente Liamine Zeroual; por outro, existe uma forte carga de expectativa sobre o pleno funcionamento do Gazoduto Magrebe-Europa, inaugurado no sul da Argélia em Setembro de 1996 e envolvendo 1400 km de tubagem e 2.3 biliões de dólares de investimento, introduzindo assim uma interdependência física entre as duas margens do Mediterrâneo.

O clima actual das relações euro-magrebina não pode ser considerado o mais favorável, apesar do crescente interesse da Europa do Sul

numa genuína aproximação. Não só os Estados do Magrebe acusam a União Europeia de protecção ao não ceder no que toca à abertura do respectivo mercado aos produtos agrícolas e manufacturados (têxteis) da região e de não contribuir o suficiente em termos de ajuda financeira para a região⁽⁷⁾ como expressaram recentemente a sua indignação face à iniciativa de criação da Euroforça de Reacção Rápida (EUROFOR)⁽⁸⁾ no âmbito da União Europeia Ocidental (UEO), uma força militar de prevenção constituída por França, Itália, Espanha e Portugal. Esta iniciativa foi recebida por reacções mais surrealistas, como a do Coronel Kadhafi,⁽⁹⁾ mas o tom dominante foi de incompreensão e protesto.

Se é um facto que existe igualmente uma aproximação, de cariz predominantemente económico, por parte dos países da Europa Central à região mediterrânica – casos da Alemanha, Bélgica ou Holanda – a verdade é que, politicamente a União Europeia, no seu todo, continua sem uma iniciativa convincente em relação aos conflitos reais ou potenciais na região magrebina. Este cenário é visível não só nos casos do Sahara Ocidental, Ceuta ou Melilla, mas sobretudo no que toca ao problema argelino.

Até hoje apenas o governo italiano apelou a uma iniciativa comunitária no sentido da resolução de um conflito que terá vitimado um número superior a 50 mil pessoas, grande parte em circunstâncias particularmente chocantes, e da restauração dos direitos humanos, liberdade e democracia. A reacção do governo argelino foi violenta, aconselhando a Itália a não «interferir» nos assuntos internos argelinos.

(7) A ajuda financeira da Comunidade aos países magrebins é, de facto, modesta se comparada com o volume de auxílio global europeu (3% do conjunto das subvenções públicas acordadas para os países terceiros entre 1979 e 1987) ou com o financiamento concedido aos Estados ACP e PECO respectivamente (2,4 Ecus para a região mediterrânica contra 4,7 para os ACP e 6,8 para os PECO). Sobre esta matéria, ver Bichara Khader, «Le Grand Maghreb et L'Europe – Enjeux et Perspectives», Publisud-Quorum-Cermac, Paris, 1995.

(8) A EUROFOR foi criada formalmente em 9 de Novembro de 1996, prevendo-se que venha a contar com 10 mil homens, podendo alargar-se até aos 15 mil em caso de necessidade. Tanto a Eurofor como o seu equivalente marítimo, EUROMARFOR, podem ser colocados à disposição da NATO, em caso de necessidade.

(9) O dirigente líbio acusou a UEO de declarar guerra ao mundo árabe com a criação da EUROFOR.

De facto, face à própria relutância do regime de Liamine Zeroual, os governos europeus encontram-se cépticos quanto a um envolvimento num conflito interno que poderia facilmente internacionalizar-se em proporções muito mais gravosas que aquelas até hoje conhecidas em França, sobretudo para os países europeus com consideráveis comunidades imigrantes magrebins⁽¹⁰⁾. A Europa tem delegado implicitamente a iniciativa na França, o antigo poder colonial na Argélia, sua zona de influência histórica, que por seu lado, não tem sabido encetar um diálogo transparente com todos os actores da crise argelina, desde o governo e presidência da República até aos partidos políticos da oposição legal e, inevitavelmente, a Frente Islâmica de Salvação. Sintoma das hesitações do Presidente Chirac e do governo são as iniciativas e apelos que tem surgido da parte de responsáveis políticos e figuras destacadas da sociedade civil, pressionando Paris a impôr uma solução ao governo argelino. O dirigente socialista francês Lionel Jospin, que acusou o governo de Juppé de prestar um «auxílio cego» a Argel, e o antigo Presidente Giscard D'Estaing foram duas das figuras públicas francesas que contestaram a política oficial face à crise argelina.

Neste contexto de indecisão da parte do Estado «pivot» no relacionamento euro-magrebino,⁽¹¹⁾ os restantes Estados europeus do sul têm evitado tomar iniciativas neste sentido, temerosos também de melindrar o próprio Estado francês e de minar uma certa unicidade da Europa do sul em relação à abordagem magrebina. Portugal, um país com passado e relações históricas com o mediterrâneo ocidental mas sem passado colonial na região, e não pertencendo geograficamente ao Mediterrâneo, partilha das esperanças e preocupações da região, assumindo-se como culturalmente e «geopoliticamente» mediterrânico.

As relações luso-marroquinas têm protagonizado um significativo incremento em termos diplomáticos, com a realização de uma Cimeira

⁽¹⁰⁾ São os casos particulares da França (1.5 milhão de imigrantes magrebins), Bélgica (142 mil), Holanda (130 mil) ou ainda Alemanha, Itália, Espanha e mesmo Portugal.

⁽¹¹⁾ A visão de que a França constitui o «Estado-pivot» no Magrebe deixa do ponto de vista económico, alguma margem de dúvida quando a média do investimento francês no Magrebe central e Egipto não ultrapassa os 0,6% do total do seu investimento estrangeiro.

anual – a segunda teve lugar no Porto em Julho de 1996 – mas ainda sem expressão num conjunto de outras áreas. Também com os dois outros países do Magrebe central tem havido lugar a uma lenta aproximação, marcada sobretudo nesta fase inicial, por algumas medidas de carácter simbólico, sendo de destacar a inauguração em Portugal do Gazoduto Magrebe-Europa, no mês de Fevereiro deste ano, donde resulta a importação de gás natural argelino, e o crescente nível de exportações portuguesas para a Tunísia. Não pode ser secundarizado o facto da MINURSO se encontrar, pela segunda vez, sob o comando de um oficial português.

Por essas razões, e também porque o peso económico português na região é ainda reduzido, as iniciativas nacionais junto do Magrebe são, regra geral, encaradas com seriedade pela parte árabe. Tendo por base estes pressupostos, poderia Portugal fortalecer a sua presença na região através de uma iniciativa política autónoma, não rivalizando com outros países do sul europeu, mas complementando e fortalecendo os esforços europeus até hoje tomados em relação, por exemplo, à crise argelina.

IV. A RESPOSTA DA MARGEM SUL

Após uma certa euforia nos dois primeiros anos de existência, a UMA parece agora congelada, dependente da resolução de conflitos regionais sem fim à vista. O 8º Aniversário da organização, celebrado em Fevereiro deste ano, motivou um conjunto de declarações formais de confiança no futuro da UMA mas nada mais surgiu para além dos discursos dos estadistas magrebinos. Assim, o Presidente argelino reafirmou a sua «determinação a continuar a conjugação de esforços com todos os seus parceiros para que o adquirido magrebino seja preservado», sublinhando que os «constrangimentos» que pesam actualmente sobre a organização são de natureza «conjuntural» e «passageira». Também o Presidente tunisino Ben Ali se pronunciou no mesmo sentido, considerando o processo de integração regional como uma «opção nacional prioritária» e «sem alternativa». O monarca alauita, Hassan II, frisou também a firme vontade de Marrocos em encontrar a

«plena eficácia» da organização⁽¹²⁾. Porém, o momento não trouxe qualquer iniciativa de relevo com vista a reanimar o ritmo da integração magrebina.

Parece inquestionável que a crítica de falta de iniciativa que pode ser dirigida à Europa, também se pode aplicar aos países magrebinos. É clara a preocupação dos vários regimes em não melindrar os movimentos integristas dos respectivos vizinhos, temerosos de uma possível exportação da contestação «fundamentalista» para o interior das suas fronteiras. Esta postura aplica-se a todos os países da UMA, já não constituindo excepção a Líbia ou mesmo Marrocos. O regime de Kadhafi é, periodicamente, abalado por manifestações populares anti-regime, de carácter crescentemente integrista. Marrocos começa também a demonstrar sinais preocupantes, sobretudo junto dos meios universitários, terreno fértil para o aparecimento deste tipo de contestação⁽¹³⁾.

Neste contexto, os estadistas do Magrebe parecem não querer arriscar no avanço do processo de integração regional enquanto persistirem os pólos de instabilidade regional referidos. A grande questão resulta assim dos efeitos esperados da pressão europeia sobre a região e da nova abordagem comunitária, assente numa parceria estratégica nascida da conferência de Barcelona que se espera mais eficaz que a anterior política mediterrânica. Também a iniciativa da criação da EUROFOR demonstra que a Europa se considera afectada pelos focos de instabilidade e ameaças à segurança mediterrânica, o que, pode afirmar-se, constitui uma faca de dois gumes: por um lado, apresenta-se como parceiro na manutenção da estabilidade regional, mas por outro, assume-se como actor regional autónomo, avançando unilateralmente com iniciativas militares.

Diversos analistas defendem a ideia da realização e institucionalização de uma Conferência de Segurança e Cooperação no Mediter-

⁽¹²⁾ in «Le Matin du Sahara et du Maghreb», 19 e 21 Fevereiro 1997.

⁽¹³⁾ Em Janeiro deste ano, distúrbios ocorreram em várias universidades marroquinas, reclamando uma maior religiosidade no ensino e sistema educativo do país, levando o governo, numa medida sem precedentes, a adoptar uma postura abertamente repressiva. Num Despacho conjunto, envolvendo quatro Ministérios, foram anunciadas medidas de controle e fiscalização sobre os movimentos dos estudantes universitários.

râneo, proposta pela primeira vez em 1990, pelo Ministro dos Estrangeiros espanhol. Porém, o processo de Barcelona veio tomar espaço de manobra a esta ideia que, pela sua amplitude, correria o risco de não passar de mais um fórum de debate sem consequências e metas concretas.

A última palavra continuará sempre a pertencer ao Magrebe e respectiva capacidade para cumprir os compromissos regionais e internacionais e de compreender que a integração transmediterrânica pode favorecer o desenvolvimento económico do Magrebe e evitar que o modelo de cooperação-partenariado se transforme numa fórmula de cooperação-dominância.

A Europa não poderá impôr nem o ritmo da integração regional nem o modelo de cooperação. Muito menos pertencerá a países não magrebinos a descoberta da fórmula da solução para o problemas da região. Porém, o Magrebe deverá atentar numa lição que a História já ensinou: a incapacidade de uma das partes tende a ser substituída pelo voluntarismo da outra parte, quando os efeitos dessa inépcia constituem elementos regionais desestabilizadores. Desde o processo de descolonização que esta fórmula nunca esteve tão próxima de se tornar realidade no cenário mediterrânico.

Pedro A. R. Esteves

***Perspectivas para a cooperação militar portuguesa
com os países africanos em desenvolvimento (1.ª parte)***

Victor Madeira Santos

Resumo

A estrutura desta monografia articula-se em três Partes. À primeira, de análise prospectiva, explora o enquadramento histórico, as condicionantes externas, os conceitos e princípios fundamentais que estão na base da cooperação para o desenvolvimento. Tratando-se de um contexto que envolve a participação de forças militares, esta Parte tem também em conta o debate em curso sobre as novas Missões e responsabilidades internacionais para as Forças Armadas portuguesas.

A Segunda, procura compendiar alguns dos princípios orientadores, metodologias de gestão e ferramentas de trabalho utilizadas nos projectos de cooperação para o desenvolvimento «tradicionais» e adaptá-los à especificidade dos projectos de Cooperação Técnico-Militar. A terceira, avança alguns cenários possíveis para a «Cooperação Militar», na perspectiva de um maior envolvimento das forças armadas portuguesas nos processos de manutenção e consolidação da paz em África e na prevenção de conflitos violentos.

INDICE

Prefácio

Capítulo I – Introdução

1. Um sistema internacional em mudança.
2. As novas missões para as Forças Armadas portuguesas nos anos 90.

Capítulo II – A «Ajuda Pública ao Desenvolvimento»

1. Breve retrospectiva histórica.
2. Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária na União Europeia.
3. As tendências dominantes da Ajuda internacional no momento actual.

Capítulo III – A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

1. Caracterização geral.
2. A Cooperação com os PALOP.
3. Gestão da cooperação e estruturas administrativas.
4. Contexto orçamental.
5. Programação da cooperação.
6. Perspectivas para o futuro.
7. A Cooperação Técnico-Militar com os Países em Desenvolvimento.

Capítulo IV – Uma nova abordagem da Cooperação

1. A «Cooperação descentralizada».
2. O contexto político-militar.
3. Cooperação descentralizada e Geminação institucional.
4. Geminação de organizações no domínio técnico-militar.

Capítulo V - Conceitos, técnicas e mecanismos fundamentais da «Ajuda para o Desenvolvimento»

1. A Cooperação Técnica.
2. A Assistência Técnica.
3. Modalidades de Assistência Técnica.
4. Projectos específicos de Cooperação Técnico-Militar.

Capítulo VI – Perspectivas para a cooperação no domínio militar

1. Contexto geo-político e estratégico.
2. Uma nova «Agenda» para a cooperação portuguesa ?

Bibliografia

«Nos últimos cinco anos, militares portugueses, na medida dos nossos recursos e interesses, têm participado em operações de paz e humanitárias, sob a bandeira nacional ou sob a bandeira das organizações de segurança de que somos país membro. Um empenhamento externo sem precedentes que se justifica pela aceleração das interdepêndencias e a consequente criação de novos espaços políticos, comunidades e alianças estruturais em que os Estados se integram.

Paralelamente, cresceu e estruturou-se a cooperação técnico-militar com os países lusófonos de África, evidenciando a tendência para um outro cruzamento de destinos que a história justifica e sustenta.»

António Figueiredo Lopes ⁽¹⁾

«A Assistência, a Reabilitação e o Desenvolvimento devem fazer parte de um *continuum*.....»

Boutros Boutros-Ghali⁽²⁾

PREFÁCIO

Um novo enfoque para a cooperação militar com os países africanos em desenvolvimento: Uma «Cooperação Estruturante»

O número crescente de conflitos violentos que eclodiram desde o fim da guerra fria, com especial incidência na África Sub-Sahariana, afetando sobretudo as populações civis, representa um enorme desafio para a comunidade internacional. As causas subjacentes a tais tragédias humanitárias radicam-se frequentemente em problemas estruturais de carácter económico e social⁽³⁾.

Por outro lado, no mundo post guerra fria, situando-se cada vez mais os cenários de actuação da «*Ajuda Internacional para o Desenvolvimento*» na trágica confluência entre a guerra e a pobreza, uma das lições mais decisivas que podem ser extraídas da experiência de mais de

⁽¹⁾ in Apresentação da publicação “**Paz e Cooperação**”, edição do Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, Julho de 1995.

⁽²⁾ Secretário-Geral da ONU (1991-1996).

⁽³⁾ Os «*deep-rooted conflicts*».

meio século de cooperação com os países do Terceiro Mundo é a de que os modelos conceptuais que estavam subjacentes às soluções tradicionais já não permitem caldear no mesmo cadinho o elevado número de variáveis e condicionantes associados à complexidade e delicadeza das situações políticas, étnicas, sociais e económicas em que se inserem.

Essa foi uma das razões geralmente apontadas para os resultados desanimadores da «Ajuda» prestada a alguns dos países que mais dela necessitavam, em termos de pobreza e sub-desenvolvimento.

A Cooperação Técnica é precisamente uma das áreas em que a introdução de melhorias nos seus mecanismos de concepção e de execução mais se poderia traduzir em benefícios substanciais para os países e populações recipientes.

Para além disso, o facto de poderem decorrer ao mesmo tempo⁽⁴⁾ num determinado país em situação de crise ou de emergência, operações de «Ajuda Humanitária», programas de «Reabilitação» e programas de «Desenvolvimento», dificulta enormemente a coordenação operacional entre os diferentes agentes envolvidos, com consequências por vezes dramáticas no desenrolar das intervenções internacionais. Estes foram nos últimos anos os casos, entre outros, da Etiópia, da Somália, do Rwanda/Burundi, de Angola, de Moçambique e da Libéria.

Nessas circunstâncias de elevada complexidade, importa encontrar os elementos básicos de um modelo ideal e viável de articulação e complementaridade entre «actores» multinacionais de diferentes naturezas (Agências bilaterais e multilaterais, ONGs, Forças Militares de diversas origens, Fundações, Igrejas, etc), quando integrados em «*plataformas conjuntas*» de intervenção humanitária (as novas «parcerias da manutenção da paz»)⁽⁵⁾.

(4) Na esteira da doutrina de Boutros-Ghali, a Comissão Europeia sugeriu que o termo «*continuum*» seria mais adequado a essa situação, refletindo o facto de as operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento se poderem realizar simultaneamente no mesmo país.

(5) Só como exemplo, as forças da UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia II*) envolveram tropas oriundas de 35 países (a guerra do Golfo envolveu apenas 18 países). Os problemas logísticos, de cadeias de comando e de comunicação inter-forças e destas com as ONG e as OIGs presentes no terreno acentuaram, por um lado a impreparação da maior parte dos países para participar neste tipo de operações e, por outro, a incapacidade dos departamentos das Nações Unidas (Department of Peacekeeping Operations, Department of Humanitarian Affairs, Department of Political Affairs, etc) para assegurar a partir de New York a coordenação e o controlo operacional das intervenções.

Esta conjugação de diferentes agentes, filosofias, técnicas e «modus operandi», levou à necessidade de se harmonizarem conceitos e doutrinas, e de se estudarem formas de proceder à sua interligação e sinergia em modelos de planeamento estratégico e de coordenação operacional exequíveis, apropriados aos teatros de actuação africanos.

Metodologicamente, trata-se de encontrar um sistema de análise global, partindo do pressuposto de que se trata de um conjunto indivisível que não pode ser explicado pelas suas diferentes componentes, consideradas de forma isolada.

A montante, no plano das políticas e estratégias de desenvolvimento, a constatação de que o desenvolvimento económico não era por si só condição suficiente para prevenir automaticamente a eclosão de conflitos violentos alertou a comunidade internacional para a crescente interdependência entre factores como o desenvolvimento sustentável, a democracia, o respeito pelos direitos do homem, a viabilidade das estruturas políticas, a pacificação social e a protecção do meio ambiente, e para a sua importância como meios de assegurar que os ajustamentos estruturais de transição e de mudança para um mundo «global» se processem de forma pacífica e sem perdas de vidas humanas.

Esta situação de «estabilidade estrutural» é hoje o objectivo final a atingir na cooperação com os países africanos⁽⁶⁾.

Por último, no actual momento histórico, qualquer abordagem global da «Cooperação Militar» não se pode alhear da reflexão em curso em Portugal sobre o «Conceito estratégico de Defesa Nacional» e sobre o novo tipo de missões e responsabilidades em tempo de paz para as Forças Armadas, bem como das implicações para o seu processo de reorganização e modernização institucional, no sentido de as dotar das estruturas e mecanismos adequados ao desempenho dessas novas atribuições em ambiente multinacional.

(6) Este conceito recentemente introduzido no léxico da cooperação para o desenvolvimento pretende sintetizar as conclusões de uma análise minuciosa das causas profundas dos conflitos africanos. Partindo do pressuposto de que o subdesenvolvimento não é o único germe para a eclosão de conflitos violentos, o conceito de «**estabilidade estrutural**» pretende interligar o desenvolvimento sustentável, a democracia e o respeito dos direitos humanos com a existência de estruturas políticas viáveis, condições sociais sólidas e níveis ambientais adequados, o que deverá permitir a gestão dos processos de mudança sem desencadear conflitos violentos.

«Les données géopolitiques ont subi de profondes modifications. Depuis la fin du monde bipolaire, la problématique de la sécurité européenne doit être entièrement réétudiée. Les défis politiques et militaires du 21ème siècle et les risques inhérents constituent les éléments de base d'un concept stratégique. Le concept se caractérise par la volonté de participer à la gestion de crises au sein d'organisations internationales.»⁽⁷⁾.

«O envolvimento das nossa Forças Armadas em acções de cooperação técnica com as Forças Armadas dos Países Lusófonos gera forte estímulo e mobilização aos militares portugueses, que podem encontrar aí uma via complementar para a sua plena realização profissional»⁽⁸⁾.

CAPITULO I

Introdução

1. UM SISTEMA INTERNACIONAL EM MUDANÇA

O mundo contemporâneo foi nos últimos anos palco de profundas mudanças. Desde 1989, produziram-se mudanças políticas no sistema internacional a um ritmo vertiginoso: a Alemanha foi reunificada com o consequente desaparecimento da RDA e do muro de Berlim; o Pacto de Varsóvia foi dissolvido permitindo a liberdade de acção e de alianças dos países do Centro e do Leste europeus; os antigos países satélites da URSS recuperaram a sua soberania; a própria União Soviética desapareceu para dar lugar à emergência da Rússia como potência regional e a um conglomerado de Repúblicas independentes de problemática coexistência; a União Europeia alargou-se e procura uma União Política que inclua uma identidade europeia de segurança e de defesa; com a

⁽⁷⁾ Apresentação e tema do Colóquio sobre os meios e missões futuras das Forças Armadas belgas, organizado pelo Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelas, 27 de Outubro de 1993.

⁽⁸⁾ Excerto do discurso do então Ministro da Defesa, Dr. Fernando Nogueira, numa intervenção realizada no Instituto da Defesa Nacional em 16 de Outubro de 1992 acerca da CTM.

retração política e militar a nível global verificaram-se substanciais progressos no controlo dos armamentos de todos os tipos; por todo o lado, apesar do crescente fundamentalismo religioso, desapareceu a antiga hostilidade ideológica para com o Ocidente.

No campo militar assistiu-se também a um repensar das estratégias e conceitos operacionais de há muito consolidados na Aliança Atlântica e responsáveis durante tantos anos pela paz e segurança na Europa.

Em contraste, todavia, com a proeminência da ameaça militar do passado, o ritmo acelerado das mudanças na conjuntura internacional e o aparecimento de novos e diversificados riscos para a segurança, de tipo transnacional, introduzem factores de incerteza ainda insuficientemente avaliados e que sombreiam o horizonte do actual sistema de relações internacionais. A grande criminalidade internacional organizada, o branqueamento de capitais, o tráfico de drogas, o contrabando de armas de grande capacidade de destruição, o tráfico de materiais nucleares ou o terrorismo internacional são apenas alguns exemplos desses novos «flagelos globais».

A par de todos estes fenómenos, as assimetrias de desenvolvimento e o alargamento do fosso Norte-Sul provocaram o avolumar de novos factores de risco resultantes do subdesenvolvimento, da pobreza e da guerra: a «bomba demográfica», a pobreza e a miséria extremas, a desigualdade de oportunidades e a exclusão social, a insegurança alimentar, o sectarismo étnico e religioso, as rivalidades fraticidas e os genocídios étnicos os milhões de refugiados e deslocados, os fluxos migratórios descontrolados e massivos, as novas doenças transmissíveis e as pragas são germe de permanente instabilidade social e política e catalizadores de conflitualidade de rara violência⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Thomas Hobbes (1558-1679) no seu «*Leviathan*» (1651) descrevia esta situação de caos permanente provocado pelos conflitos humanos: «Whatsoever therefore is consequent to a time of war, where every man is enemy to every man, the same is consequent to the time, wherein men live without other security, than what their own strength, and their own invention shall furnish them withall. In such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth, no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving, and removing such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts, no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short.».

A intensidade e periculosidade destas ameaças merecem atenção crescente da comunidade internacional e fazem hoje parte integrante das «agendas» de todos os *Fora* mundiais⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, desde o fim da guerra fria, a intensificação das situações de emergência envolvendo populações deslocadas em razão de conflitos ou da derrocada dos sistemas ecológicos ou sócio-económicos,⁽¹¹⁾ conduziram as Agências Internacionais Humanitárias (UNHCR, UNICEF, OMS, CICR-Cruz Vermelha, etc) e as ONGs internacionais (CARE, Oxfam, «Médecins sans Frontières» (MSF), «Médecins du Monde», CARITAS, «Save the Children Fund», CONCERN, etc) a uma difícil encruzilhada, motivada pela sua incapacidade de fazer face à escala dos novos problemas sem se dotarem das estruturas e dos meios humanos, logísticos e financeiros apropriados ao papel que, por força das circunstâncias, foram obrigadas a assumir⁽¹²⁾. Só no Continente Africano, nos finais dos anos 80, contavam-se para cima de 8 milhões de refugiados e deslocados em razão de conflitos bélicos e das grandes secas de 1984/85. Nos últimos anos, o recrudescimento dos conflitos no Corno de África, na região dos Grandes Lagos e um

⁽¹⁰⁾ vg. **“Responder aos desafios a nível global”**, ponto II da Nova Agenda Transatlântica e do Plano de Acção Conjunta UE-EUA, aprovado na Cimeira entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, realizada em Madrid em 3 de Dezembro de 1995 (Documento 12296/95 Presse 356).

⁽¹¹⁾ Em 1995, 19 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir dos seus países por causa de perseguições ou actos de violência, das quais 7,3 milhões em África; 24 milhões de pessoas foram deslocadas no interior das fronteiras dos seus países por razões de conflitos ou catástrofes naturais. Em 1994, no decurso dos conflitos étnicos do Rwanda morreram perto de um milhão de pessoas, cerca de um oitavo da população do país.

As tragédias do Rwanda, Libéria, Afeganistão, ex-Jugoslávia, Somália, Angola ou Moçambique não são irrepetíveis e constituem uma fonte de permanente reflexão sobre os mecanismos de prevenção de novos desastres causados pelos conflitos humanos.

⁽¹²⁾ Mesmo o tradicional atavismo de certas organizações humanitárias de comprometer o aspecto imparcial e apolítico das suas intervenções com a presença ou o enquadramento de militares se tem desvanecido com a crescente dificuldade de prosseguir essas operações em condições mínimas de segurança e operacionalidade em teatros de grande complexidade. O Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICR), por exemplo, que sempre se recusou a qualquer colaboração com os militares invocando a perda de credibilidade do seu papel de intermediário neutral daí decorrente, foi forçado, no Líbano em 1980 e, mais recentemente, na Somália, a abandonar o seu rigor deontológico e a utilizar escoltas militares como meio de protecção das suas operações no terreno.

pouco por toda a África Central e Austral acresceram significativamente este número.

Esta situação obrigou também a uma reconceptualização do papel das intervenções humanitárias: estas podem, com efeito, combater os sintomas em caso de deflagração de conflitos graves, ou mesmo desactivar situações explosivas, mas não dispõem dos meios para resolver as causas desses mesmos conflitos⁽¹³⁾.

Os exemplos recentes das intervenções de forças das Nações Unidas na Somália («*Restore Hope*»), na Bósnia-Herzegovina (*UNPROFOR*), no Rwanda («*Operation Turquoise*») ou nos *Grandes Lagos*, demonstraram, de igual modo, que as missões de natureza humanitária se podem rapidamente converter em operações militares de natureza indefinida, nas quais o socorro humanitário se conjuga com acções de manutenção da ordem, de negociação político-diplomática e mesmo de uso da força militar⁽¹⁴⁾.

Nestas circunstâncias extremas, também a tradicional dicotomia entre operações de natureza civil e militar se esbateu face à gigantesca complexidade destes novos cenários de actuação⁽¹⁵⁾.

As formas de equacionar esta impressionante plétora de fontes de conflitos – pelas suas implicações nas políticas globais, regionais e nacionais de segurança e de defesa – só poderão ser encontradas através da alteração da postura estratégica tradicional, modelada ainda numa lógica de contenção e, ou, confrontação entre blocos ou «civilizações», para uma abordagem de tipo «integral».

⁽¹³⁾ Sobre este tema sugere-se a leitura da obra «*Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*» de Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse da Universidade de Bradford no Reino Unido (1996).

⁽¹⁴⁾ Os perigos de “*envolvimento*” no próprio conflito ou de “*politização*” são porém alguns dos riscos em que incorrem as Agências de ajuda humanitária e as ONGs. Com efeito, em situações de conflito aberto, a ajuda humanitária pode ser desviada para outros fins ou ser interpretada não apenas como salvando e preservando vidas humanas, mas também como uma forma de envolvimento no próprio conflito. Nalguns casos, os riscos de que os “senhores da guerra” se apoderem dos fornecimentos para impedir que os mesmos caiam nas mãos dos seus “inimigos” ou simplesmente para abastecer os seus próprios soldados, coloca importantes questões sobre a necessidade de protecção militar das vítimas e de colaboradores das agências de ajuda humanitária em certas situações.

⁽¹⁵⁾ Vg “*Interagency Cooperation - A regional model for Overseas operations*”, William W. Mendel e David G. Bradford. 1995.

Para ser exequível, esta deverá basear-se no reforço dos mecanismos de diálogo político e de cooperação entre Estados, organizações regionais e sub-regionais e agências multilaterais,⁽¹⁶⁾ no estímulo ao estabelecimento de contactos institucionais regulares entre organizações civis e militares e, finalmente, pelo repensar, em quase todos os quadrantes, das missões tradicionais, natureza, postura e dimensão das forças militares e da sua inserção no actual sistema de relações internacionais⁽¹⁷⁾.

2. AS NOVAS MISSÕES PARA AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NOS ANOS 90⁽¹⁸⁾

2.1. O quadro global

No plano estritamente militar, o relativo apaziguamento da tensão decorrente destas mudanças históricas – que tem caracterizado o «*ambiente estratégico*» da presente década – permitiu o crescente protagonismo

⁽¹⁶⁾ Num importante contributo para esta reflexão, a Comissão Europeia propôs numa Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (96) 153 final, de 30.04.96) sobre a interligação entre as Operações de Emergência, de Reabilitação e de Desenvolvimento («**Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD**»), uma «*hollistic approach*» (do grego «*hólos* - *toda*»), combinando medidas nas esferas política, económica, social e ambiental que facilitaria as «*linkages*» operacionais e institucionais entre os diferentes instrumentos internacionais utilizados nos domínios do desenvolvimento, da reabilitação e do auxílio humanitário (este documento resulta de um processo de consultas junto dos operadores e reflete algumas das Conclusões da «*Informal Workshop on ways of improving linkages between relief, rehabilitation and development*», que teve lugar em Bruxelas, em Outubro de 1995, organizada pelos serviços da DG VIII da Comissão Europeia).

⁽¹⁷⁾ William J. Olson na obra «*The New World Disorder: Governability and Development*», 1993, caracterizou a presente ordem internacional nos seguintes termos: «...the demand now extends to peacekeeping and peacemaking operations, internal security, refugee management on a colossal scale, development assistance, disease control and disaster relief, famine relief, and drug-control assistance. In essence, the demand is for the international community to substitute for local government, to deliver the basic goods of government to societies where all or most of the attributes of governance have failed or fallen into disrepute.»

⁽¹⁸⁾ Para definir essas missões, para além das fontes nacionais, importa ter presente as categorias definidas pela UEO no Conselho de Ministros de São Petersburgo em junho de 1992 («as Missões de Petersburgo»); auxílio humanitário; manutenção da paz; papel das forças de combate na gestão das crises e restabelecimento da paz.

e empenhamento das Forças Armadas em novas missões em tempo de paz⁽¹⁹⁾.

Hoje são vulgares imagens que testemunham a participação activa de militares em missões internacionais de ajuda humanitária, na resolução de situações de desastre ou de calamidade natural⁽²⁰⁾ ou, ainda, em missões de conservação do património ambiental e ecológico⁽²¹⁾.

A experiência colhida dessas missões demonstrou que nos momentos de crise a participação organizada, disciplinada e profissional de militares da Marinha, da Força Aérea e do Exército introduz uma nova dimensão técnica, reforça a confiança das populações sinistradas e acresce significativamente os meios de intervenção disponíveis (protecção, «*Search and Rescue*», transportes, comunicações de emergência, aprovisionamentos vários, evacuação e alojamento, assistência sanitária e hospitalar, serviços médico-cirúrgicos, fotografia aérea, etc.), permitindo limitar as perdas humanas e materiais.

Nesse contexto, tendo em conta a evolução do panorama geopolítico internacional e nos termos das missões que por lei lhes são cometidos,⁽²²⁾ os três Ramos das Forças Armadas portuguesas, no território nacional ou no exterior, tem tido um papel de grande relevo na prevenção, detecção e combate de incêndios florestais, no socorro às vítimas de acidentes ou catástrofes naturais, na busca e salvamento (SAR), na defesa dos recursos haliêuticos e fiscalização da ZEE, na prevenção e combate à poluição marítima, na evacuação de nacionais ou, ainda, na participa-

⁽¹⁹⁾ O «*proper soldiering*» de Michael Harbottle in «*New Roles for the Military*», Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Conflict Studies n.º 285, UK, Novembro 1995.

⁽²⁰⁾ Os «*Global relief duties*»: inundações, sismos, deslocações de terras, ciclones, erupções vulcânicas, etc.

⁽²¹⁾ Um dos exemplos mais citados destas novas missões de defesa do património ecológico e ambiental são os protagonizados pelos denominados «Eco-Batalhões» do exército indiano que enquadram militares e ex-militares no desempenho de tarefas de protecção do património ambiental nas áreas rurais e parques nacionais do Sub-Continente indiano.

No teatro Atlântico, a NATO passou também a incluir nas suas preocupações os novos «*environmental challenges*».

⁽²²⁾ Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - LOBOFA (Lei n.º 111/91, DR, I.ª Série A, n.º 198, de 29 de Agosto de 1991).

ção em operações multinacionais sob a égide das organizações internacionais⁽²³⁾.

A prontidão, disponibilidade e profissionalismo demonstrados nestas missões, constituíram valores indispensáveis e são instrumentos determinantes no apoio às populações e para a pronta resolução das situações de crise em interacção com os meios disponibilizados pelas autoridades civis⁽²⁴⁾.

2.2. O quadro doutrinal

Conceptualmente, como caracterizar, no entanto, estas novas tarefas e responsabilidades do ponto de vista técnico-militar?

A Constituição da República Portuguesa enuncia no seu artigo 275º as missões das Forças Armadas, incumbindo-as da defesa militar da República. A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas distingue, no seu Artigo 2º (*«Missões das Forças Armadas»*), a *«Missão Genérica»* das FA (*«assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaça externa»*) das *«Missões Específicas»*. Estas últimas integram, por um lado, a satisfação dos compromissos internacionais assumidos no âmbito militar e, por outro, a colaboração em tarefas relacionadas com a *«satisfação das necessidades básicas das populações, inclusivamente em situações de calamidade pública que não justifiquem a suspensão do exercício de direitos.»*⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Esta evolução do ambiente internacional condiciona, como já foi referido, as vertentes fundamentais da acção estratégica do Estado em matéria de Defesa e que constam do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (o conceito estratégico em vigor foi definido na Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94, de 13 de Janeiro).

⁽²⁴⁾ v.g. *«A Protecção civil e a Defesa Nacional»*, por José A. Piedade Laranjeira, in Revista Nação e Defesa.

⁽²⁵⁾ Se compararmos o actual quadro normativo português com a evolução da doutrina militar prosseguida na Bélgica, um dos nossos parceiros da União Europeia, Aliança Atlântica e UEO, verificamos que também esta se pautou pela adaptação do *“Conceito Estratégico Militar”* aos novos circunstancialismos da situação internacional, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à natureza das potenciais ameaças externas no contexto do fim da guerra fria: Assim, num importante contributo para a teoria militar belga, o Almirante Verhulst (Colóquio que teve lugar em 1993 sobre os meios e missões futuras para as Forças Armadas do Reino da Bélgica, organizado pelo Institut Royal Supérieur de Défense), tipificou estas novas responsabilidades como *“Missões alternativas”* ou *“adicionais”* relativamente às *“Missões fundamentais”* das

2.3. Forças Armadas e Desenvolvimento

A interligação funcional entre as novas «*Missões internacionais*» de prevenção e resolução de conflitos e as tarefas de «Cooperação para o desenvolvimento» foi delineada pela primeira vez pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Boutros-Ghali (1991-1996), na sua inovadora doutrina sobre a «*Consolidação da paz após os conflitos*».⁽²⁶⁾

Com efeito, esta sublinha que, depois de terminado um conflito violento, as tarefas de consolidação da paz e de reabilitação podem assumir a forma de «*Projectos de cooperação*» que «unam dois ou mais países numa iniciativa de benefício mútuo, que deverá não só contribuir para o desenvolvimento económico e social mas também para aumentar a confiança, elemento fundamental da paz.»

Para exemplificar essa interligação, Boutros-Ghali, referiu projectos «em que os Estados uniriam esforços para desenvolver a agricultura, melhorar os transportes, o ensino, a utilização de recursos, os intercâmbios culturais e académicos, etc., com o fim último de evitar o reacender de conflitos.»⁽²⁷⁾.

Na esteira destas propostas das Nações Unidas, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, na 1891ª sessão do Conselho

Forças Armadas. As tarefas “*adicionais*” são as executadas pelas FA em apoio a valores “*não-essenciais*” e ligadas a interesses “*não vitais*” para o país.

Estas missões “*adicionais*” poderiam ainda subdividir-se em missões “*nacionais*” e “*internacionais*”: Incluem-se ns primeiras algumas das tradicionais «*Missões de Interesse Público*» e estão, como já foi referido, ligadas ao apoio da Nação em situações de emergência ou de catástrofe.

As “*Missões internacionais*” cobrem um largo espectro de actividades, desde as operações de tipo humanitário ou de protecção ambiental à gestão de crises, passando pelas operações de «*Restabelecimento da paz*», de «*Manutenção da paz*» e de «*Consolidação da paz depois dos conflitos*». Segundo este autor, um dos traços mais marcantes que caracteriza estas novas operações internacionais de manutenção e consolidação da paz consiste no significativo aumento, quantitativo e qualitativo, de tarefas militares e não militares.

⁽²⁶⁾ in “*Agenda para a Paz*” das Nações Unidas.

⁽²⁷⁾ Nalguns países, no entanto, a par destas actividades de desenvolvimento, a primeira prioridade para assegurar o restabelecimento dos circuitos económicos e sociais normais consiste em solucionar o grave problema das minas anti-pessoais disseminadas pelas zonas de combates. Estas últimas têm sido as principais responsáveis pela perda diária de vidas humanas e constituem a mais séria ameaça ao repatriamento de refugiados e pessoas deslocadas, ao cultivo de terras aráveis e ao funcionamento das infraestruturas básicas.

Assuntos Gerais, que teve lugar em Bruxelas, no dia 4 de Dezembro de 1995, deram especial relevo a esta interacção entre as estratégias de cooperação para o desenvolvimento e as acções de resolução de conflitos e de consolidação da paz. Nos termos da Acta final desta reunião (Documento 12294/95 Presse 354, com o título «*A diplomacia preventiva, a resolução de conflitos e a manutenção da paz em África – Conclusões do Conselho*»), estas deliberações constituem a base para a adopção ulterior de uma «Posição comum» sobre o problema dos «Conflitos africanos», a qual nos termos do Artigo J.2 do Tratado de Maastricht (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum), obrigará os Estados Membros da União a informarem-se mutuamente e a concertarem as respectivas políticas nessa matéria⁽²⁸⁾.

Aprofundando essa problemática, a Comissão Europeia desenvolveu, num documento de orientação posterior,⁽²⁹⁾ a tese de que, por um lado, mostrando-se o desenvolvimento económico por si só condição insuficiente para assegurar uma política eficaz de consolidação da paz e de prevenção dos conflitos; por outro, sendo o desenvolvimento sustentável, a democracia e os direitos do homem, a viabilidade das estruturas políticas, o apaziguamento da situação social e a protecção do meio ambiente objectivos interdependentes, a identificação de soluções para o problema requer uma abordagem de «tipo integral» que permita interligar de forma coerente todos estes elementos.

Segundo esse texto, «as ligações a «jusante» e a «montante» entre as operações políticas de desenvolvimento, de ajuda de emergência e de reabilitação constituem uma rede complexa de relações que deve ser analisada em função do quadro político global ou da política de planeamento estratégico, a qual constitui uma função dinâmica da situação específica de cada país ou região.».

(28) Note-se que a União Europeia fora asperamente criticada pelo seu alheamento da gestão das grandes intervenções no Continente africano, designadamente pela falta de coordenação na Somália, onde os países europeus intervenientes se submeteram aos *diktats* sucessivos dos Estados Unidos sob a forma de conduzir as operações, ou o isolamento da França durante a crise Ruandesa.

(29) Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho de Ministros de 6 de Março de 1996, com o título «*A União Europeia e o problema dos conflitos africanos: o restabelecimento da paz, a prevenção das crises e o futuro após as crises*» (SEC(96)332 final).

Nesse contexto, o «*continuum*» «Emergência/Reabilitação/Desenvolvimento (ERD)» não deve ser considerado de forma linear, requerendo uma abordagem multifacetada, baseada na situação real de cada país ou região em análise.»

Outra das ideias chave deste documento é a de que a «Consolidação da paz» constitui um elemento intrínseco das estratégias de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, propõe-se que os programas de ajuda financeira para o desenvolvimento da União Europeia, em especial os que resultam da Convenção de Lomé, possam contribuir decisivamente para combater as causas fundamentais das guerras africanas⁽³⁰⁾. Em síntese, o conjunto das tarefas de «Reabilitação»⁽³¹⁾ de países devastados por conflitos – como «*ponte*» entre a «Ajuda de Emergência» e a «Ajuda para o Desenvolvimento» – constituem o vector prioritário de intervenção operacional das Forças Armadas, pela contributo que estas podem dar para assegurar a continuidade dos processos de transição, desde o eclodir de crises graves até à retoma do desenvolvimento sustentável, em situação de segurança e de garantia de respeito pelos valores democráticos e liberdades fundamentais⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ Ainda no que respeita aos instrumentos de “prevenção de crises” em África, as iniciativas das Nações Unidas e da União Europeia no sentido da criação de “Sistemas de Alerta Precoce” («*Humanitarian Early Warning System*»), envolvendo mecanismos de informação, prevenção, planeamento e coordenação operacional das intervenções de cariz humanitário, poderão constituir uma das respostas da comunidade internacional à solução desta problemática. Para serem eficazes, porém, terão de contar com a participação da componente militar, integrada, directa ou indirectamente, em “plataformas de actuação” conjunta (coordenadas pela ONU, pela Organização de Unidade Africana ou por organizações sub-regionais), com as Organizações Intergovernamentais (OIG) especializadas, com as Organizações Humanitárias Civas (OHC), com as ONGs, com as Fundações políticas e o mundo universitário.

⁽³¹⁾ A “**Reabilitação**” pode ser definida como «uma estratégia global, dinâmica e intermédia de reforma e reforço institucional, de reconstrução e melhoramento das infra-estruturas e serviços, de apoio a iniciativas e acções das populações afectadas, nos domínios político, económico e social, com vista a restabelecer um desenvolvimento sustentável.» (in Comunicação da Comissão sobre a Interligação das Operações de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (ERDs)).

⁽³²⁾ Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse na obra «**Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict**», referem um duplo processo de, por um lado, “**militarização do humanitarismo**”, referindo-se à necessidade de assegurar protecção e meios logísticos às tarefas de ajuda humanitária e, por outro, de “**humanitarização dos militares**” no sentido do papel activo que estes podem assumir durante as intervenções humanitárias e para lá destas, ajudando a criar as condições mínimas de suporte para estabelecer um clima, após conflitos violentos, de “estabilidade estrutural” conducente ao crescimento económico e social sustentáveis (op. cit. pag 221 e 222).

Como veremos nos capítulos seguintes, a Cooperação Militar com os países em desenvolvimento, em especial com os cinco países africanos Lusófonos, integra este quadro de redefinição estratégica do papel das Forças Armadas portuguesas, constituindo um importante instrumento no apoio à política geral de cooperação para o desenvolvimento e de prevenção internacional de conflitos violentos⁽³⁾.

⁽³⁾ «The two major support roles for military forces are the provision of theatre-level logistics, and the establishment of a secure environment for non-military operations», Mats Berdal, Adelphi Paper 281, 1993.

«Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people.

Our aim should be to help the free peoples of the world, though their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing and more mechanical power to lighten their burdens. Only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people. Democracy alone can supply the vitalising force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair.»

Harry S. Truman⁽³⁴⁾

CAPITULO II

A «Ajuda Pública ao Desenvolvimento»

1. BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) teve a sua génese na segunda metade dos anos 40 nos programas de Fomento dos Territórios Ultramarinos lançados pelas potências coloniais no rescaldo da segunda Guerra mundial⁽³⁵⁾. Simultaneamente, o aparecimento das Instituições e

⁽³⁴⁾ Discurso inaugural do «*Act for International Development*», 1949.

⁽³⁵⁾ São exemplos dessa política o «*Colonial Development and Welfare Act*» de 1945, do Reino Unido e a criação em 1946 pela França do «*Fonds d'investissement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES)*».

Programas de Cooperação Económica, criados na mesma época sob os auspícios das Nações Unidas (FMI, Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, etc.)⁽³⁶⁾, mobilizou a opinião pública e sensibilizou a comunidade internacional para os problemas do desenvolvimento.

O «*Ponto Quatro*» do «Programa de Apoio ao Desenvolvimento» do Presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman (1945-53)⁽³⁷⁾, o «Plano de Colombo» para o Sudoeste asiático (*Council for Technical Cooperation in South and South-East Asia*) e o importante programa de ajuda financeira e técnica aos países situados na periferia do então Bloco comunista foram marcos importantes dessa época marcada por um profundo idealismo.

No Relatório «Lewis», publicado em 1951 sob a égide das Nações Unidas, é proposta pela primeira vez a criação de um Fundo financeiro especial das Nações Unidas vocacionado para o Desenvolvimento económico dos países «insuficientemente desenvolvidos» e de uma Sociedade Financeira Internacional (SFI) visando o investimento privado nesses países, a qual veio a ser formalmente instituída como filial do Banco Mundial em 1956.

Por outro lado, o Conselho Ecuménico das Igrejas lançou em 1958 nas Nações Unidas a ideia do «Objectivo 1%», segundo a qual pelos menos 1% do Rendimento nacional dos países ricos deveria ser consagrado a doações e a empréstimos em condições «liberais» a favor dos países sub-desenvolvidos.

Esta ideia foi retomada em 1961 pela Assembleia Geral das Nações Unidas aquando do lançamento da primeira «Década para o Desenvolvimento», em que se procurava atingir este objectivo quantitativo, o qual tem constituído, desde então, um dos paradigmas fundamentais da «Ajuda» internacional para o desenvolvimento.

(³⁶) Logo no **Preâmbulo da Carta das Nações Unidas**, os representantes dos 50 países presentes na Conferência de São Francisco de 1945, se declararam empenhados “em favorecer o progresso social e em assegurar melhores condições de vida num quadro de maior liberdade” e a “recorrer às Instituições internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos”.

(³⁷) O Presidente Truman propôs em 1949 um programa de ajuda ao desenvolvimento no “**Ponto Quatro**” (“*Act for International Development*”) do seu discurso de investidura, o qual foi aprovado pelo Congresso em 1950.

Na Europa Ocidental, o sucesso do Plano Marshall e da OECE⁽³⁸⁾ na reconstrução das economias levou a um crescente – e talvez excessivo – optimismo sobre as potencialidades da assistência financeira e técnica aos países pobres ou devastados pelos conflitos bélicos. Este entusiasmo inicial foi, porém, como veremos mais adiante, desmentido nas décadas seguintes pela realidade que emergia das análises e avaliações das políticas de Ajuda ao Desenvolvimento (nomeadamente sobre o seu impacto nos países africanos), em que o optimismo deu lugar a uma também excessiva desilusão⁽³⁹⁾.

Em 1960, por iniciativa do então Sub-Secretário de Estado de Eisenhower, C. Douglas Dillon, foi criado o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento, precursor do actual Comité da Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE, com a presença de Portugal como membro fundador.

O conceito de Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD) que ainda vigora, que assimila a APD às operações do sector público que tenham por objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e social dos países em desenvolvimento e que revistam a «natureza concessional», foi formulado na sua versão definitiva pelo CAD em 1972⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ No dia 5 de Junho de 1947, o General **Georges Marshall**, Secretário de Estado dos EUA, ofereceu aos países europeus a Ajuda financeira dos Estados Unidos para financiar a recuperação da economia europeia, na condição de que estes se “associassem para elaborarem em comum um **Programa de relançamento económico**”. Apenas os países da Europa Ocidental aceitaram esse plano (2ª Conferência de Paris de Julho/Setembro de 1947). No dia 16 de Abril de 1948 foi criada em Paris a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) com o mandato de administrar este plano de reconstrução da Europa. A OECE deu lugar em 14 de Dezembro de 1960 à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

A inserção do termo “**Desenvolvimento**” no nome da nova organização põe desde logo em evidência a nova dimensão conferida à cooperação internacional.

⁽³⁹⁾ v.g. por todos *«Repenser la Coopération Technique»*, Elliot J. Berg e Fakuda-Parr, Bureau Regional para África do PNUD, Ed. Economica, Paris 1994.

⁽⁴⁰⁾ A **ajuda no domínio militar** não é, regra geral, contabilizada como APD, exceptuando-se apenas os casos de perdão da dívida oficial.

2. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E AJUDA HUMANITÁRIA NA UNIÃO EUROPEIA

2.1. *A Cooperação para o Desenvolvimento no Tratado da União Europeia*

A cooperação bilateral e multilateral prestada pela União Europeia e pelos seus Estados Membros é hoje de longe a mais importante, quer qualitativa quer quantitativamente, na ajuda financeira, técnica e humanitária aos países em desenvolvimento, constituindo para os dirigentes do Terceiro-Mundo uma alternativa financeira ao decréscimo dos valores da ajuda bilateral dos Estados Unidos verificado nos últimos anos⁽⁴¹⁾.

O peso da ajuda comunitária é sobretudo cada vez mais patente no que se refere ao continente africano. A República Portuguesa, como membro da União, tem nesta vertente um dos seus maiores potenciais estratégicos no vector externo⁽⁴²⁾.

No Tratado da União Europeia, a «Cooperação para o Desenvolvimento» encontra-se consagrada nos artigos 130º-U e seguintes. A política da Comunidade em matéria de cooperação foi concebida como complementar⁽⁴³⁾ das cooperações bilaterais dos Estados Membros, prosseguindo objectivos de fomento do desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento, de inserção desses países na economia mundial e de luta contra a pobreza, num quadro de consolidação da democracia e do estado de direito, de respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

⁽⁴¹⁾ Em 1994, a **ajuda pública ao desenvolvimento prestada pela União Europeia** ascendeu a 29 mil milhões de dólares, ou seja, mais de metade do montante total dessa ajuda, cerca de 57 mil milhões de dólares. Pelo contrário, a ajuda dos EUA não atingiu no mesmo período os 10 mil milhões, sendo uma importante fatia dispendida apenas com dois países, Israel e o Egipto.

⁽⁴²⁾ Nas **Grandes Opções do Plano para 1996**, in Lei nº 10-A/96 de 23 de Março, o Governo afirma querer ter uma intervenção na União Europeia «como um agente de sensibilização para os problemas do continente africano» e assumir uma postura político-diplomática de promoção e aprofundamento do diálogo euro-africano.

⁽⁴³⁾ v.g. Resolução do Conselho sobre a **complementaridade** das políticas e acções de desenvolvimento da União e dos Estados Membros, 1849ª sessão do Conselho de Desenvolvimento, Luxemburgo, 1 de Julho de 1995.

2.2. A Convenção de Lomé e o Fundo Europeu de Desenvolvimento

A Convenção de Lomé IV consubstancia um quadro contratual de relações entre a UE. e os países ACP, com uma abrangência geográfica de 70 países de África, Caraíbas e Pacífico⁽⁴⁴⁾. Na medida em que se foram tornando independentes as cinco ex-colónias portuguesas foram aderindo ao grupo ACP e à Convenção de Lomé.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o instrumento privilegiado de execução da política comunitária de cooperação e de desenvolvimento, criado à data da assinatura do tratado de Roma em Março de 1957. As suas dotações são constituídas por contribuições financeiras dos Estados Membros da União Europeia.

Desde a sua criação em 1958 até 1995 (fim da dotação FED da IVª Convenção de Lomé), o FED gastou um total de 28,6 milhões de Ecus ao longo de 35 anos, desdobrados em 7 protocolos financeiros de cinco anos cada um. O actual FED, o 8º, vigorará para o período de 1995-2000 e compreende um montante de 14 625 milhões de ECU (equivalente a mais de 292 milhões de contos).

A contribuição portuguesa para o 8º FED é de 125 milhões de Ecus.

A sua acção, desenvolvida em paralelo com a actuação do Banco Europeu de Investimento (BEI), tem incidido, fundamentalmente, na concessão de ajudas não reembolsáveis e empréstimos especiais aos países ACP (subsídios, ajudas de urgência, bonificações de juros para empréstimos especiais concedidos pelo BEI, etc). Cerca de 92% do FED são atribuídos sob forma de donativos não reembolsáveis, sendo os restantes de capital de risco.

A tipologia dos projectos financiados pelo FED é vasta abarcando projectos integrados num plano regional e/ou nacional de desenvolvimento; projectos isolados visando responder a necessidades pontuais urgentes, projectos de construção de infra-estruturas e de equipamentos sociais

⁽⁴⁴⁾ Conjuntamente, os 70 países ACP e os 15 membros da União Europeia, representam 17% da população mundial e cerca de metade dos membros da ONU, o que dá a medida da importância desta Convenção.

e projectos de assistência técnica, entre outros. Os sectores beneficiados por este Fundo também são variados e estão englobados na listagem daqueles que, fundamentalmente, correspondem a um pano de fundo de desenvolvimento económico e social dos países recipientes. Certas formas de financiamento do FED podem assumir a forma de co-financiamentos quer com os próprios parceiros ACP, quer com outros doadores nacionais ou internacionais ou ainda com ONG.

Os cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa beneficiam, ao abrigo desta Convenção, de financiamentos elevados no quadro da Ajuda Programável (Programas Indicativos Nacionais e Regionais, Facilidade de Ajustamento estrutural, etc.) e *Não Programável*⁽⁴⁵⁾. Por outro lado, no âmbito do *Acordo Quadro de Cooperação Regional* assinado em 1992 pelos Cinco e pela Comunidade Europeia, foram postos à disposição desses países montantes elevados com vista ao financiamento de projectos comuns. Os domínios de cooperação visados concentram-se num número restrito de sectores (formação e valorização de recursos humanos como vectores principais) com programas e projectos obrigatoriamente integrados numa estratégia de conjunto e onde a língua portuguesa constitui um factor central.

Em 1995, a IVª Convenção de Lomé foi revista a meio do seu período de vigência, após longas e duras negociações entre os representantes dos Estados ACP e a Comissão Europeia,⁽⁴⁶⁾ tendo-lhe sido introduzidas algumas modificações no sentido de flexibilizar os mecanismos de programação da ajuda comunitária e de a adaptar às profundas alterações no contexto internacional ocorridas após a sua assinatura, nomeadamente à crescente deterioração dos termos de troca dos produtos originários dos Estados ACP e das suas dificuldades de acesso preferencial aos mercados europeus. Por outro lado, o respeito dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito foram consagrados como «*elementos essenciais*» da Convenção.

⁽⁴⁵⁾ Cerca de 150 milhões de contos era em 1994 o montante total da ajuda da Comissão Europeia a estes cinco países, incluindo as ajudas ao desenvolvimento e as ajudas humanitárias.

⁽⁴⁶⁾ O Acordo final de revisão foi assinado em Moka, Ilha Maurícia, no dia 4 de Novembro de 1995.

O Comissário Prof. João de Deus Pinheiro, responsável pelo pelouro do «Desenvolvimento» na Comissão Europeia, no discurso que proferiu na abertura da Assembleia paritária de parlamentares europeus e dos países signatários da Convenção de Lomé, que teve lugar em Dakar em Janeiro de 1995, assinalou que «Esta é a última Convenção do tipo das que temos tido até aqui».

Esta ideia de «fim de uma era» na cooperação multilateral entre os países da Comunidade Europeia e os países ACP ficou também bem patente nas palavras do Primeiro Ministro das Maurícias quando se referiu ao início das negociações para uma próxima Convenção, que ficou agendado para Setembro de 1998: «they need to steer away and be bold enough to chart out new lanes of partnership.». Este país, considerado já a «Singapura africana», é um exemplo eloquente de que a estrutura actual da Convenção necessita de ajustamentos e que inevitavelmente alguns países sairão da sua esfera de abrangência.

De facto, concluído o ciclo iniciado nos anos 70, está aberto o debate prospectivo sobre a futura Lomé 2000 e sobre as novas modalidades do relacionamento futuro entre as duas regiões, num contexto geopolítico profundamente alterado. O «*Livro verde*» da Comissão Europeia sobre o futuro da Convenção de Lomé, anunciado para os finais de 1996, introduzirá sem dúvida importantes elementos para essa reflexão.

2.3. A Ajuda Humanitária de Emergência⁽⁴⁷⁾

A União Europeia concede uma ajuda de emergência⁽⁴⁸⁾ às vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana ocorridas nos países em

⁽⁴⁷⁾ Em termos absolutos, durante o período 1988-1993, os **gastos com as operações humanitárias** efectuadas pelos países membros da OCDE cresceu de 500 milhões de dólares US por ano para 3,500 milhões, enquanto que o financiamento dos programas de ajuda para o desenvolvimento estagnaram ou diminuíram no mesmo período. Em relação ao orçamento global dos programas de ajuda da Comunidade Europeia, as acções humanitárias somaram 764 milhões de Ecus em 1994, ou seja, 18,8 do total da Ajuda.

⁽⁴⁸⁾ Os conceitos de «**Relief Assistance**» e «**Humanitarian Aid**» são utilizados indistintamente pelas agências internacionais e pela União Europeia. O seu âmbito vem definido no Regulamento do Conselho relativo à ajuda humanitária da forma seguinte: “ A ajuda humanitária

desenvolvimento de África, Ásia e América Latina, bem como a outros países não comunitários, em especial os da Europa Central e Oriental. O Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO) da Comissão Europeia, em funções desde Abril de 1992, é o organismo responsável, em conjugação com as ONGs e as Agências especializadas das Nações Unidas, pela mobilização dos meios de socorro às populações e pelo aprovisionamento logístico em víveres, material médico-cirúrgico e medicamentos, transportes especiais, abrigos, etc,

O ECHO tem estado particularmente activo na ex-Jugoslávia (European Community Task Force), onde, pela primeira vez, foi forçado a recorrer à acção directa através de pessoal próprio, e no continente africano (Rwanda, Libéria, Zaire). Por outro lado, o seu papel tem sido relevante no financiamento de programas de desminagem no Camboja, Afeganistão, Angola e Kurdistan Irakiano, e na ajuda a mutilados de guerra e formação do pessoal dos centros de readaptação. No campo do transporte, o ECHO lançou recentemente um programa inovador de afretamento de aviões, o «Eurofligh», com vista a facilitar a intervenção rápida das ONGs junto das populações sinistradas.

3. AS TENDÊNCIAS DOMINANTES DA AJUDA INTERNACIONAL NO MOMENTO ACTUAL

Como verificámos no ponto 1, as Conferências constitutivas de Bretton Woods em 1944 e de São Francisco em 1945 foram mais longe do que a simples institucionalização de um Banco, de um Fundo e de um complexo de Agências internacionais. Formou-se nessa época o paradigma

da Comunidade inclui operações de ajuda, emergência e protecção numa base não discriminatória para ajudar a população de países terceiros, especialmente os mais vulneráveis, e prioritariamente a população de países em desenvolvimento vítimas de catástrofes naturais, crises provocadas pelo homem, como por exemplo guerras e eclosão de conflitos, ou situações e circunstâncias excepcionais comparáveis a desastres naturais ou provocados pelo homem. Tal ajuda será prestada enquanto for necessário para satisfazer as necessidades humanitárias resultantes destas diversas situações. Esta ajuda inclui operações de preparação para os riscos ou destinadas a evitar catástrofes ou circunstâncias excepcionais comparáveis.”

intelectual que conformou uma visão global do mundo e uma ideologia triunfante, o capitalismo.

Hoje, celebrada a passagem dos 50 anos, a arquitectura desenhada no pós-guerra carece de uma profunda reforma institucional mais ajustada às realidades do mundo contemporâneo. O próprio conceito de desenvolvimento, tradicionalmente restringido ao crescimento económico, medido em termos de PNB per capita, se alargou para abarcar valores como a equidade, o meio ambiente ecológicamente sustentável e o bem-estar⁽⁴⁹⁾.

Do ponto de vista económico e social, a década de 80 foi um período difícil para os países menos desenvolvidos. Para alguns economistas, foi mesmo a «década perdida» para o desenvolvimento. Nos anos 90, porém, assistimos à saída da Ásia e da América Latina do fosso do endividamento externo e da depressão económica, e alguns países dessas Regiões possuem hoje competitivas economias «emergentes».

Infelizmente, em sentido contrário ao dessa tendência, na África Sub-Sahariana as velhas permissas do sub-desenvolvimento e da pobreza permanecem cada vez mais actuais. O esforço internacional de «Ajuda» dispendido nesse Continente tem sido também infrutífero e estéril: numerosos líderes africanos habituaram-se às generosas ajudas «não reembolsáveis» como um modo de governação em si mesmo e não como um instrumento ao serviço de uma estratégia de crescimento, protelando desse modo a introdução das reformas fundamentais para o desenvolvimento sustentável e para a reintrodução do Continente na economia mundial⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ No Relatório da Conferência «*Rethinking Bretton Woods*», o “Desenvolvimento” foi caracterizado como um processo multidimensional, centrado na pessoa humana, nos seguintes termos: «The goal of development is to create conditions to enable each human being to realize her/his potencial for political, social, and economic fulfillment in a manner consistent with the common good. Individual rights, duties, and participation are central to this goal. The first priority is the eradication of poverty, empowering people to gain a measure of control over their own lives and to obtain the resources to meet their basic needs in an ecologically sustainable manner.».

As formas de comparar o desenvolvimento sócio-económico estão também mais sofisticadas, utilizando-se hoje instrumentos como o *Human Development Index* (HDI), que tem em conta um número mais elevado de parâmetros de comparação.

⁽⁵⁰⁾ Reputados analistas como Louk de la Rive Box, Director do European Centre for Development Policy Management de Maastricht, consideram que a “ordem” instaurada em 1945

A eventual identificação dos factores que contribuíram para essa situação não cabe porém neste texto pelo que remetemos a sua análise aprofundada para a consulta de alguns dos documentos produzidos a esse respeito pelas agências internacionais, cuja referência consta da bibliografia⁽⁵¹⁾

Por outro lado, também no domínio financeiro se assistiu nos últimos anos a uma acentuada quebra nos valores globais da Ajuda Pública para o Desenvolvimento: depois de décadas de contínuo crescimento, o volume total de APD dos países membros do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (OCDE) começou a decrescer em 1992, afastando-se cada vez mais do mítico valor do objectivo 0,7% com que a maior parte dos doadores se tinha comprometido na UNCED em 1992⁽⁵²⁾

As crescentes intervenções humanitárias também roubaram algum espaço, não apenas financeiro mas também de interesse político imediato, à cooperação «clássica», pelo triste e deprimente «espectáculo» que têm proporcionado aos media. O chamado «*Factor CNN*» tem sido apontado como um dos elementos que tem estado na base desta secundarização da ajuda tradicional: A emissão «em directo» das imagens das tragédias humanas no mundo inteiro tem mobilizado a opinião pública para a necessidade das intervenções humanitárias de urgência, deixando para segundo plano o trabalho soturno e paciente do desenvolvimento a longo prazo.

foi definitivamente enterrada em 1995 («1945 was buried in 1995»), e que, após 5 décadas, são os próprios fundamentos da “Cooperação para o Desenvolvimento” que estão em questão. Com efeito, com o fim da bipolaridade da guerra fria, desapareceram os argumentos de *Realpolitik* que justificaram perante as opiniões públicas dos países dadores o financiamento de quarenta anos de políticas de “ajuda”.

⁽⁵¹⁾ Acerca da crise económica na África Sub-Sahariana, consulte-se Michael P. Todaro, «*Economic Development*», 5ª Edição, pag 642 e seguintes, Longman, 1995. Num artigo publicado na revista *Economist* de 29 de Julho de 1996, «*Growth in Africa - it can be done.*», o Professor Jeffrey Sachs, Director do Harvard Institute for International Development, aponta algumas das causas para o falhanço das políticas de crescimento económico em África («*Why has Africa failed?*»).

⁽⁵²⁾ Nos Estados Unidos da América, tradicionalmente o maior doador, a maioria conservadora no Congresso tem influenciado a saída lenta mas inexorável daquele país da cena do apoio ao desenvolvimento, propondo fórmulas de ajuda cada vez mais ligadas apenas aos interesses estratégicos americanos.

Deixando de lado as razões profundas para o sentimento de pessimismo e «fadiga»⁽⁵³⁾ que assolaram a comunidade doadora internacional, importa todavia destacar que a reflexão sobre o «*que fazer*» e «*como fazer*» a cooperação do futuro está em curso e que dela dependerá a única saída para muitos países e populações pobres e marginalizadas.

A concentração da ajuda financeira e técnica por «prioridades temáticas específicas», a aplicação de critérios de «*performance*» e o reforço da coordenação entre os doadores são algumas das respostas a estas múltiplas equações. Recentemente, a Comissão Europeia apontou os três «Cs» para uma cooperação eficaz: *Coerência, Coordenação e Complementaridade*. Estes podem ser os eixos para uma nova era.

(53) Os tão tão propalados «*Afro-pessimismo*» e «*Aid fatigue*».

«A country strength may be increased by deeply held ideals.»

Goldstein and Keohane⁽⁵⁴⁾

«Looking at Africa from the perspective of the mid 1990's, it is clear that war and famine are integral parts of Africa's current condition.»

Stephen P. Riley⁽⁵⁵⁾

CAPITULO III

A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Após quase duas décadas de afastamento voluntário, só em Dezembro de 1991 a República portuguesa reocupou plenamente o seu lugar como membro integrante da comunidade doadora internacional. Com efeito, por razões várias, só depois de concluído o processo de independência das antigas colónias e, sobretudo, na sequência da Adesão às Comunidades Europeias, a «Cooperação Portuguesa» voltou a reunir as condições políticas e económicas que lhe permitiram reintegrar o núcleo duro dos países empenhados na ajuda ao desenvolvimento sustentável dos países mais pobres⁽⁵⁶⁾.

Desde essa data, a política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento tem constituído uma das componentes fundamentais da política externa e um elemento importante na definição da sua identidade político-diplomática.

⁽⁵⁴⁾ «*Ideas and Foreign Policy*», 1990.

⁽⁵⁵⁾ in «*War and famine in Africa*», Conflict Studies n°268, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, UK, 1994.

⁽⁵⁶⁾ Portugal foi membro fundador do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1960 (então GAD – Grupo de Assistência ao Desenvolvimento), tendo-se retirado em 1974. A readesão ao CAD deu-se em Dezembro de 1991. Só a partir dessa data é que foi contabilizado, em termos de APD, o esforço financeiro português de ajuda ao desenvolvimento.

No seu programa, o XIII Governo constitucional reafirmou que orientará essa política no sentido da promoção da melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento e da consolidação da democracia e do Estado de Direito. Como corolário dessa política, será atribuída prioridade aos Estados africanos de língua portuguesa como beneficiários naturais de uma parte substancial da ajuda pública ao desenvolvimento, tanto no plano bilateral como no plano multilateral (a «*vocação histórica*» portuguesa)⁽⁵⁷⁾.

Na realidade, historicamente a cooperação bilateral portuguesa tem-se concentrado quase exclusivamente nos cinco países africanos de língua portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe). A maior fatia da ajuda financeira foi concedida a Moçambique mediante sucessivos reescalonamentos da dívida externa daquele país (dois terços do total em 1991 e 75% em 1992). Em 1992, para além do perdão e rescalonamento de dívidas, os cinco países africanos beneficiaram *grossa modo* de idênticos montantes de ajuda. Do total, apenas 0,2% da ajuda bilateral concedida por Portugal foi dispendida a favor de outros países e territórios.

A escassez de recursos financeiros para implementar uma política mais diversificada teve como resultante que apenas tenham sido financiadas pequenas acções fora daqueles cinco países: em 1991, a Namíbia e o Zaire foram contemplados com pequenas verbas e em 1992, nove países e territórios, incluindo-se alguns tão díspares como o Brasil, Timor, Zimbabwe e Macau, o que representou, como já vimos, uns ínfimos 0.2% do total da ajuda bilateral portuguesa⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁷⁾ Em 1995, a APPD foi estimada em 1995 em 0,37% do PIB.

⁽⁵⁸⁾ Apenas para dar uma ideia de quanto investe um dos nossos parceiros europeus, a França, na cooperação bilateral com a África Sub-Sahariana, deixamos alguns números reveladores: Em 1993, a ajuda cifrava-se em 17,142 mil milhões de francos (3,42 mil milhões de dólares), o que correspondia a 49,2% do total da APD. A França é para alguns desses países o maior dador de fundos para a cooperação. Por outro lado, segundo dados do *Ministère des Affaires Étrangères* de Novembro de 1995, a ajuda bilateral francesa com os outros países do mundo continua a crescer a um ritmo anual de 5,3%. No que respeita à Cooperação Técnico-Militar francesa, embora se desconheçam os números oficiais, estima-se que cerca de 10% destes montantes (cerca de 900 milhões de francos) sejam consagrados à *Mission de Coopération Militaire* integrada no Ministério da Cooperação.

A concentração da APD portuguesa tem sido dirigida sobretudo às áreas:

- do ensino e difusão da língua portuguesa e preservação do património cultural comum;
- optimização dos recursos humanos disponíveis através de acções de formação nas áreas da Administração pública e das Forças Armadas e militarizadas, do ensino, da informação, da saúde, da agricultura, da pesca, da industria e dos serviços;
- apoio às transformações económicas estruturais e promoção da iniciativa privada.

A estes objectivos, e por se tratar de um conjunto de acções com especial incidência em cinco dos países mais pobres da Africa Subsahariana, não é possível deixar de acrescentar a «luta contra a pobreza» como um dos seus axiomas fundamentais. Com efeito, a luta contra a pobreza e a marginalização económica constitui um dos vectores mais perenes na conceptualização da política de cooperação portuguesa⁽⁵⁹⁾.

Os analistas da OCDE (in «*Aid review 1993/4*») consideram que esta quase exclusiva concentração da ajuda nas cinco ex-colónias não é apenas a consequência lógica dos laços históricos, políticos e culturais mantidos com aqueles países, mas reflete também a ausência de apoio por parte da opinião pública portuguesa – que continua a ver Portugal como um país de desenvolvimento intermédio e portanto carente de apoios externos – para uma política de ajuda ao desenvolvimento mais empenhada e geograficamente mais diversificada⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Acerca deste tema, v.g. a Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política da Comunidade e dos seus Estados Membros de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento (Doc COM (93) 518 final) e a Resolução do Conselho de Desenvolvimento de 2 de dezembro de 1993 (Doc Press 1064/93).

⁽⁶⁰⁾ De facto, se atendermos aos resultados dos mais recentes inquéritos de opinião sobre temas de segurança e defesa, uma fatia consistente de portugueses considera que os montantes actuais da ajuda financeira aos países africanos de língua portuguesa são suficientes e que poderiam mesmo diminuir. As atitudes dos portugueses em relação à vinda de refugiados para Portugal orientam-se genericamente do mesmo modo que as referidas quanto à ajuda financeira. Para maiores detalhes, consulte-se a obra «*Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa*», coordenação de Maria Carrilho, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1995.

Acerca dos perigos deste tipo de postura, a contracorrente com os resultados verificados nos inquéritos realizados pelo *Eurostat* junto das opiniões públicas de outros países da União

Se analisarmos porém com maior detalhe a história do relacionamento de Portugal com as suas ex-colónias, só parcialmente é possível concordar com essas teses. Com efeito, para além da racionalidade do seu empenhamento na ajuda ao desenvolvimento, esteve sempre presente como *leitmotiv* da política de cooperação portuguesa a obrigação «moral» de apoiar prioritariamente as suas ex-colónias e de enfrentar conjuntamente os desafios do subdesenvolvimento⁽⁶¹⁾. Esta não deve porém ser entendida numa perspectiva de «*domaine réservé*» ou de «*backyard*» português, mas antes como uma priorização consciente e uma opção assumida e resoluta de política externa.

No relatório da OCDE supra-referido, as autoridades portuguesas explicaram esta concentração geográfica da ajuda nos seguintes termos: «*Os países africanos atingiram a independência de Portugal, mas Portugal não se tornou independente de África*», o que testemunha amplamente quais os valores e ideais que, desde o seu início, enformam a política de cooperação portuguesa⁽⁶²⁾.

européia que militam no sentido do reforço da participação comunitária, recordemos as palavras de Neville Chamberlain acerca da crise da Checoslováquia em Setembro de 1938: «...it is a dispute in a faraway country between people of whom we know nothing.».

(⁶¹) Acerca da obrigação moral de ajudar os países em desenvolvimento vg. David Halloran Lumsdale «*Moral vision in international politics - The foreign Aid regime.*», Capítulo 1º «*Do morals Matter in International politics*», pag 5.

Esta visão idealista não é porém unânime na comunidade internacional, onde se manifesta cada vez mais a tendência para a «*Aid fatigue*»: No seu número de 23 de março de 1996, a revista inglesa «*The Economist*», num artigo com o título «*Beyond band-aids - The rich world needs a more sensible strategy for helping the world's poor countries*», um redactor escrevia que «The argument that countries have a moral duty to give foreign aid, regardless of outcome, is absurd. Taxpayers in rich countries can be expected to approve of sending money to poor ones only if it is used effectively and meets clearly defined goals. Too often it manifestly fails on both counts. This is usually because much aid, and particularly most bilateral aid, does not in fact have the altruistic goals it claims. Gaining influence with client states, or supporting broader commercial or political interests, has often been more important. There may be nothing wrong with such aims: but disguising them behind a charitable banner tends to discredit aid altogether.».

(⁶²) Numa intervenção realizada num jantar oficial que teve lugar em Luanda em Fevereiro de 1992, o então Ministro da Defesa, Dr. Fernando Nogueira, explicou assim o empenhamento da cooperação portuguesa: «Mantivemos sempre em África uma postura diferente da de muitos países. Nunca quisemos dar com uma mão e receber com duas. Amamos África e unem-nos profundos laços de presença neste continente. Unem-nos o mar, a língua e a convivência. Somos um povo de marinheiros e de peregrinos, temos o gosto pela aventura, mas somos também um povo com especial sensibilidade para o relacionamento com os outros povos, um povo hospitaleiro e que sabe ser amigo.»

2. A COOPERAÇÃO COM OS PALOP

2.1. Generalidades

Como acentuámos anteriormente, o relacionamento com os cinco países africanos de língua oficial portuguesa tem sido uma das dimensões fundamentais da política externa portuguesa do período pós-colonial.

Ao longo dos últimos vinte anos, as formas de cooperação bilateral com esses Estados têm tido, no entanto, desenvolvimentos distintos resultantes da evolução da sua situação política interna, bem como do respectivo estágio de desenvolvimento económico e social. A expressão numérica da sua população e área geográfica de cada um desses países constitui também à partida um factor diferenciador das suas necessidades de ajuda externa. Sumariamente estes diferentes elementos permitem-nos agrupá-los em dois grupos distintos: Por um lado, Angola e Moçambique são dois Estados da África Austral de grande extensão geográfica e população superior a dez milhões de habitantes (Angola tinha 10,6 milhões em 1994, Moçambique cerca de 16 milhões).

A República Popular de Angola é rica em recursos haliéuticos e minerais (670.000 barris/dia de petróleo correspondendo a 3,35 mil milhões de dólares de receitas brutas em 1995 e 200 milhões de dólares de exportações oficiais de diamantes, ferro e manganés). O rácio da dívida externa angolana com o PNB é de 336,6 em 1995. No entanto, só a pacificação do país poderá relançar a economia angolana e fazer dela uma das potencialmente mais ricas e prósperas do Continente.

A República de Moçambique, pese embora o elevado potencial que possui nos domínios energético, dos transportes e agro-pecuário, é tendencialmente uma economia «ajudo-dependente» com elevada grau de pobreza dos seus habitantes (cerca de 80/100 US\$ per capita).

Estes dois países emergem de prolongadas situações de guerra civil e as suas necessidades de apoio internacional são de grande dimensão e diversidade. Estabilizada a situação política, poderá concretizar-se neste grupo a fatia mais importante da cooperação técnica portuguesa em termos financeiros e de recursos humanos.

Os três restantes PALOP (Cabo-Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau) são micro-Estados da África Ocidental Sub-Sahariana, com uma população que não atinge o milhão de habitantes, uma extensão territorial reduzida e um elevado atraso de desenvolvimento.

O grau qualitativo de cooperação bilateral requerida até agora por São Tomé e Príncipe e pela Guiné-Bissau – bem como as solicitações de cooperação discutidas nas últimas Comissões Mistas com as autoridades portuguesas – apontam para um modelo de cooperação baseado no apoio a pequenas acções de formação e assistências técnicas pontuais.

Os perfis desses projectos de cooperação são, no entanto, quase sempre bastante vagos e genéricos, o que torna difícil uma programação de acções com previsível concretização e viabilidade.

O estado da economia desses dois países levou a que recentemente se acentuassem as dificuldades financeiras em orçamentar as respectivas contribuições nacionais para os projectos, o que tem também obviado ao prosseguimento e execução de algumas dessas acções.

No caso de Cabo Verde, pelo contrário, os pedidos têm sido melhor concretizados e dirigidos, devido ao elevado grau de alfabetização da sua população e a uma envolvente política e cultural bastante evoluída para os padrões africanos. Por essas razões, Cabo Verde tem sido apontado como um dos Estados africanos mais eficazes no que toca à obtenção e absorção de ajudas internacionais para o desenvolvimento.

Esta condição privilegiada faz deste país o terreno ideal de «experimentação» de modelos e formas de cooperação técnica mais complexas – designadamente através da implementação de «projectos piloto» – com vocação à sua extensão à globalidade dos países lusófonos no quadro de programas de âmbito regional.

2.2. Orientações estratégicas para a cooperação

Esta diversidade de modelos e ritmos de desenvolvimento, num contexto de rápida mutação de todos os parâmetros de análise política e económica sobre a realidade africana, obriga a um contínuo seguimento

da evolução da situação desses países e do respectivo enquadramento regional e sub-regional⁽⁶³⁾.

Para isso, em complemento da informação colhida nos media nacionais e internacionais, a elaboração pelos serviços da Cooperação Portuguesa de um «*Country profile*» permanentemente actualizado de cada país relevante, acrescido dos elementos constantes de «relatórios periódicos de situação» elaborados pelas Embaixadas de Portugal ou com base nos relatórios por elas dimanados, poderá permitir aos centros de decisão política a montagem de estratégias de cooperação com uma base mais sólida e sustentável e assegurar uma execução com um mínimo de problemas.

No momento presente, em parte devido a esse déficite de informação, a ajuda portuguesa a esses países ressent-se da falta de incorporação das acções de cooperação técnica numa estratégia de médio prazo, consubstanciada num «*documento de orientação*»,⁽⁶⁴⁾ no qual estejam claramente identificados os objectivos e prioridades globais e sectoriais para a cooperação bilateral e multilateral. No capítulo dedicado à programação da cooperação, estes elementos serão analisados com maior detalhe.

3. GESTÃO DA COOPERAÇÃO E ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS

A gestão da cooperação técnica bilateral portuguesa (prestada ainda no essencial pela administração pública e que conta, como anteriormente analisámos, para 96% da APPD em 1992) encontra-se dispersa por uma plétora de Ministérios e organismos tutelados, apesar da fusão em 1994 no Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) das competências do Instituto para a Cooperação Económica e da Direcção-Geral da Cooperação do MNE.

⁽⁶³⁾ v.g. *Country Profiles e Country Reports* para Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde da responsabilidade da "The Economist Intelligence Unit", Reino Unido, 1996.

⁽⁶⁴⁾ «*Country strategy paper*».

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é o organismo responsável pela formulação da política de cooperação, sendo a ajuda coordenada pelo Instituto da Cooperação portuguesa. Como adiante será melhor explicitado, uma grande parte das acções de cooperação são concebidas e executadas pelos departamentos de cooperação dos diversos ministérios sectoriais, que as financiam, total ou parcialmente, através dos seus orçamentos.

O Fundo para a Cooperação Económica (FCE), que entrou em funcionamento em 1992, tem por objectivos a promoção do espírito empresarial dos agentes económicos portugueses nos países lusófonos e é adicional ou complementar das acções desenvolvidas por outras entidades ou instituições nacionais na área da cooperação, através de um papel de catalizador na criação e implementação de novos mecanismos de cooperação económica e da mobilização de recursos financeiros com vista á montagem de operações de co-financiamento.

No vértice da estrutura, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), criada em 1985, é o órgão sectorial consultivo de apoio ao Governo na área da política de cooperação,⁽⁶⁵⁾ funcionando na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, competindo-lhe animar o diálogo institucional necessário ao reforço do planeamento e coordenação. Integra a CIC um representante do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional.

A CIC funciona por secções especializadas, orientadas pelo Presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa, com vista ao «tratamento e análise das questões e matérias que exijam estudo aprofundado e sínteses de maior rigor técnico na área da cooperação» (artigo 6º do Regulamento de funcionamento da CIC). Na prática, o número reduzido de sessões da CIC (apenas três reuniões no período de 1985-1993) nunca permitiu a este órgão de coordenação cumprir cabalmente este papel.

A presente organização da gestão da cooperação, de tipo descentralizado, reflete ainda, em certa medida, o anterior padrão colonial e tem sido consentânea com a relativa modéstia dos montantes envolvidos. A

(65) A CIC foi criada pelo Decreto-Lei nº 58/94 de 24 de Fevereiro.

necessidade de se passar para um modelo mais participativo e coerente com o peso politicamente desejado para a presença da cooperação portuguesa nos PALOP tem estado na base da reflexão sobre o modelo de gestão que deverá ser adoptado para o futuro.

4. CONTEXTO ORÇAMENTAL

A transparência orçamental e contabilística da Cooperação Técnica constitui um dos elementos mais determinantes para o seu sucesso, que importa equacionar em conjugação com os outros factores relevantes de natureza política e económica por forma a permitir a sua evolução qualitativa e quantitativa bem como o reconhecimento efectivo do esforço financeiro dispendido pelo doador. Neste ponto, serão analisadas algumas causas e identificados mecanismos que poderão revitalizar o desempenho geral da cooperação portuguesa com os países em desenvolvimento.

O Orçamento de Estado português não institucionalizou um agregado centralizado para a cooperação dotado de verbas autónomas para esse fim⁽⁶⁶⁾.

Com base no decreto de execução orçamental (para 1996 o artigo 18º do Decreto-Lei nº50/96, de 16 de Maio)⁽⁶⁷⁾ e nas regras de processamento das despesas definidas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças, cada Departamento sectorial procede a uma contabilização própria dos fluxos financeiros consagrados à cooperação («Despesas com a Cooperação»), não integrando nessas despesas, por exemplo, a comparticipação relativa aos honorários e

⁽⁶⁶⁾ Preve-se que o orçamento para 1997 seja já um orçamento “integrado” para a cooperação, em moldes a definir na respectiva lei de execução orçamental.

⁽⁶⁷⁾ O referido artigo 18º prescreve que: “ 1- A assunção de encargos com novas acções de cooperação, designadamente com os países africanos de língua oficial portuguesa, fica dependente da prévia concordância dos Ministros das Finanças e dos Negócios estrangeiros. 2- Cada Ministério ou departamento equiparado deverá individualizar os projectos de cooperação compreendendo as acções de cooperação em curso e as novas acções de cooperação previstas, em programas de financiamento anual, de que deve ser dado conhecimento ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.”

outros custos com o pessoal da Assistência técnica que participa em projectos de cooperação (com excepção das ajudas de custo e outros abonos a pessoal)⁽⁶⁸⁾.

Como consequência desta situação, no cálculo dos fluxos totais e sectoriais do esforço financeiro da cooperação portuguesa (APPD), tais verbas – que podem, nalguns casos, ser avultadas – não são contabilizadas. O mesmo sucede com outros encargos assegurados por outros organismos ou empresas (municípios, empresas públicas ou privadas, fundações, etc.) que não são contabilizados como gasto com a cooperação.

Estas lacunas, ao provocarem uma falta de correspondência entre os compromissos e os montantes efectivamente dispendidos, acarretam para as instituições envolvidas um acréscimo de dificuldades na programação e planeamento de acções de cooperação nas áreas da sua responsabilidade. A cooperação técnica é, por essa razão, muitas vezes entendida como um encargo adicional em termos financeiros e de recursos humanos, sem que estejam claramente perspectivadas as potencialidades e os benefícios directos e indirectos dela decorrentes.

Por estas razões, os especialistas são praticamente unânimes em considerar que a quebra acentuada verificada nos valores da cooperação portuguesa nos últimos anos,⁽⁶⁹⁾ se excluirmos como atrás foi referido os processos de perdão e rescalonamento da dívida pública de alguns PALOP, se deve, em certa medida, à inexistência de um orçamento centralizado e de um plano de médio prazo para a cooperação ao desenvolvimento, o que dificulta a planificação e o enquadramento das acções no terreno.

⁽⁶⁸⁾ De igual modo, também no domínio da CTM, os encargos com a formação em Portugal não se encontram apurados, porquanto se trata de custos indirectos - na medida em que os cursos e vagas disponibilizadas pelos EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea foram inseridos nos respectivos planos anuais de tirocínios, estágios e cursos em termos de capacidade sobrança - assumidos na íntegra pelos ramos das FAP (instrução, material didáctico, alojamento, alimentação, fardamento e assistência médico-medicamentosa).

⁽⁶⁹⁾ Segundo dados da OCDE, excluídas as operações de refinanciamento, os montantes líquidos com a cooperação diminuíram relativamente ao PNB de 0.25%, em 1989, para 0.21% em 1991 e para 0.18% em 1992.

No entanto, afigura-se possível que a opção pela institucionalização de um Orçamento centralizado possa produzir, pelo menos inicialmente, alguns efeitos perversos, na medida em que os diferentes ministérios e organismos tutelados se habituaram a executar as respectivas acções de cooperação maioritariamente com base nas dotações próprias, as quais poderiam rapidamente desaparecer com o aparecimento de uma dotação global no Orçamento de Estado, que assumiria, neste caso, o papel único de *"carry the load"* da cooperação.

A política das autoridades orçamentais parece, no entanto, apontar para a adopção de um «Orçamento integrado», de tipo não centralizador, a qual, segundo se espera, permitirá manter a motivação dos Ministérios e outros departamentos sectoriais envolvidos com acções de cooperação.

Em face do exposto, importa que nos planos normativo e de tramitação processual, o legislador introduza na ordem jurídica os mecanismos técnicos apropriados que permitam melhorar o desempenho da cooperação portuguesa e o seu reconhecimento internacional.

Para isso, um dos aspectos geralmente reconhecidos como essenciais consiste em dotar os projectos e programas de cooperação técnica de autonomia financeira, técnica e administrativa, isto como forma de obviar a alguns dos entraves e «estrangulamentos» funcionais existentes.

Estes requisitos de autonomia são também necessários afim de permitir a selecção, identificação e execução dos projectos sem escolhos de natureza burocrática ou contabilística – infinitamente potenciados pelas difíceis condições de implementação no terreno – aumentando-se desse modo o rigor e a transparência orçamental bem como as sinergias entre as diferentes acções de cooperação⁽⁷⁰⁾.

A juzante, no plano da execução, a generalização da utilização de Unidades Autónomas de Gestão e Administração dos Projectos, com

(70) A escolha dos parceiros mais adequados para a execução das acções e, ou a colaboração com outras acções de outros doadores bilaterais ou multilaterais em curso na mesma região ou junto da mesma instituição, ficam também facilitadas se cada projecto ou programa constituir juridicamente uma unidade autónoma.

uma gestão operacional assegurada por uma Co-Direcção designada pelas Tutelas ministeriais das duas Partes Contratantes (país Doador e Beneficiário), são um dos meios mais convencionais utilizados para assegurar essas autonomia e eficácia no terreno.

Para além disso, importa ainda chamar a atenção para a importância da utilização de instrumentos de financiamento vocacionados para as fases de preparação dos projectos:

De facto, a experiência demonstra que o «*trabalho preparatório*» constitui um elemento vital para o sucesso dos projectos de cooperação. Este trabalho de identificação, que envolve normalmente um grande número de estudos, contactos, reuniões e visitas – de preferência na região ou na instituição junto da qual se vai desenrolar o projecto – constitui um importante encargo financeiro que é suportado quase sempre integralmente pelo organismo dador⁽⁷¹⁾.

Ora, atendendo à endémica carência de meios dos organismos portugueses, estas fases são, na maior parte dos casos, abreviadas ou confundidas com a própria execução do projecto, sendo a assistência técnica prestada directa e imediatamente sem a necessária identificação preliminar.

A necessidade de se proceder a Estudos de Avaliação do Impacte Ambiental (AIA), sempre que se afigure necessário, constitui também um elemento importante na identificação e preparação dos projectos, com os elevados custos correlativos. Recentemente, o Conselho de Ministros de Desenvolvimento da União Europeia aprovou uma Resolução com vista a generalizar, harmonizar e melhorar os procedimentos de avaliação do impacte ambiental dos projectos e programas de ajuda para o desenvolvimento⁽⁷²⁾. Na esteira das recomendações do Comité da Ajuda para o Desenvolvimento da OCDE, o que se pretende com este texto é prosseguir com a prática seguida na Comunidade desde 1990 de assegurar que todos os projectos e programas de ajuda ao desenvolvimento que, em virtude da sua natureza, e/ou localização sejam susceptíveis de afectar significativamente o ambiente, sejam avaliados com a

⁽⁷¹⁾ «*piggybacking*».

⁽⁷²⁾ Na sessão que teve lugar em Bruxelas no dia 15 de Julho de 1996.

maior antecedência possível e com o rigor necessário de um ponto de vista ambiental.

5. PROGRAMAÇÃO DA COOPERAÇÃO

5.1. O princípio da «Ajuda a Programas»

Desde os finais dos anos 40, a experiência de quase cinco décadas de cooperação para o desenvolvimento ensinou que só é possível quebrar o círculo vicioso do subdesenvolvimento – que conjuga o elevado crescimento populacional, a pobreza, a malnutrição, o analfabetismo e a degradação ambiental, muitas vezes agravados por situações de prolongada instabilidade política associada em certos casos com guerras fratricidas – mediante estratégias e políticas que integrem os objectivos e requisitos de promoção do crescimento económico sustentável, de participação de todos os agentes nos processos produtivos, de repartição mais equitativa dos respectivos benefícios e, finalmente, que assegurem a sustentabilidade do meio ambiente.

Partindo destas permissas, os «Projectos de cooperação» têm constituído as traves-mestras da ajuda ao desenvolvimento e o seu instrumento privilegiado de concretização⁽⁷³⁾.

Paralelamente, os países e as agências multilaterais doadoras, confrontadas com o imperativo de apoiar, em quase todos os quadrantes do mundo sub-desenvolvido, Governos e Administrações empenhados em custosos e por vezes impopulares⁽⁷⁴⁾ processos de reformas na sequência de rigorosos programas de estabilização macro-económica e

⁽⁷³⁾ “Cutting edge of development” por Warren C. Baum e Stokes M. Tolbert in “Investing in Development - Lessons of World Bank Experience”, Oxford University Press, Washington 1985.

⁽⁷⁴⁾ Sobre os possíveis impactes negativos dessas políticas, Earl Conteh-Morgan, em «The military and human rights in a post-cold war Africa», escreve que «In the unfolding new world agenda, the West may be tacitly creating the conditions for a military intervention in the new African democracies by insisting on economic efficiency and IMF conditionalities without supplying the resources needed to prop up the democratization process, the national conferences, and the transitional governments».

financeira», coordenados pelo Banco Mundial e/ou pelo Fundo Monetário Internacional,⁽⁷⁵⁾ delinearam uma orientação «programática» da cooperação em áreas chave do desenvolvimento, que pudesse permitir a integração progressiva dos tradicionais projectos específicos «avulsos» em pacotes de medidas inter-relacionadas de base sectorial («*Programas sectoriais operacionais*»), sempre que possível de âmbito plurianual⁽⁷⁶⁾.

A esta nova abordagem não foi também alheio o esforço interno de reflexão prosseguido pelos governos, agências multilaterais e ONG com vista a aumentar o rigor e a eficácia na implementação e gestão das acções de cooperação no terreno, após uma década de crescente desencanto sobre o impacte das ajudas nos países e regiões mais pobres do Hemisfério Sul.

Por todas essas razões, os «*programas de base sectorial*», para além de se integrarem mais facilmente nos mencionados «*Programas de Ajustamento Estrutural*», favorecem uma melhor planificação dos recursos e permitem sinergias e economias de escala na sua implementação. Acresce que, ao nível dos doadores, poderão incorporar-se mais facilmente numa estratégia de médio prazo.

Regra geral, embora existam diferenças significativas nos modelos de gestão da cooperação em cada país e da sua articulação com as diferentes componentes da política externa, esta estratégia é normalmente definida para cada país/sector «*alvo*» num documento de orientação («*Country strategy paper*») elaborado pelo organismo responsável pela definição da estratégia de cooperação para o desenvolvimento (Ministério dos Negócios estrangeiros, Agências de Cooperação, conforme os casos).

Em síntese, a introdução do princípio da «*Ajuda a Programas*» esteve na base do início de uma nova fase nas relações de cooperação

(75) Estes programas são o resultado do «*Washington consensus*» entre as duas instituições de Bretton Woods, que consiste na aplicação de um pacote de medidas de estabilização macro-económica e financeira para o médio prazo, conformadas em cinco dogmas fundamentais: equilíbrio orçamental, correcção do nível de preços relativos e controlo da inflação, liberalização do comércio externo e do investimento, desvinculamento do Estado dos sectores produtivos e liberalização do mercado interno.

(76) O CAD da OCDE distingue quatro categorias principais de «*Ajuda a Programas*»: ajuda geral a programas (nesta categoria destaca-se a Assistência ao ajustamento estrutural em colaboração com o Banco Mundial e o FMI); ajuda sectorial a programas (dirigida a um sector económico ou social específico; pode também enquadrar-se num programa de «Assistência ao ajustamento estrutural»); ajuda alimentar no âmbito de programas; alívio da dívida.

com os países em desenvolvimento⁽⁷⁷⁾. Com ele, foi possível evoluir de uma cooperação fragmentada, do tipo «projecto a projecto», para um sistema mais coerente de intervenções, estruturado no quadro de programas globais, delineados em estreita colaboração com as autoridades dos países beneficiários.

Além disso, os esforços de desenvolvimento prosseguidos pelos próprios países, designadamente no que concerne aos avanços em direcção a uma «boa governação» e à democratização dos regimes, à mobilização e melhor utilização dos recursos disponíveis, têm constituído aspectos positivos adicionais para a melhoria dos mecanismos de programação da ajuda internacional.

5.2. A programação da cooperação em Portugal

Em Portugal, a programação da Ajuda bilateral para cada país recipiente é feita por altura da Comissão Mista prevista no respectivo Acordo de Cooperação, realizada normalmente de dois em dois anos.

Com base nos Planos de desenvolvimento e prioridades do país receptor, e na estratégia da cooperação portuguesa para esse país, em que são determinantes as disponibilidades orçamentais globais, são negociados os Programas-Quadro para cada biénio, que correspondem na prática aos dois exercícios orçamentais seguintes. Em relação a cada «projecto/programa» é identificado o mecanismo mais adequado à sua concretização, nomeadamente se se trata de um donativo, contribuição em espécie ou empréstimo.

A programação da ajuda é «realizada com base num diálogo contínuo com o país recipiente, dialogo esse que ultrapassa a própria Comissão Mista, envolvendo as Embaixadas que constituem os elementos de ligação da estrutura da cooperação portuguesa.»⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁷⁾ vg. «Princípios da ajuda a programas» in Manual da Ajuda ao Desenvolvimento da CAD, pags 81 e seg..

⁽⁷⁸⁾ in “Exame da Ajuda ao Desenvolvimento 1991-92, Memorando de Portugal”, do então Instituto para a Cooperação Económica do MNE e do MF.

O processo de programação culmina na formulação de um «Programa-Quadro» integrando os objectivos e prioridades para a cooperação técnica, aos níveis global e sectorial, e o seu respectivo enquadramento normativo (Acordos gerais ou especiais de cooperação, resultado de Comissões Mistas, solicitações pontuais, etc.). Os Programas-Quadro deverão conter uma listagem dos projectos específicos já identificados, classificados pelo sector a que se referem, e uma descrição detalhada dos meios e custos previsíveis que se pretende que sejam financiados, com recurso ao Orçamento de Estado ou a outras fontes de financiamento⁽⁷⁹⁾.

Em consequência da reforma de 1994, a concentração no Instituto da Cooperação Portuguesa das tarefas de planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação em geral, em estreita articulação com os respectivos departamentos sectoriais (Ministérios e outros departamentos da Administração pública, central e local, empresas, ONGs, etc), consolidou esta fórmula, pretendendo-se a prazo evitar a excessiva fragmentação da cooperação por uma multitude de micro-projectos sectoriais e potenciar a formação de sinergias através de uma visão de conjunto⁽⁸⁰⁾.

6. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Muito embora até ao momento presente as soluções encontradas tenham sido relativamente coerentes com o modelo de cooperação bilateral estabelecido com os PALOP, sobretudo atendendo aos montantes envolvidos e ao tipo de solicitações apresentadas no quadro dos Acordos de Cooperação, afigura-se que a pressentida evolução da política interna africana, bem como a crescente complexidade das acções de cooperação

(79) No domínio técnico-militar, a cooperação bilateral e multilateral foi influenciada por esta filosofia, sendo hoje a sua componente nuclear a execução de Programas-Quadro, enformados por projectos específicos.

(80) No programa do XIII Governo constitucional estabelece-se que "Num quadro de solicitações acrescidas, impõe-se uma melhor coordenação das políticas de cooperação. Tendo em vista esse objectivo, deverá encaminhar-se no sentido de racionalizar o orçamento para a cooperação, preparado pelo MNE em articulação com os demais Ministérios, de modo a pôr termo a filosofias de cooperação avulsa, sem escalonamento de prioridades e definição de objectivos."

identificadas no quadro do apoio à reforma de políticas integradas em programas globais de ajustamento estrutural ou de reconstrução nacional, obrigarão a profundas reformas nos mecanismos e procedimentos da cooperação portuguesa, se se quiser acompanhar o compasso de desenvolvimento desses países.

Para além disso, as necessidades crescentes de coordenação e complementaridade entre organismos doadores nos complexos cenários africanos, assim como as vantagens de instituições portuguesas poderem aceder a créditos disponibilizados pelas agências multilaterais (FED, PNUD, Banco Mundial) ou a parcerias com as «Cooperações bilaterais» dos outros Estados membros da União Europeia, não deixarão de influenciar essa tendência de reforma da estruturas de gestão da cooperação portuguesa para moldes mais inovadores e consentâneos com os novos padrões internacionais.^(K1)

Nesse âmbito, o reforço da capacidade de análise política bem como o acréscimo de celeridade na programação anual e plurianual deverão permitir o esperado «salto qualitativo» da cooperação portuguesa e assegurar a complementaridade com outras iniciativas em curso nos PALOP, designadamente as identificadas pelos organismos multilaterais, e permitir a participação em fórmulas mais complexas e de maior dimensão (programas/projectos de âmbito regional, multi-setoriais e pluridisciplinares, com integração de pessoal e recursos provenientes de diferentes origens).

A nova situação política que se perspectiva na Africa Austral exige, designadamente no que respeita a Angola e Moçambique, uma resposta à dimensão apropriada por parte dos departamentos responsáveis pela gestão da cooperação. A elevada «*massa crítica*» requerida, obrigará naturalmente à concepção de mecanismos financeiros e orçamentais que permitam a mobilização célere dos recursos necessários para cobrir o custo das acções que se pretenda implementar no apoio aos esforços internos de reabilitação e reconstrução nacional.

(K1) vg. as conclusões do documento «*Banque Mondiale, Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Programme des Nations Unies pour le Développement: Séminaire à haut niveau, 20 juin 1994, pour une amélioration de l'efficacité de la Coopération technique dans les années 90*». Résumé des débats, OCDE, Paris 1994.

A Cooperação Técnico-Militar que abordaremos seguidamente poderá, nesse contexto, assumir um papel preponderante.

7. A COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR COM OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

7.1. Princípios e elementos fundamentais

A Cooperação Técnico-Militar com os Países em Desenvolvimento (CTM), constitui um dos eixos da Cooperação Técnico-Militar prestada pelas Forças Armadas portuguesas, em paralelo com as missões de cooperação militar no quadro da Aliança Atlântica (NATO) e da União da Europa Ocidental (UEO), ou da participação em processos de paz sob a égide das Nações Unidas ou da CSCE que têm tido um enquadramento político, orgânico, orçamental, temporal e de objectivos diferente⁽⁸²⁾. No entanto, em teatros de actuação como o africano, estas missões tenderão, como já foi referido, a complementar-se e até, nalguns casos extremos, a confundir-se⁽⁸³⁾.

Prima facie, pelos objectivos que pretende atingir, podemos definir a CTM como o conjunto de acções que visam modernizar, redimensionar e ajustar as Forças Armadas dos países em desenvolvimento às realidades socio-económicas e ao ***desenvolvimento sustentável***⁽⁸⁴⁾ dos respecti-

⁽⁸²⁾ Nos últimos anos, Portugal participou na ONUMOZ em Moçambique, na UNAVEM III em Angola, na UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, e mais recentemente na IFOR na Bósnia-Herzegovina.

⁽⁸³⁾ v.g. em anexo VII «**Outline of a European Strategy to support food security in Ethiopia**». Nesse modelo, é patente a imbricação e complementaridade entre as acções de «crisis management» com as acções de desenvolvimento propriamente ditas.

⁽⁸⁴⁾ As noções contemporâneas de “**Desenvolvimento sustentável**” procuram relacionar os princípios de conservação («os processos ecológicos constituem o sistema de suporte da vida à escala planetária e a sua manutenção é crucial para o bem-estar da humanidade e para a actividade económica. Se esta riqueza natural não for preservada, o processo de desenvolvimento será afectado a longo prazo.») com as necessidades humanas e as exigências económicas. O desenvolvimento sustentável é assim apresentado como uma síntese de objectivos e valores sociais, ecológicos e económicos, na qual a ênfase é dada ao conceito de desenvolvimento como processo abrangente de mudança para alcançar os três objectivos a um determinado limiar mínimo. Esses três objectivos contribuem, de modo mais ou menos equitativo, para o objectivo fundamental que consiste em melhorar a saúde e o bem-estar da humanidade.

vos países, através da adequação das suas estruturas, organizações e missões, conferindo-lhes capacidade para a defesa da soberania, da autonomia, dos interesses económicos e do bem-estar das respectivas populações, num contexto democrático e de submissão às autoridades civis legitimadas pelo voto popular livremente expresso.

O objectivo de desenvolvimento (desenvolvimento humano e sustentável), é o traço mais marcante desta política e o que a distingue da política de cooperação técnico-militar «comum».

Na doutrina do General A. Gonçalves Ribeiro, (*in Revista da Cooperação Portuguesa, Maio de 1995*), «A cooperação Técnico-Militar (com os países lusófonos de África) insere-se na política de Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento, constituindo-se, assim, como um dos instrumentos da política externa portuguesa, ainda restringida aos países africanos de língua oficial portuguesa, aos quais Portugal se encontra ligado por laços históricos e culturais decorrentes de uma vivência comum de 5 séculos, cimentados pelo uso da língua portuguesa.»

7.2. Caracterização da Cooperação Técnico-Militar portuguesa

7.2.1. Enquadramento institucional e normativo

Concluído o ciclo de independências iniciado em 1975, os novos Estados da África ex-portuguesa procuraram estreitar os seus laços de cooperação com a antiga potência administrante. No domínio técnico-militar estes vínculos consubstanciaram-se na assinatura, em 1988, de Acordos de Cooperação Técnica entre Portugal e Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Moçambique e Guiné-Bissau. Com Angola, embora não fosse assinado um acordo específico a cooperação luso-angolana assentou no Acordo Geral de Cooperação de 1978.

Estes instrumentos, de âmbito muito genérico, limitam-se à manifestação de vontade política de prestação mútua de cooperação técnica no domínio militar, ao enunciado geral de áreas prioritárias de actuação (formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços)

e à definição de um regime de repartição de encargos entre as duas Partes. Os Acordos criam também uma Comissão Mista Paritária com o objectivo de implementar as disposições constantes do seu articulado e assegurar a sua realização.

A cooperação técnico-militar com os PVD tem o seu enquadramento jurídico-político na política global da cooperação portuguesa, revestindo todavia uma natureza peculiar, com execução autónoma mas subordinada às linhas gerais de orientação política emanadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quanto ao seu âmbito, ainda segundo o General Gonçalves Ribeiro, «a CTM tem carácter institucional e não se esgota no domínio exclusivamente militar, projectando-se outrossim os seus efeitos na denominada ajuda pública ao desenvolvimento. Consequentemente, encontram-se excluídas neste tipo de cooperação quaisquer actividades da área comercial como sejam vendas e fornecimentos de armamento ou de qualquer tipo de equipamento militar.»⁽⁸⁵⁾.

No programa do actual Governo,⁽⁸⁶⁾ a Cooperação Técnico-Militar foi definida como um dos domínios prioritários para a política de cooperação com os Estados africanos de língua portuguesa, apresentando-se conjuntamente com a cooperação institucional (tendo como componentes a assistência técnica e a formação com vista ao reforço do Estado de Direito e da sociedade civil, da eficácia, da transparência da acção administrativa), como um dos eixos fundamentais para a consolidação da democracia e como garante do seu desenvolvimento sustentável.

Em síntese, a CTM materializa «simultaneamente um vector do desenvolvimento e um elemento fundamental das medidas de consolidação dos sistemas democráticos dos países beneficiários, apoiando polos de desenvolvimento económico e social, através da formação de quadros

⁽⁸⁵⁾ O que não exclui, como é evidente, que não se procure desenvolver e estimular áreas de intervenção que apoiem a exportação da indústria nacional, através da concepção e execução de programas de aquisição de fardamentos, equipamentos vários, meios navais, de comunicações, reparações e manutenção de material, etc.

⁽⁸⁶⁾ Programa do XIII Governo Constitucional.

e da reabilitação de estruturas, e constituindo-se como elemento estabilizador do sistema de transição ou consolidação democrática. O fim último que se deseja alcançar será naturalmente *subsidiar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento*»⁽⁸⁷⁾.

7.2.2. Objectivos

Segundo o conceito estratégico vigente, a política de Defesa Nacional prossegue *objectivos actuais*⁽⁸⁸⁾ que traduzem as linhas de acção para a estratégia global do Estado em matéria de Defesa. Nesse âmbito, constitui *objectivo actual* dessa política «desenvolver e consolidar as relações com Estados a que Portugal está associado por laços históricos e culturais, com especial ênfase para a comunidade de países de língua portuguesa».

Para a consecução desses objectivos, a CTM, enquanto vertente instrumental da política de cooperação portuguesa, deverá «desenvolver acções de cooperação com os países lusófonos de modo a reforçar os estreitos laços de solidariedade e amizade já existentes».

Tendo presentes essas orientações estratégicas constituem objectivos específicos da Cooperação Técnico-Militar⁽⁸⁹⁾:

- «A organização e eficiência das Forças Armadas dos PALOP no quadro da valorização dos respectivos interesses nacionais;
- O fomento das respectivas capacidades de unidade e de identidade nacionais através da consolidação da ideia de Instituição militar, como elemento estruturante do Estado;

⁽⁸⁷⁾ In Relatório de actividades da CTM relativo ao ano de 1992, da responsabilidade da DGPDN.

⁽⁸⁸⁾ Os *Objectivos Nacionais Actuais (ONA)* são objectivos concretos, intermédios, parciais, adaptados à evolução da situação e condicionados pelas possibilidades de momento, cuja convergência deve garantir a consecução dos Objectivos Permanentes. Materializam a adaptação dos fins aos meios, para a execução a curto prazo (in Documentação do Instituto de Defesa Nacional).

⁽⁸⁹⁾ *Ibidem*.

- A defesa e suporte do exercício das Instituições democráticas numa perspectiva de segurança e estabilidade interna desses estados;
- O desenvolvimento económico e social, através de uma execução potenciadora da capacidade do factor humano por via da profissionalização técnico-científica dos militares dos PALOP;
- A vulgarização do uso da língua portuguesa.»⁽⁹⁰⁾.

7.3. Gestão da Cooperação Técnico-Militar

Iniciada formalmente em 1978, a CTM sofreu uma profunda reformulação em 1990, a qual coincidiu com a efectiva aplicação do Decreto-Regulamentar nº 32/89, de 27 de Outubro, que estabeleceu o modo de funcionamento dos órgãos próprios do Ministério da Defesa Nacional.

Com a aprovação da nova Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (Decreto-Lei nº 47/93, de 26 de Fevereiro) consolida-se o processo de reorganização da instituição militar e definem-se as competências administrativo-logísticas dos organismos e serviços centrais do Ministério.

Assim, nos termos dos artigos 1º e 2º, alínea e) do referido DL nº 47/93, o Ministério da Defesa Nacional é o departamento governamental responsável pela preparação e execução da política de defesa nacional e, em especial, de «coordenar e orientar as acções relativas à satisfação de compromissos internacionais e, bem assim, as relações com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros.».

Segundo a doutrina do Despacho nº 42/MDN/91 do Ministro da Defesa Nacional: «No âmbito da CTM, que decorre directamente dos Acordos de Cooperação no Domínio Militar assinados entre Portugal e cada um dos PALOP, a responsabilidade do planeamento, coordenação,

⁽⁹⁰⁾ Pese embora a sua importância para o contexto em que se processa a CTM as questões de natureza cultural, da defesa da língua portuguesa e da promoção da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não serão tratadas nesta monografia.

acompanhamento e avaliação é da competência da DGPDN, sendo seus executores os três Ramos das Forças Armadas com total autonomia técnica.»

O EMGFA deverá, nos termos do mesmo despacho, ser mantido ao corrente dos aspectos essenciais deste tipo de cooperação e de todas as deslocações de missões militares aos PALOP. À DGPDN compete, nos termos da alínea e) do artigo 11º do DL nº 47/93, de 26 de Fevereiro, assegurar, sem prejuízo das competências próprias do MNE, os contactos com os países lusófonos com vista à celebração de acordos bilaterais no âmbito da Defesa, nomeadamente na área da Cooperação técnico-militar, garantindo a sua adequada execução.

Por força desses dispositivos legais, a CTM com os PALOP desenvolve-se no quadro do Ministério da Defesa Nacional e insere-se na política nacional de cooperação. Na sua qualidade de instrumento da política externa portuguesa, a execução da CTM é coordenada pelo MNE, quer no plano interno, quer na conjugação de interesses com as agências multilaterais, cabendo ao MDN a definição da política de CTM bem como a metodologia da sua execução, à semelhança do que ocorre, como já vimos, com as restantes áreas de cooperação.

Em resumo, como elementos essenciais desta nova orientação política, salientam-se os seguintes aspectos:

- a) Reformulação da metodologia de execução da política de CTM;
- b) Inserção das acções em Programas-Quadro, aprovados em sede própria. Institucionalização de reuniões periódicas das Comissões Mistas Permanentes com os países beneficiários;
- c) Centralização da informação, estudo, planeamento e acompanhamento da execução da CTM na Direcção-Geral da Política de Defesa Nacional (DGPDN) do MDN, mantendo os Ramos das Forças Armadas total autonomia técnica na execução das acções com ligação permanente à DGPDN, e com conhecimento ao EMGFA, fomentando-se assim a desejável comunicação entre os níveis da definição e da avaliação da política e o da sua consequente execução.

7.4. Situação actual e perspectivas

No plano técnico-militar, Portugal tem concentrado a ajuda aos países Lusófonos numa cooperação modelar baseada no apoio à criação de infraestruturas e ao desenvolvimento de projectos no âmbito da modernização e reorganização das Forças Armadas, em especial nas áreas de comando e direcção, da criação de órgãos logísticos, de Academias e Centros de instrução e do intercâmbio no domínio da saúde.

Nessa conformidade, os objectivos específicos dos projectos que enformam os Programas-Quadro de Cooperação Técnico-Militar com os PALOP apontam no sentido da valorização dos recursos humanos, através do desenvolvimento sócio-profissional do pessoal militar dos diferentes Ramos (QP e outros) das Forças Armadas ligados aos projectos, bem como indirectamente a população civil no esforço conjugado de desenvolvimento e de reconstrução nacional.

A acções de formação/capacitação foram identificadas como os instrumentos de cooperação técnica que constituem a chave do desenvolvimento dos recursos humanos e do desenvolvimento institucional, e aos quais foi conferida a máxima prioridade na afectação dos recursos⁽⁹¹⁾.

Nesse quadro, a CTM portuguesa tem desenvolvido um relevante papel na formação do pessoal das Forças Armadas dos PALOP,⁽⁹²⁾ mediante o acesso desse pessoal a tirocínios, cursos e estágios ministrados pela Marinha, Exército e Força Aérea, em condições idênticas de frequência às dos militares portugueses⁽⁹³⁾. Os domínios abrangidos cobrem uma vasta área, desde os campos das técnicas de Estado Maior, da Logística, Administração e Finanças, Legislação, Justiça e Discipli-

⁽⁹¹⁾ Foi privilegiada a formação local, em detrimento da formação em Portugal, com excepção dos denominados Cursos Superiores Militares (Academias e Institutos).

⁽⁹²⁾ Em Portugal não há cursos especiais para militares dos PALOP com excepção do denominado "Ano Vestibular da Academia Militar", criado especialmente para facultar aos alunos oriundos desses países uma pré-qualificação a nível científico e militar, ministrando-lhes um complemento à formação de nível secundário dos respectivos sistemas de ensino que os capacite para a frequência dos cursos normais da Academia Militar, Escola Naval e Academia da Força Aérea portuguesas.

⁽⁹³⁾ No ano lectivo de 93/94 frequentaram tirocínios, cursos e estágios nas unidades, órgãos e estabelecimentos das Forças Armadas portuguesas, 664 militares oriundos dos cinco países da África lusófona.

na, até ao das Tecnologias Militares Avançadas, como as das Comunicações e Engenharias, passando por áreas mais complementares como seja a da Saúde Militar.

Os programas de formação nos países Lusófonos tem sido elaborados no âmbito do planeamento e execução técnica dos projectos, sob a responsabilidade dos respectivos directores técnicos, através da criação de Unidades Móveis de Instrução (UMI), constituídas por equipas de instrutores e monitores.

O desenvolvimento desta cooperação motivou a abertura nas respectivas capitais das «Residências da Cooperação» destinadas a apoiar a instalação das missões de assistência técnica de curta e longa duração.

Em 1995, as despesas estimadas para a execução da CTM ascenderam a um total de cerca de 852.000 contos, incluído-se as rubricas relativas à manutenção das residências dos cooperantes e às hospitalizações em Portugal de membros das FA dos PALOP (vg. quadro em anexo).

No que respeita à continuidade da acção formadora nos PALOP, a prioridade para o futuro, sob o ponto de vista da sustentabilidade, autonomia e eficácia, deverá ser conferida ao desenvolvimento da capacidade autónoma de formação dos países beneficiários e à formação de formadores, evitando-se sempre que possível a formação directa, procurando-se por esta via satisfazer necessidades locais e não contribuir para a emigração de pessoal qualificado civil ou militar. Há casos, porém, em que a formação em Portugal continuará a ser necessária e constituirá a forma mais eficaz de satisfazer necessidades de formação em áreas de qualificação técnico-militar altamente especializada e formações especiais que não seja possível ministrar directamente em África.

Em paralelo com estas actividades tradicionais, o progressivo empenhamento e participação das Forças Armadas portuguesas na execução de projectos e programas de «Reabilitação» e reconstrução nacional de países africanos devastados por conflitos violentos, isoladamente ou em parceria com outros países ou organizações, englobando iniciativas de cooperação das mais variadas naturezas (políticas, jurídicas, técnicas ou estritamente militares), poderá constituir um dos

vectores prioritários de actuação no domínio da cooperação internacional técnico-militar.

Esta deverá depender, porém, do preenchimento por parte dos países recebedores de pré-requisitos fundamentais. Este o contexto em que se move a «Cooperação descentralizada» que abordaremos no capítulo seguinte.

(Continua no próximo número)

Victor Madeira dos Santos

TEMAS DE ECONOMIA E DEFESA

A economia, arma da estratégia

António Silva Duarte

O investimento estrangeiro em Portugal e a defesa nacional

Tomás Araújo Moreira

A despesa militar em Portugal: 1950-1990

Carlos P. Barros

José C. Gomes Santos

Bibliografia de apoio disponível na Biblioteca do IDN

A economia, arma da estratégia

António Silva Duarte

Resumo

O que é a arma económica? Quais as suas origens? Quais os seus instrumentos? Que eficácia pode ter? Este artigo pretende esboçar algumas respostas para estas questões. Por arma económica entende-se o uso estrito por um Estado da economia para se impor ou influenciar outro Estado. Assim, a arma económica só pode emergir a partir do momento em que há uma ciência económica (séc. XVIII-XIX). As suas potencialidades, estão também interligadas com a expansão da economia global, e com a interacção económica entre os Estados

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar e sistematizar, de forma breve, quais as características da Economia enquanto arma estratégica, isto é, por outras palavras, enquanto instrumento da Estratégia com vista à coacção (ou influência) das actividades de outrem. A Economia influencia a Estratégia de várias maneiras. De forma sucinta, o General Abel Cabral Couto, distingue dois ângulos da relação entre a Estratégia e a Economia, o da Estratégia Económica, e o do aspecto económico na Estratégia⁽¹⁾. Igualmente, Henri de Montcel, caracteriza a relação da Economia e da Estratégia, de forma bifacial, ou seja, «A defesa como agente da Economia» e a «Economia como agente da Defesa.»⁽²⁾. Contudo, o objectivo desta reflexão não é tão abrangente, centrando-se especificamente na economia como instrumento de influência ou de coerção de um Estado sobre os outros, ou seja, na aptitude da Economia para ser uma arma da estratégia (um dos modos da Economia como agente da defesa).

A compreensão das vantagens e desvantagens da Economia enquanto arma, ou seja, instrumento de influência de poder de um Estado (organização) sobre outro, exige que se tenha em conta o sistema económico global em que se insere. Com efeito, não se pode descontextualizar a arma económica do ou dos modelos económicos a que ela se refere. O modelo condicionará a maior ou menor eficácia da própria arma, e permitirá também uma tentativa de prospectivação da proeminência ou não desta.

Deste modo, esta terceira parte iniciar-se-á com uma análise histórica da evolução teórica e prática da arma económica. O segundo capítulo, em consequência, definirá as condicionantes contemporâneas e prospectivas da economia de forma sumária para possibilitar igualmente a introdução de modernos conceitos económicos e políticos importantes

(1) Cf. Abel Cabral Couto, **Elementos de Estratégia**, Lisboa, IAEM, 1º Vol., p. 82.

(2) Em dois artigos publicados em 1981, Cf. o autor, «La Defense, Agent de L'Economie», **Défense Nationale**, Paris, Jan. 1981, pp. 7-18. Idem, «L'Economie, Agent de la Défense», **Défense Nationale**, Paris, Fev. 1981, pp. 33-49.

para a contextualização do fenómeno da guerra económica no Mundo actual e no futuro. O terceiro e último capítulo procurará descrever e demonstrar formas e métodos possíveis para o uso da arma económica.

Cabe-nos contudo, começar por considerar a própria noção ou conceptualização daquilo que é a **arma económica**. Esta noção só é válida quando actividades económicas são deliberadamente utilizadas com vista a influenciar ou impor a vontade de um Estado sobre outro, ou seja, quando a economia é utilizada como instrumento de coerção ou de influência. Pelo contrário, a utilização de F. A. contra alvos económicos não se refere à Arma económica, mas sim, à **guerra económica** (que é um conceito mais vasto), visto que se o seu objectivo último é a destruição de potencial económico do seu adversário, os instrumentos utilizados são variados, desde o tradicional uso da força militar até ao da própria arma económica. Esta noção é assim mais ampla e mais integradora. A **estratégia económica** por último, parece-nos poder ser considerado o conceito mais amplo. Neste campo, trata-se não só do planeamento e execução da guerra económica, mas também da superação das vulnerabilidades existentes, ou seja, do aumento do potencial nacional através do aumento das capacidades materiais que suportam o Estado. A estratégia económica refere-se assim quer à utilização da Economia como Arma, quer como apoio das acções político-militares de um Estado. Como é óbvio, a estratégia económica é uma estratégia geral que tem de ser combinada com outras, como no caso da guerra económica com a utilização da estratégia militar.

Nesta parte, não nos interessa esta última perspectiva, mas sim, **a da utilização da Economia como arma** para influenciar ou coagir potências adversas, assim como, da eficácia possível desta.

1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A ARMA ECONÓMICA AO LONGO DA HISTÓRIA.

A possibilidade de utilização de uma Estratégia unicamente ou quase unicamente baseada em instrumentos económicos para influenciar ou coagir um adversário é um fenómeno muito recente na História. Esta capacidade é resultante de um contexto histórico próprio, recente (relacionando-o ao conjunto da História Humana), e principalmente com

potenciais acréscimos de eficácia no futuro. Ele resulta simultaneamente de fenómenos objectivos, ou seja, das formas de estruturação económica global, e subjectivos, derivados da progressivamente cada vez maior cognoscibilidade do objecto económico. Será com base nestas duas premissas que procuraremos retrospectivar a evolução da noção de Arma Económica.

1.1. A ESTRUTURA DA ECONOMIA.

O facto da Arma económica ser um instrumento recente relaciona-se com as características económicas das sociedades Agrárias. Estas eram fundamentalmente constituídas por economias autosuficientes, autárquicas, sendo que os poucos produtos trocados entre cada uma delas não eram fundamentais para a sobrevivência política destas, na medida que ou eram resultado de excedentes ocasionais, ou se tratava de produtos de luxo. Estas economias, normalmente concentrando-se em espaços pequenos, dotadas de necessidades mínimas, e muitas vezes, bem menores que a entidade política que as supervisava, eram por isso, imunes a qualquer ameaça económica, a não ser daquelas que surgiam através da guerra e da destruição por ela gerada. Os grandes Impérios da Antiguidade, ou as sociedades «Estatais» Medievais, e a superestrutura política que as governava não se confundiam com a estrutura económica. Como aponta Déléage a respeito do Sistema Fiscal introduzido por Diocleciano no Império Romano, este não era uniforme para as diferentes partes do Império, não por capricho real, mas para atender as condições historicamente herdadas dos diversos sistemas fundiários existentes no Império, e assim garantir a eficácia dos instrumentos de colecta⁽³⁾.

A simples diferenciação entre a estrutura política e a estrutura económica condicionava à inutilidade qualquer tentativa de potencialização de uma possível arma económica. Simplesmente, o facto de as economias Agrárias serem formas de organização económicas simples, se compara-

(³) A. Déléage, *La Capitation du Bas Empire*, *Annales de L'Est*, nº 14 (1945), p. 254, citado por M. I. Finley, *A Economia Antiga*, Porto, 1986, pp. 40-41.

das com as da Revolução Industrial, igualmente impossibilitava qualquer existência de instrumentos económicos essenciais a qualquer comunidade, que pelo facto de poderem ser interrompidos vulnerabilizasse esta. E, simultaneamente, a simplicidade das estruturas facilitava rápidas readaptações organizacionais.

Mesmo considerando a existência de uma comércio global, que de facto existia, não deriva daqui, uma possibilidade de uso da arma económica. Por um lado, este comércio assentava sobre produtos secundaríssimos para a sobrevivência de qualquer entidade política, quase sempre assente nas trocas de produtos de luxo. Por outro, este comércio representava uma ínfima parte das necessidades económicas de qualquer comunidade.

Seria só com a Revolução Comercial-Industrial, a partir dos séculos XVI e XVII, que quer pelo aumento da complexidade (cada vez maior) das estruturas económicas, quer pela progressiva identificação entre o poder político e a organização económica respectiva (a integração da Economia no Estado-Nação), assim como a acentuação da relação entre o poder Nacional e o poder Económico, em que um quase que univocamente deriva do outro, que os instrumentos económicos possíveis de serem utilizados como arma começaram a surgir. A muito maior integração entre o Estado e a Economia, a progressivamente maior relação entre esta e o comércio exterior, que tem nos Mercantilistas e nos Bullionistas os seus primeiros grandes teorizadores, e a complexidade acrescida de relações das diversas subestruturas económicas, vulnerabilizavam muitíssimo mais o poder Estatal a um cerco económico.

Assim, o primeiro grande acto de utilização do poder económico para ferir o adversário deve-se ao Bloqueio Continental napoleónico. Com efeito, e se bem que a força militar fosse indispensável para assegurar a manutenção do Bloqueio, não há dúvida que o racional dos dirigentes franceses os levava a procurar vergar a Grã-Bretanha assentando essencialmente na impossibilidade desta comerciar e daí, na desregulação da estrutura económica e posteriormente política por modo a conseguir coagir esta à capitulação ou à negociação. Se bem que as premissas que sustentaram a ideia do bloqueio Continental não estivessem todas correctas, aquelas partiam de qualquer modo de uma potencial

vulnerabilidade económica e na sua utilização como instrumento para forçar a capitulação do adversário.

Um dos factores que favoreciam o desenvolvimento dos instrumentos da arma económica relacionavam-se com o bem estar das populações. Com efeito, a revolução industrial consubstanciando a noção de mobilidade social, quer no sentido horizontal, da maior facilidade na distribuição do trabalho humano, quer vertical, na possibilidade de os homens puderem ascender na sociedade, exigia dos Estados uma maior procura na garantia do bem estar dos seus cidadãos, esta necessidade, por seu turno, surgia da maior força reivindicativa das populações, assim como do perigo desta poder gerar a desregulação do Estado, através da revolução. Este fenómeno era essencialmente novo, porque enquanto a maioria das revoltas nas sociedades agrárias eram localizadas e reflectiam as concepções gerais da sociedade de onde imanavam (procuravam uma perfeição dentro dessa sociedade perfeita), as modernas revoltas assentavam invariavelmente na mutação do sistema vigente, com todo o perigo que representavam nesse sentido para os grupos dominantes.

Por outro lado, o desenvolvimento económico dos Estados Nacionais, centrava-se fundamentalmente nas suas capacidades internas (se bem que com maior ou menor volume, dependessem igualmente das relações económicas internacionais), pelo que, e em caso de guerra global, como no caso das Guerras Mundiais, tivessem ainda uma larga, mas não total autonomia de recursos, o que explica a capacidade de encaixe aos bloqueios por parte da Alemanha, mesmo no que respeita ao Petróleo, e só após o bombardeamento maciço por Parte da USAF das refinarias de gasolina sintética em 1944, é que se começaram a fazer sentir as primeiras falhas de material carburante para as F.A. alemãs. Isto não significa que o sistema económico global mantivesse as características de autarcia dos modelos agrários. Os desgastes e rupturas provocadas pela guerra, mesmo sem a influência das destruições (na Primeira Grande Guerra, nem a Alemanha, nem a Grã-bretanha sofreram danos nas suas indústrias, mas foram financeira e competitivamente abaladas pelo esforço militar despendido), demonstraria que as economias desenvolvidas e industriais se influenciavam de forma muito mais global que as suas primitivas antecessoras.

Pode-se entender melhor esta perspectiva, se aproveitarmos o conceito de custos de oportunidade. A maioria das grandes economias industriais do início do século XX podiam satisfazer a maioria das suas necessidades internas. Gerd Hardach refere o facto do comércio externo (importações) alemão antes da Grande Guerra representar apenas 20% do comércio global da Alemanha⁽⁴⁾. No entanto, o isolamento implicava despende e divergir recursos para actividades e indústrias não competitivas e não lucrativas globalmente, por isso sendo muitas vezes durante a paz inexistentes internamente, e ainda na própria dispersão de recursos por muitas mais actividades do que aquelas passíveis de serem aproveitadas em tempo de paz. Os bloqueios, se bem que não pudessem terminar com os conflitos por si, abalavam as economias, pelo desgaste que provocavam no modelo económico do tempo de paz.

Assim, a arma económica tornava-se um instrumento não dispiciendo aos diversos estratégias dos diferentes Estados em conflito. Se bem, que muitas vezes, até pelo desfazer de ilusões perante a realidade do conflito, houvesse a tendência para pedir mais do que aquela podia de facto dar.

1.2. A COGNISCIBILIDADE DO OBJECTO ECONÓMICO

A observação da História parece demonstrar que não basta a existência de fenómenos passíveis de serem reivivificados pelas sociedades, para que estes se concretizem na prática. A existência de determinadas oportunidades, não implica necessariamente que estas sejam aproveitadas, na medida que é necessário a consciencialização social para tal.

Esta introdução é necessária para compreender que se do nosso ponto de vista, desde à milénios que os homens praticam actividades de cariz económico, tal só muito recentemente foi assim conceptualizado, ou seja, o conceito de economia, e as realidades imanentes a este, são fenómenos muito recentes em termos históricos.

Como explica M. I. Finley, durante muitos séculos no Ocidente europeu, a nossa noção daquilo que é a Economia foi inexistente,

(4) Cf. Gerd Hardach, *The First World War*, (s/l), 1987, p. 32

referindo-se a palavra grega que deu origem a esta, «Oikonomikos» ao conjunto dos aspectos que deviam regulamentar as administrações das casas, obviamente miscegenando alguns aspectos básicos da economia familiar, com outros como os deveres de pais e filhos. Assim, esta noção, simultaneamente ultrapassa, e não engloba todos os aspectos do conceito contemporâneo de Economia (aquele que a partir de Adam Smith e Ricardo, progressivamente se institucionalizou). Ultrapassa, porque incluía aspectos não económicos, como a relação dos diversos membros da Família (alargada, segundo os padrões da sociedade agrária). E pouco englobante, na medida que como acentua Finley, não se define ou sistematiza modelos económicos, que é uma pedra angular de qualquer ciência, e consequentemente não produziram nunca aqueles elementos conceptuais característicos de uma ciência económica. Em última análise não abstrativavam e não diferenciavam a economia de outras actividades. As suas concepções sobre aquilo a que nós chamamos economia, surgiam de forma dispersa integrando outras actividades ou sistemas, principalmente na «Política»⁽⁵⁾.

Neste sentido, qualquer tentativa de considerar a utilização da Arma Económica estava impossibilitada pela inexistência do próprio conceito. Isto não quer dizer que não houvessem actos de destruição de bens económicos durante os conflitos, ou inversamente, se considerassem os lucros que se podiam ter numa campanha militar, mas estas atitudes jamais eram feitas segundo perspectivas económicas modernas ou puras (no sentido de pensadas como realidades da Economia). Estes actos quase nunca eram conceptualizados ou sistematizados, nunca geraram um conjunto de relações estruturais que definissem um modelo de acção científica. Eram, ou actos ocasionais, ou fenómenos resultantes das próprias características das sociedades agrárias e do sistema político ou do poder. Com efeito, a apropriação dos bens do vencido pelo vencedor era arquetipal nas sociedades antigas e pré-industriais, mas daí não resulta a existência de uma ciência económica ou de um pensamento económico. Este era antes de mais nada, a consequência de um acto

(5) Cf. M.I. Finley, *Op. Cit.*, pp. 19-36. O Livro refere-se às Economias da Antiguidade Greco-Latina, no entanto, a Introdução é bastante abrangente. Finley considera que só nos finais do século XIX, se consolidou a definição de Economia contemporânea.

político-militar, e conceptualizado como tal. De qualquer modo, todo o conjunto de relações económicas típicas de uma sociedade Imperial moderna em relação às sociedades dominadas, estavam completamente ausentes das sociedades antigas, limitando-se o vencedor a apropriar-se de grande parte dos recursos da outra, para manter ou aumentar a sua própria vida parasitária (de facto, as guerras eram feitas ou por questões de prestígio, ou por questões daquilo a que hoje se classificaria de segurança nacional, ou até por lógicas não muito claras, mesmo inconscientes para essas sociedades, «impulsos», numa classificação psicanalítica. A ideia de ir conquistar o outro para enriquecer podia existir, mas era rara, e imbricava-se com outras dimensões. A apropriação dos bens do vencido resultava do contexto da guerra, na medida que o vencedor também se apropriava das vidas e das terras deste). O pensamento económico era demasiado simples, linear, só atingindo relações complexas, quando integrado noutros sistemas mais complexos, mas que por isso, desvirtuavam a sua própria lógica interna.

A complexificação das relações económicas que progressivamente a partir da Idade Média se vão acentuar claramente na Europa (e ainda mais complexas com a formação dos Impérios europeus a partir do século XV), levariam a uma maior preocupação dos homens por diversas relações relacionadas com a troca, com o investimento, ou seja, com as actividades económicas, consumando-se no século XVIII, nos alvares da Revolução Industrial, com o surgimento na Grã-Bretanha, o que é sintomático, da ciência económica.

Ora, só a partir de uma concepção de Economia, é que se pode definir um conceito e uma atitude de guerra e de arma económica. Só a partir do momento, em que se diferencia um sistema económico dos outros sistemas sócio-históricos e epistemológicos, é que dentro do conjunto das relações por ele criadas, se podem considerar os modos de o utilizar na paz e na guerra. Independente das premissas sobre as quais se assentaram as razões do Bloqueio Continental em 1806-7, a lógica que o impôs era claramente dotada de princípios economicistas, e por conseguinte, era um acto de guerra económica. Ele partia das características consideradas da Economia britânica para daí formular um forma de coerção económica, com vista a atingir um objectivo estratégico.

A utilização da Economia como instrumento da Estratégia, deve ser

assim considerada como uma actividade recente. Se só há Estratégia, quando a actividade a que ela se relaciona é consciente, de igual modo, a utilização da Economia pela Estratégia tem de partir de um acto consciente. Sendo a Economia uma ciência recente, esta só pode servir a Estratégia recentemente, e isto é importante, quer porque a Economia é uma ciência em permanente mutação, quer porque provavelmente, a experiência histórica seja de pouco uso, na apreciação das potencialidades daquela para com a Estratégia.

2. PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA: CARACTERIZAÇÃO BREVE E CONCEITOS

A compreensão das vantagens e desvantagens da utilização da arma económica implicam uma visualização geral da realidade económica contemporânea e da definição de conceitos que clarifiquem o conjunto de relações desta, que permitam potenciar o uso da Economia para atingir objectivos estratégicos.

A tendência dos Estados para uma cada vez maior integração económica, consubstanciada na globalização e interrelação das economias, e na progressiva instituição de uma Economia Mundo, conjugada com a tendência à dispersão das actividades económicas e com a acentuação das economias baseadas nos modelos de vantagens comparativas, reforçando a necessidade de conexão entre as várias economias, e superando o paradigma de Economia fechada, significando a perda de autonomia e de controlo absoluto de um Estado sobre a sua própria organização económica, e a consequência interdependência desta com outras, definirá por outro lado, a eficácia da Economia como arma da Estratégia⁽⁶⁾.

Esta caracterização exige por outro lado, a definição de uma série de conceitos úteis na formulação de uma apreciação das vulnerabilidades e potencialidades das economias contemporâneas, e consequentemente na vocação estratégica desta.

⁽⁶⁾ A propósito desta temática e para um aprofundamento dos mecanismos integradores e globalizantes da Economia Contemporânea, vejam-se por exemplo as obras de Cf. Alvin Toffler, *Os Novos Poderes*, Lisboa, 1991, e Cf. Robert B. Reich, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, 1993.

Parece-nos que as quatro noções chave são as de **Interconexão**, **Interdependência**, **Dependência** e **Vulnerabilidade**. Quer a Interconexão, quer a Interdependência, quer a Dependência referem-se a uma relação, enquanto a vulnerabilidade aponta para uma situação.

A maioria dos Estados modernos mantém relações de **interconexão**. Christian Catrina define-a como o volume e frequência da comunicação e da interacção entre dois sistemas sócio-culturais,⁽⁷⁾ ou seja, um conjunto mais ou menos prolongado e acentuado de relações globais entre Civilizações ou Estados. A Interconexão entre estados é hoje global, e a troca de informações e produtos entre eles está praticamente institucionalizada. O diferencial advém do modo como se processam essas trocas, e é esta diferença que reflecte os outros conceitos.

Os conceitos de **Interdependência** e **Dependência** estão intimamente ligados. O primeiro reflecte um conjunto de relações em que os acontecimentos ocorridos numa sociedade influenciam determinantemente outra e vice versa. Para haver Interdependência, e não só Interconexão, é indispensável que os factores exógenos influenciem os diversos movimentos de determinada sociedade. Isto é igualmente válido para a noção de Dependência. A diferença reside no facto de a Interdependência ser um fenómeno mútuo, ou seja, uma Dependência biunívoca, em que ambos os actores são simultaneamente, e em relação ao outro, dependentes, enquanto na Dependência tradicional, um actor é independente da actividade do outro, enquanto este, é determinantemente influenciado pelo comportamento daquele. Quer a Interdependência, quer a Dependência, não são necessariamente fenómenos simétricos, pelo contrário, e no conjunto das relações entre Estados predomina a assimetria, ou seja, o nível de dependência e de Interdependência varia entre os diversos actores. Dois Estados interdependentes, não têm de ter o mesmo nível de conexão, podendo um ser mais dependente do outro, mas este não ser completamente independente (certos estudiosos consideram a Interdependência como existindo só, quando esta é simétrica)⁽⁸⁾.

O conceito de **Vulnerabilidade** reflecte uma situação, a incapacidade de um estado ser autónomo em relação aos outros, e depender destes

(7) Cf. Christian Catrina, *Arms Transfer and Dependence*, New York, 1988, pp. 152-153.

(8) Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 147-153.

para receber determinados produtos manufacturados ou determinadas matérias primas. Como refere Hanns Maull, a noção de vulnerabilidade é uma chave para a análise da questão da segurança e dos recursos, mas que deve ser distinguida do conceito de Dependência, na medida que uma vulnerabilidade não implica necessariamente uma dependência⁽⁹⁾. Com efeito, um Estado pode ter acesso fácil ao conjunto de bens de que necessita, pela existência de muitos fornecedores, e assim, estar imune a qualquer tentativa de um deles de se aproveitar desta vulnerabilidade, isto é, para haver dependência, é indispensável que se tenha algo de tão importante e único, que o outro esteja disposto a ceder a minha vontade, em troca dessa coisa.

Como pode parecer óbvio, o conjunto destes conceitos não se refere unicamente às questões económicas. Os fenómenos de Conexão, Interdependência, Dependência e Vulnerabilidade podem ser (e só para falar em termos de relações internacionais) culturais, políticos e militares, assim como económicos. Simplesmente, estes conceitos adoptam-se optimamente à reflexão sobre o conjunto de relações económicas nas sociedades contemporâneas, e por isso é útil precisá-los.

Por outro lado, o sistema económico, se bem que se possa individualizar em termos de estudo, não é na realidade independente dos outros sistemas sociais, mas interactua com eles. Isto significa que se um Estado é dependente economicamente de outro, tal não significa que haja factores políticos, militares, sociais ou culturais, que configurem um modelo de interdependência no conjunto dessas relações.

Os conceitos explicitam por outro a importância da estrutura económica na análise da estratégia económica e da arma económica. A eficiência destas é proporcional às características do sistema onde opera. Só a compreensão do sistema global permite perceber as vantagens e desvantagens das diversas Estratégias Económicas.

(9) Cf. Hans Maull, *Raw Materials, Energy and Western Security*, Londres, 1984, pp. 7-25 e *The Strategic Impact of World Economic Changes*, in *Adelphi Papers*, nº237, Primavera de 1989, p.62.

3. A MORFOLOGIA DA ARMA ECONÓMICA.

Este último capítulo tentará dar uma visão, o mais ampla possível, das características e dos métodos passíveis de serem utilizados pela arma económica, ou seja, da utilização de metodologia económica, com vista a atingir fins estratégicos assim como das formas que configuram a utilização desta.

3.1. INFLUÊNCIA E COERÇÃO

A **arma económica** tem duas faces, tal como Janus, uma que podemos considerar como a negativa, a da coerção, e outra, positiva, a da influência. Com efeito, e ao contrário do poder militar onde predomina a face negativa, ou de coerção, a arma económica equilibra-se para ambos os lados. Cabe no entanto, referir o que se considera por influência e coerção. A definição acentua a atitude e não a situação, ou seja, por influência considera-se os actos de cariz estratego-económico que visam através de favorecimentos materiais, quaisquer que sejam, conseguir uma aproximação de um Estado, teoricamente mais forte, a outro. Por coerção ou coacção, considera-se a negação de bens materiais a outro Estado, de modo a desgastá-lo ou a forçá-lo a ceder às vontades do sancionador. Com efeito, o acto de sancionamento, tal como o de favorecimento pode ter variados objectivos. Para a definição, o que importa, e que enquanto no primeiro caso, se produz, teoricamente, um bem, no segundo acto, procura-se ferir o outro.

As Grandes Potências, e mesmo os Estados médios, desde que dotados de meios, podem através de ajudas financeiras e técnicas, de apoios no campo da educação e científico-tecnológico, e até na constituição no exterior de indústrias produtivas, gerar dependências, necessidades, que em termos estratégicos contribuam para a sua influência em determinados Estados. Com efeito, se um determinado Estado necessita para a sua segurança ou bem estar de apoios fornecidos por outro, este poderá utilizar esta necessidade como forma de influência. A mesma situação favorecerá a possibilidade de uso da coacção, através da

negação desses recursos⁽¹⁰⁾. A passagem da influência para a coerção não é material, mas política, na medida que se ambos partem das mesmas premissas materiais, a penetração económica noutros Estados, e a importância desta no bem estar e segurança destes, instituem diferentes formas de agir, que não será de todo errado dizer, tendem a ser sequenciais, influência e coerção. No primeiro caso, através de ajudas, procura-se dar uma imagem favorável e amigável, e assim, facilitar o apoio do Estado suportado aos interesses do outro Estado. No segundo caso, a interpenetração económica e a importância desta, pode, se houver da parte do Estado que a favoreceu interesse nisso, através da negação desta, forçar o segundo a seguir-se-lhe. A mutação de atitude, não resulta de uma base material, mas de uma atitude política, na medida em que as condições que o permitiriam já pré-existiam. No entanto, para uma percepção melhor desta relação que quase nunca é biunívoca, é necessário observar o sistema económico global.

No sistema económico global contemporâneo, com o fenómeno da interdependência e da dependência fortemente espalhado, as possibilidades de utilização da influência ou da coerção económica com fins estratégicos é facilitada. O sistema contudo, tende a favorecer a influência como instrumento estratégico, muito mais que a coerção. Este facto surge da diversidade de fornecedores a que a maioria dos Estados tem acesso. Com efeito, quer em termos de recursos quer em termos de produtos acabados, um país pode adquiri-los a um número razoável de países. Assim, uma atitude de coerção, se for indesejável, pode levar um país a transferir-se de um fornecedor para outro, mesmo que isto signifique custos de oportunidade, mas que pelo facto de se garantir a independência, sejam aceitáveis. São precisamente os custos de oportunidade que favorecem o vector influência. Uma relação económica tende a gerar quase sempre dependências, pelo menos da parte mais fraca. Esta pode surgir por uma variedade de coisas, desde a dependência em peças para as fábricas, aos circuitos de comercialização, ao tipo de produtos fabricados, às pessoas dependentes desta relação. Um Estado com fortes dependências estruturais, pode ser relativamente influenciado a seguir determinadas políticas, desde que estas não choquem com a do Estado de

(10) Cf. Klaus Knorr, *The Power of Nations*, Nova Iorque. 1976, pp. 136-160.

que ele depende, nem com a sua idiossincrasia nacional. O Estado dependente pode pensar sempre a sua política tendo já em conta, ou procurando «descobrir» qual o caminho trilhado pelo outro, de modo a coordenar políticas, que satisfazendo-o, não levem ao corte da relação preferencial de que ele necessita⁽¹¹⁾.

Pelo contrário, a coerção, pelo peso negativo que pode ter, pode favorecer o corte da relação tradicional, se aquilo que o Estado proeminente exigir, for demasiadamente incompatível ou in comportável para o outro, compensando esta atitude independentista os custos económicos de oportunidade. Como já foi referido anteriormente, a diversificação dos fornecedores de bens e serviços, assim como de todo o conjunto de circuitos comerciais e industriais é o instrumento mais eficaz para evitar uma forte dependência, e portanto, garantir a liberdade de acção (multilateralidade económica). A diversificação não passa só pelo aumento do número de fornecedores, mas igualmente pelo desenvolvimento interno. A capacidade de ser independente é consideravelmente facilitada pela flexibilidade económica, que por seu turno é tanto maior, quanto mais avançada é a Economia Nacional. As economias avançadas onde os factores inovação e ciência (conhecimento) predominam sobre os outros, possibilita a maior mutabilidade dos circuitos comerciais e dos modelos de produção, e consequentemente uma maior facilidade na superação das vulnerabilidades materiais, isto porque é sempre possível compensar a falta de determinados produtos por outros já existentes ou pela rápida constituição de substitutos. Esta possibilidade deve no entanto ter em conta a escala da economia. Se é admissível que em caso de necessidade uma pequena economia avançada pode superar a falta de um apoio externo, não deve haver dúvidas, que só grandes economias de escala podem tentar aguentar um isolamento internacional, e por um espaço de tempo intermédio, na medida, que a possibilidade de compensar a falta de determinados artigos internos, representa sempre um custo de oportunidade, ou seja, o desvio de recursos de tarefas, provavelmente mais compensadoras e competitivas.

Um outro é conseguir transformar uma relação de dependência em interdependência, ou seja, ambos os parceiros têm algo que é para o

⁽¹¹⁾ Klaus Knorr, *Op. Cit.*, p.185; Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 149-150

outro indispensável. Esta relação de interdependência, não tem necessariamente de ser simétrica, e nem de partir unicamente de uma troca económica, podendo-se intercambiar o económico com o político, o estratégico, como exemplo (sendo simétrica do ponto de vista das consequências, mas dissimétrica do ponto de vista dos instrumentos – politicamente simétrica, estrategicamente dissimétrica). Evidentemente que quando mais simétrica (ou seja, quando maior for a necessidade que um tem de outro) mais provavelmente haverá capacidade de negociar os diversos interesses em jogo. Um exemplo histórico de uma relação de dependência económica matizada ou mesmo transmutada numa interdependência assimétrica foi a relação entre Portugal e a Grã-Bretanha na Segunda Guerra Mundial, em que devido à importância estratégica de Portugal na contenção da Espanha pela neutralização da Península Ibérica, permitiu a Salazar uma muito maior capacidade de manobra do que teria tido noutras circunstâncias⁽¹²⁾.

A Interdependência é neste sentido mais complexa. De facto esta pode surgir das formas mais inesperadas. Teoricamente considera-se que um país que está limitado a adquirir o material militar ao exterior é mais dependente em termos de segurança nacional que o seu fornecedor, simplesmente, se a importância das suas compras é relativamente grande, e se as indústrias que lhe fornecem o material dependem para a sua sobrevivência ou competitividade, das exportações, a possibilidade de esse país trocar de fornecedor, com todos os efeitos económicos que teria naquelas, torna estas muito mais vulneráveis às necessidades dos importadores de grande importância, ou seja, dependentes. Deste modo, também para muitas indústrias, a diversificação é essencial. Tanto mais, que o desaparecimento de uma indústria de defesa pode ter e tem influência negativa na segurança nacional de um Estado, na capacidade de este ser autosuficiente⁽¹³⁾. Aqui existe uma mútua dependência, o que significa que o corte de relações será negativo para ambos os membros. Mesmo, quando a relação é assimétrica, havendo portanto um que pode

⁽¹²⁾ Cf. António Telo, *Portugal Na Segunda Guerra*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1988, Passim; António Telo, *Portugal na Segunda Guerra(1941-1945)*, 2 Vols., Lisboa, 1991, Passim.

⁽¹³⁾ Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 249-253.

perder mais que o outro, tal não impede que haja custos de oportunidade para ambos.

Outra característica importante, é a de a relação económica não poder ser considerada independentemente de outras que condicionam a Estratégia Global.

3.2. A ARMA ECONÓMICA E AS ARMAS NÃO ECONÓMICAS

A capacidade de um Estado poderoso influenciar ou coagir através do uso de mecanismos económicos outro Estado mais fraco é um fenómeno contextualizável, isto é, relaciona-se com as condições político-estratégicas existentes. Catrina refere que a influência de um fornecedor de armamentos em relação a um seu cliente é menor ou maior conforme (e para além de outras condições) este percepciona uma maior ou menor ameaça externa ou interna⁽¹⁴⁾. Evidentemente que os condicionantes político-estratégicos que num determinado momento histórico condicionam uma relação de dependência económica são extremamente estocásticos para poderem ser definidos com clareza. Eles dependerão do sistema político, económico e estratégico global e regional, e de toda uma série de factores psicológicos internos e internacionais.

Isto indicia algo de extraordinariamente fundamental na compreensão dos mecanismos que actuam por detrás do uso da Arma Económica. Estes são políticos e estratégicos, e não económicos. A Economia é o instrumento, mas o racional é político-estratégico.

Temos vindo a acentuar nos últimos parágrafos algo que é básico na compreensão da capacidade de um Estado influenciar ou coagir outro através de mecanismos económicos, é de que esta possibilidade não deve ser considerada separadamente de outros mecanismos estratégicos. Tal como sucede com as forças militares num combate, em que o sucesso depende muito da combinação das diversas armas, também a estratégia da arma económica deve ser pensada conjuntamente com outras estratégias não económicas.

(¹⁴) *Idem*, pp. 176-177.

Um exemplo característico desta realidade foi o caso de Angola durante a Guerra Fria (a partir de 1975). Se bem que o Estado Angolano dependesse dos recursos petrolíferos, na sua maioria nas mãos de companhias Norte-Americanas, os EUA nunca conseguiram potenciar esta vantagem, porque a segurança/sobrevivência do regime estava dependente do apoio Soviético-Cubano, e esta dependência era mais importante que a económica.

Esta situação reflecte o facto de nem sempre uma vulnerabilidade económica favorecer uma vantagem para o Estado que a detém. Esta tem de ser visualizada globalmente, porque pode haver outras vulnerabilidades que diluem aquela, ou a tornem menos importante.

No entanto, a importância cada vez maior que tem para os países o desenvolvimento económico e o bem estar social pode acentuar cada vez com mais intensidade a proeminência das vulnerabilidades económicas sobre as outras. O facto de se puderem produzir desregulações sociais e políticas resultantes da não satisfação das aspirações económicas por parte de muitos elementos de determinada sociedade, com a perigosa possibilidade do estilhaar das estruturas globais desta, pode facilitar a influência dos parceiros mais desejados e que parecem garantir o desenvolvimento pretendido. Acresce a isto o facto de os modernos sistemas económicos, assentes num modelo de interconexão e interdependência permanente, funcionarem segundo uma perspectiva de vulnerabilidade permanente para os Estados, em que só parte das suas necessidades são produzidas internamente. Esta situação favorecendo uma proeminência do económico no racional do político, tende a reforçar o papel director dos Estados economicamente mais poderosos, e por conseguinte, uma maior influências destes sobre os outros, tanto mais que a vulnerabilidade económica é dupla, a de se depender de outros para a cabal satisfação das nossas necessidades, e simultaneamente para assegurar circuitos comerciais sólidos para os produtos internamente fabricados mas competitivamente dependentes da exportação.

3.3. A METODOLOGIA DA ARMA ECONÓMICA

Este último capítulo tentará definir os métodos ou formas de utilização da arma económica. Tradicionalmente, a utilização da arma

económica está associada à negação a alguém de determinados benefícios. No entanto, para que haja esses benefícios é necessário que alguém os forneça, muitas vezes com segundas intenções. Assim, a metodologia da arma económica deve ser observada num duplo sentido, o da ajuda económica com vista a ganhar influência sobre um determinado país, e o da negação de recursos com vista a coagir determinado país. Isto não significa que haja uma dicotomia entre a ajuda e a negação, porque às vezes elas complementam-se.

3.3.1. Da Negação

A forma mais espectacular de utilização da arma económica tem sido a de negar a alguém determinados ou a totalidade dos recursos económicos de que necessita. Este aspecto é essencial ao considerar-se esta acção de negação, que é atingir economicamente as capacidades e o bem estar do outro. Desde a Segunda Guerra Mundial, que tal instrumento se tornou característico do conjunto das relações internacionais. Os processos de negação de bens são no entanto variados, dependendo dos objectivos estratégicos a atingir pelo/s Estado/s que geram esse movimento. Por outro lado, estes dependem do contexto e das capacidades dos alvos a atingir.

Em termos muito gerais pode-se considerar três formas de negar a um país determinados recursos:

- 1) Negação total, em que um país ou um conjunto de países fornecedores cortam totalmente com outro/outros as relações económicas até então existentes.
- 2) Negação sectorial, em que um só um grupo específico e definido de bens é negado a outro/s Estado/s.
- 3) Ajuda limitada, que na prática é uma forma de negação. Fornece-se bens indispensáveis, mas só os estritamente necessários para períodos mais ou menos curtos, com vista a garantir que o/s Estado/s ajudado se mantenha dentro de determinada linha política e estratégica.

Por outro lado, pode-se considerar os fenómenos de negação em relação à situação deste no contexto do sistema internacional caracterizando assim um modelo de isolamento:

- 1) O Isolamento total, em que um Estado/s ficam totalmente isolados das suas relações económicas com o resto da comunidade internacional.
- 2) O Isolamento parcial, em que um conjunto de Estados importante, mas não significativo, corta as relações económicas com um outro/s membro/s da comunidade internacional.

Os fenómenos de negação total, não são os mesmos que os do isolamento internacional. O facto de um Estado cortar todas as relações económicas com outro, não significa necessariamente o isolamento internacional, como demonstra os casos de Cuba e do Vietname, que se bem que economicamente impossibilitados de se relacionarem com os EUA, mantém normalmente relações com muitos outros países.

O corte total de relações económicas tem sido um fenómeno raro nas relações políticas contemporâneas, e normalmente só utilizado em último caso. Por um lado, se o conjunto da comunidade internacional não acompanha as sanções absolutas de um membro desta sobre outro, este pode na prática não conseguir os seus objectivos, porque o membro sancionado virar-se-á para outros fornecedores, arriscando-se ainda o sancionador a perder igualmente um mercado para onde exportava. Só num caso extremo é que um país, e normalmente poderoso sanciona outro, e devido a situações extremas, caso dos EUA e de Cuba. Por outro lado, normalmente, o sancionamento absoluto de relações económicas de um Estado sobre outro, é acompanhado pelo corte de relações políticas apontando para um forte nível de negação do outro para usar uma expressão cara a Charnay.

O sancionamento sectorial de relações económicas entre os Estados foi bastante mais típico desde a Segunda Guerra Mundial. Em termos simplistas trata-se de negar a um Estado determinados bens, de que ele necessita bastante, e na qual o sancionador tem a proeminência produtiva, ou seja, o domínio técnico-económico desse sector. Foi o que se pretendeu fazer com o COCOM, evitando a exportação de tecnologia

sensível para a URSS, e com as sanções à exportação de material militar para a África do Sul. Os resultados destes sancionamentos têm sido discutidos, sem que no entanto haja uma opinião definitiva sobre o seu sucesso ou fracasso. Refira-se no entanto, que no caso da África do Sul tais sanções, ou simplesmente a possibilidade de elas existirem levaram ao desvio de recursos económicos para a constituição de uma indústria de armamento, que invulnerabilizasse esta através da garantia da manutenção operacional das suas Forças Armadas. O custos de oportunidades destas transferências em relação ao conjunto da Economia sulafricana poderia dar uma visão do possível peso real das sanções, ou não. De igual modo, o facto da URSS ter de empenhar recursos crescentes para todo um conjunto de actividades de investigação global, enquanto os países ocidentais, cada vez mais dispersavam as suas actividades tecnocientíficas pelo conjunto, apoiando-se mutuamente, poderia definir os custos de oportunidade desse esforço. Com efeito, não basta verificar, ao que parece que os Soviéticos conseguiram sempre superar as suas dificuldades em termos dos produtos de Alta Tecnologia (em certas áreas, pensa-se mesmo que a tecnologia soviética era superior à Ocidental, caso dos sistemas anti-balísticos e defesa anti-aérea)⁽¹⁵⁾. Mas devia-se igualmente considerar os custos dessa superação. Provavelmente era-lhes mais barato adquirir determinados bens no Ocidente.

Catrina pode dar uma ideia do peso das sanções sectoriais a um Estado ao desenvolver uns considerandos sobre a indústria de Armamentos da África do Sul:

«A despeito da continuada tentativa para produzir directamente armamento, envolvendo exportação de armas, a indústria de auto-defesa sul-africana provavelmente, não pode atingir a total auto-suficiência a longo termo. A sua capacidade é descrita como severamente limitada. Por causa da rápida obsolescência no desenvolvimento do armamento internacional, a África do Sul, é capaz de ficar tecnologicamente para trás na inexistência de importações de tecnologia militar.»⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Cf. Gary K. Bertsch, «Technology transfers and Technology Controls: A Synthesis of the Western-Soviet Relationship», in Eston T. White, dir., *Science and Technology*, Washington, 1987, pp. 185-205.

⁽¹⁶⁾ Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, p.144.

Com efeito, a capacidade de manter a indústria em funcionamento dependia de alguma possibilidade de furar o embargo, situação que devia ser semelhante para a URSS, para depois potenciar internamente esta. Evidentemente, pode-se argumentar que a URSS e a África do Sul têm poder real bastante diferenciado, mas é preciso aqui notar, que o tipo de embargo é relativamente diferenciado e de acordo com o poder internacional dos dois.

Uma terceira forma de sancionamento é a que se refere a uma ajuda limitada. Aqui, o Estado ou Estados sancionadores fornecem pequenas quantidades dos produtos que são indispensáveis ao sancionado, para garantir a sua boa vontade, através da possibilidade de com o corte automático, este ficar logo sem esses bens essenciais. Este método, evidentemente exige que o país sancionado não tenha hipótese de adquirir esses bens a outros países. Durante a Segunda Grande Guerra, a Espanha de Franco foi assim controlada pelos Aliados Ocidentais. Com efeito, logo após o fim da Guerra Civil esta dependia para a sua sobrevivência e restauração de petróleo e de cereais. Estes, após o início da Segunda Grande Guerra, só podiam ser adquiridos nas quantidades necessárias aos EUA, e através de empréstimos. A Grã-Bretanha, com acordo dos EUA, só permitia que chegasse a Espanha, o estritamente necessário, quer para evitar que a Espanha o revendesse a Alemanha, quer para avisar Madrid, que a entrada na Guerra a favor do Eixo implicaria automaticamente o fim destes bens essenciais, que deste modo, igualmente não podiam constituir grandes reservas. Este processo facilitou a indecisão espanhola e as evasivas de Franco, principalmente quando reconheceu que a Alemanha não tinha possibilidade de substituir os fornecimentos Anglo-Americanos⁽¹⁷⁾.

Para tal sucesso, contribuiu não só o controlo das rotas comerciais-navais por parte dos Anglo-Americanos, como uma maior consciência da noção de estratégia global, consubstanciada na criação de um ministério da Guerra Económica, o MEW, logo em 1939, pelos britânicos.

Esta atitude é intermédia entre a coacção e a influência, se bem que no nosso parecer esteja mais perto da primeira que da segunda. Ela indicia, é a segunda característica, talvez a mais importante da arma

(17) Cf. António Telo, *Op. Cit.*, pp. 162, 205-207, 253.

económica, a capacidade de influenciar os outros, ou seja, de «comprar» a sua vontade.

3.3.2. *Da Influência*

Uma segunda forma de utilizar a arma económica, é através de ajudas que podem ter múltiplas formas, desde empréstimos a fundo perdido, ou bonificados, a relações de «Nações mais favorecidas», a apoio técnico e tecnológico, a dádivas. O comum a todas estas situações, é o facto de um Estado ser beneficiado numa relação. Mas muitas vezes, se não na totalidade das vezes, o Estado beneficiador espera subtilmente ou não, que o outro sirva alguns dos seus interesses globais.

A influência económica está dependente de algumas premissas básicas. Por um lado, ela tem de ser um contributo fundamentalmente para o Estado que a recebe. Para que a ajuda favoreça uma dependência de um Estado sobre outro, é preciso que este deseje muito aquele bem que o outro está disposto a «dar». Esta situação tem matizes complexos. Por exemplo, se uma indústria de armamentos depende consideravelmente das exportações, os compradores desta, se o forem de encomendas importantes, podem conseguir um poder sobre esta, na medida em que contribuem para os seus lucros. Se além disso, esta indústria for essencial na segurança do Estado-base, então os compradores podem adquirir um poder de regateio sobre as atitudes desse estado para com eles.

Esta reflecte a outra base do poder de influenciar economicamente outro Estado. Aquilo que é fornecido não deve ser só essencial, como deve ser difícil de encontrar fora dessa relação. Por outro lado, e como refere Klaus Knorr, a ajuda pode igualmente visar diminuir a influência de outro Estado⁽¹⁸⁾.

Em termos gerais, os instrumentos económicos da influência são vastos (para não falar, visto que tal não interessa para o trabalho, de outros modos não económicos). Nestes pode e deve-se incluir igualmente o fornecimento de material de guerra, que se bem que seja uma ajuda militar,

(18) Cf. Klaus Knorr, *Op. Cit.*, p. 184.

é o também económica, na medida que o Estado recipiente evita assim gastos maiores com a Segurança, ou mesmo, aumenta-a para lá daquilo que ele pelos seus meios podia conseguir. Estes instrumentos podem ser vistos de duas formas. Por um lado, pode-se referir ao tipo dos instrumentos, que podem ser essencialmente económicos, através de ajudas financeiras e relações económicas preferenciais, ou daqueles instrumentos que não sendo essencialmente económicos, têm uma forte componente economicista tais como os técnicos, com o fornecimento de apoios científicos e de material tecnológico, e ainda os militares, através da venda a baixo preço, ou da dádiva de meios militares, do apoio a construção de infraestruturas, etc. (considerando o apoio militar aqui como aquele que se refere ao problema doutrinal e de treino das forças do outro país). Por outro lado, podem-se considerar os modos de fornecer essa ajuda, e de adquirir a influência, que vão desde dádivas e empréstimos bonificados a acordos de cooperação e de apoio técnico-científico, até à constituição de «Joint-ventures» e ao ensino e à «troca» de pessoal especializado. Na prática as modalidades são bastante variadas, dependendo praticamente da imaginação dos responsáveis políticos e económicos.

Iremos, no entanto, tentar especificar as vantagens e desvantagens que os diversos tipos e modos (de forma conjugada, porque nos parece difícil uma explicação absolutamente diferenciada) de ajuda podem ter, quer para o fornecedor, quer para o recipiente:

a) Apoio Financeiro: O apoio financeiro é um dos mais velhos métodos de conseguir o apoio de outros Estados para as políticas de um. Durante as Guerras Napoleónicas foi muito utilizado pela Grã-Bretanha. Como é óbvio, o apoio financeiro advém das facilidades de crédito que um país pode adquirir noutro, quer seja a fundo perdido (o que na prática significa uma dádiva), quer através da bonificação ou da diminuição dos juros a pagar. Esta situação, podendo ser efectuada por entidades privadas, tem no entanto que ser apoiada directa ou indirectamente (por ex. «lobbying» do Estado a favor do outro perante a entidade privada) pelo Estado fornecedor, para poder ser considerada como uma ajuda. A necessidade do outro, será assim compensada, e teoricamente o Estado fornecedor adquiriria uma posição de vantagem nas relações com o outro. No entanto, o crédito tem as suas desvantagens, quer pela possível

necessidade de garantir a manutenção dos fundos por um período longo, de modo a assegurar a influência, quer pelo problema de se criar um fenómeno de endividamento impossível de pagar pelo outro. Nesta última situação, há a possibilidade de se passar de um fenómeno de dependência para um de interdependência, resultante do perigo do Estado endividado através do corte de relações gerar o caos financeiro naquele que lhe emprestara massivamente dinheiro (facto que não sucede se for feito a fundo perdido). No que respeita ao primeiro aspecto, como se sabe, o capital não é um produto infinito, e só em situações especiais, como foi o caso da Grã-Bretanha no início da Revolução Industrial e a dos EUA após a Segunda Guerra Mundial, se dispôs de uma massa financeira apreciável para efectuar manobras desse tipo. Neste sentido, o apoio financeiro, tende a concentrar-se só em pequenos grupos de Estados ou em um Estado, ou a visar acções momentâneas, como no caso de ajuda britânica aos inimigos de Napoleão, para os levar a entrar na Guerra contra aquele.

Pode-se no entanto considerar ainda uma outra forma de ajuda financeira, que é a de abrir o mercado financeiro a um outro Estado que nele possa ir buscar o que pretende. Tal foi feito pela França e pela Alemanha nos finais do século passado quando ambos procuravam garantir uma aliança com a Rússia⁽¹⁹⁾.

b) Apoio Comercial: As relações comerciais são outro instrumento de conseguir uma interpenetração económica que gere uma dependência entre um Estado mais forte e outro mais fraco. Uma das formas típicas de se conseguir isso, é quando uma grande economia, dotada de um vasto mercado se abre a outra através de um tipo de relações preferenciais, normalmente significando isto, taxas alfandegárias mais baixas ou completamente nulas. Outra possibilidade é a transferência de determinados bens essenciais ao desenvolvimento do outro, nomeadamente materiais de telecomunicações e de infraestruturas, para não falar de fábricas inteiras. O primeiro exemplo, e o mais tradicional, tem algumas vantagens poderosas, visto por um lado, e tendo em conta que é a potência mais poderosa que decide do nível daquilo que é a «nação mais favorecida» (não tem necessariamente que incluir todos os bens), não ter

⁽¹⁹⁾ *Idem*, p. 188.

efeitos económicos muito grandes nesta, inversamente ao que sucede ao beneficiário. Por outro lado, este tipo de relação inicial abre portas não só a definitiva institucionalização dessa relação, como de poder contribuir para o gerar de determinadas dependências estruturais que favorecem o Estado mais potente. A despeito de toda a discussão que tem havido sobre as consequências do Tratado de 1703, no desenvolvimento económico de Portugal, não deve-se deixar de considerar que este influenciou as considerações de política económica do país, mesmo muito para lá do seu termo, na medida que definiu um modelo de relação entre Portugal e a Grã-Bretanha.

Se como afirma Klaus Knorr, «pode acontecer que a ajuda cimente uma aliança formal e firme»,⁽²⁰⁾ a melhor forma de conseguir transformar uma ajuda numa aliança parece ser através da construção de uma relação económica com carácter estrutural, e a melhor forma de o fazer é pelo meio de relações comerciais. E a importância do comércio tende a acentuar-se, através da cada vez maior interdependência e da menor capacidade dos Estados criarem para si economias perfeitas fechadas. A possibilidade de um Estado garantir relações privilegiadas com grandes mercados, tem-se tornado num dos grandes objectivos diplomáticos da maioria dos países do Mundo, mas simultaneamente pode indiciar novas formas de dependência (ou de interdependência).

c) Apoio Tecnológico e Científico: O fornecimento de informações e matérias tecnológicas, assim como o ensino de quadros científicos e técnicos pode ser igualmente considerado como uma ajuda. Este apoio como é óbvio, tanto pode ser económico, como militar ou cultural. Na prática, a maioria dos países aprecia os apoios económicos e militares deste tipo. As vantagens ou desvantagens de uma ajuda deste tipo variam conforme o contexto. Para o país fornecedor esta é necessariamente positiva quando estes fornecimentos mantêm fortemente o nível de dependência do recipiente em relação ao dador. Catrina indica, que no caso de fornecimento de licenças para produção de armamento, o facto de o licenciador assegurar que alguns dos aspectos da produção ou do produto (por poderem ser estrategicamente importantes) não são transmitidos garante ou aumenta o nível da dependência, porque o material

⁽²⁰⁾ *Idem. Ibidem*, p. 189.

militar não está completamente operacional sem esses «itens». No entanto, se o país que recebe as infraestruturas ou as tecnologias militares, fizer dela um ponto de partida para o desenvolvimento endógeno das mesmas, esta pode tornar-se uma vantagem do segundo em detrimento do primeiro, a um prazo mais ou menos longo⁽²¹⁾.

O ensino, considerando esta expressão, desde o treino e reciclagem de quadros até às bolsas de estudo liceais e universitárias, pode ter igualmente alguma importância na constituição de dependências, a favor do dador. Principalmente, nos casos em que há uma forte especialização e em que as técnicas ensinadas estão dotadas de forte idiosincrasia nacional, os métodos ensinados podem depender tanto do país de origem, que se torne difícil uma mudança de atitudes em caso de corte de relações, e consequentemente favorece a dependência.

d) Fornecimento de infraestruturas: Por infraestruturas pode-se considerar desde a instalação de sistemas de telecomunicação, até à construção de determinadas facilidades, tais como portos, bases militares e mesmo de indústrias. A dependência do exterior a respeito da manutenção, após a construção do projecto é um dos aspectos mais graves para a liberdade de acção do Estado recipiente. Com efeito, se a construção dessas infraestruturas não for acompanhada do desenvolvimento de quadros endógenos, a sua eficácia ficará sempre dependente do dador ou do construtor. Assim, quanto mais importante forem essas estruturas, maior será a influência que o fornecedor terá sobre esse Estado.

Temos até agora considerado toda a problemática da arma económica do ponto de vista das relações entre Estados. Contudo, pelas suas características, a superestrutura política diferencia-se da superestrutura económica. E é precisamente da relação entre ambas as superestruturas e da influência destas na arma económica, o que iremos tratar em seguida e por último.

3.3.3. Estado e Empresa

As relações políticas internacionais são ainda hoje, e no futuro provavelmente continuarão a ser, dominadas pelo Estado, mas as activi-

⁽²¹⁾ Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 273-279.

dades e as relações económicas são essencialmente dominadas pelas empresas. Com efeito, é a empresa que produz, e a empresa que gere as relações com outras empresas, nacionais ou internacionais. E hoje em dia, numa era de interconexões globais, de fluxos financeiros altamente instáveis, isso parece cada vez mais verdade. Paul Kennedy, refere que um especialista, referia-se aos fluxos financeiros globais como «a coisa racionalmente mais pura que existe»⁽²²⁾ que descreve de forma muito característica toda a lógica que hoje subjaz ao mercado e à economia em geral. Esta é a tendência para as estruturas económicas criarem e prosseguirem um racional que se diferencia daquele do Estado, e que pode ir mesmo contra ele. Surge assim, uma estrutura económica sem controlo estatal, de fronteiras invísíveis, ou seja, na negação das fronteiras nacionais. É o reino das grandes corporações multinacionais, e talvez, transnacionais.

Por outro lado, todo o racional político continua excessivamente dependente da noção de fronteira e de soberania, ou seja, do papel do Estado.

A questão que se podia pôr, seria então do real valor de uma arma, que parece estar essencialmente nas mãos de indivíduos que parecem já não se interessar pelo valor do Estado. Tal questão que é pertinente, e que já no século passado era feita, não perspectiva de forma total toda a problemática aí subjacente.

Antes de mais nada, é preciso considerar as relações entre o Estado e as Empresas dentro de um sistema, porque se bem que ambos sejam organismos diferenciados, ambos interagem e principalmente, ambos se interpenetram, sendo que determinadas actividades das empresas têm igualmente um carácter político, e inversamente, o Estado actua economicamente, sendo muitas vezes esta actuação fundamental para as empresas. Esta situação advém do facto, de a base de sustentação de ambos os organismos ser essencialmente a mesma. Com efeito, quer a eficiência da empresa, quer a do Estado é gerada por modelos culturais e sociais localizados no espaço, e no tempo, e que se consubstanciaram na «Nação», entendida como uma comunidade homogénea sócio-cultural.

(22) Cf. Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, 1993, p.55.

Michael Porter acentua este aspecto, porque se o valor e a sobrevivência de uma empresa depende das condições culturais, sociais e económicas de determinado país, se, a sede de uma multinacional, sustenta, através da eficiência local, as outras empresas que ele tem espalhadas pelo Mundo, então, o papel da Nação não se perdeu de todo, e por conseguinte, a despeito da voracidade internacionalizante das modernas economias, conserva-se ainda um cordão umbilical com determinado espaço cultural, histórico e social⁽²³⁾. Ora, esta é igualmente a base de sustentação do Estado. E se bem que as empresas tendam a ter um grande poder de liberdade, é igualmente certo que o Estado e as fronteiras não lhes são de todo negativas, mesmo para as grandes corporações e multinacionais. Com efeito, quando as grandes Multinacionais de automóveis norte-americanas se sentiram ameaçadas pela concorrência japonesa, não correram logo para o Estado, em busca de protecção. Por outro lado, a despeito do imenso poder económico de determinadas empresas, elas ainda não conseguiram, nem provavelmente conseguiram criar os mecanismos de lealdade e devoção, que as populações têm para com o Estado, reificação da Nação. Assim, se bem que as empresas sejam dotadas de uma larga autonomia, e possam mesmo participar das decisões do Estado, parece-me pouco provável que o substituam de todo. De facto, uma coisa é a crescente preponderância das relações económicas no Mundo, e a outra, é o desaparecimento da Nação e do Estado.

O facto de a linguagem sobre rivalidades económicas e tecnológicas continuar a ser aquela caracterfstica das tradicionais rivalidades político-militares, reflecte de facto muita desta disputa que se mantém assente na estrutura do Estado. Assim, o facto de existirem empresas dotadas de grande autonomia, condiciona, mas não impede a utilização da arma económica pelo Estado. Podemos é questionarmo-nos se esta não tenderá a utilizar cada vez mais mecanismos e métodos oriundos da Economia, que ultrapassem os tradicionais, os militares.

⁽²³⁾ Cf. Michael Porter, *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, 1993, pp.1-2.

CONCLUSÃO

Só muito recentemente, do ponto de vista da análise histórica, pode pensar-se no aproveitamento da Economia como arma estratégica. Durante muitos séculos, fosse pelas características estruturais das múltiplas e fechadas economias agrárias, fosse pela não existência de um objecto do conhecimento denominado de Economia (ou similar a ele, mas com outra denominação), foi de todo impossível usar a arma económica como arma de guerra.

Seria necessário esperar pela Revolução Comercial e Industrial para que a progressiva integração e complexificação das estruturas de uma Economia Mundial, assim como a criação de um pensamento sistemático e científico relativo à área da Economia, possibilitassem o seu uso. Os Estados, fortemente integrados e interdependentes, são naturalmente mais facilmente passíveis de serem submetidos pelo uso da arma económica.

Contudo, esta demonstrou ser uma arma de uso difícil e complexo. Não só pela ingente capacidade de encaixe dos Estados submetidos a bloqueios (por exemplo, pela diversão de recursos de umas áreas para outras, pela possibilidade de desenvolver novas tecnologias e produtos que superam vulnerabilidades materiais, pelos próprios efeitos que os bloqueios podem ter nos países que o efectuam). Arma de lassidão, mais do que de rápidas vitórias, arma que, ao contrário de uma leitura fácil das realidades contemporâneas, precisa necessariamente de ser integrada numa estratégia mais ampla. Arma também, de «nuances» subtis, em que nem sempre o que parece mais fraco, é-o de facto. Vimo-lo, no que respeita ao peso que em certos casos pode ter o devedor na economia do credor, vimo-lo, no que respeita à dependência que as fábricas de armamento podem ter de um excepcionalmente bom comprador.

Numa era de integração e interdependência, económica e não só, a Economia pode-se configurar como uma arma. Contudo, não é necessariamente a arma por excelência. Como diz Edward Luttwack, a arte do estratega está na sábia integração dos mecanismos horizontais e verticais da Estratégia tendo em conta os contextos específicos espaço-temporais em que operam os actores político-estratégi-

cos⁽²⁴⁾. Não considerar a economia, será tão grande erro como a considerar em excesso.

António Silva Duarte

⁽²⁴⁾ Cf. Edward N. Luttwack, **Le Paradoxe de la Stratégie**, Paris, 1989, principalmente as pp. 91-95, 269 e seguintes.

BIBLIOGRAFIA

A presente bibliografia, para além das obras referidas em notas de rodapé, conta com outras, igualmente consultadas e que possibilitaram a feitura do trabalho.

BERTSCH, Gary K., *Technology Transfers and Technology Controls: A Synthesis of Western-Soviet Relationship*, in Eston T. White, Dir., *Science and Technology*, Washington, National Defense University, 1987, pp. 185-205.

CATRINA, Christian, *Arms Transfer and Dependence*, Nova Iorque, Taylor and Francis, 1988.

CHALIAND, Gérard e, RAGEAU, Jean-Pierre, *Atlas dos Impérios*, Lisboa, Editorial Teorema, (s/d).

COUTO, A. Cabral, *Elementos de Estratégia*, 2 Vols., Lisboa, IAEM, (s/d).

FINLEY, Moses I., *A Economia Antiga*, 2.^a Ed., Porto, Edições Afrontamento, 1986.

HARDACH, Ernest, *The First World War*, (s/d), Penguin Books, 1987.

KEEGAN, John (dir.), *Atlas of Second World War*, London, Times Books Limited, 1989.

KENNEDY, Paul, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, 2 Vols., Mem Martins, Publicações Europa-América, 1988.

KENNEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, London, HarperCollins Publishers, 1993.

KNORR, Klaus, *The Power of Nations*, Nova Iorque, Basic Books, 1975.

KNORR, Klaus, *Military Power and Potential*, Massachussets, Heath and Company, 1970.

LUTTWACK, Edward N., *Le Paradoxe de la Stratégie*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1989.

MAULL, Hans, *Raw Materials, Energy and Western Security*, London, McMillan, 1981

MAULL, Hans, The Strategic Impact of World Economic Changes, *Adelphi Papers*, N.º 237, Primavera de 1989, pp. 62-73.

MONTCEL, Henri, La Défense, Agent de L'Economie, *Defense Nationale*, Paris, Jan. 1981, pp. 17-18.

MONTCEL, Henri, L'Economie, Agent de la Defense, *Defense Nationale*, Paris, Fev. 1981, pp. 33-49.

PORTER, Michael, *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993.

REICH, Robert, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, Quetzal Editores, 1993.

TELO, António, *Portugal na Segunda Guerra*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1987.

TELO, António, *Portugal na Segunda Guerra (1941-45)*, 2 Vols., Lisboa, Vega, 1991.

TOFFLER, Alvin, *Os Novos Poderes*, Lisboa, Livros do Brasil, 1991.

O investimento estrangeiro em Portugal e a defesa nacional

Tomás Araújo Moreira

Resumo

Nestle trabalho analisam-se as diversas formas de investimento estrangeiro assim como a sua evolução histórica, tanto numa perspectiva teórica como no caso concreto de Portugal na actualidade. Descrevem-se os tipos de entidades investidoras, as suas origens, as suas motivações, os sectores a que se dirigem e qual o impacto económico e estratégico dentro de um conceito alargado de Defesa Nacional. Abordam-se as atitudes adoptadas face ao investimento estrangeiro e os aspectos a considerar na sua avaliação e no estabelecimento de políticas que defendam o interesse nacional.

QUE RELAÇÃO PODE TER O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO COM A DEFESA NACIONAL?

Reza a lenda que Filipe II de Espanha explicava a sua tomada de poder sobre o nosso país da seguinte forma: Portugal - herdei-o, comprei-o e conquistei-o.

Dentro da sua extrema concisão, esta frase chama-nos a atenção para o facto de o monarca ter sabido inteligentemente apoiar-se nos factores político e militar da soberania, mas também na sua vertente económica («comprei-o!»). Apenas terá faltado aos reis espanhóis, para consolidar o seu poder sobre os portugueses, dominar a componente moral, a qual ganha uma nova dimensão estratégica no final do nosso século, em que a vontade colectiva de defesa parece estar ferida pela ausência de ameaças militares directas e pelo desaparecimento progressivo das fronteiras políticas e económicas.

Apesar do inevitável crescimento do grau de interdependência dos países entre si e do crescente papel exercido por entidades supraestatais com competências alargadas e poderes efectivos de intervenção em áreas -incluindo a da defesa, anteriormente reservadas a cada país, continuarão sempre a ser necessárias, a nível de cada comunidade nacional que deseje manter-se como entidade política autónoma a longo prazo, a vontade e a capacidade para se precaver devidamente contra potenciais ameaças à sua segurança.

Dentro duma visão alargada da defesa nacional e na perspectiva de que não há autonomia política sem autonomia económica, nestes tempos em que uma perda de independência por via militar está excluída e em que a progressiva cedência de parcelas de soberania política de Portugal para a União Europeia parece inevitável, reveste-se de fundamental importância a economia, dentro da qual a questão do investimento estrangeiro desempenha um papel relevante.

Em que medida este pode aumentar as vulnerabilidades de um país: até que ponto poderá reforçar o seu potencial em termos de defesa; haverá situações em que determinado investimento estrangeiro possa representar uma ameaça para o país de acolhimento?

SOB QUE FORMAS SE REALIZA O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Avaliar o impacto do investimento estrangeiro implica diferenciar os vários tipos de que se pode revestir:

a) O investimento *de carteira*, correspondendo a uma mera colocação de capitais, consubstancia-se num conjunto de títulos, adquiridos através do mercado de capitais, que não conferem ao investidor capacidade de controle sobre a gestão das entidades nas quais investiu.

Dado que se reveste de características de curto prazo e predominantemente financeiras, não traz consigo directamente qualquer formação de capital bruto, não altera a aplicação económica dos bens adquiridos, não modifica a estratégia da entidade investida, da mesma maneira que não cria novas actividades nem confere a estrangeiros o controle sobre bens ou empresas sediados no seu território, pode considerar-se que, à parte o seu impacto financeiro, não tem quaisquer implicações estratégicas nem outras consequências sobre a capacidade de defesa do país de acolhimento.

Não iremos pois considerar o investimento de carteira ao longo do presente estudo, apesar de algumas das considerações genéricas que emitiremos sobre o investimento estrangeiro também se lhe aplicarem.

b) Por contraposição ao investimento de carteira, define-se o investimento estrangeiro *directo* como uma aplicação de capitais por uma entidade (pessoa singular ou colectiva) não residente, que envolva um relacionamento de longo prazo, reflectindo interesses estáveis e duradouros e com o objectivo de exercer um certo grau de influência sobre a gestão da empresa em que investe.

Entende-se que a participação na gestão da entidade investida (mas não necessariamente o seu controle absoluto) é a característica essencial que define o investimento directo. Não sendo possível definir duma forma genérica qual a percentagem mínima de capital duma sociedade que garante essa participação efectiva, o Decreto-Lei nº 321/95, que estabelece o regime a que fica sujeita a realização de operações de investimento estrangeiro em Portugal situa esse valor na casa dos 10% do capital social.

Dentro deste conceito incluem-se todos os capitais aplicados pelos investidores estrangeiros nas empresas suas participadas, seja sob as formas de aquisição de participações sociais, de constituição de novas sociedades, de aumentos de capital, de prestações suplementares às empresas ou ainda de concessão de empréstimos de longo prazo, devendo em termos rigorosos ser também considerado como investimento directo o reinvestimento de lucros.

Os investimentos directos destinam-se pois a suportar uma determinada actividade económica com objectivos comerciais, industriais ou de prestação de serviços (ou ainda a efectuar aquisições na área imobiliária), sendo esta forma de investimentos aquela que tem maiores implicações estratégicas e que iremos abordar na perspectiva da defesa nacional ao longo deste trabalho.

c) Uma terceira forma de investimento abrange os casos de relacionamento duma entidade estrangeira com uma empresa noutro país que lhe permite controlar parte da actividade desta mesmo sem participar no seu capital.

Incluem-se aqui relações como subcontratos, contratos de gestão ou de exploração, acordos chave-na-mão, franchisings, contratos de transferência de tecnologia e assistência técnica, leasings, licenças para exercer certa actividade ou outros equivalentes que coloquem parte significativa do poder de decisão duma empresa nas mãos de outra, sem fluxos financeiros visíveis em termos de participações sociais.

Este tipo de investimento é assim difícil de controlar ou de acompanhar em termos estatísticos, sendo no entanto possível afirmar que, tendo as mesmas implicações que o investimento directo, em termos estratégicos e de impacto sobre a capacidade de defesa tem no entanto menos influência sobre o país de acolhimento, já que o controle sobre as entidades locais é apenas limitado.

COMO TEM EVOLUÍDO O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO AO LONGO DA HISTÓRIA?

O fenómeno de pessoas se instalarem num país estrangeiro para aí desenvolverem as suas actividades sempre existiu, contudo no passado

mais remoto tratava-se em regra de estrangeiros imigrados, que se iam integrando progressivamente nas comunidades de acolhimento. Isto foi também em Portugal desde a fundação da nacionalidade uma constante, de tal forma que em 1826, mais de 20% (!) das casas comerciais de Lisboa e do Porto pertenciam a cidadãos doutras nacionalidades, se bem que cá residentes.

No entanto, efectivo investimento estrangeiro no seu sentido actual, de o detentor do capital continuar localizado no país de origem, em termos práticos apenas surgiu no nosso país como consequência do tratado de Methuen (1703) com o progressivo aparecimento de empresas inglesas a investirem no Vinho do Porto. Já no período subsequente, pode dizer-se que toda a indústria em Portugal teve a sua origem no investimento estrangeiro, visto que todas as actividades com características industriais foram nascendo por essa via: os têxteis, o vidro, o papel, a metalurgia, as comunicações, até a cortiça...

A partir de meados do século XIX, fruto da nascente industrialização, o mundo assistiu a enormes investimentos, nomeadamente da Grã-Bretanha, primeira potência da época, dirigidos ao sector extractivo e à agricultura, aos transportes e às telecomunicações. Surgiam as primeiras empresas, normalmente estatais, com características multinacionais que, começando por investir nas colónias, depressa se expandiram para outros territórios, sempre em sectores estratégicos, ajudando assim a consolidar o domínio das grandes potências. Em Portugal a partir dessa época e até ao Estado Novo as principais actividades económicas e financeiras encontravam-se nas mãos de entidades não-residentes, sobretudo inglesas.

A crise de 1929 gerou a nível mundial uma vaga de autarcismo e nacionalismo, tanto político como económico, globalmente desfavorável ao investimento estrangeiro, dando lugar a um ciclo de forte proteccionismo. O nosso país não fugiu à regra e Salazar, embora reconhecendo que «devemos ao capital, à técnica e à iniciativa estrangeira parte importante no progresso do País», postulava que «a nação não poderia pretender ter suficiente liberdade nem suficiente segurança se as posições-chave da sua economia não obedecessem à ordem nacional, mas ao comando estrangeiro».

Apenas no pós-guerra, e apesar de limitações e controlos políticos generalizados, se veio a verificar o relançamento do investimento estran-

geiro à escala global, agora sobretudo pela mão dos norte-americanos e das suas multinacionais que, actuando nas mais diversas áreas da economia, se foram instalando por todo o mundo, trazendo mesmo consigo novos valores culturais (Coca-Cola, IBM, General Motors, Philip Morris, McDonalds...) e fazendo nascer o conceito do colonialismo económico. Este movimento só chegou a Portugal na década de 60 e duma forma muito controlada, o que se por um lado permitiu manter um elevado grau de autonomia económica e política, por outro lado não permitiu ao país acompanhar e aproveitar o surto de desenvolvimento económico verificado noutros países.

Os anos 80 foram marcados a nível global por um crescente liberalismo económico, incluindo a progressiva liberdade de instalação, desencadeando um enorme incremento dos fluxos de investimento estrangeiro, que quadruplicaram (!) de montante durante essa década (investimento directo). Este factor ainda foi potenciado a partir do final da década pelo desaparecimento do império soviético, por um movimento global de privatizações, pelo aprofundamento de grandes comunidades económicas na Europa e na América (NAFTA, MERCOSUL), pelo surgimento do Japão como grande investidor assim como pela abertura de novas zonas ao investimento estrangeiro (países asiáticos da Bacia do Pacífico, Leste europeu). O investimento estrangeiro passou entretanto a dirigir-se indiscriminadamente para todos os sectores da economia, incluindo os serviços, no contexto duma economia mundial cada vez mais integrada e global.

Não é pois de admirar que os valores investidos tenham literalmente explodido desde meados da década de 80: No triénio 1975/77 o investimento estrangeiro directo representou a nível mundial uma média anual de 28.260 milhões de dólares, no triénio 1981/83 esse valor foi de 43.724 milhões, no quadriénio 1987/90 atingiu uma média de 181.000 milhões de dólares, e em 1995 o valor foi de 315.000 milhões! Ainda a título de exemplo, antes da criação do MERCOSUL havia menos de 20 empresas brasileiras a actuar na vizinha Argentina; em 1996 eram já mais de 400!

Também em Portugal e após um período de estagnação fruto dos excessos revolucionários, a posterior estabilidade política, aliada à integração na Comunidade Europeia e à liberalização da economia, deu lugar a um período de explosão do investimento estrangeiro. O investimen-

to directo, que em 1980 atingira apenas 6 milhões de contos, já foi em 1985 de 42 milhões, tendo crescido para 509 milhões (!) em 1990 e, apesar duma certa retracção no início da década de 90, manteve-se durante o quinquénio 1990/94 numa média anual de 444 milhões de contos.

Sendo extremamente arriscada qualquer tentativa de prever as evoluções a curto ou longo prazo, é no entanto pertinente questionar se o investimento estrangeiro a nível mundial e nacional poderá continuar a crescer ou mesmo manter-se aos níveis actuais.

POR QUE RAZÕES SE INVESTE NO ESTRANGEIRO?

A mobilidade humana e as diferenças existentes entre os diversos países conduzem a que determinada entidade em certo momento deseje tornar-se proprietária dum conjunto de bens situados no estrangeiro, buscando algo a que não tem acesso no seu país, ou que ali tenha um peso económico diferente ou ainda na expectativa duma rentabilidade acrescida, havendo dois factores básicos a considerar: a maximização de lucros a curto prazo e a limitação do risco a longo prazo.

Os motivos tradicionais para o investimento no estrangeiro na perspectiva económica da rentabilidade imediata dos capitais são:

- a) A existência de barreiras aduaneiras, que obrigam a uma produção local para conseguir o acesso competitivo ao respectivo mercado. Uma forma de os Estados promoverem o seu desenvolvimento industrial e protegerem as suas economias, as barreiras alfandegárias foram no passado extremamente importante mas estão hoje muito enfraquecidas, já que as comunidades económicas interestatais, uma rede de acordos bilaterais assim como a evolução do GATT as estão a abolir gradualmente. Não impede que ainda no passado recente se tenham verificado investimentos industriais em Portugal por parte de países não europeus, destinados à produção de bens destinados à UE, como forma de ultrapassar essas barreiras.
- b) A proximidade do mercado a que os produtos ou serviços se destinam, que justifica grande parte dos investimentos estrangei-

ros no sector primário, alguns dos investimentos no sector secundário, e sobretudo no sector terciário (comércio, serviços, etc.), constituindo no fundo a razão de ser de todas as sucursais ou filiais com actividade apenas comercial.

- c) O custo da mão de obra conjugado com as características sócio-culturais de cada país, incluindo a qualificação e capacidade de trabalho da população, que permitem significativos diferenciais de competitividade. Este é na actualidade o principal motivo catalizador do investimento estrangeiro directo em actividades industriais tanto em termos mundiais como no nosso país.
- d) O factor geográfico, que pode justificar que parte da actividade económica dum investidor seja transferida para outro país no sentido de beneficiar de condições climatéricas mais favoráveis para o seu exercício ou de assegurar um mais fácil acesso a matérias-primas e recursos naturais, questão que não tem grande impacto em Portugal.
- e) Os respectivos níveis de riqueza e de custo dos factores económicos, que levam a que os meios de que o investidor dispõe lhe permitam adquirir num país mais pobre um conjunto de bens com benefício relativo em termos do seu preço. Algum do investimento em Portugal tem tido origem neste diferencial de valorização e poder-se-á questionar se a venda de patrimónios não terá mesmo ultrapassado os limites do desejável.
- f) A eventual existência de incentivos financeiros para o investidor, concedidos pelo seu país de origem ou pelo de acolhimento. Também este aspecto tem ganho importância, nomeadamente quanto a grandes projectos na área industrial, assistindo-se a verdadeiros leilões entre países na oferta de contrapartidas aos investidores para captar o seu empreendimento. Os maiores investimentos estrangeiros na indústria em Portugal no pós-25 de Abril tiveram importantes incentivos por parte do Estado português (exemplo Renault) e mais recentemente também por fundos comunitários (exemplo AutoEuropa).
- g) Os quadros legais próprios a cada país, nomeadamente em termos do sistema fiscal, das legislações ambientais ou laborais, que justificam muitas vezes a opção de um agente económico exercer

actividades fora do seu país de origem, instalando-se onde o enquadramento legal lhe seja mais favorável. Assume grande importância a problemática ambiental, já que indústrias poluentes são deslocalizadas para países com menores exigências nesta área, transferindo para estes os riscos de segurança e a longo prazo elevados custos. Graças à adopção por Portugal de regulamentações rigorosas podem considerar-se inexistentes os investimentos estrangeiros no nosso país motivados por este tipo de razões, o que no passado representou uma justificada preocupação.

Além dos até agora referidos aspectos económicos, há objectivos estratégicos subjacentes ao investimento estrangeiro, traduzidos numa preocupação de diminuição de riscos numa perspectiva de longo prazo. Trata-se sobretudo de reduzir a dependência relativamente a situações conjunturais próprias a cada país, procurando localizar actividades em países onde haja maior estabilidade política e económica.

Esta preocupação justifica-se plenamente, dada a facilidade com que os investidores se podem ver privados dos seus haveres ou de parte deles em consequência de perturbações económicas (inflação, desvalorização cambial, crises económicas), políticas (controle ou intervenção governamental, nacionalização, expropriação) ou sociais (instabilidade geral, guerra civil, conflito externo). Não admira pois que nos anos subsequentes à Revolução se tenha assistido em Portugal não só a uma quebra do investimento estrangeiro mas mesmo a situações de desinvestimento total, assim como à fuga de capitais portugueses para outros países, e, em anos posteriores, se tenha em contrapartida assistido à entrada de capitais provenientes de países algo instáveis (África do Sul, Brasil).

Um outro objectivo estratégico ocasional é o de garantir a segurança de abastecimento de matérias-primas ou recursos naturais vitais (água, minerais), levando à deslocação de actividades económicas para locais onde sejam mais abundantes ou menos sujeitos a contingências. Não é por razões deste tipo que Portugal é procurado como local de investimento.

Uma terceira ordem de razões para um agente económico investir num país estrangeiro poderá ser a de corresponder a interesses estraté-

gicos do seu país de origem, casos onde o lucro para o investidor será apenas secundário ou só se concretizará através de contrapartidas indirectas.

Na actualidade, o investimento estrangeiro no mundo e também em Portugal é dominado por razões do tipo económico e menos por motivações políticas, não aparentando obedecer a estratégias nacionalistas. Há contudo que ser prudentemente atento a objectivos nacionais não declarados e à previsível mudança de atitude por parte dos investidores em caso de tensões ou conflitos internacionais.

A QUE SECTORES SE DIRIGE O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Analizando agora as várias actividades económicas concretas a que o investimento estrangeiro se pode dirigir, constata-se que na actual legislação portuguesa apenas estão sujeitos a restrições à liberdade de estabelecimento os projectos que possam afectar a ordem, segurança ou saúde pública ou que envolvam o exercício da autoridade pública assim como aqueles que respeitem à produção e comércio de armas, munições e material de guerra.

É no entanto comumente aceite que, para além destas actividades, há diversas outras áreas sensíveis com implicações em termos do potencial de defesa nacional, que deveriam ser controladas. Apesar de se afigurar difícil estabelecer uma classificação inequívoca, já que os critérios de avaliação variam em função da época e de país para país, tentaremos a partir duma análise sectorial referir as áreas que com maior frequência são sujeitas a limitações por serem consideradas estratégicas:

- a) O Sector Primário (agricultura, silvicultura e exploração florestal, caça e pesca, actividades extractivas) inclui em quase todos os países sectores com significativas implicações em termos de segurança e defesa, como pescas e recursos alimentares em geral, petróleo, extracção de minérios... Em Portugal, o investimento por parte de estrangeiros no sector primário tem envolvido montantes muito reduzidos, não exerce uma influência determinante em termos macro-económicos, até por lidar com recursos pré-

existentes e normalmente já antes explorados por nacionais, e não tem tido implicações sensíveis, sejam positivas sejam negativas, em termos do potencial estratégico.

- b) O Sector Secundário (indústria) engloba maioritariamente actividades não estratégicas, com excepção da área militar e, até certo ponto, das indústrias agro-alimentares, mas é aquele onde o investimento estrangeiro tem sobre o país de acolhimento um maior impacto macro-económico, sócio-cultural e tecnológico. Em Portugal, o investimento directo no sector secundário tem representado entre um terço e metade dos valores investidos, dirigido a actividades muito diversificadas (sector automóvel, electrónica, química, metalúrgicas, plásticos, têxteis, calçado, indústrias alimentares, bebidas, indústria do papel..) mas, apesar de haver inúmeros investimentos de raiz, em muitos casos tratou-se apenas de compra de empresas já existentes, que assim passaram a ser estrangeiras.

Concretamente nas indústrias de defesa, onde tem havido pouco investimento estrangeiro, este permitiria o seu desenvolvimento e rentabilização, se bem que por troca com um certo grau de dependência em relação aos investidores, que potencialmente seriam mesmo empresas de controle estatal doutros países.

- c) O Sector Terciário (construção, comércio, área financeira, turismo, serviços) abrange diversas actividades sensíveis para o país de acolhimento em termos de defesa:
- A produção de electricidade e a distribuição de energia eléctrica, gás e água, actividades estratégicas por natureza, que na maioria dos países estão em termos práticos limitadas à exploração por parte do Estado ou por empresas controladas por este. Os investimentos de estrangeiros nesta área em Portugal têm sido pouco significativos, podendo dizer-se que não afectam em nada a segurança e defesa do país.
 - O comércio a grosso ou a retalho, abrangendo nomeadamente empresas de distribuição, as grandes superfícies assim como escritórios de representação de grupos estrangeiros. Hoje grande parte do comércio interno em Portugal é promovido por empresas com capitais estrangeiros, com consequências sérias

em termos económicos e de enfraquecimento do tecido empresarial nacional.

- A área do turismo é um sector que em certos países tem limitações em relação a estrangeiros, compreensível por exemplo no caso do jogo, e que apresenta no nosso país valores de investimento com algum peso, mas sem qualquer impacto em termos de defesa nacional.
- Os transportes são outra actividade clássica na qual a participação de estrangeiros tem implicações estratégicas, o que justifica apertados controles por parte das Administrações Públicas. Em Portugal, o investimento neste sector tem apresentado valores relativamente modestos.
- As comunicações e sobretudo as telecomunicações revestem-se igualmente dum valor estratégico inegável, constituindo uma área que todos os países tentam controlar, merecendo nos nossos dias toda a área audiovisual uma atenção muito particular dada a sua crescente influência. Também em Portugal estas áreas têm estado fortemente tutelada pelos governos, pelo que os capitais estrangeiros não têm grande peso.
- O sector financeiro, incluindo os bancos e as seguradoras, engloba entidades que detêm um poder económico muito importante, nomeadamente através de participações noutras empresas, e cujo comportamento em períodos de crises se torna pois correspondentemente sensível. Na última década registou-se em Portugal um elevado nível de investimentos no sector financeiro, ultrapassando em termos médios 30% dos capitais estrangeiros investidos e conferindo a entidades estrangeiras posições de muito peso no sector.
- O sector imobiliário, frequentemente ligado ao exercício de outras actividades, é outra área onde o investimento estrangeiro pode ser preocupante na medida em que envolva montantes muito elevados, apesar de não apresentar implicações estratégicas directas em termos de segurança nacional. Em Portugal têm entrado no passado recente valores aparentemente excessivos, acima de 25% do investimento estrangeiro total, tendo ultrapassado o valor de 140 milhões de contos por ano entre 1990 e

1992, e dando assim lugar à imagem de que «o país está a ser vendido».

- Diversos serviços que eram tradicionalmente assegurados pelos Estados têm sido privatizados, sendo por essa via abertos aos capitais estrangeiros, sem que isso pareça afectar a capacidade de defesa dos respectivos países. Excepção são os serviços ligados à segurança das populações ou à defesa nacional, praticamente vedadas ao investimento estrangeiro em todo o mundo.

DONDE VEM O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Predominantemente são investidores oriundos de países mais ricos ou mais industrializados que dirigem os seus capitais para países menos desenvolvidos, tendo estes que estar atentos às implicações estratégicas resultantes de uma parte mais ou menos significativa do seu tecido empresarial ser propriedade de países mais poderosos, pelo menos economicamente, e tendo presente que investimentos provenientes de distintos países terão diferentes implicações em termos de defesa nacional.

Sendo frequente que antigas relações coloniais de soberania assentes no poder político ou militar se tenham deslocado para uma subordinação baseada no poder económico, o investimento estrangeiro é um importante agente dessa supremacia.

No caso português, um primeiro apontamento inevitável refere-se à total liberdade de circulação de capitais dentro da União Europeia verificando-se que desde a nossa adesão, o investimento comunitário passou a representar sistematicamente entre 60 e 70% do total dos investimentos directos em Portugal.

No entanto, o actual regime jurídico português regulamentador do investimento estrangeiro já não estabelece quaisquer distinções entre investidores oriundos da União Europeia e outros. Com efeito e a exemplo doutros países, deixou de haver quaisquer controlos prévios, restrições ou limitações para os investidores em função do seu país de origem, sendo todos equiparados aos investidores nacionais em termos de

direitos e garantias, e sendo apenas obrigatório o registo a posteriori para efeitos estatísticos e de informação administrativa.

Já não estando condicionado, o investimento estrangeiro não pode nem deve no entanto ser posto em pé de igualdade com o investimento nacional, quer em termos económicos quer em termos estratégicos e concretamente no que respeita às suas implicações em termos dum conceito de defesa nacional alargado, justificando-se dedicar alguma atenção à entrada de capitais em Portugal em proveniência dalguns países:

- a) A Espanha, cujos investimentos antes da adesão de ambos os países à CE quase não tinham expressão, mas que passou a ser um dos maiores e mais regulares investidores (quase 50 milhões de contos de investimento directo por ano entre 1989 e 1994, tendo sido mesmo o maior investidor em 1993). Os capitais espanhóis, a par duma proliferação de pequenos e médios investimentos dispersos por diversas actividades, têm-se dirigido sobretudo para o sector terciário, em particular para a banca e para a imobiliária. O investimento directo e de carteira representou, só no primeiro semestre de 1996, uns 453 milhões de contos, cerca de metade (!) do investimento externo espanhol.

Parece evidente que o investimento por parte de investidores do país vizinho deva merecer cuidados especiais, por razões evidentes de proximidade e relacionamento global, havendo quem alerte para o risco de os descendentes de Filipe II voltarem a «comprar» Portugal, agora que uma conquista militar ou uma tomada de controle por via política estão excluídas.

Todavia, há que considerar que a própria economia espanhola tem uma fortíssima penetração de empresas estrangeiras, (em 1992 já representavam mais de 50% da sua produção industrial, ocupando mais de 25% da população activa), sendo certo que alguns dos capitais aplicados no nosso país provêm de multinacionais originárias doutros países que, tratando operacionalmente a Península Ibérica como uma unidade, investem em Portugal por intermédio das suas filiais espanholas. Se estes investimentos não criam uma dependência financeira em relação a Espanha, não se deverá

porém perder de vista que com frequência crescente o controle estratégico sobre as operações portuguesas das multinacionais fica concentrado nas suas sedes ibéricas, localizadas em Espanha. (Já a situação inversa, de a sede ibérica duma multinacional se situar em Portugal, exercendo daqui o controle sobre filiais espanholas, é rara, talvez pelas dimensões relativas dos dois países, talvez também por relutância dos nossos vizinhos em aceitar essa solução...)

- b) O Reino Unido, o maior investidor em Portugal tanto em termos históricos como na actualidade, cujo somatório de interesses no nosso país tem muito peso. Os seus investimentos directos têm-se dirigido a todos os sectores de actividade, recentemente com alguma preponderância na imobiliária, bancos, seguradoras e serviços. Sendo um lugar-comum lembrar que a Inglaterra é o nosso mais antigo aliado, é um facto que neste século a elevada componente de investimento proveniente desse país não tem originado conflitos de interesses ou tensões sensíveis, nem parece ter causado vulnerabilidades em termos da capacidade nacional de defesa.
- c) A Alemanha, com um elevado número de empresas investidoras (450!) e significativos montantes aplicados, com investimentos que se dirigem sobretudo à indústria, na qual abrangem quase todos os sectores, e que têm a particularidade de apresentar uma grande estabilidade, baseando-se numa perspectiva de longo prazo. É sintomático o exemplo da Siemens, que se estabeleceu no nosso país em 1905 e continua a dirigir para cá importantes projectos. Os investimentos alemães tendem a fomentar novas actividades, empregos duradouros e desenvolvimento técnico, não se envolvendo em sectores estratégicos nem gerando excessivas dependência, parecendo pois apresentar características ideais em termos de investimento estrangeiro directo. No entanto a preponderância económica e política que a Alemanha está a assumir na União Europeia e a dependência em que todas as economias europeias se encontram em relação a esse país têm feito surgir receios de uma hegemonia potencialmente preocupante a longo prazo em termos estratégicos.

- d) Os Estados Unidos da América foram até à adesão de Portugal à CE a mais importante fonte de investimentos no nosso país, tendo-se depois mantido a um nível elevado em termos absolutos, mas menos significativo em termos relativos (baixou para menos de 10% do total), devido ao crescimento do investimento comunitário. Os EUA são a maior potência, predominantes no quadro da NATO, um importante aliado de Portugal ao qual nos encontramos ligados por inúmeras relações de diversa ordem e são o maior investidor a nível mundial (em 1990 empregavam no estrangeiro 8,3 milhões de pessoas!), donde são originárias as maiores multinacionais. Sendo um potencial concorrente comercial da UE, com a qual se verificam episódicas tensões comerciais, ter-se-á que concluir que todo o relacionamento, mesmo de ordem económica, com os Estados Unidos se reveste de importância estratégica.
- e) Os Países Árabes, sobretudo os produtores de petróleo, apesar de representarem em Portugal uma modesta percentagem do investimento estrangeiro, justificam que lhes seja dada atenção, tendo em conta a relativa proximidade geográfica assim como as incógnitas sobre a evolução do mundo árabe e sobre os seus interesses estratégicos a longo prazo.
- f) O Japão, apesar de os seus investimentos não terem actualmente quaisquer implicações estratégicas, é um investidor que tem que ser considerado, devido ao seu crescente peso na economia mundial e à sua estratégia expansionista, na qual a política e a economia se encontram aliadas.
- g) Os Paraísos Fiscais (Liechtenstein, Gibraltar, Ilhas Faroé, Ilhas Caimãs, Ilhas Virgens, Bahamas, Antilhas, Bermudas, Panamá...) apresentam investimentos bastante significativos, predominantemente no sector imobiliário, no qual são os principais investidores. Não parece que estes investimentos possam ter implicações em termos de defesa nacional; é no entanto desagradável não se conhecer a efectiva origem dos capitais, sabendo-se apenas que estes países são usados como «entrepósitos» financeiros e que muito deste investimento nem sequer é estrangeiro mas sim de entidades nacionais que, sobretudo por razões

fiscais, triangulam os seus capitais através de empresas neles situadas.

QUEM SÃO OS AGENTES DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Independentemente da origem do investimento estrangeiro, haverá que considerar a natureza do próprio investidor, os seus objectivos e o seu historial de comportamento e idoneidade, diferenciando:

- a) Empresas estatais ou com forte participação do Estado, sensíveis a razões de natureza política que se poderão sobrepôr à perspectiva económica, e cujos investimentos tendem a ser apoiados pelos governos dos países de origem, obedecendo a objectivos de cooperação, de reforço de laços ou de interdependência mútua, dirigindo-se com frequência a sectores estratégicos, pelo que têm implicações em termos de defesa nacional e justificam certas reservas. O surto mundial de privatizações e o desaparecimento das economias estatizadas do Leste europeu reduziram drasticamente o número de empresas públicas ou semi-públicas a investir noutros países, pelo que também em Portugal não há casos significativos ou sensíveis a registar nos últimos anos.
- b) Empresas multinacionais, também designadas como transnacionais, entidades globais unificadas em termos operacionais e abrangendo várias empresas em diversos países, instituições com importância e poderio crescentes, que constituem os maiores investidores a nível mundial, delas dependendo hoje o desenvolvimento global da economia, pelo que dispõem de significativo poder de pressão sobre os países onde actuam. (Um terço do investimento mundial é controlado pelas cem maiores multinacionais). Normalmente empresas anónimas, cujos accionistas têm como único objectivo a rentabilização dos seus capitais, são obrigadas a adoptar um comportamento maximizador de lucros, o qual implica tomadas de decisões com base nas alternativas mais favoráveis em termos consolidados globais, sem preocupações quanto ao seu impacto sobre os diversos países onde actuam, o

que, sendo absolutamente legítimo na perspectiva das entidades investidoras, gera uma conflitualidade latente entre estas e os países de acolhimento, com possíveis repercussões políticas. Existem ainda outros factores potencialmente geradores de tensões com os países de acolhimento ou de desconfiança por parte destes: a gestão local das empresas assegurada por quadros estrangeiros, o controle estratégico exercido pelas sedes, actividades de I&D vedadas às filiais, proibições de exportar, imposição de fornecedores estrangeiros, distorção de preços de transferência internos com consequente perda de receitas fiscais, decisões pontuais que conduzem a prejuízos para sócios minoritários locais ou globalmente para o país de acolhimento. As multinacionais são também com alguma frequência acusadas de importar mais do que seria necessário, desaproveitando os recursos locais e não desenvolvendo as capacidades do mercado local, assim como de privilegiar os fornecedores oriundos do seu país de origem em detrimento dos locais. Além disso, procuram continuamente obter a máxima mobilidade dos factores de produção, não hesitando em transferir actividades para outros países com consequente eliminação de postos de trabalho.

Apesar da dispersão geográfica e da sua estrutura accionista, estas corporações mantêm normalmente a sua nacionalidade de origem bem vinculada em termos da sua estrutura de capitais, dos gestores de topo, da investigação e desenvolvimento, da filosofia da empresa assim como de fidelidade estratégica ao país de origem. A existência de gestores oriundos do país de acolhimento em posições de responsabilidade permite no entanto atenuar esses efeitos e contribuir para a integração da filial neste.

O conflito latente entre o interesse nacional e as considerações de ordem transnacional por parte destas empresas não impede que os investimentos das multinacionais sejam desejados por quase todos os países e tem origem em preocupações de tipo fundamentalmente económico, não se reflectindo em riscos ou ameaças à segurança ou à defesa nacionais.

Os maiores investimentos em Portugal são realizados por multinacionais, cujas filiais ou participadas representam cerca de

metade das 100 maiores empresas não-financeiras, tendo também grande peso no terciário.

- c) Particulares ou sociedades de pequena ou média dimensão, cujas investimentos externos, não se subordinando ao interesse ou estratégia plurinacional dum grupo, têm a rentabilidade própria como objectivo prioritário. Sem grande poder de pressão, estão interessados na estabilidade e segurança do país de acolhimento, não originando conflitos com os interesses nacionais nem diferindo significativamente de investimentos internos e em regra não se dirigem a actividades estratégicas, não justificando preocupações em termos de defesa nacional.

Temos em Portugal por exemplo uma série de empresas dos sectores têxtil ou do calçado que em pouco se distinguem das suas congéneres de capitais portugueses.

- d) Entidades que só em termos formais são não-residentes e cujas aplicações de capital na prática não têm as características de investimento estrangeiro nem implicações em termos de defesa nacional. São os casos de emigrantes que investem em Portugal, de empresas pertencentes a portugueses mas com sede no estrangeiro ou ainda de cidadãos estrangeiros estabelecidos no nosso país que importam capitais dos seus países de origem.
- e) Investidores que procuram branquear dinheiro resultante de actividades ilícitas ou colocá-lo fora dos alcance das suas autoridades nacionais. Estes investimentos, apesar de não se dirigirem habitualmente a actividades estratégicas, têm evidente impacto em termos de defesa nacional, já que o investidor se esforçará por escapar ao controle das autoridades, obedecerá a objectivos obscuros e não hesitará em recorrer a métodos ilegítimos para defender os seus interesses. No nosso país, têm sido referidos nos últimos anos certos investimentos como suspeitos de estarem ligados a redes internacionais de narcotráfico.

QUAL O IMPACTO ECONÓMICO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Começemos por ter presente a importância fundamental dos efeitos macroeconómicos, sendo o dinheiro um recurso escasso e estratégico,

indissociavelmente ligado à defesa nacional, que passou a exigir enormes disponibilidades financeiras. A capacidade de defesa das nações encontra-se hoje fortemente dependente da sua aptidão para gerar riqueza, visto que a evolução tecnológica dos últimos decénios criou armamentos e equipamentos militares extremamente poderosos e eficazes que permitem prescindir de meios humanos significativos mas que em contrapartida apresentam custos de aquisição e de manutenção elevadíssimos. Um país que pretenda estar na primeira linha da tecnologia para assegurar a sua supremacia militar, mesmo em termos apenas defensivos, não querendo deixar tornar obsoletos os seus meios, terá pois que estar preparado para dedicar a esta matéria valores orçamentais muito altos.

Mas vejamos sob que forma o investimento estrangeiro afecta a economia e contribui para a criação de riqueza:

- a) Traz consigo a curto prazo um benefício directo em termos da Balança de Pagamentos devido à entrada de capitais. Este efeito é contrariado pela retirada de lucros a longo prazo, objectivo legítimo do investidor, mas frequentemente também, a médio prazo, por repatriamentos de fundos de natureza discutível, como royalties elevados, pagamento de serviços a preços manipulados, compra de equipamentos (por vezes até obsoletos) por preços exagerados e outras formas de fugas ao fisco ou de aproveitamento indevido de incentivos. A equidade na repartição dos benefícios decorrentes do investimento é pois uma questão omnipresente e polémica. Sendo pacífico que o investidor retire proveito dos capitais aplicados e que o país de acolhimento obtenha igualmente uma justa recompensa para os seus próprios recursos que participaram na criação desse lucro, a prática não se afigura tão linear, já que todo o lucro adicional de uma parte significará uma perda de igual montante para a outra.
- b) Cria empregos e fomenta o crescimento do produto interno. A própria compra de empresas por estrangeiros traz um benefício para o país de acolhimento, já que o investidor habitualmente desenvolve o negócio, criando novas actividades e postos de trabalho. Numa época de desemprego estrutural a criação de emprego não pode deixar de ser considerada um aspecto de

- grande importância, não perdendo no entanto de vista que em períodos de crise o investidor estrangeiro poderá retirar-se, preferindo provocar desemprego no país de acolhimento do que no de origem.
- c) Gera desenvolvimento económico e a elevação do nível de vida das populações, havendo apenas que ponderar se esse desenvolvimento conduz ao modelo de sociedade que se deseja criar e sobretudo acautelar que ele seja sustentável, não comprometendo gerações futuras.
 - d) É um factor de aumento da eficiência e da produtividade da economia que o recebe, contribuindo para aumentar a sua competitividade global. O estímulo da concorrência que lhe está associado traz benefícios aos consumidores, mas com excessiva frequência à custa do desaparecimento de empresas locais, que eventualmente poderiam a longo prazo assegurar a mesma evolução com maior estabilidade.
 - e) Origina um aumento do valor acrescentado que se reflecte habitualmente numa redução de importações ou num aumento das exportações, e muitas vezes uma abertura de novos mercados. No entanto, os investidores tendem a favorecer os seus fornecedores habituais, normalmente da mesma nacionalidade, conduzindo a um progressivo depauperamento da malha de fornecedores de produtos e serviços de origem local.
 - f) Está associado a um pacote de tecnologia, capacidades de gestão e inovação em termos de produtos ou serviços, que também se difundem a outras empresas, originando globalmente alterações estruturais enriquecedoras do potencial económico nacional.

QUAIS AS IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Ao longo do presente estudo já focamos diversos aspectos específicos em que a defesa nacional pode ser afectada por investimentos estrangeiros. No entanto, e apesar de cada país desejar o máximo de independência política, o conceito de auto-suficiência está ultrapassado, a autonomia tem custos elevados e nenhum país prescinde de receber

capitais estrangeiros apesar das suas consequências de ordem estratégica. Abordaremos resumidamente algumas destas, evitando repetir aspectos já antes referidos:

- a) Decisões que afectam o país de acolhimento passam a depender de não-residentes, que escapam ao seu poder político e judicial e cujos interesses obedecem a objectivos próprios, económicos ou estratégicos, não se preocupando com o interesse nacional global desse país e com as consequências que lhe possam advir das suas acções. Pode argumentar-se que o mesmo se aplica a um investidor nacional, no entanto este tomará em ponderação nas suas tomadas de decisão o facto de pertencer a uma comunidade nacional, de cuja segurança e benefício globais a longo prazo também dependerá o seu bem-estar pessoal ou institucional. O facto de não-residentes terem poder sobre entidades e pessoas situadas num determinado país é sem dúvida a questão mais sensível do investimento estrangeiro e o aspecto que o diferencia inequivocamente do investimento interno.
- b) O investimento internacional cria fortes dependências mútuas entre pessoas, empresas, instituições e países, sendo evidente que o excesso de investimento estrangeiro em qualquer país poderá trazer consigo um exagerado grau de dependência em relação ao exterior, factor a ter em conta em termos de defesa nacional. O estreitamento dos laços económicos e da interdependência entre as nações pode ser um foco de tensões, mas em contrapartida dificulta o desencadear de conflitos armados e fomenta a criação de mecanismos de defesa comuns.
- c) Um investimento por parte duma entidade estrangeira não tem à partida a mesma garantia de continuidade dos realizados por investidores nacionais, sendo a sua evolução naturalmente mais sensível a questões conjunturais. Não têm interesse para os países de acolhimento os negócios de ocasião visando a repatriação de lucros na primeira oportunidade. Mas também os investidores estrangeiros, mesmo sendo-lhes indiferentes o interesse e os destinos dos países de acolhimento, se tornam até certo ponto reféns dos valores investidos nestes países que, sobretudo no caso

de crises, podem adoptar contra eles medidas discriminatórias várias.

- d) A introdução de novas tecnologias por investidores externos traz conhecimentos que podem ser utilizados noutros sectores, fomentando o desenvolvimento técnico global do país de acolhimento e reforçando o seu potencial, apesar de ser frequente que os investidores conservem no seu país de origem as actividades de I&D e uma reserva de sigilo sobre as tecnologias verdadeiramente decisivas.
- e) A participação de estrangeiros em áreas estratégicas permite modernizá-las e aumentar a sua eficácia. No entanto o controle, mesmo parcial, de sectores estratégicos por entidades externas representa uma vulnerabilidade eventualmente grave em termos de crises.
- f) O efeito valorizador do investimento estrangeiro sobre os seus colaboradores, em termos de formação profissional, de aprendizagem de métodos de trabalho, de produtividade, de rigor de gestão, de conhecimento de hábitos culturais doutros povos, é um factor inequívoco de reforço do potencial estratégico humano do país de acolhimento. No entanto o facto de uma percentagem muito significativa da população ter como empregadores ou como chefes pessoas estrangeiras, menos sensíveis à defesa dos interesses nacionais, pode contribuir para o enfraquecimento da vontade colectiva de defesa.
- g) As empresas estrangeiras introduzem no país de acolhimento os seus valores culturais próprios, que contribuem para a diluição da identidade nacional do país de acolhimento e para a alteração da forma de vida dos seus habitantes. O investimento estrangeiro, conjuntamente com o fundamentalismo liberal na economia, são factores ligados à crescente competitividade que podem levar à destruição dos valores básicos da civilização ocidental.

QUE ATITUDE ADOPTAR PERANTE O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO?

Apesar de as características até agora referidas parecerem globalmente aplicáveis a todo o investimento estrangeiro, a variedade de

realidades que coexistem dentro deste conceito dificulta o estabelecimento de regras ou afirmações genéricas e exige uma extrema prudência na sua avaliação, sendo sempre mais fácil determinar o impacto de determinado investimento do que estabelecer princípios com validade universal.

Como vimos, trata-se duma matéria estrategicamente sensível e duma problemática muito complexa, com implicações económicas, políticas e sociais delicadas, sendo tradicionalmente sujeita a limitações legais e controles por parte dos países de acolhimento, que têm que salvaguardar inúmeros aspectos de natureza muito diversa:

O primado do interesse geral sobre os interesses do investidor, o não favorecimento do investidor estrangeiro sobre o nacional, a idoneidade e ética do investidor, os seus objectivos e comportamento, a estabilidade do investimento a longo prazo, aspectos estratégicos do sector de actividade a que se dirige, a não distorção da concorrência, os efeitos em termos económicos -nomeadamente em termos de balança de pagamentos, valor acrescentado e emprego-, o impacto ambiental, a dependência estratégica resultante, a localização do centro de decisões, a participação adequada de gestores nacionais em posições de responsabilidade, a valorização tecnológica, o efeito difusor sobre o tecido económico circundante, os eventuais efeitos estruturantes, a criação de actividades complementares, a valorização dos recursos humanos, o reforço da capacidade organizativa...

Sendo hoje sem dúvida um indispensável factor de desenvolvimento económico e de criação de riqueza, desejado por todos os países, é mesmo assim impossível fazer uma apreciação global das consequências do investimento estrangeiro. A sua ausência poderá ser tão prejudicial como o seu excesso; inconvenientes contrabalançam as vantagens.

Estando obrigados a conviver com ele, os países deverão esforçar-se por retirar o máximo proveito, optimizando as suas consequências positivas e limitando os efeitos negativos.

No passado os investidores estrangeiros, considerados intrusos tolerados ou exploradores despidorados, foram acusados de neocolonialismo e de se imiscuirem na política dos países de acolhimento.

Nos anos 80 assistiu-se em Portugal ao favorecimento por parte da administração pública do investimento estrangeiro em detrimento do investimento interno, tendo-se paralelamente verificado a venda massiva

de empresas nacionais a estrangeiros, motivada pela ânsia do lucro imediato mas também pelo receio dos proprietários de perderem os seus bens, mal protegidos pelo Estado no período pós-revolucionário.

Os desenvolvimentos mais recentes, tanto a nível mundial como nacional, vão no sentido da eliminação de condicionamentos e do fomento indiscriminado do investimento estrangeiro, tornado sinónimo de desenvolvimento e de riqueza, parecendo esquecidas ou menosprezadas as consequências daí decorrentes em termos de defesa nacional.

Entre o antigo proteccionismo conservador e o actual liberalismo despreocupado, a prudência sugeriria que se evitassem exageros, na perpétua procura da virtude que costuma dar-se bem algures no meio.

Tomás Araújo Moreira

BIBLIOGRAFIA E FONTES

MATOS, Luís Salgado de, *Investimentos Estrangeiros em Portugal* – Seara Nova, Lisboa (1973)

2.^a *Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa* – Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (1979)

PARRY, Thomas G., *The Multinational Enterprise-International Investment and Host Country Impacts* – School of Economics-University of New South Wales, Jai Press Inc., Greenwich Connecticut (1980)

JOHN H, *International Production and the Multinational Enterprise* – Dunning-University of Reading, George Allen & Unwin Ltd, London (1981)

OHMAE, Kenichi, *The Borderless World* – Collins, London (1990)

World Investment Directory-Developed Countries – United Nations Publications (1993)

- ICEP

- BANCO DE PORTUGAL

- Publicações periódicas: TIME / PÚBLICO / O INDEPENDENTE

A despesa militar em Portugal: 1950-1990

Carlos P. Barros

José C. Gomes Santos

Resumo

Neste artigo estuda-se a procura de despesa pública militar em Portugal no período de 1950 a 1990; apresenta-se um breve resumo dos estudos sobre esta questão a nível internacional; caracteriza-se a evolução da despesa pública militar no período; estuda-se a estacionaridade dos dados estatísticos; analisa-se a causalidade à Granger entre as variáveis; e estima-se uma equação de procura de despesa pública militar para o período em análise.

O artigo aceita as hipóteses de Oslon-Zeckhauser, de que a despesa militar depende da população e do facto do país pertencer à aliança OTAN.

Palavras Chave: despesa pública militar, econometria temporal, teste de causalidade à Granger, equação de procura de despesas militares.

1. INTRODUÇÃO

A despesa militar tem vindo a ser analisada numa perspectiva económica sob diferentes aspectos, a saber: a investigação dos determinantes das despesas militares, e a questão do efeito das despesas militares na economia.

Os determinantes da despesa militar foram tratados por Olson and Zeckhauser (1966), que postularam que, no contexto de alianças militares, países com maior população e riqueza, gastam mais dinheiro na defesa do que países com menor quantidade dos itens referidos. Nesta medida, pode considerar-se que este modelo é uma variante da célebre «lei de Wagner» das Finanças Públicas. Não obstante o elevado consenso existente entre os investigadores sobre este modelo, duas questões se colocam: (i) a validação do modelo nos diferentes países; (ii) o facto de não ser claro o mecanismo de transmissão de efeitos de um modelo que agrega despesa militar, população e riqueza.

Quanto à primeira questão, ela tem sido efectuada em estudos econométricos seccionais, mas escasseiam os estudos temporais que possam confirmar a validação. O trabalho de referência sobre esta questão é Dudley and Montmarquette (1981). Quanto à segunda questão, a mesma não tem constituído preocupação dos investigadores desta área, e embora seja aqui levantada, não se procurará responder-lhe.

A questão dos efeitos económicos das despesas militares é, pelo seu lado, uma questão controversa, que tem atraído muito trabalho de pesquisa empírica. Assim, certos autores defendem que a despesa militar, por analogia com a despesa pública, induz crescimento económico, devido a externalidades; por seu turno, outros autores postulam que a despesa militar é pernicioso ao crescimento devido ao «efeito de evicção» que provoca na restante actividade económica, nomeadamente no investimento. Nesta linha de investigação o trabalho de referência é Benoit (1973, 1978), que defende a segunda das posições referidas.

O tratamento destas duas questões não tem atraído a atenção dos economistas portugueses. Contudo as questões que contemporaneamente

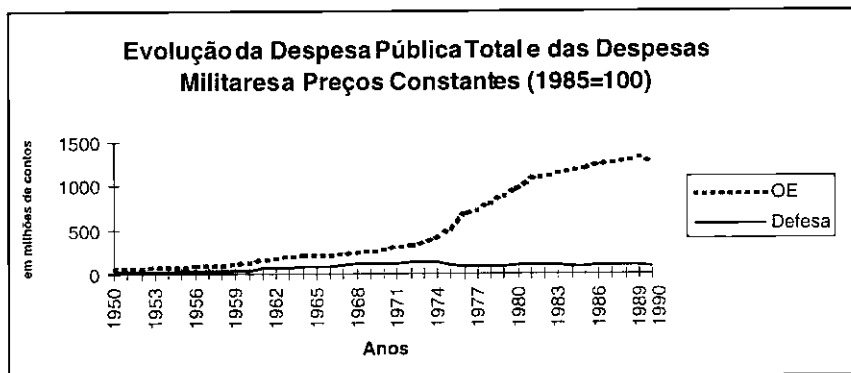
se colocam à defesa do flanco sul da NATO, relativamente à qual Portugal é membro de pleno direito desde 1952, e a indefinição em que está mergulhada o programa de defesa europeu, aconselham, a nosso ver, que tais temas sejam estudados e debatidos.

O objectivo deste artigo é o de analisar os dois aspectos atrás referidos, isto é, a evolução das despesas militares portuguesas entre 1950 e 1990, caracterizando a sua evolução, investigando e interpretando os factores que lhe são determinantes, bem como analisar a causalidade existente entre as despesas militares e a economia. Pelo que, na Secção 2, caracteriza-se a evolução da despesa militar nos 45 anos em análise, relacionando-a com a despesa pública global e por habitante. Na Secção 3, exploram-se os determinantes da despesa militar em Portugal e, na Secção 4, investiga-se a causalidade existente entre a despesa militar e o PIB. Na Secção 5 final, retiram-se as conclusões.

2. CARACTERIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DA DESPESA MILITAR EM PORTUGAL

A evolução da despesa militar em Portugal é apresentada no gráfico abaixo:

Gráfico 1



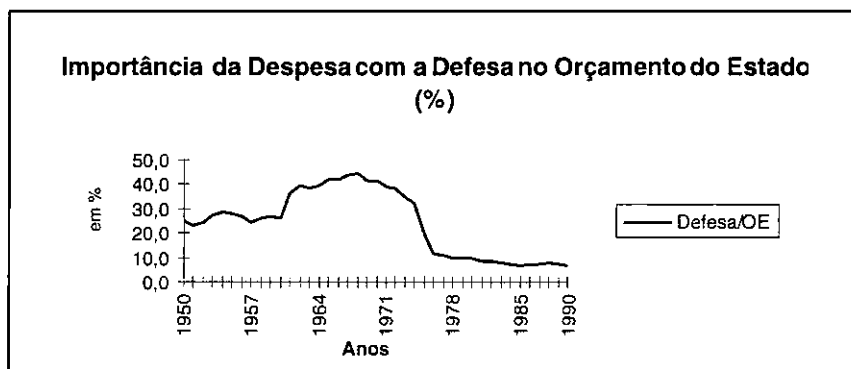
Entre 1950 e 1990 as despesas militares aumentaram, tanto em termos nominais, como em termos reais, embora a uma taxa de cresci-

mento 4 vezes menor do que as despesas totais do Estado. De facto, a taxa de crescimento das despesas militares em termos reais foi de 4,3% no período, enquanto a despesa pública crescia à taxa real de 7,8%. Segmentando o período em análise por décadas, verifica-se que as despesas militares registam na década de 50 uma taxa de 8,5%. Na década de 60, a taxa é de 11,8%, mas na década de 70 a tendência altera-se, registando um crescimento negativo de -2%, ligeiramente atenuado na década de 80 (taxa de crescimento -1 %).

Estas evoluções denotam as alterações estruturais por que tem passado o país, nomeadamente a guerra em África das décadas de 60-70, a descolonização e o movimento do 25 de Abril de 1974, o que parece confirmar teorias sobre o comportamento e perfil das despesas militares no contexto da evolução das despesas públicas, Wagner (1890) e Peacock e Wiseman (1961). Mais recentemente, a evolução das despesas militares aparece marcada pela política prosseguida de reestruturação e «emagrecimento» das forças armadas, conseguida, nomeadamente, através da redução das despesas com incorporações e pessoal do quadro.

A alteração estrutural detectada é captada pelo rácio das despesas militares nas despesas totais do OE que, até 1960, representam 1/4 das despesas totais, atingindo 45% em 1968, para começarem a diminuir a partir de 1976 para valores que rondam os 10% do total. Actualmente assiste-se à «resistência» da despesa militar no patamar dos 7%. O rácio da despesa militar no OE é apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 2



A evolução da despesa militar por habitante evidencia um comportamento similar, passando dos cerca de 150 escudos por pessoa na década de 50 (equivalentes a cerca de 4 mil escudos a preços de 1990) para os cerca de 17 mil escudos em 1990, enquanto que a despesa *per capita* do Estado cresce no mesmo período de 590 escudos (cerca de 16 mil escudos a preços de 1990) para 260 mil escudos.

Caracterizada a evolução das despesas militares em Portugal, centraremos de seguida a análise na resposta às questões colocadas na introdução.

3. EFEITO DAS DESPESAS MILITARES NA ECONOMIA

Dois trabalhos recentes sobre causalidade em despesas militares, Kusi (1994) e Chowdhury (1991), concluem que os efeitos da despesa militar sobre a economia não podem ser generalizados a todos os países. Aspectos intrínsecos à estrutura produtiva e ao nível de desenvolvimento económico respectivo influenciam o padrão de causalidade.

No caso português é de esperar sobre esta questão um efeito negativo inerente à evicção do investimento, na medida em que o esperado impacto positivo da despesa militar necessitaria de uma estrutura industrial produtora de bens de defesa. A incipiência desta estrutura industrial em Portugal, não permite que a despesa militar tenha implicações económicas positivas significativas.

No sentido de testar a relação existente entre a despesa militar e a economia, efectuaram-se testes de causalidade de Granger, vide Granger (1969), entre a despesa militar, o PIB e a população. Os resultados permitiram concluir que o PIB e a população «causam» a despesa militar, mas a despesa militar «não causa» o PIB ou a população. Trata-se de uma relação causal unidireccional, coerente com as expectativas, que nos permite afirmar que a despesa militar em Portugal não tem efeito multiplicador sobre a economia, detectável nas séries estatísticas publicadas (nomeadamente, INE e Ministério das Finanças).

No âmbito do teste de causalidade de Granger, estudou-se a estacionaridade das séries M-Despesa Militar, PIB-Produto Interno Bruto e Pop-População, tendo-se concluído que as três séries são séries

não estacionárias de nível 1. Após diferenciar as séries no sentido de assegurar a sua estacionaridade, estimaram-se as equações de causalidade, com as variáveis logaritmizadas. As equações retidas em função do critério de erro de previsão de Akaike (1969), foram as seguintes:

$$(1) \Delta \log(M)_t = 0.29 \Delta \log(M)_{t-1} + 1.03 \Delta \log(PIB)_{t-1} - 2.93 \Delta \log(Pop)_t + \varepsilon_t$$

(2.02) (3.08)* (2.93)*

R²=0.37; R² Ajustado = 0.34; F =10.87; Akaike =-1.70

$$(2) \Delta \log(PIB)_t = 0.04 + 0.118 \Delta \log(M)_{t-1} + 0.06 \Delta \log(PIB)_{t-1} - 1.328 \Delta \log(Pop)_t + \mu_t$$

(4.55)* (0.29) (0.389) (-4.70)

R²=0.31, R² Ajustado = 0.25, F=5.25, Akaike=-4.25

$$(3) \Delta \log(Pop)_t = 0.009 + 0.017 \Delta \log(M)_{t-1} - 0.173 \Delta \log(PIB)_t + 0.556 \Delta \log(Pop)_{t-1} + v_t$$

(1.80) (1.16) (-2.17)* (2.358)*

R²=0.55, R² Ajustado = 0.51, F=14.37, Akaike=-6.51

As equações acima exibem, conforme foi referido, uma relação causal unidirecional do PIB e da população para as despesas militares.

4. DETERMINANTES DA DESPESA MILITAR EM PORTUGAL

Respondida a primeira questão, analisemos a segunda: quais os factores explicativos do nível de despesa militar em Portugal?

Os modelos de procura de despesa militar postulam habitualmente que a despesa militar é função do PIB, da população e de variáveis qualitativas. De entre os modelos desta tradição incluem-se Dudley and Montmarquette (1981), Gonzalez and Mehay (1991), Mbaku (1991), Hewitt (1991). Um recente *survey* destes modelos encontra-se em Sandler e Hartley (1995).

O modelo especificado para Portugal, por Barros, Castro e Gomes Santos (1996) com as variáveis logaritmizadas e em acréscimos, foi o seguinte:

$$\Delta \log(M)_t = \alpha_1 + \alpha_2 \Delta \log(M)_{t-1} + \alpha_3 \Delta \log(\text{PIB})_{t-k} + \alpha_4 \Delta \log(\text{Pop})_{t-1} + \alpha_5 T + \alpha_6 P + \alpha_7 I + \varepsilon_t$$

com: M – a despesa militar a preços constantes em logaritmo

PIB – Produto interno Bruto a preços constantes

Pop – População

T – variável temporal

P – variável *dummi* que define a política do governo relativamente à guerra, que assume o valor 1 em situação de guerra e 0 em caso contrário.

I – variável *dummi* que assume o valor 1 para partidos políticos de direita no poder e 0 em situação contrária.

Os parâmetros estimados foram os seguintes:

$$M_t = 0.113 + 0.221 M_{t-1} - 1.256 \text{ PIB}_{t-3} - 2.798 \text{ Pop}_{t-1} - 0.003 T + 0.065 P + 0.027 I + \varepsilon_t$$

(1.747) (1.455) (-2.088)* (-1.833) (-2.078)* (1.659) (0.626)

O R² estimado foi de 0.53, valor este adequado para uma análise temporal em que as variáveis entram sob a forma de acréscimo. A Estatística F permite-nos não recusar o modelo. Não se detectou autocorrelação nem heteroelasticidade. Os coeficientes estimados são estatisticamente significativos com exclusão do relativo à variável I; os coeficientes com asteriscos são estatisticamente significativos.

A interpretação do modelo estimado é a seguinte: A despesa militar do período depende positivamente: (i) da despesa militar do período anterior, denotando uma inércia comportamental; (ii) da política militar do Governo, sendo maior em período de guerra e menor em período de paz; (iii) da ideologia do Governo, sendo maior com governos de direita e menor com Governos de esquerda. Este resultado está de acordo com o esperado.

A despesa militar depende negativamente: (i) do PIB, por forma que quanto maior o crescimento do PIB menor será a despesa militar, (ii) da população, tanto maior a população tanto menor a despesa militar, e (iii) da tendência temporal, evidenciando um decréscimo marginal no tempo.

Este resultado é em termos teóricos inesperado, explicando-se, quanto a nós, pelo facto de Portugal pertencer à NATO, e nesta organização depositar parte das suas expectativas de defesa. Neste aspecto, o modelo de Olson-Zeckhauser é validado para o nosso país, por forma que parece que Portugal actua relativamente à NATO como um «passageiro clandestino» (*free-rider*). Esta conclusão é relativa, dado ela ter sido no passado retirada de modelos «cross-section». A validação inequívoca desta conclusão num modelo temporal exigiria, pois, a inclusão de uma variável com a despesa da Aliança, o que se procurará fazer em futuros desenvolvimentos do modelo.

5. CONCLUSÃO

Este artigo pretende caracterizar as despesas militares em Portugal, analisar a causalidade existente entre despesas militares, PIB e população, e investigar os respectivos determinantes.

Os resultados dos testes de causalidade efectuados mostram que a despesa militar é função do PIB e da população, e que esta relação é unidireccional, pelo que se pode afirmar que a despesa militar tem um «efeito de evicção» sobre o investimento na economia portuguesa. A primeira conclusão a retirar do estudo é de que, no sentido de minimizar este efeito negativo, as Forças Militares Portuguesas têm interesse em desenvolver uma indústria militar de suporte; indústria esta que, contribuindo para o crescimento económico, serviria de mecanismo de transmissão do efeito das despesas militares na economia.

A análise permitiu concluir ainda que os determinantes da despesa militar portuguesa são o PIB, a população e variáveis *dummies* que atendem à política do Governo e à sua ideologia; estas variáveis explicam a estrutura da despesa militar portuguesa em cerca de 53%.

Estes resultados confirmam o modelo de Olson-Zeckhauser de que a despesa militar de um país é função da sua riqueza e da sua população. Como o efeito do PIB e da população sobre as despesas militares é negativo, está-se provavelmente em presença de um comportamento de «passageiro clandestino» (*free rider*) de um pequeno país no seio de uma aliança militar. Esta conclusão necessita ser validada através da inclusão

de dados relativos à despesa total dos aliados em defesa, para o período considerado.

Conclusões adicionais a retirar são as de que: (i) a posição de «passageiro clandestino» não é sustentável, sendo acertado deste ponto de vista, o envolvimento que Portugal tem recentemente revelado (numa fase não coberta pelo trabalho) nas actividades militares da NATO (nomeadamente, Bósnia); (ii) é necessária mais investigação económica sobre esta questão, nomeadamente no sentido de analisar as interdependências existentes entre os países do flanco sul da NATO.

*Carlos P. Barros
José C. Gomes Santos*

BIBLIOGRAFIA

ABEN, J. (1992) – *Économie Politique de la Défense*. Paris, Editions Cujas.

AKAIKE, H. (1969) – *Statistical Predictor Identification*. *Annals of the Institute of Statistical Mathematics*, 21:203-217.

BARROS, Carlos, CASTRO, Armando A. e GOMES SANTOS, J. (1996) – *Military Expenditure in Portugal: 1950-1990*. Working Paper ISEG (em publicação).

BARTZOKAS, A. (1992) – *The developing arms industries in Greece, Portugal and Turkey*. In M. Brzoka and P. Lock (eds.): *Restructuring of Arms Production in Western Europe*. Stockholm, International Peace Research Institute.

BENOIT, E. (1973) – *Defense and Economic Growth in Developing Countries*. Lexington Books, Boston.

BENOIT, E. (1978) – *Growth and Defense in Developing Countries*. *Economic Development and Cultural Change*, 26:271-280.

CHLETOS, M. and CHRISTOS, K. (1995) – *Defense Spending and Growth in Greece 1974 – 1990: Some Preliminary Results*. *Applied Economics*, 27: 883 -890.

CHOWDHURY, A. (1991) – *A Causal Analysis of Defence Spending and Economic Growth*. *Journal of Conflict Resolution*, 35(1):80-97.

DUDLEY, L. and MONTMARQUETTE, C. (1981) – *The Demand for Military Expenditures, an International Comparison*. *Public Choice*, 37: 5-31.

ENGLE, R.F. and GRANGER, C.W.J. (1987) – *Co-integration and Error Correction Representation, Estimation and Testing*. *Econometrica*, 55: 251 – 276.

ENGLE, R.F. and GRANGER, C.W.J. (eds) – *Long-Run Economic Relationship*. Oxford University Press. 1991.

ENNES FERREIRA, A. e BARROS, Carlos (1995) – *Uma Taxa Social para a Paz em Angola*. Working Paper nº 12/95 ISE/UTL.

- FONTANEL, J. and SMITH, R. (1991) – *A European Defence Union?* Economic Policy, vol.13 (Oct.), 13: 393 -424.
- GEWEKE, J. (1984) – *Inference and Causality in Economic Time Series Models*, in Handbook of Econometrics, Griliches, Z. and Intriligator, M. D. (eds.), Elsevier, Holland, 2, 1101 -1144.
- GEWEKE, J., MEESE, R. and DENT, W. (1983) – *Comparing Alternative Tests of Causality in Temporal Systems: Analytic Results and Experimental Evidence*. Journal of Econometrics, 21: 161 -194.
- GOMES SANTOS, J. (1994) – *Gastos com a Defesa Nacional em Portugal: Análise dos Principais Factores Determinantes no Período 1950-1990*. ISEG, Mestrado em Economia e Política Social.
- GONZALEZ, R. A. and MEHAY, S.L. (1991) – *Burden Sharing in the NATO Alliance: An Empirical Test of Alternative Views*. Public Choice, 68: 107-116.
- GRAHAM, Lawrence S. (1993) – *The Portuguese Military and the State: Rethinking Transition in Europe and Latin America*. Westview Press.
- GRANGER, C.W.J. (1969) – *Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods*. Econometrica, 37: 424-438.
- HANSEN, L., MURDOCK J.C. and SANDLER, T. (1990) – *On Distinguishing the Behaviour of Nuclear and Non-nuclear Allies in NATO*. Defence Economics, 1: 37 -55.
- HEWITT, D. (1991) – *Military Expenditure: Econometric Testing of Economic and Political Influences*. IMF working paper, WP/91/53.
- KAPOPOULOS, P. and LAZARETOU, S. (1993) – *Modelling the Demand for Greek Defence Expenditures: An Error Correction Model*. Cyprus Journal of Economics, Vol.6, nº1: 73 -86.
- KUSI, N. (1994) – *Economic Growth and Defense Spending in Developing Countries*. Journal of Conflict Resolution, 38(1): 152-159.
- LEBOVIC, James H. (1994) – *Riding Waves or Making Waves? The Services and the U.S. Defense Budget, 1981-1993*. American Political Science Review, 88: 839 -852.

MAKESKI, Stephen J. (1983) – *Mathematical Models of U.S. Military Expenditure Decision Making Process*. American Journal of Political Science, 27: 485 -514.

MBAKU, J. M. (1991) – *Military Expenditures and Bureaucratic Competition for Rents*. Public Choice, 71: 19 -31.

MCGUIRE, M. C. (1982) – *US Foreign Assistance, Israeli Resource Allocation and the Arms Race in the Middle East: An Analysis of Three Interdependent Resource Allocation Process*. Journal of Conflict Resolution, 26: 199-235.

MCGUIRE, M.C. and GROTH, C.H. (1985) – *A Method for Identifying the Public Good Allocation Process Within a Group*. Quarterly Journal of Economics, 100 (Supplement): 915 -934.

MURDOCK, J.C. and SANDLER, T. (1984) – *Complementarity, Free Riding and the Military Expenditures of NATO*. Journal of Public Economics, 25: 83 -101.

OLSON, M. and ZECKHAUSER, R (1966) – *An Economic Theory of Alliances*. The Review of Economics and Statistics, 48: 266 – 279.

OKAMURA, M. (1991) – *Estimating the Impact of the Soviet Union's Threat on the United States – Japan Alliance: A Demand System Approach*. The Review of Economics and Statistics, 73 (2): 200 -207.

PEACOCK, A. and WISEMAN, J (1961) – *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press.

SANDLER, T. and HARTLEY, K. Edits. (1995) – *The Economics of Defence*. Cambridge University Press.

SANDLER, T. and CAULEY, J. (1975) – *On the Economic Theory of Alliances*. Journal of Conflict Resolution, 19: 330 -348.

SANDLER, T. and Forbes, J.F. (1980) – *Burden Sharing, Strategy and the Design of NATO*. Economic Inquiry, 18: 425 -444.

SANDLER, T. and HARTLEY, K. (1995) – *The Economics of Defense*. Cambridge, Cambridge University Press.

SANDLER, T. and MURDOCK, J.C. (1990) – *Nash-Cournot or Lindahl Behaviour? An Empirical Test for the NATO Allies*. Quarterly Journal of Economics, 105 : 875 -894.

SANDLER, T. (1977) – *Impurity of Defence: An Application to the Economics of Alliances*. Kyklos, 30:443 -460.

SARGENT, T. J.(1976) – *The Observational Equivalence of Natural and Unnatural Rate Theories of Macroeconomics*. Journal of Political Economy, 94:631-638.

SMITH, R.P. (1980) – *The Demand for Military Expenditure*. The Economic Journal, 360:811 – 820.

WAGNER, Adolph (1890) – *Finanzwissenschaft. Leipzig und Heidelberg, Winter*. Versão Inglesa: Classics in the Theory of Public Finance. Ed. R. A. Musgrave e A. Peacock, London, Macmillan.

Bibliografia de apoio disponível na biblioteca do IDN

- ADDIS, Charles ed., *Seaford house papers*, London, Royal College of Defense Studies, 1995.
- ASMUS, Ronald, et al., «What will NATO enlargement cost?», in *Survival*, vol. 38, n.º 3, 1996, pp. 5-40.
- CHESNAIS, François, *La mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1994.
- JANNING, Josef, «L'UE face à l'échéance de 1996», in: *Politique Étrangère*, 61 année, n.º 1, 1996, pp. 19-178.
- MANSFIELD, Edward, *Power, trade and war*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- MARSH, S.M., «Technological influences on globalisation and fragmentation: the demise of the nation-state?», in: *The Rusi Journal*, vol. 141, n.º 3, 1996, pp. 44-50.
- MATEUS, Augusto coord., *Portugal XXI – cenários de desenvolvimento*, Lisboa, Bertrand, 1995.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, *Afirmar Portugal no mundo: a importância das comunidades portuguesas*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, *Portugal e a conferência intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1996.
- NAISBITT, John, *Paradoxo global: quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas e indivíduos*, Lisboa, Campus, 1994.
- PALARD, Jacques, *Sciences de la société: les régions dans l'Europe*, Presses Universitaires du Mirail, 1995.
- PROBLÈMES ÉCONOMIQUES, «Economic internationale», in: *Problèmes Économiques*, n.º 2499, 1996, pp. 12-31.
- RUGGIE, John Gerard, «Consolidating the european pillar: the key to NATO's future», in: *Washington Quarterly*, vol. 20, n.º 1, 1997, pp. 109-140.

SACCHETTI, António, «Geostratégica do Pacífico», in: *Anais do Instituto Superior Naval de Guerra*, n.º 9, 1995, pp. 21-53.

SCHWEIZER, Peter, «The growth of economic espionage: America is target number one», in: *Foreign Affairs*, vol. 75, n.º 1, 1996, pp. 9-14.

VESTEL, Pierre de, «Defence markets and industries in Europe: time for political decisions?», in *Chaillot Papers*, n.º 21, 1995, pp. 1-111.

ERRATA

Nação e Defesa n.º 81, página 121:

Tendo o resumo do artigo «A coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico face à instituição das regiões» sido publicado com incorrecções, voltamos a publicar na íntegra o texto correcto. Pelo sucedido pedimos as nossas desculpas.

Resumo

A instituição das regiões constitui no último quartel do século XX o grande e incontornável dilema que divide e apaixona os portugueses. Enquanto uns a encaram como solução para o crónico atraso face à Europa, outros vêem nela o descalabro económico-financeiro do Estado e o gérmen da sua desagregação política. Um olhar crítico sobre a Lei-Quadro da Regionalização detecta a equívoca unanimidade que a aprovou, pelo que terá de ser revista, tal como a Constituição. Lembrando que as autonomias insulares foram, afinal, barreiras contra o separatismo, importa alcançar um consenso real, ainda que menos abrangente.

Europress

Editora e Distribuidora de Publicações, Lda.

Praceta da República • Loja A • Póvoa de São Adrião
Tels. 938 73 17 / 938 74 53 / 938 71 90 / 938 71 80 • Fax 937 75 90
2675 OIOVELAS • LISBOA • PORTUGAL

