
NAÇÃO E DEFESA



ANO XX – N.º 76 – OUTUBRO-DEZEMBRO DE 1995
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

Fernando Manuel Palla Machado da Silva

Vice-Almirante

Director do Instituto da Defesa Nacional

Coordenação editorial

Artur de Carvalho Baptista dos Santos

Capitão-de-mar-e-guerra

Conselho redactorial

**Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Coronel Nuno Mira Vaz,
Mestre Victor Marques dos Santos, Capitão-de-mar-e-guerra Artur de
Carvalho Baptista dos Santos.**

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

ASSINATURA ANUAL (quatro números):

Portugal — Instituições	1500\$00
— Individuais	1200\$00
— Estudantes	800\$00
Europa (Via aérea)	US\$20.00
Outros países (Via aérea)	US\$26.00

Propriedade, Redacção e Administração

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 — 1350 Lisboa, Portugal

Tel.: (351) (1) 60 10 79 / 60 15 16

Fax: (351) (1) 396 64 80

ÍNDICE

- Editorial 7

PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, Segurança e Defesa Nacional

- Guerra e Paz na Perspectiva do Actual Sistema de Relações Internacionais 13
António Ferraz Sacchetti
- Precondições para uma Política Europeia de Segurança Comum 43
Mendo Castro Henriques
- O Poder, a Moral e as Relações Internacionais 65
Nuno Mira Vaz
- A Saúde numa Perspectiva de Segurança e Defesa 81
Perpétua Gomes Rocha

SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros

- National Interests and Security Policy 101
Carlo Jean
- Russia and NATO 129
Christoph Royen

TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos

- Actividades Promovidas pelo IDN 157
- A Defesa no Mundo 159

NOTAS SOBRE OS AUTORES

- ANTÓNIO FERRAZ SACCHETTI: Vice-Almirante, na reserva. Foi Director do Instituto Superior Naval de Guerra e Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. É membro do Conselho Pedagógico e Conferencista no Instituto da Defesa Nacional. Exerce funções docentes na Universidade Internacional e no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, como Professor convidado.
- MENDO CASTRO HENRIQUES: Licenciado e Mestre em Filosofia pela Faculdade de Letras de Lisboa, e Doutorado em Filosofia Política, em 1992, pela Universidade Católica. Frequentou estágios de pré-Doutoramento em Munique e Stanford (1990 e 1991) e foi Auditor do Curso de Defesa Nacional em 1992. É Assessor do IDN e Docente na Faculdade de Filosofia da Universidade Católica.
- NUNO MIRA VAZ: Coronel do Exército. Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN87). Assessor e Conferencista do IDN.
- PERPÉTUA GOMES ROCHA: Licenciada em Medicina pela Faculdade de Medicina da Universidade Clássica de Lisboa. Especialista em Gastrenterologia e Assistente Graduado de Medicina Interna. Directora de Departamento do Laboratório Smith Kline e French. Auditora do Curso de Defesa Nacional (CDN94).
- 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.
- CHRISTOPH ROYEN: Coursou Direito, Línguas Eslavas e História da Europa de Leste nas Universidades de Francoforte, Kiel e Berlim Oriental. É Investigador Principal de Relações Internacionais na Fundação de Ciências e Política, em Ebenhausen (Munique) – Stiftung Wissenschaft und Politik.

EDITORIAL

Nas palavras de abertura do ano académico do Instituto vem sendo tradição que o seu Director apresente de forma resumida, o balanço do ano que passou, indique algumas modificações relativas à programação do ano que se inicia, bem como reflecta sobre as orientações que, uma vez aprovadas, terão execução no futuro.

Para não me alongar demasiadamente, no que ao ano findo se refere direi apenas que, de uma maneira geral, se cumpriu a actividade académica programada – que muito e valiosa foi –, e, na inviabilidade, que se espera temporária, de ampliação da infraestrutura principal, se conseguiram algumas obras que permitiram, embora de forma deficiente, a criação de alguns serviços indispensáveis ao cumprimento da missão, se prosseguiu com a informatização em rede local estruturada, se dinamizou a secção editorial e o Departamento de Investigação, se deram passos para a resolução da situação do pessoal sem vínculo à função pública e para o completamento do quadro orgânico nos sectores mais carenciados.

Para o ano que começa o Plano de Actividades do IDN é ambicioso, porque, sem ambição, a acção das instituições tenderá a estagnar, o que se não pretende para o Instituto, dada a missão eminentemente nacional atribuída a esta casa.

(*) Excerto da alocução proferida pelo Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva, Director do IDN, na cerimónia de Abertura Solene do Ano Académico 1995/96, presidida por Sua Excelência o Presidente da República.

Para o cumprimento desse plano de actividades o IDN conta, como sempre, com a pleiade de personalidades dos mais diversos quadrantes e sectores da vida nacional, que têm colaborado generosa, entusiástica e patrioticamente connosco, e está seguro da dedicação, entusiasmo e empenho de todos, militares e civis, que aqui laboram e contribuem para a prossecução de uma obra que visa «cumprir Portugal».

Para o ano académico que se inicia focarei apenas duas alterações introduzidas no Curso de Defesa Nacional:

A primeira, refere-se à concretização, depois de aprovada, a alteração da estrutura orgânica prevista para o CDN de Lisboa, a fim de:

- permitir e facilitar a frequência do curso por auditores do interior do país, para que a sensibilização para assuntos de Defesa não se confine aos grandes centros urbanos;*
- facilitar a realização de iniciativas do IDN no interior do país com o apoio de Auditores residentes em diferentes localidades;*
- permitir que os auditores possam manter em funcionamento os seus serviços, privados ou públicos, já que o curso é frequentado em acumulação;*
- permitir a frequência a muitos candidatos interessados, que acabavam por desistir por não lhes sobrar tempo para o desempenho das suas actividades;*
- permitir que, em simultâneo com o CDN, outros cursos previstos possam ser ministrados pelo Instituto.*

A segunda alteração, que muito gostosamente anuncio, refere-se à abertura da frequência do curso por auditores estrangeiros, o que se insere pela primeira vez na Directiva Ministerial.

Assim, no âmbito da cooperação com o IDN de Luanda, que se encontra em fase de organização com o nosso apoio, o CDN conta com a frequência de dois auditores angolanos. Oxalá esta iniciativa contribua para a criação de condições de tolerância e

solidariedade que levem ao rápido progresso naquele imenso e belo país.

Com vista ao futuro, permita-se-me que aflore dois assuntos: um, em fase de amadurecimento e em vias de ser apresentado à ponderação superior e outro, vindo do antecedente, ainda não satisfatoriamente resolvido mas sobre o qual se alimentam as mais fundadas esperanças, se não mesmo certezas, para muito proxima-mente entrar em execução.

O primeiro, que trará maior rendibilidade a esta casa está ligado a uma melhor adequação da sua missão – correctamente definida no Decreto Regulamentar 41/91 – aos interesses nacionais e ao Conceito Alargado de Defesa.

*Se, a missão do IDN prevê, entre outros objectivos, o **esclarecimento recíproco** e a valorização dos quadros das **Forças Armadas**, da Administração Pública, dos sectores público, privado e cooperativo, através do estudo, divulgação e debate dos grandes problemas nacionais e da conjuntura internacional, com incidência no domínio da defesa nacional;*

se, o Conceito Alargado de Defesa considera esta como uma actividade interdepartamental e interministerial;

e se, nas Forças Armadas já se reconhece imprescindível o conhecimento mútuo dos elementos dos 3 Ramos;

então, urge, segundo o nosso ponto de vista, que na formação superior de militares conste uma componente de Defesa ministrada em conjunto com os representantes – de todos os quadrantes de actividades – que frequentam os Cursos de Defesa Nacional.

Assim, a Defesa, encarada de forma sistémica, deixará de ser vista pela sociedade civil como uma actividade puramente militar; assim, o conveniente conhecimento mútuo dos dirigentes de amanhã será alcançado; assim, o indispensável esclarecimento recíproco será mais rapidamente conseguido.

O segundo assunto ou tema prende-se com a adequação da nossa missão ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional que, nas

orientações para as Estratégias Gerais, no plano da educação e Cultura, preconiza, nomeadamente:

«... promover acções visando um maior esclarecimento dos princípios que enformam a defesa nacional e dos valores a defender;

divulgar e difundir junto dos jovens e da população em geral o conhecimento e a história de Portugal, assim contribuindo para o reforço da identidade nacional e para a afirmação da especificidade portuguesa, num mundo cada vez mais interdependente».

Como escreveu Pessoa «quem não tem a consciência certa das raízes profundas do seu ser, isto é, do povo a que pertence de que outras coisas pode ter certeza ou noção»?

De facto, no âmbito da vida nacional, quer no campo do desenvolvimento económico-social, como na garantia da segurança ou no aprofundamento da democracia, é fundamental e determinante a participação consciente dos cidadãos, o que solicita que aos jovens seja proporcionada uma adequada formação cívica que garanta suficiente desenvolvimento de um «espírito cívico» ou «consciência cívica». Deste «espírito cívico» faz parte integrante o «espírito de defesa» ou «vontade de defesa» para o qual são essenciais os valores e a identidade nacional.

*Para tal e com base nas orientações acima citadas, o Instituto, a quem cabe a preparação de programas de acção para a finalidade indicada, tem de ter condições para **patrocinar** e dar continuidade aos Cursos de Formação para a Cidadania destinados a professores – actividade desencadeada a título experimental com excelentes resultados mas que por insuficiência de apoios teve de ser interrompida.*

Igualmente, há que criar – e os esforços ainda não foram totalmente coroados de êxito – um mecanismo que conjuntamente com o Ministério da Educação assegure:

-
- o ajustamento da «Disciplina de Desenvolvimento Pessoal e Social» e desta matéria inserida na Área Escola, por forma a garantir a inclusão dos elementos essenciais do «espírito de defesa»;
 - a elaboração de um Manual de Educação Cívica que contemple «o espírito de defesa», como elemento de apoio a professores.

Se este desiderato puder ser resolvido a contento, como se espera, o IDN dará um passo importante na concretização da sua missão, com resultados positivos para Portugal.

De facto, a Defesa Nacional não pode deixar de ser entendida como uma Paideia, cultivada a partir da escola, se não mesmo da Família.

São de mudança os tempos em que nos encontramos, com acelerações vertiginosas e com frequência, contraditórias, em vários domínios, com especial incidência nas relações internacionais.

Ao olharmos para o que se passa no mundo desde a queda do Muro de Berlim, quanta actualidade encontramos nos versos do poeta:

*«Corre sem vela e sem leme
o tempo desordenado
dum grande vento levado!»*

A nível nacional, há que elucidar os que ainda apregoam o fim dos conflitos e a inutilidade da defesa.

A defesa nacional depende, antes de tudo e acima de tudo, da vontade colectiva da nação para a exercer.

Vontade nacional traduz-se em coesão nacional. É, pois, essa coesão o elemento básico a desenvolver e a acautelar no âmbito das actividades políticas, económicas, sócio-culturais, ambientais e militares, se queremos de facto, promover a defesa nacional e, com ela, a segurança da Nação.

GUERRA E PAZ NA PERSPECTIVA DO ACTUAL SISTEMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 20 de Outubro e 7 de Novembro de 1995.

Resumo:

O artigo começa por definir *interesses* e *conflitos de interesses*, tanto nos aspectos conceptuais como em termos práticos e actuais, a que se segue uma reflexão sobre a *natureza dos conflitos*; depois de uma breve abordagem sobre a *legitimidade das intervenções* em defesa dos valores humanos ou dos interesses das partes, são desenvolvidas as noções de *Guerra e Paz* na nova era ou Nova Ordem Internacional, tomando por referência a Carta das Nações Unidas e as acções conduzidas pela Organização no sentido da antecipação, prevenção e resolução dos conflitos.

António Ferraz Sacchetti

GUERRA E PAZ NA PERSPECTIVA DO ACTUAL SISTEMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1. INTRODUÇÃO

O tema que me foi proposto é muito vasto e não me parece útil tentar repetir exaustivamente a enumeração dos factores de mudança ou das causas de conflito nesta nova era, que teria começado com a queda do *Muro de Berlim* e o fim da bipolarização política mundial.

Vou referir apenas quatro aspectos que me parecem importantes, procurando justificar as minhas opiniões e contribuir com algumas ideias para o debate que se seguirá.

O primeiro está relacionado com os interesses e o conflito de interesses; o segundo, com a natureza dos conflitos actuais; o terceiro, com a legitimidade das intervenções e o último, com a ONU e a procura da paz.

2. CONFLITOS DE INTERESSES, ONTEM E HOJE

INTERESSES INDIVIDUAIS E INTERESSE NACIONAL

Na tipologia clássica dos interesses podem distinguir-se os *interesses individuais*, os *interesses de grupos sociais* e os *interesses nacionais*.

No que se refere à definição dos interesses nacionais está a verificar-se uma alteração pouco evidente, não anunciada, mas importante.

Os interesses nacionais centram-se em valores fundamentais quase sempre expressos numa fórmula triarticulada.

Há já muito tempo que o enunciado nascido da Revolução Francesa, *Liberdade, Igualdade e Fraternidade* foi substituído pela tríade que se mantém até hoje, *Segurança, Bem-estar e Justiça* (ou *Justiça Social*). Na mudança, certamente se admitiu que alguns valores como a *Fraternidade e a Liberdade* estavam adquiridos e fazem já parte do património cultural da Civilização Ocidental, herdeira da Cristandade, nome este que caiu em desuso

porque se tornou inaceitável para o espírito amadurecido durante o *Século das Luzes*. Convém, no entanto, ter presente o que disse Vaclav Havel, actual Presidente da República Checa, país que também pertenceu à Cristandade e que perdeu a Liberdade, durante 41 anos: *Quem viveu em Liberdade desde que nasceu tem-na como certa, mas, nos países que recentemente se desfizeram de governos comunistas, a experiência da liberdade é como a «overdose» de uma droga* ⁽¹⁾.

Aquele enunciado de valores é tão genérico que tem uma ampla aceitação e não tem sido posto em causa por nenhuma força política, devendo considerar-se como um pilar da nossa cultura.

Mas deverá meditar-se hoje nesta matéria, porque ela é fundamental, e avaliar se a prática política estará a introduzir, ainda que de forma não deliberada, algo de novo que poderá ser fonte de conflitos.

No Japão tem sido divulgada a ideia de que são interesses do Estado, aliás já atingidos, tornar o país *Pacífico, Próspero e Seguro* ⁽²⁾. Os Estados Unidos da América vão mais longe. Dizem que o sonho americano e do *Mundo* é atingir a *Prosperidade, Liberdade e Segurança* ⁽³⁾. E os Estados Unidos consideram que estando a assumir, incontestavelmente, a liderança do Mundo, têm que defender ou até impor ao Mundo esta sonho que é do Mundo. Os norte-americanos estão hoje a renovar, com algum triunfalismo, a intenção de *fazer reinar por todo o lado os princípios do sistema ocidental, à maneira dos jesuítas do século XVII que iam levar a toda a parte a palavra de Deus* ⁽⁴⁾. Confirmando claramente esta ideia, o Presidente Bill Clinton, no dia 6 de Outubro de 1995, ao anunciar uma abertura muito controlada em relação a Cuba, disse: *Da Bósnia ao Haiti, do Médio Oriente à Irlanda do Norte, os resultados que obtivemos provam uma vez mais que a liderança americana é indispensável e que, sem ela, os nossos valores, os nossos interesses e até a paz estariam ameaçados* ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Vaclav Havel, *Absorver o Choque da Liberdade*, *Diário de Notícias*, 27AGO95, pág. 20.

⁽²⁾ cf. Taichi Sakaiya, *Japão - As Duas Faces do Gigante*, Lisboa, Difusão Cultural, 1993, pág. 27.

⁽³⁾ cf. Newt Gingrich, (Republicano), Presidente da Câmara dos Representantes, *EUA na Liderança do Mundo*, *Expresso*, 28JAN95.

⁽⁴⁾ Alain Minc, *A Nova Idade Média*, Linda-a-Velha, Difel, 1994, pág. 39.

⁽⁵⁾ Clinton: *Leadership Role Vital to U. S. Security, Prosperity*, *USA Documents*, Embaixada dos EUA em Lisboa, 11 OUT95. Neste discurso, considerado pela Casa Branca como o *lançamento da esperada campanha para a sua reeleição*, Bill Clinton fala inúmeras vezes de valores e interesses americanos com algumas variações mas tendo sempre presentes a *Democracia, a Prosperidade e a Segurança*.

Ambos os exemplo, e note-se que são apenas exemplos, colocam como alta prioridade a *Prosperidade*, ambos eliminam a *Justiça Social* e ambos relegam a *Segurança* para último lugar. Esta nova atitude foi divulgada, está a consolidar-se e a influenciar a nossa sociedade. Estamos a seguir um *Monoteísmo do Mercado*, como referiu Roger Garaudy ⁽⁶⁾ ou, como o Papa afirmou na sua deslocação aos Estados Unidos, a sofrer os malefícios do *utilitarismo*, doutrina que não define a moralidade a partir daquilo que é bom, mas a partir daquilo que é rendoso ⁽⁷⁾. Por outro lado, o mundo ocidental (incluindo o ocidentalizado Japão) parece sentir como muito remota a possibilidade de factores externos virem perturbar a sua Segurança.

Será que aqueles novos valores representam uma evolução que nos diz respeito ou serão apenas indicadores de diferentes culturas? O Japão, sem dúvida que tem uma cultura própria, diferente, síntese do xintuísmo, do confucionismo e do budismo; nos Estados Unidos há quem defenda que o *melting-pot* permitiu a individualização de uma outra cultura, emanante da ocidental ⁽⁸⁾.

Até que ponto devemos aceitar aqueles novos valores, embora corrigindo a Teologia Económica de modo a evitar que ela continue a romper o nosso tecido social e a nossa cultura?

Aceitará o cidadão uma tão brusca mudança de valores? Quais as consequências da desintegração da milenária vida rural europeia e da nossa actividade tradicionais marítima, ambas ocupando vastos sectores da população activa? É sempre perturbadora a alteração de valores culturais proposta para períodos de tempo bem inferiores à vida de uma geração.

E conformar-se-à o cidadão com a ideia de que a alteração dos interesses nacionais está a resultar, como a seguir me referirei, da imposição de interesses comuns definidos no exterior, de uma homogeneização imposta em ritmo acelerado, ainda que com a participação nacional?

⁽⁶⁾ cf. José Cardoso, *O Vazio Ideológico*, **Expresso**, 4FEV95.

⁽⁷⁾ **Diário de Notícias**, 6OUT95, pág. 12.

⁽⁸⁾ *O melting-pot*, exclusivamente de natureza cultural, parte-se sempre que surge uma crise envolvendo aspectos étnicos. Foi o que sucedeu com o julgamento de O. J. Simpson e com os objectivos expressos na concentração dos islâmicos negros em Washington, 15 dias depois, em 16 de Outubro de 1995. A aquisição de valores culturais é rápida e simples, o que não acontece com a lenta assimilação de diferenças étnicas. Como referiu o Doutor António Damásio, *as formas de transmissão cultural são extremamente rápidas e ricas e dispensam a transmissão genética ... Não fazem parte do código genético. Não precisamos de uma transmissão biológica / genética, precisamos de uma transmissão biológica / cultural. E essa é, evidentemente, muito mais rápida* (António Damásio, entrevistado pelo **Diário de Notícias**, Suplemento **Cultura**, 22JUN95, pág. 3).

A comunidade internacional também está preocupada com esta evolução, que apresenta claramente o *desenvolvimento* como um fim. As Cimeiras promovidas pela Organização das Nações Unidas desde 1992 (Rio de Janeiro, Viena, Cairo, Copenhaga e Pequim) ⁽⁹⁾, visam exactamente chamar a atenção para o princípio de que o ser humano e a dignidade do ser humano devem ser o objectivo inquestionável de todo o progresso. Edgar Morin exprimiu muito claramente a mesma preocupação, ao escrever: *O futuro não é necessariamente desenvolvimento. O futuro chama-se agora incerteza* ⁽¹⁰⁾.

Um último ponto, relacionado ainda com valores e interesses, individuais e nacionais.

Karl Popper disse que *só o indivíduo que é livre pode ser responsável pelas suas escolhas morais* e que a *principal razão pela qual consideramos intolerável o autoritarismo é que ele rouba ao indivíduo a sua responsabilidade pessoal* ⁽¹¹⁾.

Porém, não é só o autoritarismo que rouba ao indivíduo a sua responsabilidade pessoal.

O indivíduo vem sendo subalternizado, há já bastante tempo. Não interessa referir o antigo Bloco Leste, porque aí estavam implantadas ditaduras e, além disso, o interesse individual teria sempre que se subordinar ao interesse colectivo.

Mas, no Ocidente, o indivíduo vem sendo maltratado por um sistema que lhe dá toda a liberdade de falar mas que é pouco eficiente na maneira como o ouve; um sistema político que subordina as suas aspirações à realização do bem comum, mas de um bem comum que tem a designação de prosperidade, progresso ou desenvolvimento, avaliados por indicadores numéricos de interpretações muito variáveis, e que deixou de ser um meio útil à realização daquelas aspirações, para se tornar objectivo.

Assim, este mesmo sistema não é a causa mas favorece a proliferação de seitas religiosas e o aparecimento dos fundamentalismos, incluindo o cristão.

⁽⁹⁾ As grandes Conferências promovidas pela ONU foram: Janeiro de 1992, RIO DE JANEIRO, Conferência das NU sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Cimeira da Terra); Junho de 1993, VIENA, Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Não pode haver desenvolvimento sem respeito pelos Direitos Humanos); Setembro de 1994, CAIRO, Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Desenvolvimento e demografia, crescimento, migrações, etc.); 6-12 de Março de 1995, COPENHAGA, Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social (Com as ONG, cooperação global contra a pobreza, desemprego, exclusão social, etc.); 4-17 de Setembro de 1995, PEQUIM, IV Conferência Mundial sobre a mulher (Parte essencial do desenvolvimento humano).

⁽¹⁰⁾ Edgar Morin e Anne B. Kern, **Terra-Pátria**, Lisboa, Instituto Piaget, 1993, pág. 64.

⁽¹¹⁾ Karl Popper, citado por João Carlos Espada, *Karl Popper e a Inglaterra*, **Público**, 27JUL92, pág. 13.

Todos apelam a valores morais, culturais e religiosos, e vão surgindo como alternativa à *ordem dos poderosos* ⁽¹²⁾. Surgiram também as milícias e as organizações para-militares privadas (muitas nos Estados Unidos) ⁽¹³⁾, contestando a exclusividade da responsabilidade do Estado pela manutenção da ordem pública mas justificadas, aos olhos de quem as criou, pela necessidade de proteger pessoas e valores, morais e materiais, algo que o Estado não está a fazer.

As seitas propõem *soluções fáceis*, respostas que são quase imediatas mas irresponsáveis; aos Governos cabe a tarefa muito mais difícil e complexa de começar por encontrar e solver as *causas* dessa insatisfação individual.

Um crítico literário atribuiu o recente êxito das sucessivas edições do *Erro de Descartes*, de António Damásio, à procura de *respostas outras, que iluminem ou dêem novo rumo a uma vida que perdeu a maior parte dos seus valores* ⁽¹⁴⁾.

O indivíduo não se pode sentir no meio do grande deserto, inteiramente livre para escolher o seu caminho, mas certo de que não chegará a parte alguma.

INTERESSES COMUNS E INTERESSES HUMANOS

Há um outro problema relacionado com os diferentes tipos de interesses que deve ser referido.

Numa análise sobre esta matéria elaborada no início da década de 80 ⁽¹⁵⁾ indiquei uma nova classe de interesses, os *interesses humanos*, nascidos da necessidade de dar resposta a problemas planetários, a desafios que não conhecem fronteiras e que excediam as competências nacionais: por exemplo, a resolução dos desequilíbrios da geografia humana, o combate contra a poluição e a defesa do meio ambiente, a preservação da Antárctida e a sua

⁽¹²⁾ Há grupos de outras naturezas e constituídos com outros objectivos, mas que referem as mesmas ansiedades. Depois dos incidentes num estádio de futebol, o líder da *claque Juve Leo*, ao ser entrevistado pela televisão no dia 11 de Maio de 1995, disse, textualmente: *Os jovens não seguem mais os valores religiosos e estão fartos dos políticos. Aqui escolhemos os nossos valores.*

⁽¹³⁾ Nos Estados Unidos, estes autênticos pequenos exércitos de *patriotas* são considerados como *inimigos do Estado*. Jili Smollowe, *Enemies of the State*, *Time*, 8MAI95, pág. 22 a 31, e Elizabeth Gleick, *Something Is Going to Happen*, *Time*, 8MAI95, pág. 32 a 35.

⁽¹⁴⁾ A. S., *Sem Emoções não Há Futuro*, *Diário de Notícias*, 22JUN95, pág. 4 (Cultura).

⁽¹⁵⁾ A. E. Sacchetti, *Interesses, Objectivos, Segurança e Defesa Nacional*, *Revista Militar*, n.º 11/12, NOV-DEZ81, revisto em *Temas de Política e de Estratégia*, Lisboa, ISCSP, 1986, pág. 7 a 83.

inapropriação pelos Estados ⁽¹⁶⁾, a designação do fundo dos oceanos para além dos limites das jurisdições nacionais como *património comum da humanidade* ⁽¹⁷⁾, a preocupação quanto ao nuclear, enfim, a necessidade de respeitar e defender, para além do solo pátrio, o planeta Terra.

Parece, no entanto, que neste curto espaço de tempo, cerca de dez anos, uma outra classe de interesses terá surgido: os que vêm sendo designados por *interesses comuns*, que são definidos pelas organizações internacionais mais avançadas na sua estrutura ou nas competências e responsabilidades dos seus órgãos.

É o que acontece com a União Europeia que, apesar de não ter criado qualquer órgão supranacional está, na realidade, a publicar normas supranacionais que a todos obrigam, e a definir interesses que todos os membros têm que respeitar.

Assim, há duas classes de interesses de âmbito internacional: os *interesses comuns* e os *interesses humanos*.

Os primeiros como, por exemplo, a luta contra a droga, o contrabando e o terrorismo, são definidos com a participação dos Estados de um determinado grupo restrito e que, depois, se sentem a eles obrigados. As estruturas criadas pela própria organização internacional impõem que sejam respeitados e podem até regulamentar a sua prossecução ou fiscalizar o seu cumprimento.

Os interesses humanos vão surgindo de forma mais imprecisa, pela acumulação de alertas e de protestos, não tendo ainda sido objecto de legislação nacional ou internacional. Noutras circunstâncias, quando a sua definição não é acompanhada de qualquer disposição vinculativa, poderão ser aceites ou não pelos Estados. Tem acontecido ainda um país não ratificar o diploma que proclama um desses interesses. Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar definiu o já referido *património comum da humanidade*, mas a Convenção entrou em vigor sem a assinatura ou a ratificação dos Estados Unidos e de outras grandes potências, perdendo assim muito do seu valor, e perdendo-se também a garantia de que aquele património comum será preservado.

⁽¹⁶⁾ Tratado da Antárctida, assinado em 1 de Dezembro de 1959, entrou em vigor em 23 de Junho de 1961. O protocolo de Madrid de 4 de Outubro de 1991, resultado simples da prevista revisão do Tratado, confirma a defesa da Antárctida, nomeadamente na preservação do ambiente, na exclusão de tudo o que seja nuclear ou militar e no congelamento de quaisquer reivindicações territoriais.

⁽¹⁷⁾ Proposta da embaixador de Malta nas Nações Unidas, Arvid Prado, aceite pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de Dezembro de 1970.

A condenação de um Estado pela infracção aos valores humanos é, normalmente, manifestada pela opinião mundial, embora ninguém seja competente para a proclamar ou representar.

Mas verificam-se duas circunstâncias que merecem a atenção de todos os Governos:

Primeiro, o poder da opinião pública está a aumentar muito rapidamente e, sem qualquer dúvida, os órgãos de comunicação social, nacionais e internacionais, estão, nesta matéria sistematicamente contra os governos ou até contra os Estados.

Segundo, multiplicam-se as Organizações Não Governamentais (ONG) que estão a assumir uma luta frontal contra o *poder dos poderosos*. As ONG entendem defender os interesses humanos que não só não são protegidos pelos Estados como são fortemente violados pelas suas políticas individuais, egoístas e intoleráveis. Basta recordar o papel que vem sendo desempenhado pela Amnistia Internacional, pela Cruz Vermelha Internacional, pela Greenpeace, etc.

Perante a falta de um órgão protector dos interesses humanos e face à incapacidade de, mesmo em democracia, influenciar decisivamente o poder dos Estados, as ONG surgem cada vez em maior número, com mais força e ousadia. Exercem a sua pressão pelo número ou pela determinação dos seus militantes (em Pequim, na Cimeira Mundial sobre a Mulher, estavam representados 189 países, com 4995 delegados; as ONG eram 3000 e reuniram 14 000 delegados). São apoiadas por um poder económico conseguido de forma não muito transparente, não controlado nem fiscalizado pelos Estados. Não têm território nem poderes soberanos, mas atacam os Estados nos seus direitos soberanos.

Foi o caso da Greenpeace que, depois de desafiar a França no seu espaço territorial e de ver os seus barcos infractores apresados no atol de Moruroa, ainda foi molestar um barco de bandeira francesa, na região antártica.

Mas há também ONG que desenvolvem uma acção útil aos Estados, ou em cooperação com os Estados. O Presidente Bill Clinton, no já referido discurso do dia 6 de Outubro, realçou o papel das ONG e comunicou que, como primeiro passo no sentido da abertura em relação a Cuba, tinha atribuído uma verba à Freedom House para *promover a mudança pacífica e proteger os direitos humanos* naquele país⁽¹⁸⁾. Em Portugal, é conhecido o

⁽¹⁸⁾ Clinton, ob. cit., pág. 8.

papel de Instituições como as Misericórdias, a Fundação Gulbenkian e a Fundação do Oriente, que poderá continuar a ter acção de grande valor para além da data de transferência do Território de Macau para a soberania chinesa.

RESUMO DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INTERESSES

Os Estados têm que reapreciar os interesses nacionais, para verificar se permanecem aqueles que, até hoje, vêm representando as aspirações e a vontade dos cidadãos. Os interesses nacionais deverão englobar ou contemplar os interesses individuais. Se houver qualquer alteração, ela deve ser corajosamente assumida e deve influenciar claramente os programas dos Governos. O indivíduo não pode compreender que as suas preocupações não sejam igualmente preocupações dos governantes que ele elegeu e que a vontade de satisfazer as suas aspirações não influencie os grandes projectos nacionais.

Para reduzir a probabilidade de conflitos internos, é preciso negociar com cuidado a definição dos interesses comuns. É necessário ter presente que, posteriormente, os Estados terão de compatibilizar e coordenar a defesa dos interesses nacionais com o respeito pelos interesses comuns definidos nas organizações internacionais de que, voluntariamente, fazem parte. Mas, por outro lado, a comunidade internacional tem tempo e meios para contrariar os Estados que colocam os interesses nacionais acima dos interesses comuns ou dos interesses humanos.

Neste processo de negociação e definições é também importante ter presente que a consciência de que as aspirações fundamentais dos cidadãos dependem das decisões internacionais torna as pessoas inseguras, principalmente quando a sociedade sente que não é suficientemente forte para influenciar aquelas decisões, para delas tirar proveito ou para a elas sobreviver.

Os Estados têm que admitir que cada vez estão mais sujeitos às pressões dos que se arrogam defensores dos interesses humanos e que esses defensores estão, muito rapidamente, a aumentar o seu poder de intervenção e a alargar a sua audiência. A comunidade está a passar da indiferença à complacência e desta à receptividade, no modo como vê as atitudes de oposição frontal de algumas ONG aos direitos soberanos dos Estados. Este é mais um dos saltos graves na escalada da complexidade das Relações Internacionais.

Nestes conflitos relacionados com a interpretação dos interesses, de todas as classes de interesses, os órgãos da comunicação social raramente defendem

as razões de Estado e muito mais raramente ainda apoiam as posições dos Governos.

3. NATUREZA DOS CONFLITOS ACTUAIS ⁽¹⁹⁾

É já um lugar comum iniciar os estudos de carácter político ou estratégico com uma referência à queda do muro de Berlim e às rápidas transformações operadas desde então, no quadro das relações internacionais.

Ao analisar a legitimidade das intervenções nos conflitos internos ou internacionais que, um pouco por toda a parte vão surgindo, é conveniente aceitar o mesmo princípio.

Em meados da década de 80 começaram a estudar-se com certa persistência, como casos particulares da polemologia e por iniciativa dos Estados Unidos da América, os conflitos de baixa intensidade (CBI).

No ambiente de Guerra Fria e de discussão nuclear mútua que então se vivia, pretendiam-se distinguir os conflitos receados entre as grandes potências, das guerras locais entre países de reduzida capacidade militar e conflitos resultantes das ameaças menores (terrorismo, droga, tráfico de armas, contrabando).

O CBI é algo que, num diagrama do conflito, excede o ambiente de paz violenta em que se vivia e em que se vive ainda, em determinadas regiões. Está entre a paz e a guerra, ou talvez entre a crise e a guerra.

Os CBI não têm definição universalmente aceite ⁽²⁰⁾ e a sua classificação depende muito das forças envolvidas ou dos países interessados. Contudo, podem ser caracterizados. E, como logo no início do capítulo se referiu, essa caracterização sofreu alterações quando ultrapassámos o marco histórico do derrube do muro de Berlim.

Os elementos que caracterizavam os CBI e que perderam significado são: não podiam colocar frente a frente as duas superpotências, não deviam ocorrer

⁽¹⁹⁾ A matéria exposta nos capítulos 3 e 4 foi publicado, quase totalmente, em *Conflitos e a Legitimidade de Intervir*, **Jornal do Exército**, OUT94, págs 27 a 30.

⁽²⁰⁾ Os EUA definem Conflito de Baixa Intensidade como *uma luta político-militar de proporções limitadas que visa atingir objectivos políticos, sociais, económicas ou psicológicos. É com frequência de longa duração, baixa intensidade, limitado a determinada área geográfica e caracterizado por limitações impostas aos armamentos, às tácticas e ao nível de violência.* **Manual de Campanha FM (100) - 1. Army**, EUA, Washington, AGO86, referido por Cor. H. Taylor e T. Cor. McDowell, *As Operações Militares de Baixa Intensidade*, **Military Review**, SET-OUT88, pág. 47 a 56.

na área da NATO ou do Pacto de Varsóvia e não eram resultado de choque de interesses da NATO mas sim de choque de interesses nacionais, sendo pouco provável o risco de escalada.

Como elementos que ainda hoje caracterizam os CBI, indicam-se os seguintes:

- São conflitos que envolvem apenas uma parcela do poder disponível;
- São limitados e controláveis, sob o ponto de vista geográfico, isto é, ocorrem só entre dois ou poucos países da mesma região;
- O objectivo político influencia muito acentuada e persistentemente o envolvimento das forças militares e até o desenrolar das operações;
- Pelas razões expostas no número anterior, pode admitir-se perder a guerra, alcançando o objectivo político (caso do Egipto na guerra do Yom Kippur);
- Por outro lado, o objectivo político que origina a presença de terceiros países na área do CBI, não corresponde às causas do conflito (o objectivo das marinhas de guerra ocidentais empenhadas na protecção da navegação no Golfo nada tinha que ver com as causas da guerra entre o Irão e o Iraque; no entanto intervieram);
- Os comandos preocupam-se mais em controlar a utilização do poder, mantendo essa utilização ao mais baixo nível possível e evitando a escalada, do que enfrentar todas as forças em presença (caso das intervenções pontuais da NATO, na Bósnia);
- No entanto, nos CBI tal como nas guerras, não se podem evitar nem mesmo prever as perdas humanas e materiais.

A bipolarização política mundial deixou de existir. Não há agora uma ameaça definida, embora se viva em instabilidade e em ambiente de riscos. Terminado o período de Guerra Fria, pode finalmente dizer-se que em tempo de paz não há inimigo.

Na Europa, a preocupação de manter a discussão e de prevenir os conflitos está a ser acompanhada, e por vezes suplantada, pela preocupação de encontrar formas de integrar novos países nas organizações de defesa existentes, de alargar e aprofundar o convívio internacional.

Fora da Europa, os conflitos regionais deixaram de ser automaticamente relacionados com a expansão agressiva das áreas de influência dos dois blocos em confronto.

Actualmente poderão não estar a verificar-se mais conflitos, mas certamente que as nações estão a assumir uma atitude bem diferente em relação aos conflitos e ao conceito de legitimidade das intervenções. Cerca de 90% dos conflitos têm sido conflitos internos e não internacionais. Isto acontece porque as grandes potências, até aqui interessadas em imediatamente intervir, numa atitude de antecipação na defesa dos seus interesses nacionais ameaçados em regiões distantes, demoram hoje a encontrar razões para intervir e discutem o direito de ingerência.

Os recentes conflitos estão cada vez mais próximos do que se caracterizou como conflitos de baixa intensidade, independentemente do horror que por vezes os acompanha. Frequentemente, as agressões que poderão obrigar à intervenção começam por se desenvolver a um nível tão baixo que deixam dúvidas se a resposta deve corresponder, em meios e intensidade, a um acto de guerra. O desejo de evitar uma atitude precipitada atrasa a intervenção; o atraso da intervenção não permite evitar a tragédia.

As preocupações das potências ocidentais viram-se hoje, prioritariamente, para os nacionalismos, a fragmentação violenta dos estados, as migrações e o combate às ameaças menores que, aliás, se vão tornando mais sofisticadas. O combate à droga, por exemplo, já é considerado como o combate às *narcoguerrilhas*, incluindo neste conceito todos os aspectos que lhe estão associados: produção, tráfico, contrabando de armas, terrorismo, corrupção, branqueamento de dinheiro, etc.

Mas, está a verificar-se também uma inoperância das organizações internacionais e uma diluição do poder de decisão por uma comunidade de nações cada vez mais alargada e dividida na defesa dos seus interesses particulares; a hipocrisia e o egoísmo preferem justificar esta ineficácia com a consequência inevitável da repartição dos *dividendos da paz* ou com o natural *preço da democracia*.

Nas últimas décadas, já tinham ocorrido conflitos no Iémen, Chade, Eritreia, Somália, Etiópia, Uganda, Zaire, Burundi, Sudão, Burkina Faso, Mali, Uganda, Libéria, Nigéria, etc... O que diferencia estes conflitos dos da década de 90 é que os de hoje se prolongam mais e neles morrem dezenas ou centenas de milhar de pessoas sem que algo de concreto e correcto se faça para o evitar.

A imprevisibilidade dos conflitos, a sua natureza e a esperança de os conter como CBI justifica a necessidade de revisão das políticas de defesa e, sobretudo, das doutrinas e dos sistemas de força, dos conceitos tácticos e operacionais.

A título de exemplo, poderão citar-se, de forma genérica, os seguintes pontos:

- É natural que se considere menos provável a necessidade de uma rápida mobilização geral. Por outro lado, as Forças Armadas, cada vez mais apoiadas no seu núcleo profissional, têm que estar preparadas para actuar mais rapidamente, reagindo em reduzido tempo de aviso, para cumprimento de qualquer decisão política.
- É muito remota a ameaça directa ao território nacional; mas, de acordo com os compromissos internacionais assumidos, pode haver interesse em actuar em regiões das mais diversas, desde as florestas equatoriais aos desertos tropicais e às cidades europeias. É indispensável o estudo rápido, intensivo e consciencioso da geografia, geopolítica e geoestratégia da zona de conflito.
- É necessário esclarecer a Nação quanto ao novo ambiente internacional, quanto à natureza dos conflitos, quanto à preocupação de evitar as intervenções precipitadas unilaterais que podem provocar a guerra generalizada e quanto às novas responsabilidades nacionais resultantes de uma crescente e imparável internacionalização da vida dos Estados. Um cidadão, que cumprindo um preceito constitucional, jura *defender a Pátria e estar sempre pronto a lutar pela sua liberdade*, tem que saber «como» e «porquê» o está a fazer numa guerra que não é a sua.
- A instrução dos nossos militares deve ser repensada. Que percentagem da instrução física convencional, de parada, ginásio, marcha ou campo, deverá ser desviada para o ensino da utilização de meios de combate ou de sobrevivência mais sofisticados (recordem-se todos os aspectos que rodearam a capacidade de sobrevivência, a detecção e a recuperação do piloto americano abatido na Bósnia).
- Mas há que considerar um outro aspecto, na formação do militar. Também na Bósnia, quando os *Capacetes Azuis* estavam retidos como reféns e os aviões da NATO, tripulados por seus compatriotas ou aliados, aguardavam a decisão de intervir, um jornalista perguntou a um militar britânico ao serviço da ONU como é que ele via esta situação insólita. Respondeu simplesmente que não estava ali numa missão *profissional*. Não estaria? Isto mostra como tem que ser diferente a preparação daqueles que são directamente envolvidos nas complexas situações criadas pelo novo ambiente internacional.

- A modernização das Forças Armadas é uma necessidade evidente. Mas é ainda indispensável conhecer toda a panóplia de armamentos das forças estrangeiras. A evolução da situação política internacional e a proliferação de armamentos, legal ou ilegal, não permite mais identificar armas amigas ou inimigas. Mesmo no tempo do mundo bipolar, durante a guerra das Falkland, a Marinha britânica enfrentou unidades navais construídas na própria Inglaterra e na Alemanha, e os mísseis que atingiram os navios ingleses eram de fabrico francês.
- A preparação de forças para actuar em operações de *restabelecimento da paz*, de *consolidação da paz* ou de *imposição da paz* e ainda em conflitos de baixa intensidade tem aspectos específicos que não podem ser ignorados:
 - Os militares não estão normalmente preparados para substituir o objectivo vitória por um objectivo político, o que obriga a por de lado alguns *princípios da guerra*;
 - Terão que ser fortemente motivados para entrar numa guerra onde não têm *inimigos*, e para actuar contra forças que se guerreiam por objectivos que lhes são absolutamente estranhos;
 - Terão que participar no conflito sem tomar o partido de nenhuma das facções em confronto, por muito que choque a atitude de uma ou outra parte, e que estar preparados para resistir a quaisquer tentativas de aliciamento ou de suborno;
 - Irão, certamente, actual no estrangeiro, em contacto constante com populações locais normalmente não hostis; o papel tradicional do militar inverte-se, pois ele passa a ser um estrangeiro que defende as vítimas da agressividade dos seus próprios compatriotas.
- Uma estratégia de resposta a crises, em substituição de uma estratégia de defesa face a uma ameaça, aconselha o estudo da utilização de parcelas do poder militar nacional, de forma independente. No entanto, os meios que, caso a caso, forem designados para a intervenção, terão certamente que se integrar em forças multinacionais, por vezes bastante diversificadas. Consequentemente, é indispensável aprofundar a doutrina de operações conjuntas e combinadas, não só a da NATO, como também a dos parceiros eventuais de coligação.
- É também preciso estudar cuidadosamente a legislação internacional promulgada pelas diferentes organizações internacionais a que pertencemos e sob a responsabilidade das quais as forças poderão vir a actuar. Recorde-se a pouca atenção que era dada às Convenções de Genebra

quando estas Convenções eram os raros documentos internacionais que o militar tinha que conhecer.

- A ausência de bases nacionais fora do território nacional, a constante redução de bases aliadas no estrangeiro e ainda a inexistência de material pré-posicionado é um problema que só será resolvido com um acréscimo do esforço logístico, com planos de continência bilaterais ou outros acordos bi ou multilaterais, caso se possam definir previamente os países onde as intervenções terão maior probabilidade de ocorrer.

4. SOBRE A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES

No princípio da década de 90, com o fim do conflito Leste-Oeste e do bipolarismo, acalentava-se a esperança de que as potências renunciariam voluntariamente à violência como forma de resolver os conflitos e que a adesão generalizada aos valores democráticos contribuiria para reduzir a perturbação em que o mundo vivia. Por outro lado, o desbloqueamento do Conselho de Segurança permitiria que a Organização das Nações Unidas desempenhasse finalmente um papel mais actuante, na prossecução dos objectivos para que foi criada. Por último, a prepotência de alguns governantes, como o Presidente do Iraque, e o aventureirismo de outros como os *senhores da guerra* da Somália, se não fossem politicamente dissuadidos pelo comportamento coerente e consensual da ONU, seriam dissuadidos pela tecnologia avançada das forças que as principais potências colocariam à disposição do Conselho de Segurança. A dissuasão nuclear do tempo da Guerra Fria daria lugar à dissuasão política e à dissuasão tecnológica exercidos por uma ONU que, com 185 membros, pode representar bem a opinião e a vontade mundiais.

Porém, os países mais poderosos, que têm o mérito de ter conquistado a paz e de liderar o desenvolvimento, não alcançaram o prestígio suficiente para impor a paz, nem estão muito dispostos a libertar os meios necessários para eliminar as causas da quebra da paz. O modelo que criaram pode servir de exemplo, mas não pode ser imposto; ele resultou de um processo de evolução lento e não da adesão a uma qualquer descoberta.

Consequentemente, os conflitos regionais não têm sido desencorajados e as grandes potências, que assim renunciam à defesa desta nova ordem, têm sido acusadas de imobilismo estratégico.

Para além da discussão da legalidade de intervir que poderá ser travada no âmbito do Direito Internacional, há a questão da legitimidade com que se procuram revestir os diversos actos de intervenção.

É evidentemente mais louvável, sob o ponto de vista ético e moral, evitar as catástrofes humanas do que debelar epidemias e enterrar os mortos. Por outro lado, recorde-se que sempre foi, e continuará a ser mais económico prevenir e evitar os conflitos do que repôr a legalidade depois dos conflitos terem deflagrado.

A revista americana *New Republic*, próxima da Administração Clinton, referindo-se à guerra dos Balcãs, afirmou que *quando há derramamento de sangue, a responsabilidade cabe àqueles que o derramam e cabe também àqueles que poderiam ter evitado o derramamento*. E continua acusando gravemente os americanos de *fazerem as guerras comerciais e de assistirem às guerras de genocídio*⁽²¹⁾.

As nações que se consideram idealistas e exemplares, actuavam mais prontamente na defesa dos seus interesses próprios do que actuam hoje, na defesa dos valores humanos que frequentemente evocam. Por outras palavras, a anunciada defesa dos ideais humanos é frequentemente substituída pela inconfessada defesa dos interesses mais egoístas.

De qualquer modo, é necessário encontrar as razões da legitimidade das intervenções. Para além da indiscutível defesa dos valores acima indicados, é já aceite que a legitimidade das intervenções será fortalecido se se verificarem quatro condições: A primeira é a decisão de intervir ter sido tomada por unanimidade ou por consenso (maioria de votos favorável e nenhum contra) em organização internacional cuja competência seja por todos reconhecida (por enquanto, talvez só a Organização das Nações Unidas). A segunda, é a evocação clara de objectivos humanitários, neles incluídos o restabelecimento ou manutenção da paz e a protecção de minorias ou de grandes massas de populações desumanamente perseguidas por poderes despóticos ou ilegítimos (condição já referida quando da intervenção na Somália e antes do caos do Ruanda; lamentavelmente, o objectivo humanitário da operação *Famine Relief* levada a efeito na Somália foi, a determinada altura, substituído ou acompanhado por um outro objectivo de contra-insurreição⁽²²⁾). A terceira é a neutralidade rigorosa das forças de intervenção. A quarta é a composição multinacional das forças de intervenção.

Vê-se assim que não é conveniente que qualquer potência actue sozinha, sem o apoio e a participação da comunidade internacional. Tal como a decisão de

(21) cf. Tony Jenkins, *O Regresso do Yankee*, **Expresso**, 19FEV94.

(22) cf Charles Krauthammer, *The Immaculate Intervention*, **Time**, 26JUL93.

intervir é obtida por unanimidade ou consenso num fórum com ampla participação, também a execução da acção decidida deve ser multinacional. É bom que o *policimento do mundo* seja feito por uma *polícia do mundo plurinacional* e não por uma potência que pensa e age segundo os seus critérios próprios.

Na verdade, os processos de avaliação das situações, as decisões e até os comportamentos das forças de intervenção serão sempre influenciados por critérios fortemente subjectivos. Será sempre difícil de compreender porque é que os EUA tomaram a iniciativa de preparar e anunciar com antecedência uma intervenção militar no Haiti e só intervieram no Ruanda depois de a guerra, o êxodo, a fome e a peste terem afectado cerca de dois milhões de pessoas; e fazem-no repetindo constantemente que a missão dos soldados americanos é exclusivamente de apoio humanitário. Tal só se poderá explicar pelo facto de um país de África não ser, para os norte-americanos, o mesmo que o Haiti, e porque as consequências altamente negativas da mudança de objectivo a meio da intervenção na Somália ainda estão bem presentes na memória da Administração norte-americana. Já noutra ocasião, criticando o ataque com mísseis efectuado pelos EUA contra Bagdade, em meados de 1993, Mikhail Gorbachev disse que os Estados Unidos *não têm o direito de assumir, unilateralmente, os papéis de procurador, promotor de justiça, juiz, júri e carrasco*⁽²³⁾. E o Professor Doutor Adriano Moreira, acerca do mesmo ataque, escreveu: *A intervenção da nova Administração americana, ignorando a ONU e os aliados, todos solidariamente envolvidos na questão do Golfo, voltou à política de canhoneira e da retaliação soberana, como se não existissem outros interesses, um mundo diferente, e as preplexidades de Viena* (Conferência sobre os Direitos do Homem). *Parece razoável esperar que, no futuro, todos os países que participam nos riscos tenham oportunidade de participar nas decisões, em sede própria*⁽²⁴⁾.

Não mais se pode aceitar que a acção internacional se desenvolva apenas quando a situação ameaça os interesses das mais poderosas nações⁽²⁵⁾. Os critérios eleitos para a realização de operações para o restabelecimento, manutenção, imposição e consolidação da paz devem ser de aplicação tão universal e equilibrada quanto possível. A participação multinacional nas decisões e nas operações muito contribuem para essa isenção e equilíbrio.

(23) Mikhail Gorbachev, *Clinton Cometeu um Grave Erro*, Público, 30JUN93.

(24) Professor Doutor Adriano Moreira, *A Política da Canhoneira*, Diário de Notícias, 6JUL93.

(25) Sir Brian Urquhart, antigo Sub-Secretário-Geral da ONU, citado por Kim R. Holmes, *New World Disorder: A Critique of the United Nations*, Journal of International Affairs, EUA, n.º 2, Winter 1993.

E é precisamente sobre este aspecto da representatividade, participação, equilíbrio e isenção que se levanta o aspecto já referido da intervenção internacional nos conflitos: a legitimidade da ONU para tomar decisões e actuar em nome da comunidade internacional.

5. GUERRA E PAZ, NA NOVA ORDEM

A BUSCA DA PAZ

O Professor Adriano Moreira tem recordado que sobre esta Nova Ordem Internacional iniciada com a queda do Muro de Berlim, apenas sabemos que a antiga acabou.

A Embaixadora dos Estados Unidos nas Nações Unidas, referindo-se ao fim da Guerra Fria e olhando Serajevo, comentou que tínhamos conseguido resolver a Segunda Guerra Mundial, mas que falta agora resolver a Primeira.

Por último, Alain Minc, por ocasião da queda do muro disse: *Os meus filhos já não vão conhecer a guerra, mas as guerras na Europa* ⁽²⁶⁾.

Todas estas reacções revelam a preplexidade perante esta revolução mundial feita sem conflito, mas que permitiu o desencadear de vários conflitos não relacionados com os propósitos da revolução.

A evolução de um determinado processo histórico é muitas vezes suspensa ou, pelo menos, condicionada por algo que lhe é estranho mas que a domina.

Um exemplo é o expansionismo vietnamita, iniciado antes da nossa era e que foi suspenso durante a ocupação francesa. Recentemente, o Vietname conseguiu chegar ao extremo Sul da península, entrou para a ASEAN (29 de Julho de 1995), coisa que era afirmado inaceitável pelos membros fundadores desta Associação (pelo menos até à década de 80) e parece que não desistirá de realizar o projecto francês de criar uma Indochina, pela absorção do Laos e do Camboja.

Os impérios coloniais provocaram também o congelamento de uma eventual evolução das políticas de iniciativa regional. O vasto Império Espanhol na América e no Pacífico desapareceu no século XIX. O Império Alemão, construído em Berlim no final do século XIX, não teve uma duração com significado histórico e o seu desmantelamento apenas deu lugar à substituição

⁽²⁶⁾ Alain Minc, ob. cit., ficha biográfica.

da potência colonial. Todos os restantes impérios coloniais desmembraram-se já em plena Guerra Fria, quando estava bem definido o domínio da estratégia de dissuasão nuclear. Os novos Estados sofreram, desde a sua independência, o constrangimento da bipolarização política mundial. E só agora estes países do Terceiro Mundo, embora se continuem a debater com inúmeras vulnerabilidades, estão livres de tutelas políticas e aptos a escolherem os seus destinos.

Também o processo da organização política da Europa do Centro e do vespeiro dos Balcãs que a queda dos Impérios Continentais tinha acelerado ⁽²⁷⁾, foi interrompido pela Guerra Fria e pelas ditaduras do Bloco Leste. Foi mesmo na Europa que a bipolarização teve a sua barreira melhor definida, em todos os aspectos, geográfico, ideológico, político, económico e militar.

Assim, dir-se-ia que após 45 anos de espanto, de medo e paralisia face ao poder nuclear, começaram, com a queda da bipolarização política mundiais os reajustamentos e as perturbações que marcam agora verdadeiramente o início da nova era, seja ela a era nuclear ou a era espacial.

Mas, como poderá evoluir o problema da guerra e da paz nesta nova era?

Raymond Aron escreveu sobre a Paz e a Guerra entre as Nações, no tempo do confronto Leste-Oeste.

Admitiu a possibilidade de se atingir a paz pelo terror, por satisfação ou pelo poder, considerando, neste terceiro caso, outras três hipóteses: o poder do equilíbrio, o poder da hegemonia e o poder do império ⁽²⁸⁾.

A paz pelo terror ou por impotência parece que perdeu sentido, pelo menos temporariamente. Existem ainda os meios para aterrorizar, mas não existe vontade política de os exhibir, de os desenvolver e, muito menos, de os usar.

Na paz por satisfação, os Estados aceitariam o *statu quo*. Parece ser agora uma esperança válida, para os países mais desenvolvidos, para aqueles onde as democracias estão mais consolidadas e que estão a apoiar as novas democracias surgidas um pouco por todo o mundo, no princípio desta década de 90.

Nas três possibilidades de alcançar a paz pelo poder, deverá afastar-se o poder do império, por estar fora de moda, assim como o poder do equilíbrio, porque não há grandes potências que procurem o equilíbrio para a resolução dos seus problemas de segurança ou para a defesa dos seus interesses nacionais. Estas duas modalidades parece que estão contra a corrente da história.

⁽²⁷⁾ O Império Turco vinha perdendo os seus domínios desde 1830 (Grécia e Sérvia).

⁽²⁸⁾ cf. José M. Agúndez Betelu, *Operaciones de Paz.- Altruismo o Mito?*, *Revista General de Marina*, Madrid, NOV94, pág. 459 a 467.

Resta o poder da hegemonia, possível talvez se se encontrar um poder hegemónico de carácter diferente, exercido por uma ONU reestruturada, fortalecido na sua legitimidade, dotada de um processo de decisão alargado e aprofundado, e ainda dispondo de uma capacidade de intervenção muito reforçada.

Os Estados democráticos que poderão desejar a paz por satisfação são os que dominam, indiscutivelmente, a economia mundial, são os que têm mais poder e prestígio, e os que poderão proporcionar às Nações Unidas os meios para o exercício de uma hegemonia de novo cariz, universalmente aceite, preocupada com a defesa dos interesses comuns e dos interesses humanos, e, principalmente, com a resolução dos conflitos.

OS CONFLITOS DA NOVA ORDEM E A ONU

Considera-se que a ONU é a organização que, por vontade de todos os seus membros, poderá tomar as decisões legais sobre a matéria fundamental da sua Carta, a prevenção da guerra, a resolução dos conflitos e a manutenção da paz. E não são só o Capítulo VI, *Resolução pacífica dos conflitos* e o Capítulo VII, *Acção respeitante às ameaças à paz, violações da paz e acto de agressão* que lhe atribuem essa responsabilidade e competência.

Logo o Artigo 1.º da Carta diz que *os propósitos das Nações Unidas são: manter a paz e a segurança internacionais...*

E o Artigo 25.º diz que *os Membros das Nações Unidas concordam aceitar e dar cumprimento às decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta*. Este artigo, muito importante e poucas vezes recordado, atribui às decisões do Conselho de Segurança um *carácter de obrigatoriedade* que as recomendações dos restantes órgãos das Nações Unidas não têm, uma vez que são simples declarações de princípios ou estipulações não imperativas.

Ora, sabe-se que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, que são também os cinco vencedores da Segunda Guerra Mundial e as cinco potências nucleares (Estados Unidos, Rússia, Inglaterra, França e China), constituem uma oligarquia que domina todo o funcionamento das Nações Unidas.

Com a capacidade de veto, controlam as decisões do Conselho de Segurança e, por outro lado, para além das competências que são atribuídas ao Conselho de Segurança, basta este Órgão inscrever na sua agenda a discussão de um determinado conflito, para a Assembleia Geral não se poder debruçar sobre essa matéria.

A composição do Conselho de Segurança foi alterada em 1965 quando o número de membros não-permanentes passou de seis para dez. Cada ano, cinco dos dez membros não-permanentes são eleitos por um período de dois anos. A ONU contava então com 110 membros. Mais tarde, em 14 de Dezembro de 1979, a Assembleia Geral resolveu adiar uma proposta da Índia para novo aumento do número de membros do Conselho de Segurança, com base no facto de, desde 1965, o número de membros da ONU ter aumentado de 30%, atingindo, nessa data, o total de 152. Hoje, 185 dos 192 Estados soberanos existentes são membros da Organização das Nações Unidas, isto é, mais 68,2 % do que em 1965.

É necessário adequar o funcionamento das Nações Unidas à realidade internacional actual, pois hoje sente-se que o Conselho de Segurança toma decisões legais mas não legítimas.

A Organização das Nações Unidas será sempre o que os seus membros dela fizerem e, como sugeriu o Presidente John F. Kennedy, temos consciência de que é um imperfeito instrumento... do mundo imperfeito ⁽²⁹⁾. Porém, poderão ser introduzidas algumas modificações na sua Carta e no seu funcionamento, de modo a aumentar-lhe a legitimidade e a torná-la mais eficiente e eficaz.

É geralmente considerado necessário tornar o Conselho de Segurança mais democrático e representativo. Deverá, contudo, evitar-se a criação de uma instituição mundial com possibilidade de desenvolver tendências totalitárias que, admitindo não existirem mais guerras *internacionais*, recorra constantemente à intervenção de uma *polícia do mundo* ⁽³⁰⁾. Sabe-se, no entanto, que mexer na composição do Conselho de Segurança, nomeadamente, na questão dos membros permanentes, é rever ou decidir sobre a hierarquia das potências, o que é uma matéria sempre muito controversa ⁽³¹⁾. E bastará um só veto para que estas alterações se não concretizem.

Pensando apenas na resolução dos conflitos, a seguir se indicam alguns dos problemas que poderão ser equacionados:

⁽²⁹⁾ *Vejo pouco mérito na impaciência dos que venham a abandonar este imperfeito instrumento do mundo, por não gostarem deste mundo imperfeito.* John F. Kennedy, citado pelo Presidente da Assembleia-Geral da ONU, Professor Doutor Freitas do Amaral, em discurso nas cerimónias do 50.º Aniversário da Instituição, *Diário de Notícias*, 22OUT95.

⁽³⁰⁾ cf Cardeal Ratzinger, *A Igreja e a Nova Europa*, Lisboa, Verbo, 1994, págs 41 e 42.

⁽³¹⁾ cf Angel Viñas, *La Ampliación del Consejo de Seguridad: Drama en Tres (o más) Actos*, *Revista Española de Defensa*, MAI84.

Primeiro ponto – O preâmbulo da Carta das Nações Unidas começa com a frase *Nós, os povos das Nações Unidas...* Porém, apenas os Estados estão representados. Hoje são 185, dos 192 existentes (a Suíça e o Vaticano são apenas *Observadores* e cinco Estados, todos insulares e do Pacífico, não são membros: Kiribati, Nauru, República da China, Tonga e Tuvalu). Atendendo ao já referido papel importante que estão hoje a assumir as ONG, a ONU concedeu, até Janeiro de 1995, o estatuto de *entidades consultivas junto das Nações Unidas* a 1003 Organizações Não Governamentais⁽³²⁾.

Surpreendentemente, a ONU ainda recentemente e pela primeira vez na sua história aplicou sanções, não a um Estado membro, mas sim a uma Organização, a UNITA.

Nas conversações para a resolução pacífica dos conflitos é preciso admitir, em igualdade, todas as partes.

Uma das maravilhas da Criação é o facto de sermos mais de cinco mil e setecentos milhões de pessoas todas diferentes, diferentes das que passaram, diferentes das que hão-de vir. Encontrar o que nos diferencia é fácil; quase tudo nos distingue. Encontrar o que nos une é difícil, mas muito mais útil, mais digno, mais humano.

É preciso que a ONU passe a dar voz aos *povos mudos* e que os *povos dispensáveis* (para usar as expressivas designações do Professor Adriano Moreira) sejam recebidos de forma digna pela comunidade internacional.

O Papa João Paulo II, durante a visita que fez à Hungria, antes de se generalizar o conflito da ex-Jugoslávia, chamou a atenção para a necessidade de se pensar se o conceito da inviolabilidade das fronteiras tão claramente proclamado nos principais documentos que regulam as relações internacionais deverá continuar a prevalecer inquestionavelmente sobre a vontade dos povos. Recentemente, no dia 5 de Outubro de 1995, ao discursar perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, enalteceu a Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada por Resolução de Dezembro de 1949 e fez um apelo para que se reflita agora sobre o conceito de Nação e se definam os Direitos das Nações.

Disse o Papa: *Ninguém, pois – nem um estado, nem uma outra nação, nem uma organização internacional – está legitimado a considerar que alguma outra nação não é digna de existir. Este fundamental direito à existência, implica, naturalmente, para cada nação, também o direito à própria língua e*

⁽³²⁾ Boutros Boutros-Ghali, *Suplemento à Agenda para a Paz, Agenda para a Paz*, Nações Unidas, 2.ª Edição, 1995, pág. 39.

cultura, mediante os quais um povo exprime e promove aquilo que poderíamos chamar a sua originária «soberania» espiritual.

Muitos países alguns deles membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, têm problemas internos de separatismo ou enfrentam minorias em luta pela sua autodeterminação (França, Inglaterra, Rússia, Espanha, Turquia, Indonésia, etc.) e dificultam o debate sobre esta matéria.

É provável que continuem a ser mais frequentes e mais graves os conflitos entre Nações ou entre Nações e Estados, do que os conflitos entre Estados.

Segundo ponto – O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas trata da resolução pacífica das disputas e o Capítulo VII descreve as acções a desenvolver quando ocorram ameaças à paz, violações da paz e actos de agressão. Desde há muito se sente a falta de regulamentação para situações intermédios, cada vez mais frequentes e que têm suscitado a utilização dos *Capacetes Azuis*: a verificação de tréguas, a fiscalização de eleições, a interposição de forças, a protecção de acções humanitárias, isto é, as operações mais ou menos musculadas com o objectivo de restauração, manutenção ou imposição da paz, em ambiente de grave tensão, com ou sem consentimento de alguma ou de todas as partes.

O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld nos longínquos anos 50 já referia que era preciso criar um capítulo VI e meio. Talvez o 50.º aniversário da ONU seja a oportunidade esperada. Mas, se este capítulo for escrito, é necessário conciliá-lo com o disposto no n.º 7 do artigo 2.º, que diz: *Nada contido na presente Carta poderá autorizar as Nações Unidas a intervir em matérias que são essencialmente da jurisdição doméstica de qualquer estado.* Em muitas das actuações das forças para a paz, tais como a restabelecimento da democracia no Haiti e estabelecimento de condições para o auxílio humanitário na Somália e no Ruanda foram autorizadas acções coercivas que contrariaram o disposto naquele artigo ⁽³³⁾.

A *Agenda para a Paz* apresentada pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 17 de Junho de 1992 e o *Suplemento à Agenda para a Paz* de 3 de Janeiro de 1995 representam uma notável proposta de alteração das disposições da Carta, já referidas.

Descrevendo o novo ambiente internacional e relatando o extraordinário papel que as forças da ONU vêm desempenhando, a *Agenda* define claramente

⁽³³⁾ Boutros Boutros-Ghali, ob. cit., pág.33.

os novos objectivos que poderão ser assumidos por um Conselho de Segurança revigorado, e as situações de crise ou guerra que poderão merecer diferentes tipos de intervenções dos *Capacetes Azuis*.

Terceiro Ponto – A Carta das Nações Unidas foi redigida em ambiente de guerra e assinada depois por um número limitado de países (49 membros originais embora em 24 de Outubro de 1945, quando entrou em vigor, só tivessem sido admitidos 28 Estados). Hoje, como se referiu, a ONU tem 185 membros e dois Estados observadores, num total de 192 países existentes. Assim, perderam interesse disposições como a estabelecido no n.º 6 do artigo 2.º, que se refere à atitude da ONU face aos não membros.

Por outro lado tem sido manifestada a vontade de eliminar a referência a *Estados inimigos*, que se encontra nos artigos 53.º e 107.º da Carta ⁽³⁴⁾. Por intermédio da Índia o Japão pediu, em 11 de Dezembro de 1992 esta eliminação, ao mesmo tempo que apresentou a sua candidatura a Membro Permanente do Conselho de Segurança, o que entendia que poderia ter efeito a partir de 1995, quando passasse o 50.º aniversário da sua capitulação.

Já para além do texto da Carta, uma das mais importantes disposições relacionadas com estas matérias, a definição de *Agressão* foi aprovada pela Assembleia-Geral em 12 de Abril de 1974, em plena Guerra Fria. Foi um sucesso, depois de 150 anos de baldados esforços de diferentes instituições internacionais ⁽³⁵⁾. O trabalho teve como base uma proposta soviética. O ambiente de confronto e de desconfiança que então se vivia levou à redacção de uma definição extraordinariamente minuciosa e de rigor provavelmente excessivo. Todas as acções coercivas que a ONU executou estão classificadas como agressão nesta definição da própria ONU ⁽³⁶⁾. No entanto têm sido consideradas legais e legítimas e, o que é certo é que os militares intervêm para

⁽³⁴⁾ Na altura em que a Carta foi redigida, os Estados inimigos eram oito: Alemanha, Bulgária, Roménia, Hungria, Áustria, Finlândia, Itália e Japão.

⁽³⁵⁾ Primeiro tentaram os *Cinco Grandes* do Congresso de Viena de 1815 (Reino Unido, Rússia, Austria, Prússia e França), depois a Conferência da Paz de Haia de 1899, mais tarde a Conferência da Paz de Versaillles de 1919 e, por último, a Sociedade das Nações (*Keesing's Contemporary Archives*, Inglaterra, 3-9JUN 1974, pág. 26556).

⁽³⁶⁾ Note-se que o primeiro parágrafo do artigo 5.º da definição diz muito claramente: *Nenhuma consideração, seja de que natureza ela for, quer política, económica, militar ou qualquer outra, poderá servir como justificação da agressão*. O artigo 3.º da mesma definição, o mais longo, apresenta, independentemente de existência de declaração de guerra, os aspectos mais comuns da ideia de guerra. Aliás desde o período final da Guerra de 1939-45, nunca mais houve uma *declaração de guerra*, e muito poucos foram os dias de paz.

fazer a paz e não para agredir. Será talvez altura de rever esta definição, a única importante da ONU, na área da polemologia.

Quarto Ponto – Sente-se a necessidade de tornar mais democrático o Conselho de Segurança, mas são muitas as propostas apresentadas e muito difícil a obtenção de consenso. Poderão admitir-se como membros permanentes também as grandes potências económicas, agora já potências de corpo inteiro, as vencidas da guerra, a Alemanha e o Japão. Poderá substituir-se a França e a Inglaterra pela União Europeia, até porque assim a Alemanha projectaria no Conselho de Segurança o papel de relevo que já detem na União Europeia. Para outros é mais justo admitir no Conselho de Segurança novas potências, segundo um critério geográfico: o Brasil pela América, a Nigéria pela África, a Índia pela Ásia, além das duas potências económicas já referidas, a Alemanha pela Europa e o Japão, mais pelo Pacífico do que pela Ásia. O Secretário-Geral considera que não é do interesse do Conselho de Segurança o aumento dos seus membros ⁽³⁷⁾; já o Parlamento Europeu considera indispensável esse aumento, a fim de melhorar a sua representatividade ⁽³⁸⁾.

Quanto ao veto, admitem-se as hipóteses de o manter reservado aos cinco, de o alargar aos novos membros permanentes, de lhe atribuir um factor de ponderação que estabeleça uma hierarquia entre os actuais membros permanentes, os futuros e os membros não-permanentes, ou, pura e simplesmente, de o eliminar.

Quinto Ponto – As decisões de fazer a guerra e de assinar a paz sempre foram políticas. Porém, hoje, é também política a condução da guerra, deixando aos militares o comando das operações concebidas para a consecução de objectivos parcelares, de âmbito muito limitado. Mesmo na Guerra do Golfo, a mais importante desde a queda do Muro de Berlim, o objectivo político era libertar o Kuwait, sem incluir necessariamente a destruição das forças invasoras ou a derrota do invasor. Na Bósnia, têm sido mesmo atribuídos às forças da NATO que actuam sob a responsabilidade da ONU objectivos operacionais muito concretos, quase pontuais, de muito curta duração e

⁽³⁷⁾ cf. Vladimir Fedorovsky, em entrevista a Boutros-Ghali, *Diário de Notícias*, 22SET93.

⁽³⁸⁾ cf. *Resolução sobre o Papel da União na ONU e sobre as Questões Relativas à Reforma da ONU*, Parlamento Europeu, 8FEV94, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C/61, 28FEV94, pág. 46.

claramente subordinados à evolução diária da situação política. Em linguagem militar poderá mesmo dizer-se que aos comandos estacionados na Bósnia não têm sido cometidas missões operacionais mas apenas tarefas.

Parece não restarem dúvidas que a comunidade internacional gostaria que a condução de crises fosse, exclusivamente, da competência da ONU, embora se admita que, no futuro, a União Europeia ou a OSCE possam partilhar dessa responsabilidade nas suas áreas de interesse.

Porém, não será de prever que nos tempos mais próximos, a ONU procure criar uma capacidade militar ou mesmo assumir directamente o comando militar das forças de intervenção que sejam solicitadas pelo Conselho de Segurança. Não irá certamente ser criada uma *Legião Estrangeira* directamente subordinada ao Secretário-Geral, e actuando exclusivamente sob a Bandeira Azul da ONU. O problema do recrutamento, da nacionalidade do comando e entendimento entre os vários escalões, da dimensão da força face à imprevisibilidade do meio ambiente e da região onde poderá ter que actuar, o local e métodos de treino e, principalmente, o local de estacionamento e o financiamento, são dificuldades quase insuperáveis a que se junta uma muito pouca vontade política de concretizar o projecto. Os norte-americanos, por exemplo, afirmaram categoricamente que não colocarão nenhuma das suas forças sob as ordens de um comandante estrangeiro e os franceses, por vezes, revelam a mesma intenção.

É mais provável que a ONU reforce e concretize melhor o pedido já formulado a 20 Estados membros para organizarem forças militares nacionais que, mantendo um grau razoável de prontidão, poderão ser postas à disposição do Secretário-Geral num curto espaço de tempo, cerca de 48 horas. É um sistema já experimentado na NATO, com bons resultados. Boutros-Ghali, em meados de 1993, sugeriu também que as missões de paz da ONU fossem pagas pelos orçamentos de Defesa Nacional dos países membros e não pelos dos Negócios Estrangeiros.

Mesmo assim, é natural que o Secretário-Geral tenha que reforçar algumas das estruturas existentes (por exemplo, o Comité de Estado-Maior Militar), ou criar algum novo organismo semelhante a um gabinete de gestão de crises, em que se possa apoiar ou no qual possa delegar a condução política das intervenções da ONU nos conflitos futuros, que serão sempre de muito variada natureza e intensidade.

Sexto e último Ponto – Conflitos como o da Somália, do Ruanda e do Burundi fizeram considerar o restabelecimento dos conceitos de *Tutela* ou de

Mandato das Nações Unidas, tal como existiram desde o tempo da Sociedade as Nações até há poucos dias (Namíbia e Pacífico). Competir-lhes-ia a administração temporária de cidades, regiões ou países sem governo legítimo ou legal. O receio de um regresso a qualquer forma de colonialismo e a carga política e psicológica negativa do conceito poderão recomendar a adopção de outro nome que represente um outro estatuto, com o mesmo objectivo político⁽³⁹⁾.

Todos estes problemas já começaram a ser debatidos mas, repete-se, parece muito difícil a obtenção de um acordo.

6. CONCLUSÃO

Como é evidente, a ONU procura antecipar e prevenir os conflitos nacionais e internacionais que possam pôr em risco a paz e a segurança internacionais. Ultimamente, a ONU tem multiplicado as intervenções não previstas na Carta. Por outro lado, uma Declaração do Conselho de Segurança de 31 de Janeiro de 1992, já alargou o âmbito das preocupações da ONU, ao admitir que a Organização se possa envolver em guerra, quando ocorrerem violações dos direitos humanos e crises de carácter humanitário. Por esta razão, pelo facto de não se recear agora o confronto directo entre superpotências, por se admitir que será mais fácil o controlo político do emprego da força militar, e ainda porque é desejável que a pronta intervenção internacional se antecipe às intervenções nacionais individuais e as impossibilite, por tudo isto, é hoje mais frequente do que nunca o recurso à força militar pela Organização das Nações Unidas.

Contudo, apesar de claramente definidos estes propósitos, não será fácil preparar uma estratégia para enfrentar os Conflitos de Baixa Intensidade. Dada a imprevisibilidade destes conflitos e o facto de serem sempre de diferente natureza, pela diversidade das suas causas, e atendendo à permanente subordinação dos conceitos operacionais aos constrangimentos políticos, será sempre difícil estabelecer uma estratégia de aplicação geral.

Na elaboração de uma estratégia nacional são avaliadas as ameaças possíveis ou prováveis aos nossos interesses, e é a partir dessa avaliação que se estabelecem as linhas de acção para a defesa dos interesses ameaçados ou

⁽³⁹⁾ cf. Charles Krauthammer, ob. cit., e também Strobe Talbott, *Dealing with Anti-Countries*, Time, 14DEZ92.

para vencer os obstáculos que se opõem à sua integral consecução. Porém, os CBI não resultam, geralmente, de ameaças. Surgem por causas diversas, em qualquer lugar ou momento, mas muito frequentemente por rápida deterioração de uma situação ou por choque de interesses ainda não consolidados e ignorados da maior parte da comunidade internacional. Frequentemente, estes conflitos surpreendem mesmo alguns dos países neles envolvidos ou as potências regionais mais próximas.

Assim, as acções de prevenção dos conflitos como a que se efectuou na Antiga República Jugoslava da Macedónia são, a maior parte das vezes, impossíveis. E na procura da paz para a Bósnia, a Europa vem evidenciando grandes dificuldades e profundas divergências. É porém necessário compreender que muitas das indecisões e incapacidades resultam da preocupação de evitar que o próximo tiro em Serajevo dê início à Terceira Guerra Mundial e que o século acabe mais tragicamente do que começou.

Se queremos contribuir para a paz internacional e para a defesa dos valores humanos devemos aceitar a democratização e actualização do funcionamento das Nações Unidas. Entretanto, teremos que continuar a respeitar as decisões tomadas neste fórum e devemos também, na medida das nossas possibilidades, participar no processo de decisão e nas acções a levar a efeito, para o cumprimento dessas decisões.

E devemos ainda pensar que a nossa participação não será avaliada pela quantidade de meios disponibilizados. Independentemente de aspectos quantitativos, há a considerar o valor da nossa presença em áreas onde cultural e historicamente não temos substitutos. E, na generalidade, a nossa participação em acções humanitárias em áreas de risco ou de conflito contribuirá sempre para aumentar a legitimidade, o equilíbrio, a independência e, consequentemente, a justiça das intervenções.

António Ferraz Sacchetti

PRECONDIÇÕES PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM

Investigação realizada no âmbito dos trabalhos do Grupo Interuniversitário convocado pela Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus da AR, e no qual o autor participou como representante do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo:

Tendo em vista a já próxima Conferência Intergovernamental de 1996 (CIG96), o presente artigo salienta que as decisões a tomar sobre política externa e de segurança comum (PESC) estão condicionadas pelo tipo *sui generis* de integração europeia. Sem coarctar as soberanias estatais de modo federalista e sem as entregar à simples concertação multilateral, a integração europeia interfere nas condições em que se exerce a soberania de cada Estado, mediante a activação de políticas comuns de mercado, de cidadania, e de relações internacionais. O domínio de aplicação da PESC é extensível a «todos os domínios» abrangidos pelas questões de segurança e, como reiterou o Título V do Tratado da União, permanece uma área de decisão intergovernamental. Assim, importa debater, na generalidade, de que modo o quadro de decisões implementáveis pela CIG 96 acolhe os objectivos permanentes da política de defesa nacional.

Mendo Castro Henriques

PRECONDIÇÕES PARA UMA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA COMUM

- 1.As condições da actuação do Estado
- 2.O processo *sui generis* de integração europeia
- 3 O sistema político europeu em transição após 1989
- 4.As configurações geopolíticas específicas
- 5.Reflexos na política externa e de segurança comum
- 6.Contributo português para a segurança europeia

I. AS PRECONDIÇÕES DA ACTUAÇÃO DO ESTADO

Sendo o conceito operacional de «soberania» o de supremacia do poder estatal na ordem interna e o de igualdade na ordem externa, é patente que essa dupla validade jurídico-política descreve como o Estado se situa *de jure* e não como actua *de facto*, quer perante os seus cidadãos quer na comunidade internacional. Na actuação efectiva, o poder estatal promove os interesses nacionais dos cidadãos conforme a capacidade de mobilizar recursos tangíveis, económicos e militares, e recursos intangíveis, de ordem cultural. Recorrendo a ambos os tipos de bens, o poder serve-se de instrumentos como o reconhecimento de soberania, a pertença a organizações internacionais, proezas diplomáticas ou governação carismática, até aos limites de intervenção legitimados pelo Direito Internacional Público.

Dado que a actuação do Estado está condicionada pelo sistema internacional em que opera e pelo exercício da cidadania da população que administra, um debate sobre cooperação intergovernamental tem de atender a essas dimensões, abaixo e acima do nível do Estado. Sendo evidente – e aliás

institucionalmente enquadrada⁽¹⁾ – a oportunidade deste debate a propósito da vindoura Conferência Intergovernamental de 1996 (CIG 96), é meu propósito salientar que as decisões a tomar sobre política externa comum (PESC) estão condicionadas pelo tipo *sui generis* de integração europeia. Sem coarctar as soberanias estatais de modo federalista e sem as entregar à simples concertação multilateral, a integração visa interferir nas condições em que se exerce a soberania de cada Estado, mediante a activação de políticas comuns de mercado, de cidadania, e de relações internacionais. Uma vez que o domínio de aplicação da PESC é extensível a «todos os domínios» abrangidos pelas questões de segurança e, como reiterou o Título V do Tratado de União, permanece uma área de decisão intergovernamental, importa debater na generalidade os aspectos que enquadram e enquadrarão as disposições específicas de processo decisório e de medidas de segurança e defesa, a tomar pela CIG 96⁽²⁾.

Vivemos uma transição histórica no sistema político internacional enquanto «conjunto de entidades políticas independentes que interagem com frequência e segundo processos regulares...» O sistema político internacional comporta relações e instituições cujas dinâmicas próprias criam uma rede com *interlockings e overlappings* que um Estado isolado não consegue gerir. A disparidade de recursos económicos, militares, e culturais entre Estados cria várias hierarquias no sistema internacional mas, em todas elas, cada Estado isolado é exíguo e demasiado pequeno. Os organismos supra-nacionais tendem a definir-se segundo um princípio de complexidade crescente. De acordo com um princípio de dispersão, multiplicaram-se os centros de decisão e as entidades políticas. De acordo com um princípio de convergência, os centros ficaram mais interdependentes pela multiplicação de relações e riscos⁽³⁾.

Por outro lado, a mobilidade dos cidadãos cresceu com a globalização de novas tecnologias e novas relações sociais, face às quais o Estado nacional é demasiado grande. A pressão dos meios de produção e da tecnologia sobre os comportamentos criam hábitos e auto-interpretações uniformes. Todavia, interdependência económica, desenvolvimento tecnológico, riscos da prolife-

(1) A revisão de 1996 comporta o «objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade». O CE de Corfu, em 1994, criou um grupo de reflexão preparatório da CIG 96, e convidou todas as instituições relevantes a apresentarem relatórios sobre o funcionamento do Tratado de UE, iniciativa da qual decorre o acompanhamento parlamentar nos países da UE.

(2) Sobre essas alternativas específicas, cf. o excelente ponto de situação do Embaixador António Monteiro em conferência do CDN 95, proferida em Lisboa e Porto a 12 e 19 de Janeiro de 1995, respectivamente. Cf. também *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN vol.XX, 74 (1995).

(3) Ver Moreira 1989 e Laidi 1992.

ração nuclear, desequilíbrio ecológico, etc. condicionam mas não determinam a acção dos Estados e sociedades. Em reacção à globalização, surge a revalorização das pertenças de grupo; a defesa dos patrimónios e expectativas que anunciem solidariedade: a defesa da língua, território e recursos de coesão de cada povo; a defesa de laços de consanguinidade, solidariedade e cidadania que evitem o nomadismo social; a defesa dos interesses, história e projecto comuns, face às novas colonizações do consumismo; a defesa de múltiplas pertenças, tanto à comunidade nacional, como às comunidades geopolíticas que com ela sintonizem.

2. O PROCESSO *SUI GENERIS* DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Tal como outras organizações internacionais, as Comunidades formam um agrupamento de Estados, fundado em Tratados, com uma estrutura permanente e exprimindo uma vontade própria e distinta da dos Estados integrantes. Mas além da cooperação intergovernamental, possuem como objectivo próprio a integração dos Estados membros, ou seja, a transferência de lealdades e iniciativas políticas para instituições que possuem ou que pretendem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. O que está em causa é situar o processo *sui generis* pelo qual as Comunidade Europeias atingiram a presente situação, como guia para uma renovada política de segurança que acolha as soberanias nacionais dentro de um conceito estratégico de múltiplas pertenças, ou seja, sem federalismo nem anarquismo europeus.

É certo que as disposições dos Tratados fundadores assimilaram características dos sistemas federais, essencialmente na dimensão jurídica e no facto de serem concluídos por tempo indeterminado e sem prever a secessão dos membros, e nos critérios de subsidiariedade, ou seja, no estabelecimento de transferências de competências sectoriais dos Estados membros para as instituições comunitárias. A regra federalista é mais evidente na estrutura jurídica comunitária, dado que as medidas são adoptáveis por maioria, e aplicáveis ao todo comunitário, e dadas as características do Direito comunitário (primazia, aplicabilidade directa e imediata na ordem interna dos Estados e uniformidade na sua interpretação)⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ João Mota de Campos, *Direito Comunitário I Vol. – O Direito Institucional*, FCG, 3.ª Edição, Lisboa, 1989, pp. 552 e seg.

No entanto, como o prova a concentração do poder legislativo no órgão intergovernamental, tanto nos tratados originários das Comunidades como nos subsequentes tratados de revisão, a matriz inspiradora está muito longe do federalismo. A estrutura institucional *sui generis* definida pelos Tratados funda-se numa doutrina constitucional dominante e numa teoria de direito de uma forma política intermédio entre o Império e o Estado. Atribui peso especial aos fenómenos administrativos do Direito e afasta de consideração os actos jurídicos fundamentais criadores de leis. No Direito Público, isso significa, no domínio do Direito Interno, a concentração no Direito Administrativo, e, dentro deste, a insistência na perspectiva da regulamentação de normas.

Mesmo que venha a ser promulgada, uma Constituição Europeia será apenas um sistema de normas reguladores dos órgãos supremos da União. Está afastada, ou tem duvidoso carácter jurídico, a criação de Direito em situação de excepção, bem como a instauração da ordem através de decisão do poder. Por outras palavras, está afastada a definição de uma soberania europeia atendendo a que «soberano é quem decide em situação de excepção». Estamos perante uma potencialidade da UE – respeito pelos Estados membros – cuja vulnerabilidade correspondente é muito óbvia, uma vez que «a situação normal da política está sempre aberta ao desafio da excepção».

A estrutura correspondente a esta doutrina baseia-se num tronco institucional comum iniciado pela Convenção relativa a algumas das Instituições da Comunidade, assinada com os demais Tratados de Roma, em 1957, e que instituem o Tribunal de Justiça e a Assembleia comuns, e o Tratado de Fusão de 1965, que institui um Conselho único e uma Comissão única das Comunidades Europeias. O Conselho representa os interesses dos Estados membros, a Comissão os interesses do todo Comunitário, o Parlamento os interesses dos povos dos Estados membros, e o Tribunal os interesses jurídicos dos cidadãos⁽⁵⁾. O Tratado de União reconhece o Tribunal de Contas da Comunidade como instituição comunitária e prevê um Banco Central Europeu⁽⁶⁾.

As competências destas instituições são muito distintas do ordenamento tradicional dos poderes (legislativo, executivo, judicial). As Comunidades utilizam uma doutrina constitucional que revela uma organização de poder de estilo administrativo. Os fenómenos de decisão política são quanto possível reduzidos a fenómenos normativos, os actos dadores de leis disfarçados em

(⁵) Guy Isaac, *Droit Communautaire Général*, Bruxelas, 1989.

(⁶) O Instituto Monetário Europeu foi criado em 1994.

regulamentações. Por tudo isto, uma eventual Constituição é substituída por uma sequência de actos político-administrativos exarados em Tratados entre parceiros governamentais. Exagerando um pouco, poder-se-á dizer que apenas há semelhança de nome entre as instituições da União e as dos Estados membros; o Parlamento não legisla mas acompanha e delibera sobre resoluções; a Comissão regula mas não está mandatada para decidir; o Conselho é que é o verdadeiro poder executivo. A razão evidente destas disposições é que a integração europeia não foi criada nem é sustentável segundo o modelo da organização federal centralizadora, apenas viável quando existe uma base nacional unitária, como foi o caso dos EUA.

O modelo que historicamente se ajusta a esta integração *sui generis* é o de uma organização de poder que esteja numa situação intermédia entre o Império e a nação-estado. Corresponde-lhe o Sacro Império Romano-Germânico, ou o Império Austro-Húngaro, que nunca se tomaram propriamente Estados, e que mantiveram até à sua dissolução, marcas de Império. Não poderia ser outra a doutrina da União Europeia, dado que o conjunto de populações que vivem no seu território não constitui um povo. É precisamente porque escasseiam os factores de coesão entre os povos europeus que é importante a introdução da cidadania comum de modo a que os comportamentos das populações tenham em atenção o bem comum. Pelo mesmo motivo, as decisões comunitárias não são *diktats* imperiais mas resultam de consensos⁽⁷⁾.

Tais considerações ajudam a situar os pressupostos erróneos de puristas anti-Maastricht e pró-Maastricht, que confundem o debate sobre a CIG 96. Ao considerarem que a «cooperação multilateral» destrói a soberania, os anti-Maastrichtianos puros aceitam o pressuposto errado de que a integração europeia é anti-nacional e colocam no mesmo plano pressões económicas supranacionais e reivindicações regionalistas subnacionais. Os pró-Maastrichtianos puros argumentam a que a «cooperação multilateral» reforça a soberania, dado que os representantes dos constituintes nacionais dão voz aos respectivos Estados nacionais. O que se passaria com uma integração de tipo federalista, é que reforçaria a base de poder das elites políticas europeias

(7) Equivoca-se a literatura sobre as instituições comunitárias que lhe atribui uma doutrina político-jurídica sem precedentes, tanto a nível nacional como internacional. Quem conhecer os trabalhos de autores da Escola Jurídica de Viena, no campo do Direito Internacional Público, tais como Joseph Redlich, Alfred von Verdross e Eric Voegelin, verá como eles usaram o conceito de «organização de poder de estilo administrativo», para a Monarquia Danubiana. Cf. *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1984 de Verdross e *Der Autoritäre Staat* de Eric Voegelin.

extraídas das minorias governantes nacionais e interessadas em proteger a sua autonomia e o sucesso.

A força motora da integração europeia não é a liquidação dos Estados nacionais europeus – que continuam, e tudo indica que continuarão, a ser os protagonistas históricos da comunidade – mas sim a modificação das precondições a partir das quais se exercem as soberanias estatais, a saber, a ordem política supranacional e a participação numa cidadania comum. A ordem estatal e a ordem supranacional podem mutuamente reforçar-se, desde que a vontade independente de cada Estado se molde em sintonia com as demais vontades. Donde a importância da cidadania comum europeia e da cooperação intergovernamental como forma de criar condições para a governabilidade e a participação das populações.

A União Europeia é ameaçada por duas vias: ou por se limitar a uma integração do tipo *laissez-faire*, geometria variável negativa, Europa *à la Carte*, «Europa a várias velocidades» ou por se perverter num modelo federalista. Em ambos os casos, desprovida da base de nação-estado, irrompe na organização administrativa dos povos como um aparelho de poder anónimo e com estadistas sem carisma popular, e que facilmente se deixam instrumentalizar por grupos de pressão. A integração europeia tem de ser não-linear e *sui generis* a fim de afastar os espectros do federalismo e do liberalismo, ou seja: a adesão a regras constitucionais soberanas ou a arbitragem em negociações permanentes. Tem de prever a relevância do Estado na articulação e defesa dos interesses nacionais, através da negociação intergovernamental e numa estrutura que evite o isolamento dos parceiros. Tem de prover à defesa dos membros através da implementação de uma cidadania limitada mas eficaz, com particular incidência no princípio de responsabilidade que garanta um equilíbrio entre reivindicação de direitos e cumprimento de deveres^(*).

3. O SISTEMA POLÍTICO EUROPEU EM TRANSIÇÃO APÓS 1989

Os acontecimentos culminantes em 1989, com a queda do Muro de Berlim e a posterior implosão da URSS, iniciaram uma transição no sistema de relações europeias, ainda em curso. Alianças e organizações do tempo da

(*) Vozes diversas têm avançado com a designação de *consocionalismo* para referir este processo *sui generis*. Ver Taylor 1991.

Guerra Fria entraram em colapso. A URSS desintegrou-se sem traumas e com um curto «pós-operatório». A França e a Inglaterra viram surgir novos cenários para as suas políticas externas. Perdeu significado a neutralidade dos «ângulos mortos» da geopolítica europeia, alguns aderentes à União Europeia. Nasceram novos Estados na Europa Central e do Leste, e outros morreram, como a ex-Jugoslávia. Novos tipos de cooperação e de conflito fizeram emergir um mundo que já não está separado em dois blocos antagónicos mas cujas fronteiras, por isso mesmo, estão ainda por definir.

A cascata de acontecimentos transformou a topologia das relações de poder entre os definidores tradicionais da balança de poder europeu: França e Inglaterra, Alemanha e Rússia. A política do direito internacional e a colaboração diplomática favoreceram as pequenas potências e o direito democrático dos povos da Europa Central e da Europa do Leste à autodeterminação. Por outro lado, o crescente islâmico, que se estende desde o Atlântico até às estepes da Ásia Central, emergiu como um risco da segurança europeia. As tendências em confronto no sistema político europeu são complexas: homogeneização e diferenciação étnica; reforço das identidades nacionais e sua liquidação cosmopolita; apaziguamento ideológico e hegemonia imperial de fim-da-história; renascença cultural e niilismo da desculturação. O problema que se coloca é o de ordenar as múltiplas pertenças dos espaços nacionais europeus, carregados de história e de expectativas muito diversas, por forma a evitar tanto a hegemonia de uma potência federadora como a anarquia da balança de poder com escassa cooperação multilateral; precisamente os riscos a serem calculados pela CIG 96.

Com o benefício da visão retrospectiva, pode-se afirmar que as modificações da situação europeia, desde 1989, propiciaram um aprofundamento das Comunidades Europeias, preparatório do alargamento. Em Dezembro de 1991 o Conselho Europeu de Maastricht consentiu na aprovação do Tratado de União Europeia, assinado em 1992 e em vigor desde 1 de Novembro de 1993, após um difícil processo de ratificação que se saldou por um *sim, mas*, compreensível dado o enunciado complexo de muitas das disposições. O alargamento da União à EFTA ocorreu em 1994, entrando em vigor em Janeiro de 1995, após a aprovação por referendos nacionais na Áustria, Finlândia e Suécia e com a auto-exclusão da Noruega e da Suíça. Além destes países, ficaram pendentes as candidaturas de adesão a Sul e a Leste, que apenas serão concretizáveis após a CIG 96^(*).

(*) Cf. *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1.º vol., pp. 33 e ss.

A União Europeia não substituiu as Comunidades Europeias, como às vezes sugere uma retórica oscilante. Engloba-as com uma dimensão política e completa-as com dois novos pilares de cooperação: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) que exclui questões de Defesa; e o domínio da Justiça e dos Assuntos Internos. Acrescentou-se uma dimensão política à livre circulação de bens, pessoas e serviços, a exigir reforma da estrutura institucional, incluindo alguma extensão dos poderes do Parlamento Europeu. Muito significativos foram os avanços do Tratado de Maastricht no terreno económico, com a decisão de criação da União Económica e Monetária e do estabelecimento da moeda única entre os Estados membros.

O Tratado da União alargou as áreas de intervenção comunitária de acordo com o decisivo princípio de subsidiariedade, cuja matriz conceptual indica claramente que a intervenção de um nível de execução política superior deve ser subsidiária da actuação do nível de execução inferior⁽¹⁰⁾. O tratado expandiu a intervenção à segurança social (com a possibilidade de «*opting-out*» da Inglaterra) à Cultura, Educação e Formação Profissional e Juventude; Protecção dos Consumidores e Saúde; Indústria e Redes Transeuropeias de transportes, energia e telecomunicações, e incentivou a cooperação para o desenvolvimento sustentável das economias e a luta contra o desemprego⁽¹¹⁾.

No que respeita à dimensão política, o Tratado criou um novo acervo comunitário, ao modificar as precondições de exercício da soberania estatal. Por um lado, introduziu a cidadania europeia para os cidadãos dos Estados membros, dando-lhes a possibilidade de eleger e ser eleito em eleições locais e europeias, no local de residência. Nas relações supra-estatais, o Tratado formulou a PESC, a ser desenvolvida em acções comuns nos domínios definidos pelo CE Extraordinário de Bruxelas de 29 de Outubro de 1993: promover a estabilidade e a paz na Europa, para reforço dos processos democráticos; desenvolver a cooperação regional na Europa Central e de Leste, regulamentando as questões das minorias e a inviolabilidade das fronteiras;

⁽¹⁰⁾ Foi nestes termos que Oswald von Nell-Breunning, S.J., concebeu o princípio de subsidiariedade, depois inserido na *Encíclica Quadragesimo Anno*, 1931, e depois património da Doutrina Social da Igreja. Cf. *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1.º vol., p. 15-20 e ss. Cf. também os textos das Conferências de Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltês, Pedro Arroja e Fernando Micael Pereira, no «Segundo Aniversário da Encíclica *Centesimus Annus*» realizado na Universidade Católica Portuguesa em 5 de Maio de 1993.

⁽¹¹⁾ O Conselho Europeu de Bruxelas, em DEZ93, aprovou o *Livro Branco Comunitário* sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as Pistas para entrar no Séc. XXI», assim como planos de acção a curto e médio prazo. Sobre a importância da coesão na União Europeia, cf. Macedo 1991 (Bibliografia).

acompanhar o processo de paz no Próximo Oriente; apoiar a transição na África do Sul; procurar solução negociada para a ex-Jugoslávia; apoiar o processo democrático na Rússia.

4. AS CONFIGURAÇÕES GEOPOLÍTICAS ESPECÍFICAS

As iniciativas de aprofundamento e alargamento das Comunidades Europeias concretizadas no Tratado de União correspondem a mudanças sociais e políticas decisivas. O que desde já é possível saber é que essas consequências estão dependentes de decisões que vierem a ser tomadas na CIG 96, num cenário muito distinto de 1992. Os Estados europeus não são manchas de cor nos mapas e cujas fronteiras se podem desfazer; são nações historicamente sedimentadas com configuração geopolíticas próprias. Donde que a revisão do Tratado de Maastricht tenha que ponderar as diversas configurações da Europa. A Europa Ocidental tem de preservar redes transcontinentais de anglofonia, francofonia, lusofonia e hispanofonia. A Europa Central, contém uma Comunidade Danubiana potencial, a par do já existente Conselho Nórdico. A Europa do Leste tem de criar um espaço em que as nações-estado sejam viáveis e as minorias nacionais defendidas, e em que a Federação Russa coexista com Comunidades dos Balcãs e do Mar Negro. A questão decisiva para a segurança é como organizar esta Europa de múltiplas pertenças, sem condomínio anglo-francês, nem hegemonia alemã, nem imperialismo russo.

A EUROPA OCIDENTAL E A FRANÇA

Os «abraços de gorila» de sucessivos Presidentes franceses a chanceleres alemães impedem que a Alemanha desenvolva uma política externa desenquadrada da opção europeia. Ora as transformações em curso enfraqueceram este «abraço francês». A implosão da URSS fez desaparecer a ameaça da Rússia, doravante mais interessada em aproximar-se da Alemanha e dos EUA; a reunificação deu à Alemanha maior força económica e maior centralidade; o desaparecimento da Jugoslávia, aliás precipitado pela Alemanha, desagregou mais um dispositivo de contenção da área de influência germânica; a escassa prestação da França na Guerra do Golfo, e ao arrepio da ajuda militar que antes prestara a Saddam, bem como a inoperância na gestão da crise na ex-Jugoslávia, apesar do tributo de sangue dos capacetes azuis de

nacionalidade francesa, eis factores que diminufram a capacidade de a França liderar uma política externa autónoma, «gaulista», com diferenças de género em relação aos EUA e diferenças de espécie relativamente à Inglaterra.

Na actual transição, para continuar a ser porta-voz do condomínio da Europa do Extremo Ocidente, a França teve de lançar mão de iniciativas cujos parâmetros não controla totalmente; donde as hesitações sucessivas, num ritmo de *stop and go* geopolítico que dificulta a definição das linhas de rumo de políticas comuns europeias, nomeadamente as de segurança e defesa.

A primeira iniciativa francesa consistiu no reforço do «euro-nacionalismo», que é afinal o aprofundamento de Maastricht. As ambiciosas políticas comuns então delineadas visavam reforçar a cintura de países economicamente mais débeis do Extremo Ocidente – Irlanda, Portugal e Espanha. Mas a moeda de troca dos custos da coesão, também suportados pela Alemanha, seria a estrita manutenção dos critérios de convergência que os interessados nos fundos e a própria França têm dificuldade em manter.

A segunda opção visa o proteccionismo francês das exportações agrícolas e das indústrias de defesa, num país em que a produção industrial tem revelado preocupantes altos e baixos. Porta-voz europeia, a França exige uma PAC protegida dos EUA e dos grupos que estes lideram na OMC, provocando um número excessivo de opositores e de aliados relutantes. Em segundo lugar, a França promove iniciativas de defesa que mostrem a sua superioridade em termos europeus, recomendando uma defesa europeia concertada liderada pela UEO (atente-se no termo «Occidental» da União) e para a qual possa vir a ser um fornecedor de armamento, e exhibe mesmo a musculação nuclear com a iniciativa Chirac.

A construção de uma Europa Occidental integrada – os dez anos de aprofundamento liderado por Jacques Delors – foi uma estratégia directa que agora tem de ser modificada. Os condicionamentos geopolíticos actuais e as alianças económicas exigem novos dispositivos; reaproximação com os EUA, nomeadamente nas questões de segurança; alargamento europeu aos «ângulos mortos» das zonas Escandinava e Danubiana; promoção das multinacionais francesas; a procura, a Leste, de uma compensação para o enfraquecimento dos laços franco-alemães; trata-se de estratégias para as quais a França precisa de apoio total dos outros parceiros do Extremo-Occidente, sobretudo da Inglaterra, constituindo o território da ex-Jugoslávia um dos campos de teste para esta política.

A EUROPA VISTA DA ALEMANHA

A política externa alemã tem pressupostos *sui generis* que, por remotos que pareçam, condicionam a integração europeia. Segundo a fórmula de Thomas Mann «para que a Europa não seja alemã, é preciso que a Alemanha seja europeia». Vista a partir da Alemanha, a realidade histórica europeia nasceu no Centro germânico, na Alta Idade Média, e irrompeu para Leste, Oeste e Sul, através de um impulso imperial, até atingir a periferia atlântica e mediterrânica, vencendo resistências de reinos cristãos locais e invasores islâmicos, pela actuação do Sacro Império, Reinos Francos e Cruzadas⁽¹²⁾.

Em torno do centro germânico, existe uma segunda zona com os mais antigos estados nacionais europeus, separados do império, e que efectuaram expansões territoriais. A Ocidente, os estados nacionais como a Inglaterra, França, Espanha, Portugal, e Holanda, travaram entre si guerras de expansão imperial em que o velho centro europeu teve importância secundária. A Leste, no espaço maioritariamente eslavo mas com fortes minorias, a deficiente organização nacional não permitiu o surgimento de nações-estado poderosas, tendo a Rússia surgido como potência imperial exacerbada pelo regime soviético.

A terceira zona, ainda ocidental mas já extra-europeia, é formada pelos Estados herdeiros das extensões ultramarinas europeias, que se tornaram independentes na sequência das vagas de descolonização, na América do Norte, América do Sul, e África mas que mantêm relações preferenciais com países europeus. De entre eles, avultam os EUA como superpotência com capacidade e vontade de projecção em todo o globo.

Após se converter em nação-estado em 1870, e no espaço de três gerações, a Alemanha empreendeu três guerras, europeias nas causas mas mundiais nos efeitos. Após a proclamação de Versailles, define a sua expansão colonial tardia na Conferência de Berlim de 1885. A sua derrota na guerra de 1918 provoca a generalização do princípio das nacionalidades na Europa. A sua derrota de 1945 determina o esfacelamento europeu e a guerra fria entre as duas super-potências.

Os cinquenta anos do pós-guerra revelaram que o chamado «milagre alemão» não consistiu tanto na prosperidade económica mas antes na democra-

(12) No que se refere a Portugal têm particular importância na linhagem de Henrique da Borgonha, as ligações com Cluny e com os Capetos, Reis de França. Ver Ramires de Oliveira, *História do Exército Português*, Lisboa, 1993, 1.º vol.

tização do povo alemão. A unificação de 1989 veio confirmar que definir a Alemanha é definir a Europa. A Alemanha reforça a sua posição central; não é ameaçada por nenhum Estado, e confronta-se com um vazio geopolítico a Leste. Acresce que a defesa dos *Laender* da ex-RDA, os territórios mais importantes para projectar a influência no Leste, está a exclusivo cargo da *Bundeswehr* e, conforme acordos de integração na NATO, as forças aliadas não os podem utilizar.

A Alemanha, devido à sua grandeza e posição, tem interesse em evitar uma desagregação da Europa. Qualquer cisão entre Leste e Ocidente reflecte-se na ordem interna alemã. Até 1989, o Ocidente evoluiu da política de «segurança face à Alemanha» para uma política de «segurança com a Alemanha». Após 1989, a estabilidade na Europa só pode ser encontrada mediante o alargamento da comunidade para países de Leste e o estabelecimento de uma parceria alargada com a Rússia.

Estes condicionalismos apontam para estratégias que privilegiem a Europa Central e do Leste, em detrimento do extremo Ocidente e de preocupações com a fronteira Sul da Europa. Os países do Leste reclamam a presença alemã como meio para obterem fundos comunitários e acesso aos mercados da Comunidade. Os custos económicos da reunificação e do financiamento parcial da estabilização da Rússia, exigem como contrapartida o alargamento da Comunidade para Leste. A diferença entre este empenhamento e o *Drang nach Osten* do passado alemão, é que a Alemanha não vai sózinha, mas como ponte entre os países do Leste e os da União Europeia. A manterem-se as actuais linhas de rumo, a actuação alemã tende a deslocar o centro de gravidade da Comunidade para o Centro europeu, com repercussões sobretudo nas questões de segurança e de defesa, como o prova o prolongamento da crise da ex-Jugoslávia, mas não ameaça a integração europeia⁽¹³⁾.

A RÚSSIA E A EUROPA DO LESTE

A configuração geopolítica da Europa do Leste foi redefinida em 1989, quando a superpotência soviética abandonou voluntariamente as suas frontei-

⁽¹³⁾ Sobre o tema ver *Überlegungen zur europäischen Politik*, apresentado pelo grupo Parlamentar CDU/CSU em 1 de Setembro de 1994 no Bundestag alemão, mais conhecido por relatório Lamers, e que originou vasta polémica, aliás referida no *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia*, 1.º vol.

ras com a Europa Central, vendo-se rodeada por pequenas potências e Estados exíguos, de convivência difícil entre si, entre os quais se contam «ângulos mortos» do ponto de vista geopolítico. A sobrevivência do equilíbrio na área depende de não se manter o actual vazio geopolítico que desperta o apetite dos poderes circundantes, nomeadamente a Alemanha e a nova Rússia, cuja projecção diminuiu mas que já ultrapassou o ponto mais baixo do declínio.

A Federação Russa, constituída como herdeira maior da ex-URSS e, uma vez ultrapassada a fase da política externa que o ministro Andrei Kozirev chamou «romântica», encontra-se a braços com a sua tarefa tradicional de organizar um espaço imperial. Contudo, não dispõe de meios económicos e militares adequados para outras intervenções senão as operações policiais internas (Tchechénia). Acresce que a cintura de Estados independentes, europeus e asiáticos, nascidos da implosão da ex-URSS, alguns de sustentabilidade duvidosa, isolaram a Rússia geograficamente da Europa Oriental e Central, do Golfo e do Médio Oriente, e mesmo de certas regiões asiáticas.

A situação da maior parte desses Estados é muito volátil. Como alertaram especialistas da transição, 1989 criou um vazio geopolítico, em que os processos de transição para a democracia encobrem realidades muito diversas e mesmo antagónicas entre si⁽¹⁴⁾. A primeira prioridade continua a ser «o abandono do socialismo», ou seja a liquidação do controlo, colectivista da sociedade civil e do mercado. O segundo problema é «Construir a democracia» em sociedades que perderam a cidadania e que têm dificuldades em gerar minorias representativas sem ligações aos antigos aparelhos de poder.

Em terceiro lugar, e de modo ainda mais premente nos Estados euro-asiáticos nascidos da ex-URSS, põe-se o problema de «construir a nação-estado»⁽¹⁵⁾. A política de nacionalidades do Partido Social-Democrata Alemão, de Karl Renner e Otto Bauer, no Congresso de Brünn, em 1899, contém a fórmula clássica para a organização de uma região multinacional: a criação de autonomias locais com base num cadastro populacional. A solução totalitária é outra. Conforme Estaline escreveu em *A Questão nacional e a Social-Democracia*, a fórmula para um Estado com várias nacionalidades é a preservação da forma nacional mas com conteúdo socialista. Deste modo, o nacional-comunismo, ou «nacional-socialismo de esquerda», é uma alternativa que se mantém viva no Leste, como o provam as situações na Roménia, Bulgária, Ucrânia, Moldávia, e indicações preocupantes na Húngria e Polónia.

⁽¹⁴⁾ Ver, por todos, «Carta a um cidadão de Varsóvia», 1991, de Ralph Dahrendorf.

⁽¹⁵⁾ Sobre o tema ver Havel 1991, e mais recentemente «Return to Europe», comunicação de Martin Palous ao I Seminário Internacional de Ciência Política de Sintra, mimeo, 11 de Julho de 1995.

A pedra de toque do equilíbrio no Europa do Leste é o problema das nacionalidades tanto pelo facto de a Rússia ser um espaço supranacional que tem de respeitar as minorias que contém, como pelo facto de existirem fortes minorias russas fora das fronteiras da Federação (25 milhões em 1995, sobretudo na Ucrânia e Cazaquistão). O «abandono do socialismo» só será realidade na medida em que a sociedade civil se reforçar. A sociedade civil só se pode sustentar se criar fórmulas democráticas que garantam a abertura dos mercados e o respeito pelos direitos humanos; e esta construção da democracia só é possível dentro de unidades nacionais que aceitem para sua segurança um sistema de múltiplas pertenças. A marginalização da Europa do Leste pela Europa restante será paga com os conflitos permanentes, mesmo que de baixa intensidade, resultantes de um vazio geopolítico em que a potência principal não quer nem tem meios para ser imperial, e em que as pequenas potências não conseguem ser estáveis com soluções nacional-comunistas.

A estabilização da Europa Central e do Leste procurada pela UE, mediante uma parceria com a Rússia, política comum no Mediterrâneo, parceria estratégica com a Turquia, e reorientação das relações transatlânticas no sentido de uma identidade europeia de Defesa é aceitável pela Rússia. Mas o alargamento para Leste da UE à Polónia, Repúblicas Checa e Eslovaca, Hungria e Eslovénia até ao ano 2000, é uma ameaça excessiva dado o reforço unilateral que significa. Um compromisso mais viável seria a criação de uma Comunidade da Europa do Leste, associada quer à UE, quer à Rússia.

5. REFLEXOS NA POLÍTICA EXTERNA DE SEGURANÇA COMUM

A actual configuração europeia é caracterizada por um pluralismo institucional e diversidade funcional. A UE é o foco da integração económica e política, a OTAN o da segurança militar, tendo a UEO um papel complementar. A OSCE é um fórum para a cooperação pan-europeia, o Conselho da Europa tem a dimensão jurídica dos direitos humanos. Todas estas instituições criam dinâmicas inovadoras. Em princípio, a OTAN poderia fornecer forças para actuar no quadro da OSCE. A UEO é a ponte potencial entre a OTAN e a UE. O Conselho da Europa é o elo entre a OSCE e a UE na esfera dos direitos humanos. Os fenómenos de *interlocking* e *overlapping* criam uma rede de organizações multilaterais, alianças e relações militares. Nesta rede, as responsabilidades internacionais estão distribuídas mas os mecanismos de decisão são demasiado pesa-

dos⁽¹⁶⁾. Uma tal diversidade de organizações e instituições, corresponde à heterogeneidade europeia, com fronteiras indefinidas, experiência histórica variada e exigências políticas diversas, mas dificulta o reforço da capacidade da política de segurança da União. Razão de sobra para pensar um conceito estratégico que defina claramente os objectivos da PESC e lhe atribua meios de execução.

A agenda de uma política europeia de segurança comum é sempre das mais ambiciosas porquanto abrange medidas em variados domínios sócio-políticos, em diversos graus de integração política formal e em diversas sedes, de tipo civil e militar em situação de *interlocking e overlapping*: os riscos decorrentes de ameaças não-militares tais como narcotráfico, terrorismo, migrações descontroladas, desnatalização maciça; os riscos de desemprego que ameaçam a coesão social e exigem redefinição do trabalho e do lazer nas sociedades pós-industriais e terciarizadas; a ameaça de degradações ambientais por projectos tecnológicos perversos; a promoção dos direitos humanos exige critérios seguros para sustentar as intervenções humanitárias; a necessidade de instituições dotadas de meios para a resolução pacífica de querelas entre Estados; e finalmente, a componente militar de fundo que exige diminuição de armamentos, atenuação do risco de proliferação nuclear e uma capacidade de defesa armada, dissuasora de agressões⁽¹⁷⁾.

A transição em curso a partir de 1989 modificou o quadro geopolítico em que as opções europeias se inscrevem e agravou a definição das prioridades de segurança e defesa. Ao aprovar o segundo pilar de cooperação (PESC) o Tratado de União visa objectivos consensuais: fazer desaparecer as ameaças externas ao sistema europeu; estabilizar a ordem interna com medidas de coesão social; criar capacidades de defesa armada. Porém, quando se passa das intenções estipuladas à definição dos meios de implementação, surgem os interesses divergentes das configurações geopolíticas de Inglaterra e França, por um lado, a Alemanha por outro, e a Rússia de fora. O debate sobre a PESC sofre de excesso de variáveis e de exiguidade das constantes, o que é natural numa transição histórica. O problema que se põe é o de isolar as constantes sobre as quais possa assentar uma política de segurança comum.

Há que ter presente que as potencialidades de hoje podem degenerar em vulnerabilidades de amanhã, caso não exista espírito de defesa nos decisores

⁽¹⁶⁾ Hyde-Price 1991, pp. 250-2.

⁽¹⁷⁾ Cf. Abel Cabral Couto, «A integração europeia e a defesa nacional», in *Análise Social*, pp. 871-888 que estabelece relevantes distinções conceptuais na área de segurança e defesa.

políticos e nas populações. Tome-se por exemplo, a dinâmica otimista gerada pela inexistência de ameaças evidentes à Europa, apesar dos esforços de identificação da Sérvia ou como o «perturbador europeu» ou da «ameaça islâmica». Tal dinâmica tanto pode conduzir a uma iniciativa de defesa comum como pode degenerar em utopia de desmantelamento do sistema de segurança. Podem surgir vozes a pedir o fim da OTAN, no quadro de uma redução radical do nível de forças militares, ou a sua diluição como braço armado da OSCE, ou a sua substituição por uma UEO subdotada. No que se refere à presença americana, caso se persistir, na Europa, como nos EUA, em vê-la como a de um corpo expedicionário que desembarcou em 1944 e ainda não saiu da Europa, é natural reclamar a diminuição desse empenhamento. Mas é bom não esquecer que o que Joffe chamou «pacificador» americano ajuda a suprimir rivalidades internas do Ocidente, nomeadamente as que podem resultar da reunificação alemã. E não ficam por aqui as variáveis geopolíticas posteriores a 1989: a exigência de intervenção fora da área da OTAN, nomeadamente nos Balcãs; a fluidez de algumas fronteiras europeias, (em particular nas territórios euro-asiáticos da ex-URSS); os desajustamentos na composição das várias entidades de segurança e defesa, (16 membros da OTAN, 9 da UEO, 15 da UE, 36 da CCAN, 54 da OSCE); a re-nacionalização das políticas, com a possibilidade do nacional-comunismo a Leste e surpreendentes viragens de rumo no Ocidente.

Dado este número de variáveis, enquanto não existir um conceito estratégico de defesa comum europeia, não surgirão verdadeiras alternativas a uma política de *wait and see* que se traduz no campo da PESC numa coordenação das políticas de defesa no quadro clássico da cooperação intergovernamental, em iniciativas conjuntas na política de armamentos e de indústrias de defesa e no aperfeiçoamento da UEO como elo entre a UE e a OTAN, dentro de um conceito alargado de segurança que inclui não só o vector militar como também aspectos económicos, ambientais e de direitos humanos. A CIG 96 debaterá decerto a extensão das «acções comuns» em matéria de defesa: fará declarações de reforço da identidade europeia de segurança e defesa; poderá criar mecanismos de reuniões interministeriais de Negócios Estrangeiros e de Defesa; poderá mesmo incorporar no Tratado de União as garantias semelhantes às do art.5.º do Tratado da OTAN. Mas para alcançar resultados sustentáveis tem de manter a linha de rumo da integração europeia, nem federalista nem liberalista, rejeitando quer o «decisionismo da PESC» quer a «negociação permanente» que gera expectativas não-cumpridas.

6. CONTRIBUTO PORTUGUÊS PARA A SEGURANÇA EUROPEIA

Ao subscrever o Tratado de Maastricht, Portugal «integrou-se na União Europeia com respeito pelo princípio de subsidiariedade e com o objectivo da coesão económica e social» na continuidade do programa de Governo que previa como objectivo da política externa a consolidação «das comunidades europeias como o núcleo essencial da construção europeia assente na solidariedade e na coesão económica, social e política», e salientando que as ligações atlânticas devem contrabalançar as tendências de continentalização⁽¹⁸⁾. A estratégia portuguesa recomenda um tipo de actuação que evite acções retrógradas face ao acervo comunitário; maior coordenação nacional por forma a obter os melhores resultados possíveis nos processos de negociação, e nas decisões por maioria qualificada. Uma das áreas essenciais é a da coesão económica e monetária, que permita obter a convergência entre as condições de Portugal e dos outros Estados membros, nomeadamente na repartição dos fundos estruturais⁽¹⁹⁾. O impacto da integração portuguesa, já essencial para os agentes económicos enquadrados pelas disposições comunitárias, e por novas camadas da população, envolvidas pelos recentes alargamentos de competências europeias, será acentuado pela PESC⁽²⁰⁾.

A UE é a estrutura evidente para o contributo português para a PESC, por ser capaz de iniciativas de coesão social e de coordenação de uma política de defesa comum que defina os interesses comuns a serem protegidos, as ameaças a esses interesses, os aliados e adversários potenciais, a doutrina de intervenção e a estrutura das forças militares não necessariamente subordinadas a um comando supranacional. Já no que toca à possibilidade de a UE vir a dispor de um braço armado (eventual papel da UEO), a posição portuguesa é reticente; qualquer reforço da UEO como braço armado da UE, ou mesmo como pilar europeu da OTAN, pode ter o efeito perverso de desamarrar os EUA com que Portugal tem relações externas preferenciais.

A OTAN é um segundo enquadramento para o contributo português, garante militar da estabilidade e da paz. No debate sobre o futuro da Aliança,

⁽¹⁸⁾ Ver n.º 5 do Art.º 7 da Constituição e Lei Constitucional 1/92; e ainda Programa do XII Governo Constitucional, Presidência do Conselho de Ministros, Lisboa, 1991, p. 24.

⁽¹⁹⁾ J. M. Durão Barroso, Intervenção de Abertura no Seminário «Política Externa Portuguesa: Principais Desenvolvimentos em 1993 e Perspectivas para 1994», p. 7 e 8, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁽²⁰⁾ Portugal apoiou a primeira iniciativa da PESC, a proposta francesa para um Pacto de Segurança e Estabilidade na Europa.

a permanência é indiscutível e o centro de gravidade transatlântico mantém-se apropriado, dado que abarca todo o território nacional e ZEE numa mesma área estratégica, evitando pressões ibéricas centrípetas e atracções atlânticas centrífugas. A admissão de Estados do Leste não é bem vista, dado o risco que a OTAN incorreria em se imiscuir em questões de segurança nessa área, uma vez que o art. 5.º do Tratado considera o ataque a um membro como agressão a todos.

Para evitar estes riscos, seria de desenvolver a acção da OSCE, como fórum regulamentador das iniciativas de parceria para a paz. O Leste já está presente nesta instituição com legitimidade pan-europeia cuja desvantagem é a desproporção entre o número de membros e os meios de intervenção.

Portugal, dada a dupla pertença à União Europeia e à Comunidade Lusófona, está em particular posição para reconhecer que as agendas políticas de segurança, economia, ambiente e direitos humanos devem ser solucionadas numa escala internacional. O dilema ocidental, de que Portugal participa, é que não se pode encerrar numa fortaleza, ignorando as dificuldades dos vizinhos, nem se pode sobrecarregar demasiado com questões de segurança e regeneração económica de áreas exógenas. Tem de existir um enquadramento dos países do Leste em organismos supranacionais eficientes, que não necessariamente a UE, de modo a que eventuais tensões com a Rússia não contaminem a relativa estabilidade ocidental. A melhor via para sair das políticas de *wait and see*, provocados pelo choque entre políticas radicais federalistas e livre-cambistas, é manter a linha geral que presidiu aos Tratados que instituíram as Comunidades Europeias, sustentando a situação de múltiplas pertenças dos cidadãos dos países europeus, sem destruir soberanias mas enquadrando-as num sistema de segurança, tanto no que toca à vida individual como colectiva. O desafio próprio da integração europeia é o de criar uma ordenação de múltiplas pertenças que sirva de exemplo a nível global, iniciativa que é do maior interesse português, dada a nossa pertença a um outro grande espaço geopolítico, como o é o da Comunidade Lusófona.

Mendo Castro Henriques

BIBLIOGRAFIA

- *Acompanhamento Parlamentar da Revisão do Tratado de União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996*, Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República, Lisboa, 1.º vol., 1995
- *Análise Social*, vol. XXVII, n.º 118-119, Lisboa, 1992
- CHALIAND Gérard e RAGEOU Jean-Pierre, *Atlas Stratégique et Geopolitique des Rapports de Forces dans le Monde*, Paris, Complexe, 2.ªed., 1988
- HAVEL Vaclav, *Ensaio Políticos*, Venda Nova, Bertrand, 1991
- JONAS Hans, *The imperative of Responsibility*, Chicago, 1984
- LAIDI Zaki, *L'ordre Mondial retâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Berg Publishers, 1992
- LECOMTE Bernard e LESOURNE Jacques, *O Pós-comunismo; do Atlântico aos Urais*, Venda Nova, Bertrand, 1991
- *Livro Branco Comunitário sobre «Crescimento, Competitividade, Emprego: os desafios e as Pistas para entrar no Séc. XXI»*, Bruxelas, 1993
- MACEDO Jorge Braga de, «Coesão e União Europeia: o exemplo de Portugal», Lisboa, *Revista da Banca*, 19(1991)
- MALTEZ José Adelino, *Ensaio sobre o Problema do Estado*, Lisboa, ISCSP, 1993
- MALTEZ José Adelino, *A Europa de Maastricht*, Academia da Força Aérea, 1994
- MOREIRA Adriano, «A Crise do Estado soberano», *Nação e Defesa*, 66 (1993)
- MONTEIRO António, Política Externa e de Segurança Comum, *Nação e Defesa*, Lisboa, IDN, vol. XX 74(1995), p.9-25
- NORTHEDGE F, *The International Political system*, Londres, Faber & Faber, 1976
- REE, G. Wyn (ed.), *International Politics in Europe. The new agenda*, Londres, Routledge, 1993
- TAYLOR P. «The European Community and the State», *Review of International Studies*, 17,2 (1991)

O PODER, A MORAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente artigo resulta de um trabalho de investigação do autor, na sua qualidade de Assessor do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo:

O relacionamento entre as unidades políticas no interior dum sistema desprovido de autoridade central, incapaz de arbitrar conflitos e sem capacidade para impor sanções, resulta marcado pelos diferenciais de poder que se estabelecem entre as partes interessadas. Num tal contexto, em que o verdadeiro motor da acção política é a prossecução dos interesses de cada estado, haverá lugar para considerações de natureza moral? De acordo com os pensadores «realistas», é diminuto o espaço reservado à moral. Os «idealistas», pelo contrário, sustentam que as relações entre unidades políticas dependem muito mais do carácter dos protagonistas do que das características do sistema. Do confronto dos dois pontos de vista pode concluir-se que, embora haja lugar para uma dimensão moral no relacionamento entre estados, a verdade é que, sem um mínimo de ordem fundada no equilíbrio dos diversos poderes, o direito internacional não tem condições para funcionar.

Nuno Mira Vaz

O PODER, A MORAL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A afirmação da **soberania**, que tem enquadrado as acções dos estados, em particular nos séculos XIX e XX, encontra-se muito condicionada pela estreita margem de manobra que o sistema internacional contemporâneo, fortemente interactivo, concede a contragosto.

O exercício da soberania representa a expressão, em acto, dum poder supremo. Como tal, constitui objectivo central tanto dos estados internacionalmente reconhecidos, como das unidades políticas que aspiram a esse reconhecimento. E apesar de no mundo se desenharem interdependências cada dia mais frequentes e estreitas, as quais favorecem a concretização de complicitades entre diferentes países e regiões, a verdade é que a afirmação da soberania continua a depender da existência duma relação de poderes favorável aos desígnios da unidade política considerada. Na realidade, o contexto internacional, mesmo nos locais onde não ocorre confrontação armada ou violência física significativa, permanece eminentemente conflitual, e desse modo a soberania só por mero acaso pode afirmar-se sem quebra das regras de convivência pacificamente aceites; o normal, na vida dos estados, é que se gerem entre eles e os restantes actores do sistema incompatibilidades de interesses e de vontades que podem desaguar no emprego da força, militar ou outra.

Esta **força**, constituída pelos *meios, recursos e capacidades de toda a natureza, militares, económicos, humanos, organizacionais e psicológicos de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos*,⁽¹⁾ independentemente da situação vivida, não deve confundir-se com **poder**, pois este é sempre avaliado em função de cada situação estratégica. A força é sempre e imediatamente mensurável, enquanto que o poder é aferido em relação a uma situação específica, podendo ter um valor diferente em cada uma delas. A mesma quantidade de força pode produzir poderes com

⁽¹⁾ Abel Couto, p. 40

expressões variadíssimas, e esta circunstância confere à avaliação dos poderes relativos um enorme grau de aleatoriedade.

Poder, portanto, é o *conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar, em circunstâncias determinadas, em apoio da sua estratégia.*⁽²⁾

O Poder, em sentido absoluto, tem um interesse relativo. As **relações de poder**, pelo contrário, são extremamente importantes, pois explicitam quem pode ou quem não pode influenciar outrem no interior do sistema internacional. Mas mesmo essas, só são válidas em cada momento considerado, visto que o que interessa é uma avaliação dos poderes relativos, numa perspectiva de futuro mais ou menos longo.

Ao poder utilizado pelas unidades políticas no domínio das relações internacionais, chama-se **poder nacional**. Esta designação, que no passado foi indiscutivelmente verdadeira em quaisquer circunstâncias, carece hoje de uma explicação adicional, pois certas unidades políticas integrantes do sistema, não obstante deterem poderes assinaláveis, não podem todavia ser consideradas verdadeiras nações. E no entanto é frequente designar o seu poder, em igualdade com o daquelas, por poder nacional. Esta constatação já foi aliás acolhida no ordenamento internacional, onde tem vindo a conceder-se a estes actores (conhecidos como «não-estatais»), um protagonismo em muitos casos semelhante ou mesmo superior ao de outros actores politicamente organizados e dispendo de território nacional.

O poder nacional não deve ser considerado um simples produto da reunião de todos os recursos ao dispor da Nação, mas sim uma integração de meios que agem como um todo uno e indivisível, de forma síncrona e sistémica, ainda que os seus efeitos possam ser predominantemente desta ou daquela natureza.

A enorme lista de factores em que os manuais costumam decompor o poder, e que parece esgotar toda a realidade pertinente, não deve todavia levar-nos a esquecer que «(...) todos os factores que concorrem para o poder nacional, com excepção do geográfico, estão em constante fluxo, influenciando-se mutuamente e deixando-se por seu turno influenciar pela acção exterior da natureza ou do homem (...).»⁽³⁾ A acentuada volatilidade de alguns destes factores é na verdade responsável por boa parte dos erros cometidos na avaliação dos potenciais nacionais. Para Hans Morgenthau, há três que são

⁽²⁾ Idem, p.241

⁽³⁾ Hans Morgenthau, p. 158

mais frequentes: «(...) O primeiro consiste em não ter na devida conta a relatividade do poder, tomando-o como um valor absoluto ao serviço de cada nação. O segundo resulta de se considerar eterna a relevância de determinados factores que no passado desempenharam importantes papeis, esquecendo-se as alterações dinâmicas a que todos os factores estão sujeitos permanentemente. O terceiro é consequência de se atribuir a um único factor uma importância decisiva, negligenciando a importância dos restantes e a forte interdependência de todos. Noutras palavras, o primeiro erro consiste em não relacionar o poder de uma nação com os poderes das outras, o segundo em não relacionar o poder actual com o poder futuro, e o terceiro em tomar de forma isolada todos os factores de cada nação (...).»⁽⁴⁾

Quincy Wright encontra para estes erros de avaliação muitas razões. É uma das menos referidas – sendo contudo das mais frequentes – é a que resulta de se admitir que os estadistas, ao optarem por uma determinada política, o fazem de forma inteligente, após ponderação cuidada de todos os factores envolvidos. Ora a verdade é que uma tal convicção radica em pressupostos falsos, particularmente em regime democrático, onde a força da opinião pública – pouco propensa a interessar-se por questões de ordem internacional e como tal influenciada por considerações relativas à nacionalidade e às amizades ou inimizades tradicionais, em detrimento de outras que importam realmente para a avaliação dos poderes relativos, como sejam a ponderação das potencialidades e das vulnerabilidades dos actores – pode determinar o comportamento dos responsáveis políticos.

O conhecimento rigoroso do poder das nações, das modalidades da sua aplicação e das formas como pode ser maximizado, constitui preocupação permanente dos responsáveis pela formulação e implementação das políticas dos estados, tendo em consideração a frequência com que estas entram em conflito com as dos outros componentes do sistema.

Para Hans Morgenthau e demais pensadores ligados ao **realismo político**, o mundo é o resultado da afirmação de forças inerentes à natureza humana, logo necessariamente imperfeito e marcado por interesses opostos e tendencialmente conflituantes. Para os teóricos desta escola, a acção política é marcada por seis princípios fundamentais:

1. A política, tal como a sociedade em geral, é governada por leis objectivas, que têm as suas raízes na natureza humana; então, se se quer

⁽⁴⁾ Idem, p.160

- melhorar a sociedade, é necessário conhecer intimamente as leis que a regem.
2. Os actores do sistema internacional movem-se de acordo com directrizes fixadas por um quadro de interesses, e estes por sua vez são definidos em termos de poder.
 3. A ideia do *interesse*, essencial à acção política, mantém-se independentemente das circunstâncias de tempo e lugar. No dizer de Max Weber, *são os interesses, materiais e morais, e não as ideias, que influenciam as acções do homem*.
 4. As acções políticas devem ter uma aferição no plano moral, mas os princípios morais não podem constituir obstáculo à acção política dos estados. O indivíduo pode dizer: *Fiat justitia, pereat mundus* (faça-se justiça, ainda que o mundo pereça), mas o estado não, visto que é responsável por um certo número de indivíduos.
 5. As aspirações morais duma nação não têm que se subordinar às leis morais que governam o mundo.
 6. O realismo político só se preocupa em manter ou aumentar o poder da nação.

Kjell Goldmann – outro realista – propõe que se retenham três ideias chave:⁽⁵⁾

- as características do sistema internacional influenciam a política internacional – «(...) a guerra é em grande medida uma consequência da estrutura do sistema internacional, incompreensível se se referirem apenas as personalidades dos decisores políticos, os objectivos dos governos, ou outros eventos, estruturas ou processos relativos aos actores singulares ou às relações entre eles (...)».
- a mais importante característica do sistema internacional é a de que ele é composto por estados soberanos e não dispõe de uma autoridade central – no interior de cada estado existe uma autoridade central com o monopólio do uso legítimo da força; no sistema internacional há anarquia: o poder é quem reina, não a justiça.
- num tal sistema, o poder dos actores é função da sua capacidade para infligir danos a terceiros, em especial com recurso a meios militares.

⁽⁵⁾ London, 1979, p. 19

Uma variante desta doutrina, conhecida por **neo-realismo** ou por **realismo estrutural**, é-nos proposta por Kenneth N. Waltz na sua obra *Theory of International Politics*. O ponto de vista central é o de que «(...) o resultado das políticas seguidas no interior do sistema internacional tem muito mais a ver com os constrangimentos estruturais do sistema de estados do que com os comportamentos individuais das unidades políticas (...)». De facto, prossegue o autor, «(...) o sistema é estruturado de forma anárquica e não hierárquica. Assim sendo, cada unidade política empenhada em permanecer no sistema privilegia de forma instintiva as suas sobrevivência, segurança e independência, motivo por que procurará reforçar permanentemente as suas próprias capacidades, resultando desta competição entre unidades políticas frequentes alterações nos equilíbrios do poder».⁽⁶⁾

Os **idealistas**, por seu turno, sustentam uma concepção totalmente distinta das relações internacionais. Para eles, a História demonstra que as relações entre unidades políticas dependem muito mais do carácter dos protagonistas e de outras circunstâncias fortuitas do que das características do sistema, devendo portanto ter-se em conta que, ao avaliar poderes relativos, o resultado final pode ser desvirtuado por factores de irracionalidade intimamente ligados aos diversos actores.

Quando os idealistas o confrontam com a inaplicabilidade da sua teoria a certos passos da História, muito mais marcados por dinâmicas de consenso do que de discórdia, Waltz reafirma de forma peremptória a sua tese de que o comportamento dos estados no domínio da política internacional tem sido sempre basicamente o mesmo: todos eles são influenciados pelos constrangimentos estruturais do sistema e pela necessidade de actuar em ambiente de anarquia, contando com as suas próprias forças e tendo em vista o reforço do seu poder, e assim têm de proceder se querem sobreviver e prosperar. O elemento que melhor caracteriza o sistema – prossegue o autor de forma enfática – é o de que no seu interior não existe diferenciação funcional entre estados. A preocupação principal, que é comum a todos, consiste em sobreviver e assegurar a independência pelos seus próprios meios. O que os diferencia é a sua posição no sistema, o seu poder em relação aos outros. As sociedades domésticas são colectivos heterónomos estruturados de forma hierarquizada e cujos elementos constitutivos são mandatados para se especializarem tendo em vista a sobrevivência do conjunto; a sociedade internacional, estruturada com base na autonomia e na anarquia, impõe aos seus

(6) Paul Schroder, p. 108 e 109

membros que esqueçam a especialização e se concentrem na tarefa de assegurar a sobrevivência.

Quincy Wright tem um ponto de vista semelhante:

O moderno estado nação, recusando reconhecer uma autoridade superior, reclamou todo o poder sem o concomitante sentido de responsabilidade. A família das nações, constituída com base num espírito de cooperação entre estados, assumiu que eles eram responsáveis perante a lei internacional, mas a verdade é que não se preocupou em implementar o poder necessário para impor a referida responsabilidade.

As divergências entre realistas e idealistas resultam especialmente evidentes quando se comparam os entendimentos das duas escolas acerca do papel da moral nas relações internacionais. Enquanto a escola realista está pronta a ignorar a ponderação dos valores morais sempre que estes possam prejudicar os interesses que determinam as políticas intensamente competitivas dos estados, os idealistas insistem em que «(...) há princípios morais substantivos que influenciam de forma significativa os assuntos internacionais (...)» e em que «(...) a formulação da política externa é um domínio intrinsecamente ligado às opções morais (...)».(7)

Os pontos de vista idealistas inspiram-se em grande parte no pensamento «internacionalista» do período de entre as duas guerras, o qual acreditava que a moral podia influenciar as relações internacionais de quatro maneiras diferentes. Em primeiro lugar, através da introdução de normas morais, aceites pela generalidade dos estados e com potencialidades para conduzir os decisores políticos à adopção de políticas justas. Em segundo lugar, como consequência da pressão das opiniões públicas domésticas, reconhecidamente capazes de exercer um constrangimento moral sobre as decisões dos políticos. Em seguida, devido à própria natureza das acções humanas, que faz com que elas se revelem mais orientadas pela racionalidade e pelos valores comuns, do que pela mera apetência pelo poder, naturalmente mais conflitual. E por fim, através da acção de comunidades e opiniões públicas mais esclarecidas, apoiadas numa democratização progressiva que leva os estados, em especial no Ocidente, a agir segundo preceitos morais.(8)

Contra estes pontos de vista insurge-se em primeiro lugar a «antropologia teológica» de Reinhold Niebuhr: *o orgulho do homem e a sua sede de poder*

(7) Robert W. McElroy, p. 4 e 5

(8) Idem, p.12 e 13

perturbam a harmonia da criação. ⁽⁹⁾ Em seguida, com base nela, E. H. Carr⁽¹⁰⁾ ataca o argumento fundamental dos idealistas de que é do interesse das nações banir a guerra da face da terra. Para o autor, trata-se dum ponto de vista predominantemente anglo-americano, centrado na esperança de que a preponderância dos dois países no concerto internacional poderia manter-se sem necessidade de recorrer à guerra. Uma tal visão do mundo é profundamente distorcida, afirma Carr, pois ignora por completo o facto de essa posição de predomínio hostilizar os interesses de outros países. E se alguns poderão porventura estar dispostos a aceitar os factos consumados, outros haverá que não:

A crença utópica de que existe um interesse universal na paz, identificável com o interesse da cada nação, relegou para segundo plano, no pensamento dos políticos, o facto indesmentível de que há nações que querem manter o statu quo e outras que querem alterá-lo.

Embora não negue a existência de circunstâncias que podem levar as nações a agir de acordo com motivações morais, Carr acredita que «(...) o papel da moralidade nas relações internacionais está condicionado pela dificuldade em aplicar o princípio da igualdade no interior do sistema e pela relutância das nações em agir segundo o princípio de que o bem colectivo (neste caso o da comunidade das nações) deve preceder o bem de cada uma delas (...)».⁽¹¹⁾

Morgenthau, por seu lado, consciente da complexidade dos problemas morais envolvidos no relacionamento externo, procura demonstrar que toda a política, em especial a internacional, é uma luta pelo poder, existindo uma contradição insanável entre a ética e o poder, a qual condena ao fracasso todas as teorias das relações internacionais que não tenham em consideração essa contradição:

Os elementos dominantes na cultura ocidental, e em particular na americana, têm produzido, em nome da moralidade, um entendimento incorrecto acerca da natureza da política externa e, por extensão, da própria moralidade e dos julgamentos feitos em seu nome.⁽¹²⁾

⁽⁹⁾ in *The Nature and Destiny of Man: Human Nature*, Charles Scribner and Sons, New York, 1943, pág. 178 e 179

⁽¹⁰⁾ in *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*, Macmillan and Company, London, 1956, pág. 53

⁽¹¹⁾ Robert W. McElroy, p. 17 e 18

⁽¹²⁾ Hans Morgenthau, p. 19 e 20

Contudo, admite que a moral pode, em certos contextos, emprestar dignidade aos interesses invocados pelas unidades políticas e contribuir mesmo para credibilizar as justificações ideológicas das suas acções. Não deixa porém de prevenir que não existem valores morais absolutos, aos quais tenha de se sacrificar tudo o resto. Agir em obediência a um valor destes, sem pesar todas as circunstâncias envolvidas e as suas consequências, equivaleria a pôr em risco não só os interesses do estado mas também os próprios valores morais.

Morgenthau mostra-se convicto de que uma certa ideologização da ética e o absolutismo moral distorceram o equilíbrio do sistema internacional e conduziram o mundo a uma série de conflitos que teriam sido evitados, se as políticas externas das nações neles envolvidas tivessem sido adoptadas exclusivamente em função dos interesses respectivos: *o interesse duma nação amante da paz só pode ser fixado em termos de segurança nacional, e esta circunscreve-se à integridade do território e das instituições*. Os interesses fundamentais das unidades políticas podem pois ser objectivamente definidos. E uma vez que isso aconteça, os governantes ficam vinculados, em conformidade com eles, a adoptar políticas com clara natureza não conflitual, que visam em exclusivo manter a integridade da nação e das suas instituições. Segundo o autor, a adequação das políticas externas aos interesses nacionais, mais do que uma sujeição de natureza prática aos imperativos do sucesso, é obrigação moral de qualquer política realista. E distingue dois motivos para esta obrigação. O primeiro deriva do compromisso das nações em proteger os cidadãos contra o mal: (...) *Uma vez que o sistema internacional está marcada pelo conflito e pela competição, as nações que queiram praticar o altruísmo estão condenadas a fazê-lo a expensas dos seus cidadãos; e nessa medida o altruísmo das nações constitui um acto imoral que agride a esperança nelas depositada pelos cidadãos* (...). O segundo resulta de ser a mútua prossecução dos interesses nacionais, tal como o autor os define, a única forma genuína de promover a paz e a ordem no seio do sistema internacional: (...) *Na ausência duma sociedade internacional integrada, a prossecução de um «modicum» de ordem e o respeito por um mínimo de valores morais implica a existência de comunidades nacionais com poder bastante para promover uma e outras* (...).⁽¹³⁾

Há no entanto entre os realistas quem tenha uma visão bem mais «fundamentalista» do interesse nacional. Para George Kennan, por exemplo,

⁽¹³⁾ Idem, p.26 e 27

«(...) os interesses nacionais com os quais os governos têm de se preocupar são basicamente a segurança militar, a integridade da vida política e o bem estar do povo. E estes interesses não têm qualquer qualidade moral (...)».(14)

O pensamento da escola realista acerca do papel da moral na ordem internacional fica assim mais claro. Em primeiro lugar, considera a ideologização da moral incapaz de conferir um mínimo de substância ao papel da moral como um todo. Em seguida, insinua – e nisso está acompanhada por muitos académicos da escola normativa – que prosseguir obstinadamente valores morais isolados é moralmente simplificador e pode ter consequências desastrosas. Por último, afirma que o interesse das nações é desprovido de qualquer valor moral.

Esta visão do mundo como um caldo de cultura onde os diferentes interesses das unidades políticas conduzem inevitavelmente ao conflito, leva alguns autores realistas (ou tradicionalistas) a expressar a opinião de que *num sistema internacional anárquico, a capacidade militar constitui a essência do poder*. Para a escola tradicionalista, «(...) não só a capacidade militar afecta directamente o poder das nações, como também os restantes factores aumentam o poder das unidades políticas através do aumento da sua capacidade militar. Os recursos naturais, bem como a economia, podem afectar o poder dos estados por forma diferente da mencionada, mas trata-se duma função secundária (...)».(15)

Para Lasswell e Kaplan, esta teoria exagera a eficácia da componente militar do poder chegando até, em certas circunstâncias, a considerar o poder militar como o poder supremo, em relação ao qual todos os outros devem ser aferidos. Parece ser o caso de Cline, para quem um estudo do poder é sempre, em última análise, um estudo da capacidade para desencadear a guerra, ou de Keohane e Nye, quando afirmam que, a despeito dos «(...) custos crescentes dos equipamentos militares, conjugados com a inaplicabilidade da força em variadíssimas situações, ainda é a força (militar, entenda-se) que domina todos os outros factores do poder (...)».(16) Para estes autores, é evidente que o poder militar domina o poder económico na medida em que os recursos económicos, por si sós, serão muito provavelmente ineficazes contra o uso resolutivo da força militar, sendo certo que a força

(14) Ibidem, p.27

(15) Kjell Goldman, p. 21

(16) cit. em Cline, 1988, p.232

é quase sempre indispensável – afirmam ainda – para garantir a sobrevivência das unidades políticas em situações críticas.

A generalidade dos autores, porém, sem contestar o papel central da violência no domínio das relações externas, afirma que o poder não assenta sempre, ou sequer geralmente, na violência, mas sim numa diversidade de bases, não existindo nenhuma forma de poder mais essencial do que as outras. Para Knorr, a discussão acerca do poder militar pode resultar infrutífera se não for inserida num contexto apropriado: «(...) a ideia de maximizar o poder militar dum estado não tem sentido se os recursos militares não forem relativamente fungíveis. Num mundo em que a natureza das acções militares pode variar imenso – guerra nuclear, guerra convencional, guerra limitada, guerra de guerrilha, etc -, parece aconselhável considerar outros poderes para além dos militares (...).»⁽¹⁷⁾

Geoffrey Stern⁽¹⁸⁾ chama a atenção para a dificuldade de se avaliar a efectiva capacidade militar duma unidade política e portanto a sua real contribuição para o poder nacional. De facto, muitos factores relevantes para o desencadear de acções militares, como sejam a fiabilidade dos sistemas de armas, as implicações estratégicas da existência ou não de acordo entre os líderes políticos e os chefes militares, ou a adequação e concretização da política de alianças, entre outros, são muito dificilmente quantificáveis. Neste contexto, a força militar constitui necessariamente o factor decisivo? Para o autor, é perfeitamente claro que a capacidade dos estados para vencer os litígios aos seus contendores não depende somente ou principalmente da força militar, mas sim dum conjunto de potencialidades económicas, diplomáticas, políticas e militares, que permitem aos responsáveis políticos a escolha das opções apropriadas aos objectivos prosseguidos.

Além disso, o poder também varia de acordo com o movimento de que se encontra possuído, conforme William Habeeb constatou ao estudar o comportamento das unidades políticas envolvidas em processos negociais. Diz o autor que a maioria dos observadores tende a considerar as negociações duma maneira que se diria Clausewitziana, isto é, como a continuação da guerra por outros meios e não como um fenómeno singular de rela-

⁽¹⁷⁾ Idem, p.25

⁽¹⁸⁾ in «International Relations in a Changing World: Bucking the Trendies», *The World Today* vol 51, nº7, p. 150 e 151.

ções entre estados,⁽¹⁹⁾ quando o essencial está em compreender que a negociação envolve no mínimo dois actores que utilizam simultaneamente uma concepção estrutural do poder (os recursos disponíveis) e uma concepção comportamental do poder (a capacidade), ambas indispensáveis para uma análise do poder real. Na verdade, «(...) enfatizar os recursos de forma isolada não permite destacar o movimento que está na essência do processo negocial. De forma similar, enfatizar a capacidade dos actores retira a negociação do seu contexto real (uma relação integral entre partes), pondo em destaque os movimentos isolados e as táticas sem olhar às fontes dos movimentos e sem sublinhar a capacidade de pôr em prática determinadas acções (...).»⁽²⁰⁾

Independentemente das circunstâncias em que é exercido, o poder real só se define *em acto*; até lá, é meramente *potencial*, e não é raro que as expectativas criadas em relação a um determinado poder saiam frustradas na altura da concretização. Chama-se a esse fenómeno o **paradoxo do poder não realizado**⁽²¹⁾. Como é que – como tantas vezes acontece –, os «pequenos» influenciam o comportamento dos «grandes»? Porque é que, no Vietname, a «maior potência mundial» foi derrotada por um «bando de assaltantes vestidos com pijamas pretos»?

James Baldwin encontra duas explicações para esta falha na transferência do «poder potencial» para o «poder real». Uma, são os defeitos de funcionamento nos processos de conversão («os americanos possuíam as bombas mas faltava-lhes a vontade de as utilizar»); a outra tem a ver com as variações introduzidas, durante o processo, na natureza, na dimensão e no domínio do poder. Na realidade, a capacidade das unidades políticas para transformarem poder potencial em poder real deve ser aferida num contexto determinado («Quem é que tenta levar quem a fazer o quê?»), e o «paradoxo do poder não

⁽¹⁹⁾ Existem sobre o assunto três doutrinas principais: a **teoria dos jogos**, a teoria da **concessão/convergência** e a teoria do **comportamento psicológico**.

A primeira, tratada nas obras de Rapoport e Schelling, encara a negociação como um comportamento de escolha racional, descrevendo a estrutura do poder entre duas partes litigantes, mas não o processo do poder. A segunda dá como provado que os litigantes partem duma situação de impasse e, através dum processo de acção-reacção relativamente às concessões feitas ora por um ora pelo outro, convergem para uma solução comum. Tal como a primeira, é uma aproximação determinista, segundo a qual, uma vez iniciado o processo, os actores agem duma forma previsível e é o produto a que se chega que determina as concessões recíprocas. A terceira enfatiza a importância do carácter e da personalidade dos actores, das suas motivações e das relações pessoais no desenlace das negociações.

⁽²⁰⁾ «Power and Tactics in International Negotiation», p. 16

⁽²¹⁾ *Paradox of unrealized power*, in *Power Analysis and World Politics*, de James Baldwin, cit. por Knorr, p. 5

realizado» resulta da crença injustificada de que os recursos do poder aplicáveis numa dada contingência são igualmente utilizáveis em todas as situações.⁽²²⁾ Os assim chamados «pequenos poderes» influenciam os «grandes» porque, em determinadas circunstâncias que escapam à argúcia dos analistas políticos, se revelam mais fortes do que as expectativas criadas pelas suas potencialidades (lembremos apenas, a título de exemplo, que tanto o petróleo como o urânio só passaram a ser considerados recursos do poder a partir do século dezanove).⁽²³⁾ É por isso que, quando se avalia o poder, se tem de estimar a probabilidade de conversão do poder potencial em poder real.

O caso dos reféns da embaixada americana em Teerão é exemplar: quando o Ayathola Komeiny se permite deter o pessoal diplomático americano, sabe que as respostas ao dispor do seu contendor, por «excessivas», são inadequadas à situação; como tal, os E.U.A. não deixarão de consultar a sua tabela de interesses vitais, ponderando cautelosamente a oportunidade de agir. A conclusão a tirar é a de que existe um poder funcional⁽²⁴⁾ capaz de desafiar e até de vencer potências superiores, desde que articule a acção com as coordenadas que ficam apontadas.

A questão do poder e das condições da sua utilização, justifica uma última nota, destinada a esclarecer que a acção dum governo responsável não pode estar exclusivamente norteadada pela sua aquisição, manutenção e utilização. Embora muitos analistas continuem a proclamar que os governos empenhados em atingir objectivos de estado são obrigados a preocupar-se com as relações de poder que se estabelecem entre o país e as restantes unidades políticas, outros há que preferem enfatizar a importância do elemento ético característico do contexto em que se desenvolvem as relações internacionais. Segundo este ponto de vista, a abordagem às relações entre estados deve preocupar-se mais com as mudanças da configuração política e económica do poder, incompatíveis com uma visão estática do mundo, e menos com os constrangimentos e limitações que lhe andam associados.

⁽²²⁾ Ray Cline, p. 6

⁽²³⁾ É interessante todavia constatar que, em reacção às ameaças dos países produtores e às enormes subidas de preços do petróleo, os países consumidores adoptaram políticas energéticas inovadoras que lhes permitiram significativas poupanças nos consumos; e estas, a prazo, provocaram quebras bruscas nos preços das matérias primas, ao invés do que pretendiam os países produtores.

⁽²⁴⁾ Este poder funcional pode talvez definir-se como a capacidade de submeter as grandes potências, usando a função mundial desempenhada pelos países interessados, a uma razoabilidade que a prática da ética não tem conseguido. (in N/D nº 18)

Dum ponto de vista moral, a asserção de que no seio da comunidade internacional a ordem deve prevalecer sobre a justiça é evidentemente discutível. Mas mesmo os mais convictos defensores da teoria da existência duma dimensão moral no relacionamento entre unidades políticas estão prontos a conceder que sem um mínimo de ordem não há justiça – formal, distributiva, substantiva ou qualquer outra – possível. Onde a anarquia prevalece, como na Somália, só os bandidos beneficiam.

Tal como Stern faz notar, a noção de que a teoria do Equilíbrio de Poderes (*Balance of Power*) não leva em conta a lei internacional, constitui apenas uma meia verdade. Pois é igualmente evidente que se as relações entre estados não respeitarem um mínimo de ordem assente no equilíbrio dos diversos poderes, o direito internacional não terá a mais pequena hipótese de funcionar.

Nuno Mira Vaz

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Políbio Valente de, «Do Poder do Pequeno Estadò», I.S.C.S.P., Lisboa, 1990
- BARATA, Óscar Soares, «Demografia e Poder», Revista do I.S.C.S.P., Lisboa, 1989.
- BARRY, Brian, «Power and Political Theory», John Wiley and Sons, London, 1976
- CLINE, Ray S., «Metastrategy: National Security Memorandum for the President», Crane Russak and Company, New York, 1988
- IDEM, «Avaliação do Poder Mundial», I.D.N., Lisboa, 1991, in A Defesa Nacional, Ano LXVII, MAR/ABR 80 pág. 59 a 71
- COUTO, Abel Cabral, «Elementos de Estratégia», I.A.E.M., Lisboa, 1988
- «Enciclopedia Internacional da las Ciencias Sociales», ed. Aguilar S.A., Madrid, 1968
- GALBRAITH, John Kenneth, «The Anatomy of Power», Houghton Mifflin Company, Boston, 1983
- GOLDMAN, Kjell e SJOSTEDT, Gunnar, «Power, Capabilities, Interdependence», Sage Publications, London, 1979

- HABEEB, William Mark, «Power and Tactics in International Negotiation», John Hopkins University Press, 1988
- KNORR, Klaus, «Power, Strategy and Security», ed. Klaus Knorr, Princeton University Press, New Jersey, 1983
- MALTEZ, José Adelino, «Ensaio sobre o Problema do Estado», Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1991
- McELROY, Robert W., «The Role of Ethics in International Affairs», in *Morality and American Foreign Policy*, Princeton University Press, New Jersey, 1989
- MILLER, Lynn H., «Global Power», Westview Press, Boulder, Colorado, 1985
- MOREIRA, Adriano, «Poder Funcional – Poder Errático», N/D nº12, 1979
- IDEM, «Hierarquia das Potências: Dependência e Alienação», N/D nº30, 1984
- MORENCOS, Fernando de Bordeje, «Diccionario Militar Estratégico y Político», ed. San Martin, Madrid, 1981
- MORGENTHAU, Hans J., «Politics Among Nations», Alfred A. Knopf inc., New York, 1978
- OLSON, William Clinton, «The Theory and Practice of International Relations», Simon and Schuster, New Jersey, 1991
- PAULING, Linus, «World Encyclopedia of Peace», Pergamon Press, 1989
- QUEIROZ, alm. Magalhães, «O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial», Trabalho Individual para o CDN/94
- SCHRODER, Paul, «Historical Reality vs. Neo-realist Theory», *International Security* vol. 19, nº 1 (Summer 1994) pág. 108 a 148
- STERN, Geoffrey, «International Relations in a Changing World: Bucking the Trendies», *The World Today* vol. 51, nº7, Junho de 1995.
- WRIGTH, Quincy, «A Study of War», University of Chicago Press, 1971

A SAÚDE NUMA PERSPECTIVA DE SEGURANÇA E DEFESA

O presente artigo corresponde a um trabalho monográfico individual elaborado pelo autor, na qualidade de auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), e seleccionado para publicação na revista «Nação e Defesa».

Resumo:

- A consciencialização de que o *potencial estratégico* de uma Nação é fortemente dependente do seu *potencial humano*, da sua capacidade de mobilização e desenvolvimento, e, conseqüentemente, da forma como resiste e responde aos desafios do Ambiente em que se insere.
- A análise de que neste final de século, de entre a imprevisibilidade das ameaças resultantes da evolução do Mundo no sentido da concretização da «Aldeia Global», desde já se perfilam as resultantes do *desequilíbrio demográfico* entre as regiões, do *envelhecimento das populações em áreas em que a projecção do poder está intrinsecamente associada a uma economia altamente competitiva*, e, ainda, as que resultam das *novas ameaças biológicas* cujo impacto no perfil demográfico das populações se começa a conhecer. A abordagem estratégica perante estas ameaças implica «Pensar» Saúde numa visão abrangente, integrada e intersectorial dadas as implicações evidentes nas Áreas da Defesa e da Segurança.
- A expectativa de conseguir através da análise do impacto previsível de uma destas ameaças suscitar uma reflexão sobre a necessidade de *enquadrar a política global da Saúde no Conceito Estratégico de Defesa Nacional*.

Perpétua Gomes Rocha

A SAÚDE NUMA PERSPECTIVA DE SEGURANÇA E DEFESA

1. INTRODUÇÃO

COMPONENTE HUMANA DO POTENCIAL ESTRATÉGICO

Não será difícil para os que se debruçam sobre a problemática inerente à Segurança e à Defesa de um País aceitar que a sua caracterização demográfica é determinante do seu potencial estratégico e da sua capacidade de projecção do Poder.

A consciencialização de que a prossecução dos objectivos internos e internacionais por parte de um País, com ou apesar dos interesses de outros, depende em última análise da percepção do seu Poder Nacional, levou Cline a uma tentativa de abordagem objectiva, matemática do conceito subjectivo de Poder, equacionando-o como resultante dos seguintes factores

$$P_p = (C + E + M) \times (S + W)$$

P_p – Perceived power

C – Critical Mass = Population + Territory

E – Economic capability

M – Military capability

S – Strategic purpose

W – Will to pursue National Strategy

O peso do potencial humano, não apenas numérico, mas e sobretudo na sua capacidade de desenvolvimento global, é bem evidente quer nas componentes quantitativas – massa crítica, capacidade económica e potencial militar –, quer nas qualitativas – capacidade estratégica e vontade nacional – da equação proposta por Cline.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SAÚDE

O conceito de Saúde tem evoluído significativamente ao longo do século.

Da definição inicial, com características de individualidade, em que a Saúde corresponderia a um estado de ausência de doença, evoluiu-se para a perspectiva social de Saúde, defendida nos anos sessenta, e em que a mesma era a resultante da profilaxia da doença, o que na visão satírica de alguns como Mark Twain se obteria à custa de «... se comer o que se não quer, beber o que se não gosta e fazer o que não apetece», tendo-se chegado ao conceito actual, sócio ecológico de Saúde, contido na mais recente definição emitida pela Organização Mundial de Saúde.

Na visão da OMS, Saúde é a resultante de um equilíbrio sócio-ecológico e traduz-se por um estado de completo bem estar físico, mental e social. Podendo ser considerada por alguns como uma descrição idealística, inatingível ou irrelevante para a vida da maioria dos indivíduos, *a promoção da Saúde através de uma política adequada e persistente é a única via para permitir ao indivíduo desenvolver ao longo das diferentes etapas da vida biológica o máximo das suas potencialidades e responder positivamente aos desafios do Ambiente.*

A SAÚDE ENQUANTO SECTOR ESTRATÉGICO PARA A SEGURANÇA E PARA A DEFESA

David Abshire no prólogo do «World Power Assessment 1977» afirma que as relações do poder internacional se baseiam não só no balanço entre as capacidades militares mas sim, e sobretudo, num conjunto de factores geopolíticos, económicos e psicológicos, eles sim determinantes do aparecimento de conflitos internacionais.

Esta afirmação quando transposta para a década de noventa mantém a mesma actualidade e talvez mesmo uma maior premência, sobretudo se considerarmos o novo ordenamento das relações políticas, a estrutura altamente competitiva da economia internacional, a previsibilidade da competição por recursos naturais, o desequilíbrio demográfico e suas consequências e o impacto cultural e sócio-económico das epidemias do final do século.

Neste contexto evolutivo torna-se evidente a actualidade da fórmula de Cline, passando a percepção do poder de qualquer potência, mas sobretudo dos pequenos Países, *da capacidade que os mesmos tenham para preservar e desenvolver o seu potencial humano, valorização essa que só ocorrerá se,*

entre outras, houver uma política adequada de promoção da Saúde, tal como preconizado pela OMS.

Pensamos ser este o enquadramento para uma maior consciencialização das implicações da política para a Saúde nas áreas respeitantes à Segurança e à Defesa de um País.

2. AS EPIDEMIAS DO SÉCULO XX – IMPACTO NO SÉCULO XXI – A SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO

Passaram-se 13 anos desde que nos EUA em 1981 se descreveu o primeiro caso de imunodeficiência adquirida – SIDA.

A doença de etiologia viral, caracterizada por uma profunda depressão do sistema imunológico e pela ocorrência simultânea de tumores malignos, considerada inicialmente como uma doença de transmissão sexual confinada a grupos de jovens homossexuais, foi posteriormente reconhecida como sendo transmitida através do sangue, tendo sido identificada em doentes submetidos a múltiplas transfusões, sobretudo hemofílicos e hemodializados e em toxicodependentes.

No final da década de oitenta, para além de se terem identificado dois agentes virais – vírus I e vírus II – responsáveis por formas evolutivas diferentes da doença, tornou-se evidente que a mesma não se confinava a grupos de risco, mas sim, que estava associada a comportamentos de risco. A doença tornou-se rapidamente o problema número um da Saúde à escala mundial.

O reconhecimento da transmissão heterossexual, o crescimento rápido do número de mulheres jovens infectadas, a possibilidade de a doença se transmitir da mãe para filho quer durante a gravidez quer após o nascimento, a associação a outras doenças de transmissão sexual e ao recrudesimento de formas graves e incontroláveis de tuberculose levaram a que no momento actual as Associações Internacionais de Saúde e os Governos reconhecessem que se estava perante uma pandemia, com implicações inesperadas ao nível social, económico, político e da segurança.

Os planos de luta implementados nos finais da década de oitenta nos países desenvolvidos privilegiaram a Informação e a Educação, tentaram reduzir o risco transfusional, controlar o tráfico da droga, a toxicodependência

e a partilha de agulhas infectadas, mostraram-se no entanto manifestamente insuficientes para sustentar o avanço da doença.

CONSEQUÊNCIAS DEMOGRÁFICAS

Em Junho de 1994 a OMS referia como declarados 985 119 casos de SIDA, um aumento de 37% em relação aos números reportados em Junho de 1993, estimando existirem 4 milhões de doentes e mais de 16 milhões de infectados, dos quais 1 milhão seriam crianças.

A distribuição do número de casos diagnosticados e do número de infectados no mundo pode ser visualizada nos quadros I e II extraídos da OMS e relativos a 30 de Junho de 1994.

Nos finais do século XX os números da OMS, considerados optimistas por alguns autores, prevêem 10 milhões de casos de SIDA e 30 a 50 milhões de infectados dos quais 5 a 10 milhões de crianças.

No continente Africano o número de infectados na zona a sul do deserto do Sara era, em Junho de 1994, superior a 10 milhões e o número de casos diagnosticados de cerca de 346 000.

Em algumas áreas do continente Africano, um em cada três adultos está infectado, incluindo mulheres grávidas. A esperança média de vida nestas áreas é de cerca de 32 anos.

Nos países da Europa de Leste e na Ásia sobretudo nas zonas leste e sueste, a doença embora identificada mais tardiamente tem tido, mercê de condições económicas, culturais e comportamentais, um crescimento rápido atingindo em algumas áreas cerca de 4% da população.

Embora não aceites por todos os autores, alguns modelos de análise da epidemia, como os desenvolvidos por Ray Anderson, sugerem que a *SIDA pode reverter os índices de evolução demográfica em algumas áreas do globo*. Os trabalhos de Anderson se bem que confinados a África, poderão ser facilmente extrapolados para outros continentes, particularmente para a América do Sul e para a Ásia; aqui a densidade da população e os comportamentos sexuais poderão dar uma dimensão imprevisível à tragédia.

Do ponto de vista demográfico é particularmente preocupante a confirmação, através de estudos retrospectivos, de que quer nos Países em vias de desenvolvimento, quer nos Países desenvolvidos os adultos jovens, os adolescentes e particularmente as mulheres adolescentes são o grande alvo da doença. Na VIII Conferência Internacional da SIDA que decorreu em Marro-

cos em Dezembro de 1993, dados divulgados pela OMS apontavam para que em cada minuto duas mulheres eram infestadas pelo vírus da SIDA.

CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS

São vastas as consequências sociais da doença. Enumeramos apenas as que nos parecem mais relevantes no âmbito do trabalho:

- Aumento significativo da mortalidade infantil.
- Número crescente de orfãos de pais vítimas da doença. De acordo com o OMS, o número de orfãos nestas condições ascenderá no ano 2000 a dez milhões, das quais 20% a 40% estarão infestados pelo vírus. A esperança de vida e a inserção social destas crianças estão, à partida, profundamente comprometidas.
- Consequências psicológicas, económicas e sociais para as famílias que vêem um dos seus membros atingidos pela doença. É frequente que o primeiro a ser afectado seja o responsável pelo suporte económico da família, que por vezes é também o veículo transmissor da doença a outros membros da mesma família.
- As dificuldades de inserção social, escolar e laboral do indivíduo seropositivo, perante a estigmatização social da doença.
- O impacto sobre os sistemas de Saúde e de Segurança Social resultantes não só da SIDA, mas também do incremento das doenças que a ela se associam como por exemplo as formas resistentes de tuberculose.
- As consequências ético-jurídicas para o indivíduo atingido pela infecção e para a sociedade em que se insere, na qual poderá representar um risco potencial.

CONSEQUÊNCIAS ECONÓMICAS

Poder-se-ia argumentar que os custos com a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida não defeririam dos custos dispendidos com outras doenças crónicas terminais. No entanto, o que também torna *a doença única do ponto de vista económico, é o facto de atingir um grupo etário da população a que corresponde o pico da produtividade*, o de se caracterizar por um longo período de incubação, frequentemente associado a uma situação de morbilidade

não identificada e durante o qual o indivíduo, por desconhecimento, é fonte de disseminação de doença, e finalmente, o facto de poder corresponder a uma taxa de 100% de mortalidade a médio ou a longo prazo.

Deste conjunto de factores resulta que o impacto económico da doença seja composto por dois vectores importantes:

- Os resultantes dos custos directos com o controlo da doença
- Os resultantes das implicações da doença em diferentes sectores da economia.

Excluindo os investimentos no âmbito da investigação, e pese embora as insuficiências resultantes da ausência de caracterização dos cenários multinacionais, estima-se hoje que os *custos directos* da doença para a Comunidade Europeia em 1995 se traduzam por um custo médio, por doente, por ano, na ordem dos três milhões de escudos, numa ocupação de 0,45% da capacidade total das camas hospitalares e de uma projecção de despesas hospitalares com a doença de cerca de 0,15 a 3,0% do orçamento Comunitário para a Saúde.

Em outros países, como na África do Sul, as estimativas para os custos directos com a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida no ano 2000 apontam para valores na ordem dos 2,3 a 4% do produto interno bruto.

O Banco para o Desenvolvimento Asiático também chamou já a atenção nesta área para os custos devastadores da doença durante a próxima década.

Do ponto de vista de *custos indirectos* importa reconhecer que a pandemia que inicialmente parecia ser uma afecção limitada aos países pobres e aos pobres dos países ricos e confinada a áreas urbanas, tem-se propagado rapidamente quer às áreas rurais quer às camadas mais produtivas da sociedade.

Nos países em vias de desenvolvimento e de acordo com o Banco Mundial 32% do produto doméstico bruto resulta do sector agrícola o qual ocupa 64% da população. Estes países albergam 57% da população mundial. Estudos realizados em 1989 nestas áreas, apontavam para que 8% das famílias rurais tivessem um ou mais membros afectados pela doença. Em 1992 Barnett e Blakies, após um estudo conduzido no Uganda, concluem que a perda da mão-de-obra, particularmente de mão-de-obra feminina, conduziu a uma alteração do perfil agrícola da zona e até a uma eventual alteração ecológica, com áreas rurais a serem substituídas por zonas de floresta.

Também ao nível da actividade mineira é já conhecido o impacto da doença, particularmente no Zaire e na Zâmbia, onde a perda de trabalhadores

diferenciados poderá levar a um colapso na mineração, particularmente na exploração do cobre.

Em países desenvolvidos reconhece-se o risco e o impacto da doença nas empresas, assim como as suas implicações nos sectores dos transportes e do turismo.

O desenvolvimento económico pode também ser afectado pela percepção que os investidores estrangeiros tenham da incidência da doença num país.

IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA E PARA A DEFESA

A disseminação do vírus da SIDA é consequência e causa de conflito.

A presença dos «Quatro Cavaleiros do Apocalipse» – fome, guerra, pragas e morte – é bem visível no quadro epidemiológico da doença.

É possível encontrar denominadores comuns em todos os fenómenos associados a regressão económica, migrações, desemprego, tráfico de droga e promiscuidade sexual. De entre eles, facilmente localizaremos o recrudescimento da tuberculose, das doenças de transmissão sexual e particularmente da SIDA.

Ao longo da história a reacção das sociedades às epidemias seguiu sempre um padrão semelhante, em que, à fase da negação colectiva da doença, se seguiu a da negação individual do risco e da culpabilização de grupos minoritários, como disseminadores da doença, a sua ostracização e a imposição de medidas restritivas sobre os indivíduos ou os grupos identificados. Paralelamente verificaram-se reacções positivas primeiro do mundo da ciência e depois da solidariedade individual e social.

Este padrão comportamental é visível relativamente à pandemia do século XX – A Síndrome da Imunodeficiência Adquirida.

Para além das *consequências demográficas e económicas* já abordadas e com implicações a longo prazo para a Segurança e Defesa do País, a curto prazo, o reconhecimento da doença como uma das *causas para a exacerbação dos fenómenos xenófobos e sentimentos racistas em países desenvolvidos, obriga também a perspectivar-la, não só no âmbito da Segurança e da Defesa, mas também no contexto das relações internacionais.*

Nos EUA o reconhecimento da doença nas comunidades haitianas, negras e hispânicas levou a que, em 1987, fosse introduzida legislação que possibilitava a restrição da entrada no país a indivíduos seropositivos por períodos superiores a 30 dias. Estas medidas, criticadas por muitos e que levaram a que

em 1992 a conferência «O Mundo Unido contra a SIDA» não se realizasse nos Estados Unidos, como forma de protesto, foram recentemente reforçadas pelo Presidente Clinton quando, em 10 de Junho de 1993, reiterou a interdição à imigração a indivíduos infestados pelo vírus da SIDA.

Em 1992 despoletaram-se fenómenos xenófobos nos subúrbios de Londres na sequência do reconhecimento de uma seropositividade elevada para o vírus da SIDA em mulheres grávidas originárias de África e das Caraíbas.

Na Alemanha o reconhecimento crescente do impacto da doença na economia do país e da sua associação ao consumo de drogas intra-venosas e à emigração dos países do Leste da Europa, levou a que em 1992 fosse feita uma recomendação no sentido de rever a legislação em vigor de forma a adequá-la a estas novas ameaças.

A associação da doença a determinados comportamentos sociais e sexuais, tem permitido a sua utilização para *fomentar a exacerbação de fundamentalismos religiosos*.

A nível das Forças Armadas há que analisar a doença sobre duas perspectivas; a doença enquanto risco para os contingentes militares e o impacto da doença na capacidade de recrutamento.

Nos países em que os dados estão disponíveis verificou-se que a seropositividade para o vírus da SIDA entre os elementos das Forças Armadas é superior relativamente à população em geral. Atribui-se este risco aumentado à mobilização e à desinserção familiar a que o serviço militar obriga.

Por outro lado, se tivermos em conta que, por exemplo, nos EUA a SIDA é no momento actual a segunda causa de morte, só precedida pelos acidentes de viação, na população do sexo masculino com idades compreendidas entre os 25 e 45 anos, poderemos perspectivar, mesmo que especulativamente, o impacto negativo da doença sobre a capacidade de recrutamento das Forças Armadas, num período temporal relativamente curto, particularmente nos países desenvolvidos que têm vindo, de uma forma persistente, a apresentar índices de evolução demográfica nulos ou mesmo negativos.

3. REFLEXÕES SOBRE O QUADRO NACIONAL

Os dados presentemente disponíveis em Portugal tornam difícil a caracterização da situação actual e, sobretudo, das consequências da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida para o País.

No período de Janeiro de 1983 a Março de 1994 foram reportados por Portugal à OMS 1811 casos de SIDA (Quadro III). Estes números colocam o País na 8.^a posição relativamente ao número de casos diagnosticados e reportados à OMS por 34 países europeus, ocupando as posições cimeiras, por ordem decrescente, França, Espanha, Itália, Alemanha, Reino Unido, Holanda e Roménia (Quadros IV e V).

Da análise evolutiva dos casos reportados ressalta um incremento progressivo de diagnóstico em mulheres jovens, grávidas, toxicodependentes e recém-nascidos.

A prevalência da infecção em Portugal é desconhecida, estimando-se que seja de cerca de 30 000 o número de indivíduos infectados, por extrapolação a partir de dados de outros países europeus.

Alguns estudos de seroprevalência realizados pelos Laboratórios de Virologia do Instituto Ricardo Jorge em colaboração com outras Instituições, assim como os estudos realizados por Meliço Silvestre e Lecour e que se debruçaram sobre toxicodependentes, prostitutas, presos, grávidas e outros indivíduos que recorreram a uma consulta de doenças de transmissão sexual, não permitem uma visão optimista sobre a evolução da doença em Portugal.

Alguns factores internos e externos podem condicionar a progressão rápida da doença no País. Entre os factores internos são de destacar: o baixo índice cultural médio da população; a acentuada assimetria na distribuição da população do continente, com a mesma fixada na faixa litoral, particularmente nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto, assim como em áreas identificadas como sendo de potencial desenvolvimento turístico; e, por último, um afastamento negativo relativamente aos índices médios de desenvolvimento económico na Europa, com as necessárias consequências sociais.

Entre os factores externos ressaltam aqueles que, embora comuns a toda a Europa, poderão tomar expressão singular em Portugal. Com a abolição das fronteiras internas, o Mercado Único Europeu abriu novos horizontes para os traficantes de droga, tornando-se particularmente atraente para os Cartéis de cocaína, face à diminuição do consumo nos EUA. Portugal, Espanha e Alemanha encontram-se entre os «corredores» privilegiados para a entrada de droga na Europa. Este factor associa-se, só por si, como tivemos já oportunidade de explicitar, a uma propagação mais rápida da doença.

Por outro lado, as relações preferenciais de Portugal com os Países Africanos de expressão lusófona constituem elas também um risco acrescido de disseminação da doença que importa assumir internamente, uma vez que já é reconhecido a nível europeu. A livre circulação dos indivíduos na

Comunidade Europeia, assim como a facilidade e o incremento das viagens aéreas no espaço europeu e não só, levantam problemas específicos na área da Saúde, particularmente a nível das doenças infecciosas, que, como a SIDA, se associam ao comportamento sexual e se caracterizam por um longo período de incubação durante o qual o indivíduo desconhece a sua capacidade de potencial transmissor do vírus.

É no âmbito desta preocupação que o Departamento de Geografia da Universidade de *Cambridge* estabeleceu uma base de dados que lhe permite seguir o padrão europeu de distribuição geográfica dos vírus tipos I e II. Num trabalho publicado em 1991 no *International Journal of Epidemiology*, Portugal conjuntamente com a França, são referendados como portas de entrada na Europa, para o vírus tipo II, a partir das ligações que mantêm com as respectivas ex-colónias Africanas.

Neste trabalho chama-se enfaticamente a atenção para o papel crucial da África de expressão portuguesa, em particular dos países africanos ocidentais, na disseminação do vírus na Europa, da qual decorre a necessidade de cooperação internacional concertada no sentido de evitar a continuação da difusão do vírus, através destas áreas estratégicas – Portugal e França.

Não se conhecem resultados de estudos sobre a prevalência da doença em grupos fundamentais da população: jovens, particularmente, os que frequentam as Universidades ou integram o contingente das Forças Armadas; membros de comunidades estrangeiras fixadas no País, trabalhadores ligados a sectores de transportes de longo curso ou da Saúde, entre outros. Não foi ainda determinada a distribuição da seroprevalência da infecção em zonas urbanas, rurais ou industriais, no litoral ou no interior, pelo que é *difícil estimar* o impacto da doença nos diferentes sectores da sociedade portuguesa e, consequentemente, *no seu desenvolvimento tecnológico, económico e demográfico*.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro factor a considerar na análise de importância dos Estados é o humano. É o sentido de comunidade entre os indivíduos que identifica o Estado-Nação e lhe confere vida.

As pessoas exploram os recursos económicos do território onde vivem e desenvolvem as tradições políticas e sociais das quais resultam as culturas nacionais.

A longo prazo, a vontade e a competência dos seres humanos podem, numa sociedade, pesar mais do que os recursos concretos e naturais que as Nações detenham.

É para esta tese que pretendemos chamar a atenção, sobretudo num País que tendo sido considerado nos anos oitenta como reserva demográfica da Europa, passou rapidamente a apresentar um dos mais baixos índices de natalidade do Mundo e que, em função das suas características geográficas, culturais e económicas, apresenta fortes vulnerabilidades face a uma pandemia com as características da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida.

O não reconhecimento desta situação levará a que no Século XXI Portugal se caracterize por uma sociedade gerontocrática, fragilizada, com diminuição da capacidade competitiva a nível tecnológico e económico, a um impacto negativo no sector do turismo, a dificuldades acrescidas para os orçamentos da Saúde e Segurança Social e eventual compromisso do seu objectivo estratégico de cooperação reforçada com os Países Africanos de expressão lusófona.

Em última análise, num eventual compromisso de capacidade de recrutamento que permita satisfazer a componente militar da Defesa Nacional.

O reconhecimento desta situação poderá levar a que, nos princípios gerais de acção enumerados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Saúde venha a ser explicitamente considerada um sector tão fundamental para o aumento das capacidades da Nação no domínio da Defesa, como a educação, cultura, ordenamento do território e ambiente, transportes e comunicações, economia e finanças, indústria e energia e informação.

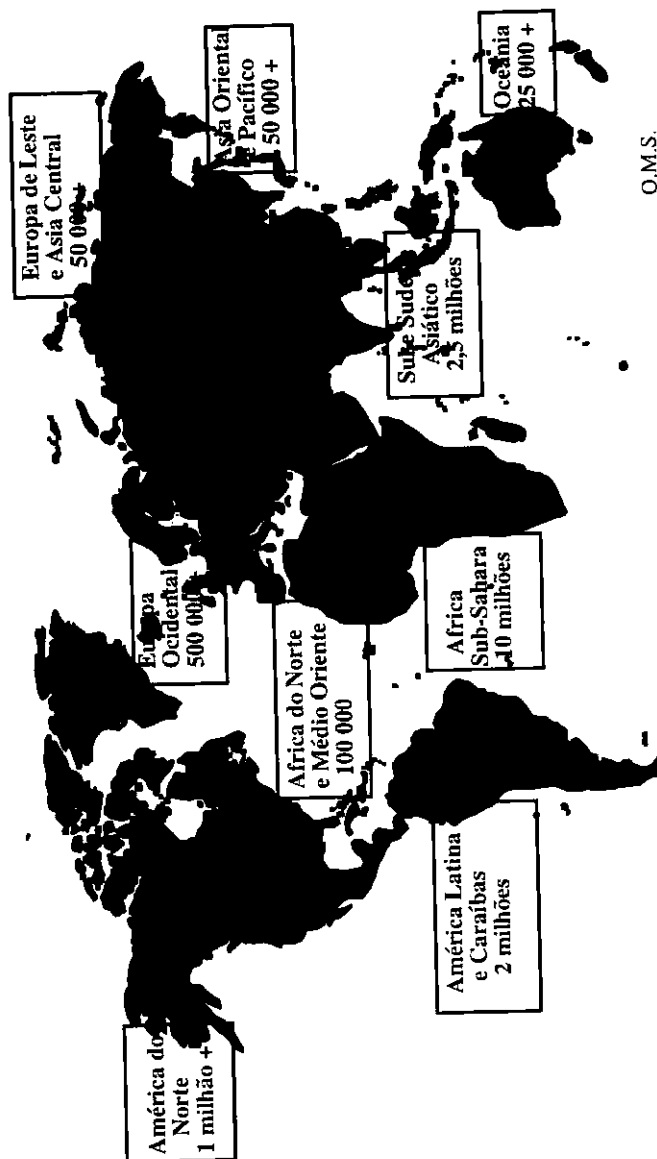
Pérpétua Gomes Rocha

QUADROS – Anexos

Quadro I

O N.º DE SEROPOSITIVOS NO MUNDO

DISTRIBUIÇÃO DA ESTIMATIVA ACUMULADA DAS INFECÇÕES POR HIV NO ADULTO



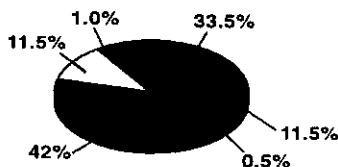
O.M.S.
Junho/94

TOTAL MUNDIAL: 16 milhões +

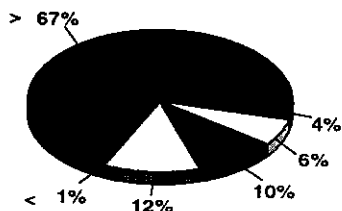
Quadro II

NÚMERO ACUMULADO DE CASOS DE SIDA NO ADULTO E CRIANÇA

Notificados: 851 628

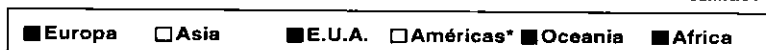


Estimados: 3 000 000 +



* Excepto E.U.A.

O.M.S.
Junho/94



SIDA EM PORTUGAL

01/01/83 - 31/03/94

Quadro III

ANO	Casos por data de diagnóstico	Casos por data de NOTIFICAÇÃO
1983	1	0
1984	4	0
1985	29	18
1986	36	30
1987	74	47
1988	128	110
1989	189	154
1990	245	226
1991	278	246
1992	357	382
1993	378	460
1994	47	138
Ignorado	45	0
TOTAL	1811	1811

* Centro de Vigilância Epidemiológica das Doenças Transmissíveis - Lisboa 31/03/94

CASOS DE SIDA DIAGNOSTICADOS EM 1993 DISTRIBUIÇÃO POR MILHÃO DE HABITANTES/PAÍS

Total Dezembro 1993 = 15.290

Casos/milhão

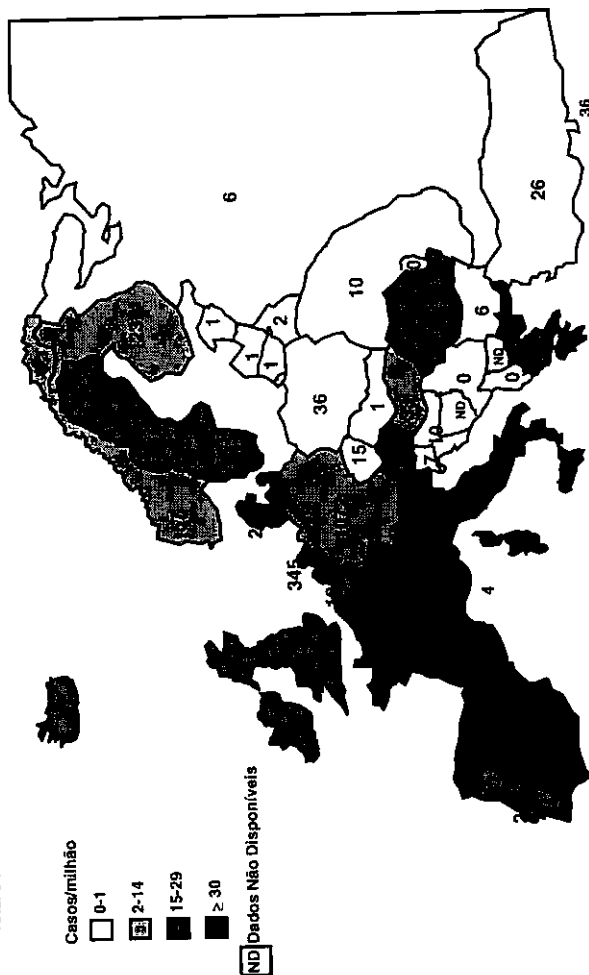
0-1

2-14

15-29

≥ 30

ND Dados Não Disponíveis



O.M.S.-C.E. - Centro de Colaboração para a Sida - Paris

NÚMERO CUMULATIVO DE CASOS DE SIDA DIAGNOSTICADOS NA EUROPA DISTRIBUIÇÃO POR MILHÃO DE HABITANTES/PAÍS



O.M.S.-C.E. - Centro de Colaboração para a Sida - Paris

BIBLIOGRAFIA

1. Altmen. D: The primacy of politics: organizing around AIDS. AIDS.1991; 5 suppl 2: 5231-8.
2. Anderson W: The New York needle trial: the politics of public health in the age of AIDS. Am. J. Public Health 1991 Nov; 81(11): 1506-7.
3. An Krah EM: The impact of HIV/AIDS on the Family and Other Significant Relationships: The African Clan Revisited. AIDS – Care 1993; 5(1): 5-22.
4. Annas GJ: Detention of HIV-positive Haitians at Guantanamo. Human Rights and Medical Care. N Eng J Med 1993 Aug 19; 329(8): 589-92..
5. Bongaants J: A model of the Spread of HIV and the demographic impact of AIDS, Statistics in Medicine, 1989;8: 103-120.
6. Bonuck KA: AIDS and Families: Cultural, Psychosocial and Functional Impacts. Soc. Work Health Care 1993; 18(2): 75-89.
7. Bush Administration Weighs in on AIDS Science 1992 Aug 14; 257 (5072): 876.
8. Chris Ryan. Tourism, Terrorism and Violence. The risks of Wide World Travel Conflict Study 1991 n.º 244.
9. Cliff A et al: The Spread of human immunodeficiency virus type 2 into Europe: a geographical analysis. Int. J Epidemiol. 1991 Jun; 20(2): 480-9.
10. Cline RS – World Power Assessment 1977.
11. Cook TE: Epidemics and agendas: the politics of nightly mews coverage of AIDS. J Health Polit. Policy Law. 1991 Summer; 16(2): 215-49.
12. Cruz Vermelha Portugal – Ponto da Situação de Toxicodependência na Defesa e no Trabalho. Encontro Nacional/Cruz Vermelha Portuguesa. Lisboa 1992.
13. Davis D: «Understanding AIDS. The national AIDS mailer. Public Health Rep 1991 Nov-Dec; 106(6): 656-62.
14. Diário da República n.º 29 – IB 1994 Fev. «Conceito Estratégico de Defesa Nacional».
15. Dousberg PA: The role of drugs in the origin of AIDS. Biomed Pharmacother 1992; 46(1): 3-15.
16. Dickson D: WHO vote upsets western nations. Nature 1993 Jan 28; 361 (6410): 290.
17. Garcia Gonzales A et al: Clinical Course of HIV Infection/AIDS in Developed Countries. Impact on Tuberculosis. Med Clin Barc 1993 Feb 6; 100(5): 187-93.

-
18. Gelhorm A. National Security and the Health of people: Human Needs and the Allocation of Science Resources. *Social Science and Medicine*. 1984, 19,4: 37-314.
 19. Gerard P. AIDS and population control. *Scientific American* 1994 Feb; 1992.
 20. Greenberg DS: The new politics of AIDS. *Lancet* 1992 Jul 11; 340(8811):105-6.
 21. Goldberg JB: AIDS: Social Work and mandatory screening. *Health. Soc. Work*. 1992 Nov; 17(4):308-12.
 22. Goldsmith MF. A sticky issue: HIV and the IVDU. *JAMA* 1991 Aug 28; 266(8): 1053-4.
 23. Hayes Bautiste DE et al: AIDS: The silent threat to the bi-national security. *Saud Publica Mex* 1991 Jul-Aug; 33(4):360-70.
 24. Jager H: Sexually transmissible disease and the public Health Service Recommendations for the Reorganization of counseling center for Sexually Transmissible Diseases. *Gesundheitswesen* 1992 May; 54(5): 211-8.
 25. Jager IC et al: Economic Impact of the AIDS Epidemia in the European Community-. Towards multinational scenarios on hospital care and costs. *AIDS* 1993 Apr; 7(4):51-53.
 26. Jamieson Alison: Drugs Trafficking after 1992: Special Report. *Conflict Studies*, 1992 n.º 250.
279. Krieger N. Solidarity and AIDS. *Int. J. Health Services* 1991; 21(3): 503-10.
 27. Keesing's Record of World Events: AIDS 1993 – overview, Vol 40 Ref Supp R159.
 28. Knox RA et al: Public opinion on AIDS. Lessons for the second decade. *JAMA* 1992 Feb 19; 267 (7): 981-6.
 29. Larson Ann: The social epidemiology of Africa's AIDS epidemic, *African Affairs*. *The Journal of the African Society* 1994 Jan Vol 89 (354): 5-25.
 30. Lucas SE. AIDS: Refugees and the homeless. *AIDS Care* 1991; 3 (4): 443-6.
 31. Maddox J: A disappointing decade of AIDS. *Nature* 1993 Mar 4: 362 (6415): 13.
 32. McGrath JW: The biological impact of social responses to the AIDS epidemic. *Med Anthropol*. 1992 Nov; 15(1): 63-79.
 33. Mann J et al: Travel and Health – a Global Agenda. *Travel Medicine* 2. Proceedings of the Second Conference on International Travel Medicine, Atlanta Georgia, US 7. 1991 – May 9-12.

34. Mulhal BB: Sexually transmissible disease and travel – British Medical Bulletin. 1993, 249 (2): 394-411.
35. Nazareth JM: «Dentro de 10 anos Portugal terá mais caixões que berços» O Independente, 1994 Set. 9..
36. Perez S: Les enfants du SIDA, L'Express 1992, Oct. 4-8, n.º 2153:72-75.
37. Pizzi M: Women, HIV infection and AIDS: tapestries of life, death and empowerment. Am J. Occup. Ther. 1992 Nov; 46 (11): 1021-7.
38. Soares JA: VIII Conferência Internacional de SIDA. Tempo Medicina. 1994 Jan 17: 4E-5E.
39. Soskolne V: A cultural specific educational program to reduce the risk of HIV and HBV transmission among Ethiopian immigrants to Israel: a preliminary report on training veteran immigrants as health educators. Isr. J. Med. Sci. 1993 Jun-Jul; 29 (6-7): 437-42.
40. Stolman CJ: Should we admit immigrants with AIDS. Trends Health Care New Ethics. 1993 Spring; 8(2): 5-6.
41. Tanne JH: AIDS meeting moves outside US.B.M.J. 1991 Aug 24; 303 (6800): 342.
42. Tanne JH: US decides not to lift AIDS ban. B.M.J. 1991 Jun 8; 302 (6789): 1360.
43. Underwood PJ et al: A history of sexually transmitted diseases in Thailand: Policy and Politics. Genitourin Med. 1993 Apr. 69(2): 148-57.
44. United Nations – The AIDS Epidemic and its Demographic Consequences 1991.
45. Vermund SH: HIV and AIDS among adolescents in the United States: increasing risk in the 1990's. J. Adolesc. 1992 Dec; 15(4): 345-71.
46. Wecht CH et al.: Update on AIDS medical, legal and social concerns. Leg Med. 1992; 191-202.
47. WHO: International Conference on Primary Health Care. ALMA ACTA, 1 RSS. 1978 Sept. 6-12.
48. WHO: Report on Pan European Consultation on AIDS in the Conf. of Public Health and Human Right. Prague 1991 Nov 26-27.
49. WHO: Weekly Epidemiological Record. 1994, 69 (26) 189-196.
50. Whiteside A: The AIDS epidemic – economic, political and security implications. Conflict Studies. 1992 May; n.º 251: 1-43

NATIONAL INTERESTS AND SECURITY POLICY

Contribuição do autor, como Presidente do Centro Alti Studi per la Difesa, de Itália, proposta no decurso da Conferência de Comandantes dos Colégios de Defesa da NATO que teve lugar em Berna, no período de 22 a 24 de Março de 1995, e na qual participou o Director do Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Resumo:

O artigo é iniciado por um ensaio da definição conceptual de «Interesse Nacional» procurando distinguir entre o que é e o que não é, considerado como tal, do ponto de vista da sua natureza, dimensão e relacionamento com o interesse colectivo. Em seguida, o autor analisa os conceitos de poder, segurança nacional e segurança colectiva, nos períodos anterior e posterior à bipolarização das relações internacionais. Por último, tendo presente o contexto da segurança ocidental e internacional, levanta uma hipótese de enumeração dos interesses nacionais da Itália, estabelecendo a sua relação com a política de segurança e com as Forças Armadas.

Carlo Jean

NATIONAL INTERESTS AND SECURITY POLICY

INTRODUCTORY REMARKS

When one speaks of national interests it is like venturing onto a minefield. In fact, the term can be used with a myriad meanings, as occurs with the word «nation».

There has recently been a return to discussion of national interests, due also to the importance which the «national» question has assumed in domestic politics. Censorial criticism of this debate has not been lacking, as though only to speak of national interests is indicative of «regression» as compared to a «more modern» concept of politics, based on the primacy of widespread local, regional or even international concerns.

It has been claimed that national interests have no «national» basis, and are merely the product of diplomatic and military bureaucrats who, jealous of their own specific roles, tend to render the positions of their respective countries unilateral. Others, instead, have identified Italy's primary national interests with the simple predisposition of efficient instruments of foreign policy and security, thus – in a certain sense – inverting the ratio of priority aims, that is to say interests, and diplomatic, intelligence, military, economic and institutional means (although, obviously, aims and means interact and, without efficient instruments, no significant aim can be proposed).

Others maintain that European States no longer have national interests but that these have been replaced by collective European interests. But can interests exist without being expressed by political entities? No supra-national European entity actually exists. Fundamental decisions are made by the European Council, that is an intergovernmental body which cannot define or impose interests or policies other than those resulting from the component interests and policies of the member states.

It goes without saying that such claims arise from precise political, cultural and ideological interests and policies, even if they may not, in some

cases, be confessed to. Sometimes they are simply stratagems to disguise what one intends to do or to remove from any form of external control what has already been done. These, as Lorenzo Ornaghi states, are the leftovers from a «party democracy», rather than the «citizens democracy» which is, with some difficulty, establishing itself in our country.

Before speaking of national interests, it is necessary to define their meaning, nature and relationship with collective interests, which form the basis of alliances, or international interests which often reflect the general values and principles of co-existence.

I am firmly convinced not only of the existence of national interests but also of the need for these to be defined. This both for the planning and contingent management of foreign and security policies, as in the case also of military policy, and also so that these are not removed from the field of discussion and democratic control as though they belong, instead, to a separate field of «royal prerogative», a convenient screen for the self-determination of bureaucracy.

This conviction is strengthened by the fact that, now that the «fog» of the «warm peace» has replaced the certainties of the «cold war» and the disorder of Nations, the order of Yalta, the material and political costs of Italy's foreign and security policies must inevitably rise. It will, therefore, be necessary to have public consensus, and far more so than in the *belle époque* of the bipolar world. Citizens must be interested in foreign affairs and be aware of the problems to be faced, of the alternative options open and of their advantages, risks, costs and implications also in home affairs.

We must learn to avoid the conveniently distracting debate on systems and deal with concrete details. Only in this way will we be able to evaluate those national interests which the political *élites* propose as essential elements in their political programmes and for which, once in government, they will be accountable in the face of the opposition and of the voters.

Foreign policy cannot be limited to the declaration of principles and values, but must evaluate the effective consequences of specific choices. It must have a real ethic base, what Max Weber called «the ethics of responsibility» rather than a false ethical stance, such as that of abstract principles and values which are normally little more than screens behind which one may do as he wants.

We must stop seeing peace as a kind of acquired right, established by Article 11 of the Constitution but, in fact, dependant on the behaviour of other actors in the international scene. We must no longer boast, to the amusement,

bewilderment or disdain of our foreign counterparts, of being a disarmed nation or of considering our Armed Forces as instruments of war rather than seeing them as increasingly indispensable for whatever kind of peace may be possible. This is still a political peace which corresponds to our interests, our values and our vision of what the international system should be.

We must stop applying the rhetoric of the «soldiers of peace», implying by contrast the «bad» soldiers of the cold war, who were those who kept Italy firmly anchored to the West. Both are or have been soldiers of the Italian Republic, and that is all.

We must abandon the rhetoric of humanitarian patriotism and our fantasies of how Italy differs in some way from the rest of the West, fantasies in which can be heard the echoes of all the messianic and megalomaniac temptations of both Italy's colonialism and her missionarian attitude towards the Third World. Such rhetoric would like to give Italy a universal mission in the name of a moral primacy which nobody has recognized but which tends to transform the Foreign Ministry into a UN agency and the Defence into a branch of the International Red Cross.

We must stop seeing Italy in an ambiguous position between, first, East and West and now between North and South with «natural» mediating roles which no one has asked of us and which we have neither the material nor the cultural and moral weight to perform.

Italy's position in the West and with Western values is an established fact, and has no longer the need of the mediation of Atlanticism, anti-Fascism or anti-communism. National-neutralist tendencies do not exist in Italy, or are negligible, nor is there any destabilizing desire in the regional picture, not even on our eastern borders. Of this our allies must be certain and should be guaranteed. The problem lies not in Italy's belonging to Europe and the West but in what role the country effectively intends to perform in Europe and in the West.

But having a role means defining interests, priorities and, possibly, as indicated by Carlo Maria Santoro, preferential geopolitical directions and areas of interest.

We should, by the way, criticize the general aspiration to «having an international role» in itself. In reality, this transforms the aim into a means and leads to a mere «lunch presence diplomacy» that disguises the lack of a foreign policy. «Being there» is not an end in itself. The «role» is secondary to the interests to be pursued. We belong to the European Union not so as to bring about European unity but to protect our interests better through common action

aimed at achieving single, common goals, not only that of having Europe as a benefit unto itself. Whilst a Europe of Nations is acceptable, a Europe of the kind proposed by German geopoliticians in the twenties and thirties would certainly not be. In this framework it can occur, in fact, that we take on a role (initiative, break, balance, mediator, etc.) but there is no sense in clinging to such a role at any cost.

The assertion that general European interests exist which differ from national interests (which, moreover, cannot be debated or controlled by the public) tends to diminish the weight of Italian participation in the International community or, more correctly speaking, in the world. At most, one could talk of «wider» national interests which are congruent with those of our European partners after having agreed on these or, rather, haggled even strongly over them as all national representatives should do, be they politicians, diplomats or members of the Armed Forces.

Defining Italian national interests should represent a clear duty on the part of those who wish to govern. Not to do so would mean ignoring one's responsibility and limiting the control of both the opposition and the voters over government action in foreign policy.

In such a manner we produce precisely that «disinterest» on the part of the public and the political powers about which we so ritually complain, but which is frequently mentioned in justification of the routine bureaucratic and diplomatic nature of foreign policy decisions. In order to overcome this, it seems to me essential that we recover the meaning of «national interests».

This study is in four sections. In the first the concept of national interests is examined and, in the second, that of security. In the third section I examine the problem of Italy's position and international role following the end of the bipolar world both within and outside our country. In the fourth section, I outline a hypothesis as to what could be the national interests of Italy and those of its security. These latter, I hasten to add here so as to avoid any misunderstanding, are not autarkic but should be considered in the context of western and international security. A sketch will also be given of the characteristics which institutional, intelligence, operative, economic and, in particular, military means should consequently have in order to satisfy the requirements of such interests of the current international context.

NATIONAL INTERESTS

WHAT IS AND WHAT IS NOT A «NATIONAL INTEREST»?

States still represent the fundamental elements in the current international system. This is reaffirmed also in the document *An Agenda for Peace* by the Secretary General of the United Nations. They constitute, therefore, a *prius*; they are where politics happen. They allocate also authoritatively values, projects and objectives. It is, in fact, within states that consensus is formed and the democratic participation of citizens finds expression. In an ever «narrower», «fuller» and «interdependant» world, the definition of one's own national interests must, of necessity, take into account the national interests of other states. But the national interest constitute a logical priority of any foreign policy or any form of presence in international organizations.

National interests express the wider choices of foreign policy aimed at guaranteeing the prosperity and security of the citizens and maintaining the values and world view that a state wishes to assert either in cooperation or in competition with other states.

Deriving from the definition of Italian national interests – for example, European integration or stability in the Mediterranean – we have the objectives, planning and organic management of the entire foreign policy, of which security is a part, contingent decisions in times of crisis, emergency or conflict, and the «genetic» planning of necessary means.

These last cannot be defined in abstract terms but must be seen in relation to objectives that we intend to achieve. At the most, if the politico-institutional system were not capable of dealing adequately with Italian participation in military intervention abroad, it would even be preferable not to have rapid intervention forces so as not to be obliged to intervene, in a secondary role, by the pressure of the international community or our more powerful allies. This, in a certain sense, is what Germany and Japan have done so far, hiding behind a debatable constitutional veto on the employment of their forces abroad.

The pursuit of national interests, therefore, does not in any way imply militarism, autarchy, neutralism, nationalism, overweening ambition or imperialism. It conflicts with neither multilateralism nor participation in temporary or permanent alliances. It does not exclude the possibility of creating supranational institutions which, however, are to be considered such only if they have the formal and substantial legitimacy with which to allocate forcefully values, objectives and policies. The defining of national interests is

an essential element in giving unity to foreign policy, that is, to the system of international relations of one state and which, within that state, represents the basis for the preparation of how and with what means this should function.

Clearly, the definition may be more or less explicit or implicit: a degree of ambiguity is always necessary and this will be greater in long-term planning than in the management of foreign policy. It would be extremely difficult to reach an agreement if one's own interests were defined in such detail as to render them inflexible and, therefore, non-negotiable. In the case of serious contrasts with other states, this ambiguity becomes a factor of power given that it leaves the adversary uncertain as to one's aims and moves. Even within alliances a limited unpredictability, in certain areas, can represent a means of increasing one's own weight as, generally, can one's dependability. Studies on this subject abound. National interests vary from year to year and from administration to administration. What they really are may be deduced by interpreting the constant factors, by logically connecting these and by examining the power relationship and decisions taken in economic or military policy.

An analysis of this kind reveals that, during the Cold War period, Italy pursued very clear, precise and constant national interests in terms not only of the broader choices (democracy, free market, Europe, the Atlantic Alliance etc.), but also in variances with respect to the interests and policies of her most important allies (Mattei: *mini-ostpolitik*; a low profile not so much to keep hands clean as to keep them free; Libya; Sigonella; etc.). This so as to exploit opportunities for freedom of action in the world with the aim of increasing our weight in Europe and the Atlantic Alliance, priority areas of our international presence.

The basic problem is that of the debate, analysis and internal explication of the aims being pursued in such a way as to define them, this time very clearly, for diplomats and whoever else represents and works for the state in international meetings. These must know what is wanted, what strategies to adopt to achieve these aims, how far they may go or how much concede in negotiations in which higher principles are not under discussion but, rather, interests are exchanged.

To a certain extent, it is inevitable and, perhaps, for the best that national interests are implicit; but we have gone too far, to the point that we have actually lost sight of them. To some degree they must be rendered more explicit and each question, great or small, must be discussed, above all in terms of national interests. This must be made very clear to those operating in the

diplomatic, military and economic-financial fields. Where do the interests of the nation lie: in the Balkans? In the European Union? In energetic policy? In ecology? In immigration? In a common agricultural policy? Does it make sense to pay Europe annually 1500-2000 billion lire more than we receive? The answers, clearly, are multifold; the choice depends on the scale of priority. For example, one interest lies in obtaining indemnity for Italian property in Slovenia and Croatia. But how great is this compared to other interests which could thereby be damaged? The scale of priority and consideration of interests is not fixed then, but alters according to changes in the mixture of problems and the period concerned.

It was, to a certain extent, justified not to speak of Italian interests during the Cold War. Not speaking of them, in fact, was essential to the aim of making two irreconcilable facts co-exist: membership of the western Alliance and the internal consociate situation. This phase is, however, now over. Italy can no longer be, at one and the same time, both allied and neutral, co-belligerent and non-belligerent, desirous of being present in world decision-making *fora* but against taking on burdens and responsibilities,

Italy can no longer be the friend of everyone but must clarify, first of all to herself, her interests and try to pursue them.

With the end of the Cold War and the Maastricht Treaty the *belle époque* of irresponsibility and impunity has come to an end, as the Ambassador Sergio Romano has said. Decisions must be made, including those which involve renouncing certain things and we must provide ourselves with the ability to make them. We can no longer delegate foreign policy, which consists more of many small decisions than of great choices, to others.

All the elements exist for an Italian «reawakening» to this question. In order to be involved in foreign politics and stay in the West it was necessary to reform the economy, the administration and, therefore, the internal political system. The transformations currently underway in our country are creating the basis on which Italy can become a state like the others, capable of defining its own interests without strange shows of modesty and of discussing them calmly, without indulging in passing fashions of the kind that caused us to abandon nuclear energy or to destroy the technological and industrial foundations of our defence with a policy so violently opposed to the exportation of armaments as to sometimes make one doubt whether or not there was collusion with foreign competitors.

WHO DEFINES NATIONAL INTERESTS?

National interests do not derive from external factors but from the political and therefore voluntary choices of the *élite* in power. These, it is to be understood, are limited both by the resources available or which can be mobilized in time and by the structures of the international system, that is by the divergence or convergence of one's own interests and vision of the world with those of other states with whom we interact. The choice is then limited by relative power relationships, not only in material terms (military, economic, etc.) but also in terms of image, reliability, credibility and proposal-making ability.

National interests are of a political nature and are defined by the political *élite* in power. Competition between interests always exists. One need only think of how many have intervened in defining Italian policy in the case of Yugoslavia, also at a local and corporative level. Regions, industry and parties all make foreign policy. The problem is that, with us, there is no discussion and things therefore get confused. You always see only one side of things and an overall vision is lacking which would enable us to settle sectorial visions and interests. This demonstrates a lack of a culture of government, poorly disguised by the bureaucratic reflexes of the Farnesina, or the statements by politicians responsible for the Ministry that the Italians have no personal interests. This, in the best of hypotheses, is merely a joke or case of leg-pulling. To place in doubt a national interest is not, therefore, to betray the country. Rather, it is necessary that this be done. It is fundamental to any democratic dialectic. It is the basis for that consensus which gives legitimacy to and renders functional any political project, not only at home but also in relation to other states.

National interests are, in foreign politics, what in domestic politics are called general, public interests, or for the common good. They should represent a component in any proposal or political «formula» or electoral programme. The lack of interest in foreign and security politics which was revealed in recent elections derives both from cultural inadequacies, cultivated in the period of the Cold War, and from the urgency and presumed or real priority of institutional and economic internal problems. Once the political system settles down it will become indispensable in Italy to pass from disinterestedness to interest, if nothing else because of the growing level of globalization and interdependency.

Obviously, in a state which *is* a state, that is which is based on a fundamental understanding between majority and opposition with regard to the rules of the game, there are interests which are shared by all the political parties such as guaranteeing territorial integrity, energy supplies, freedom of movement and so on. Italy's position as belonging to the West and to Europe is beyond doubt. There are, however, different options open, such as how to be in Europe and the world. A debate should be opened on these since each of them has a different impact on internal politics and on the life of the citizens.

Defining interests with the term «national» is not necessarily (as has been said) a hypocritical way of passing off as general what are really sectorial or particular interests or, even, merely ideological options. It is simply a conventional term which derives from the fact that any «political formula» in the sense attributed by Duverger, aims at representing its own values, projects and programmes as corresponding to the general interests of all citizens. If this were not the case, it would change them. The term national is fully acceptable since it obliges those who use it to reason in terms of the state and not of the corporation, group or region to which they belong.

The nation, moreover, is not a natural, organic or pre-existing entity, above the state or with its own «natural» or «divine» interests as was claimed by the organic theories of the State or postulated by the German Haushoferian school of *Geopolitik*.

The state is not merely an instrument of the nation or, as Mancini affirmed, it is not only the legal system of a pre-existing nation. The nation is, as Renan said in a marvellous expression a «plebiscite of every day», the ideological and symbolic substrata which expresses the will of the citizens to live together, the basis of the so-called «patriotism of the constitution». Nor is it true, as Albertini maintained, that the nation is «only a stratagem of the state», an ideology and a myth, basis of its legitimacy and the consensus of the citizens and also ethical point of reference for that kind of civil priesthood which is the civil service. The «nation» is not simple propaganda. It is the cultural and historical substrata of the State. There are nations without statehood which aspire to this status just as there are nations which are clearly the product of the state. In the case of Italy, as in Germany and France, both cases are true. It is for this reason that, in a certain sense, we today may overturn the statement «having created Italy, we must create the Italians». The Italians exist, we must instead reconstruct Italy, that is to say the state. Interest in foreign policy is defined as national because, on the international scene, the state tends to act as a unitary and coherent system, thus personified by the

government in power which makes use of the administrative apparatus, the diplomatic corps and the Armed Forces.

Unanimity is not necessary for a definition of national interests which, it does well to repeat, are not objective or deterministic and do not fall outside the limits or values of politics. The rules of politics apply. Those who hold power, that is the majority, govern and therefore define this power. The minority controls and prepares itself to govern, becoming the majority in the next round of elections. Attempting to find unanimity at any cost leads to immobilization of the nation.

This, it should be clear, does not mean that the widest consensus should not be sought, especially in foreign policy but also in domestic policy, nor that, once a decision has been made, the minority is no longer obliged to respect the rules of the game. In other words, it is not legitimate to sabotage foreign policy or action of the government by looking for foreign allies. The political struggle between majority and minority is not a game without prizes, especially in foreign politics. Largely overlapping interests exist which must be taken into account, not taking the internal political struggle abroad so as not to weaken the position of the «country system» on the international scene.

THE NATURE AND DIMENSIONS OF NATIONAL INTERESTS

National interests can be classified in various ways which here we will merely list, leaving to more specialized literature any eventual in-depth study.

In the first place, these interests can be classified according to their nature: economic, territorial, political, ideological. This classification obviously refers us to the aims pursued: well-being, security and assertion of one's own vision of history, the world and humanity, that is to say the values which create the basis for the coexistence and culture of each population. They mainly relate to the role which it is felt necessary or convenient to play and concepts regarding those desirable structures of the international system which it is the intention to safeguard or create through one's own action.

Secondly, national interests can be classified according to priority as vital or secondary (the recent White Paper by the French Defence defines them as «strategic»), according to their permanency as permanent or variable and, according to their size as general or specific.

Thirdly, with reference to the interests of other countries, national interests can be considered as common, complementary or conflictual. Considera-

tion of these aspects in relation to other countries is necessary for the planning of foreign policy and decisions concerning war and peace in which the state pursues its own interests. It is also of use in cooperation or alliance agreements which give weight to common interests through common policy. Alliances or, at least, multilateralism are only means of pursuing national interests more economically and effectively. These, it goes without saying, influence the definition of interests. For example where there is a pre-eminent interest, a state may give up one of its specific interests which is in contrast and irreconcilable with this general priority interest. This must, however, be a voluntary decision, on the assumption of the priority of the national interest in maintaining the alliance's cohesion as compared to other potentially conflictual interests. It is therefore entirely wrong to see national interests and multilateralism in contrast, as has recently been the case in Italy. The definition of national interests is used, finally, for diplomatic negotiations which tend to settle conflicts and conciliate partially overlapping divergent interests by «swapping» one's own interest with that of another state. Only when it reflects and expresses an effective and realistic scale of priorities for national interests can multilateralism really work or alliances achieve a high level of ability and reliability.

Fourthly, national interests can be long – or short-term. The time factor is important in politics as in strategy. There is often a contradiction between short-term and long-term interests which necessitates the exercising of difficult political choices given that political «times» vary and are generally much shorter than those of interests.

Fifthly, interests can also be indirect, that is to say instrumental in the pursuit of completely different interests. This is the case, for example, when interests have the aim of consolidating the international image of the country and reinforcing its weight, credibility and reliability. For example, the expedition to the Crimea of the *Armata Sarda* or the interventions in Somalia and Mozambique are justified by the respective needs of submitting the Italian national question to the «concerto» of European powers and of supporting Italy's request to increase her presence in the Security Council of the United Nations. There are also, lastly, «historical» interests which can be debated as much as you wish but which are, in effect, at the root of many of the current ethnic and national conflicts. «Historical rights» such as those proclaimed by the Serbs or by Iraq in relation to Kuwait (and which «*Civiltà cattolica*» itself considered legitimate), however instrumental they may seem, nonetheless have a real effectiveness which cannot be ignored by other states and can form the

basis for internal and international consensus. Interests sustained by the various deterministic geopolitical schools of thought are analogous, such as those relating to natural frontiers, vital space, *manifest destiny*, as are those mercantile theories of «sacred egoism» or the various fundamentalist religious and ideological movements which lie at the root of so many holy wars, crusades and world wars.

INTERESTS AND POWER

An interest can be considered as such only if one is capable of achieving it, that is if one has the power needed to do so. If not, then we are not dealing with interests but simply with aspirations that are unrealistically ambitious and dangerous.

The range of interests depends, therefore, on the extent of power that can be wielded. Power undergoes a weakening process with «distance», not distance in the spatial sense but psychological, historical, temporal and so on. Technology in particular informatics, telecommunications, transport and weapons systems, have an influence on the gradient of «power reduction by distance». According to sector (for example, economic and military) totally different «gradients» exist, often characterized by large gaps (the economic sector is less continuous than the security sector, for example).

A similar phenomenon of weakening, described by Boulding, affects perceptions and, therefore, interests. A tribal conflict broadcast by the media throughout the world has far more impact on public opinion and, consequently, on political decisions than another even bloodier conflict which does not receive such coverage. This, on the one hand, leaves the way open to all kinds of manipulation and misinformation and, on the other, has sometimes led to «video-politics». This provokes uncoordinated and improvised reactions which makes politicians who have taken the initiative prisoners of their own actions, creating interests based on image and an unreasonable escalation in the use of force. This effect is to be distinguished from the mere amateurism or lack of serious and systematic action which was made palpable when certain Italian politicians, interviewed by a geopolitical magazine, revealed themselves to have an exceedingly vague idea of not only human but also physical geography. With signs almost of irritation, they pushed away the map that the interviewer was attempting to show them so as to bring the discussion down to concrete terms. Instead, they limited themselves to a repetition of general

and inane banalities, confirming by contrast the old saying «God is in the details, not in general ideas».

As in the case of interests, power is also of a multidimensional nature. Among its various elements there exists a certain fungibility, such as between economic and military factors. This varies from case to case and cannot be defined in the abstract but only in relation to individual concrete cases.

Power is, first and foremost, of an institutional nature. States must be able to plan their foreign policy in an organic and coherent manner and manage crises, emergencies and conflicts. This ability is particularly lacking in Italy, characterized as it is in its coalition governments, by a worrying lack of coordination and uncommunicative relations between the Foreign and Defence ministries.

Power has also a symbolic nature. The credibility, prestige and reliability of a state and the predictability of its behaviour represent the basis for its effective weight on the international scene. These are multiplying factors of power which cannot be replaced by any amount of material, economic or military force. The image of power often plays a greater role in foreign policy than power itself. In this area also, Italy is particularly lacking, given the weakness of those of its organizations which are concerned with institutional information.

Thirdly, power presupposes the existence of intelligence capabilities. These have become still more essential in recent times given the uncertainty which characterizes the existing international system, the existence of widespread risks, unpredictable threats and the shrinking of the time factors. In this sector also, it goes without saying, we find ourselves lacking thanks also to the fact that our intelligence services have come to be seen as demonic.

Fourthly, power and, therefore, the breadth of interests, are dependant on the availability of adequate operational – diplomatic, military and economic – instruments. Here again the Italian situation is not exactly rosy.

All these shortcomings have led Ambassador Romano to claim that Italian national interests should consist principally of the preparation of means essential to Italy's international presence and actions. Only after having put our house in order may we talk of external Italian national interests.

Such a claim can be shared only in part and, one could add, at a more basic level, there is the need to recover a sense of the operational culture of the state. However, our level of power is not nihil; we must, though, live in an international system which is rapidly evolving and which could leave us on the edges also in the new international division of tasks. We can no longer delegate

our security to others as we could in the time of the Cold War. We cannot go from delegating to the United States to delegating to Europe for the simple reason that Europe does not exist: it exists as a market, not as a state.

The definition of national interests and projects is necessary also because the consensos necessary for sustaining the political and financial costs of preparation and the use of these instruments can only be acquired through the proposal of programmes, roles and aims. Finally, there is always a logical priority of the ends over the means, and of the aims we hope to achieve over the means necessary in order to pursue them. We will, in the short term, have to set ourselves modest objectives so as to measure our interests against available abilities over time, gradually extending our interests as the means to achieve them are consolidated but preparing these means specifically in relation to those objectives, that is to pre-determined interests.

NATIONAL SECURITY AND COLLECTIVE SECURITY

WHAT IS SECURITY?

The concept of security is, like those of interests and power, a multi-dimensional concept. It does not relate merely to the military dimension although, during the Cold War period, the threat of a Soviet invasion raised this aspect to pre-eminence as compared to political and non-military aspects.

Security is concerned with all threats, risks and dangers which may come into conflict with or impede the carrying out of political aims, first among which that of living and prospering in peace and affirming one's own values.

Vital security interests exist, such as one's own territorial integrity and that of one's allies, the independence of one's politics, the protection of one's own citizens whilst abroad and freedom of movement and sea lines of communication. There are also non-military threats, such as ecological or economic threats, drugs, organized crime, massive immigration, violations of international order and rights, underdevelopment etc. These are usually dealt with by the use of non-military means.

Generally, one normally tries to prevent rather than repress threats to one's own security. The availability of adequate operational means and the belief that they will be used where necessary, as well as the manœuvres of crisis management – for example, the preventive deployment of forces such as those of the United States in Macedonia – normally have a sufficiently dissuasive

and coercive effect. This means using the potential of one's available force instead of effectively employing it in order to attain dissuasive and coercive effects as illustrated by Schelling.

When prevention does not work, the use of force can be judged necessary. This is never an end unto itself but foresees a political result, that is the reestablishment or creation of a situation of peace which corresponds to one's own interests and values. Military victory has no sense in itself except in its psychological effect on the adversary's politicians. Also since it is however expensive, the minimum amount possible of violence should be used in order to achieve one's political aims. This does not mean that the size of the forces in the field should be limited. On the contrary, the larger these are, generally speaking, the less violence has to actually be used in order to achieve these aims.

Military force is not to be considered as a panacea. In ethnic conflicts, for example, military force can divide two fighting factions, as long as they have been grouped in different zones, by presiding over the strip dividing the two. It cannot, however, oblige two ethnic groups to live together who do not wish to do so. Each armed intervention has its political as well as its material costs and these must be carefully evaluated before intervention is decided upon. External peacemaking forces do not have vital interests to defend and will tolerate far fewer losses than the local ethnic groups fighting for power and survival. Political consensus for intervention can rapidly change and lead to disaster, as has happened in Somalia but as had already happened in Algeria, in Vietnam, in Afghanistan and as could still occur in Bosnia.

As Angelo Panebianco, Gian Enrico Rusconi and Carlo Maria Santoro, among others, have often pointed out, it is not possible for a country like Italy to have a foreign policy without a military policy, without adequate armed forces or, at an even more basic level, without a cultural concept of the legitimacy of employing military force in the defence of national interests and those of the international community. It is not necessary to stress this point; the majority of citizens are more than convinced as can be seen by the dignified behaviour shown on the occasion of the deaths of our soldiers in Somalia.

Everyone, however, must be convinced of the fact that, just as we cannot disarm the police in the fight against organized crime, in today's world, dominated as it is by geo-economics and interdependence, a loaded gun often carries more weight than a full wallet and that a state which does not maintain its own soldiers will, sooner or later, have to maintain those of another.

NATIONAL AND COLLECTIVE SECURITY

When common security interests exist then defence alliances or collective security systems are formed.

The former are permanent, like the Atlantic Alliance, or contingent, as was the case in the past. Permanent alliances are directed against a precise threat which involves vital, permanent and, therefore, common national interests of all the member states. Such alliances foresee the existence of military integration even in times of peace, at least at the level of systems of command. Since there is no transfer of sovereignty and, therefore, no automatism or certainty that, at the moment of danger, the states will keep to their undertakings, alliances always make provision for anti-defection or reciprocal insurance mechanisms similar to the system of the exchange of hostages practised up to modern times. In NATO, for example, the presence of a consistent amount of American air-ground forces in the forward defence of Central Europe and the deployment of nuclear weapons in Europe guaranteed the so-called strategic coupling with the United States. In the reorganization of NATO forces, a similar reassurance is not possible. A certain cohesion, however, tends to be maintained by means of the creation of multinational units and the increase in combined forces, such as the multinational AWACS units.

Security systems, such as the United Nations or the CSCE, do not foresee the existence of an adversary who has to be faced as do defence institutions. These, instead, contemplate the principles of the creation of *ad hoc* coalitions so as to oppose an aggressor who, initially, is one of the member states of the system itself.

This greatly limits the real efficiency of collective security systems which have, in effect, so far been almost ineffective. Each state has its own interests, diverging perceptions and its own evaluation of the level of acceptable costs, losses and risks.

Moreover, since collective security and stability are public goods and, as such, cannot be divided, it follows that states also benefit from it who in no way participate in its production. All states are therefore tempted to come up with the most diverse reasons for letting others act or, at least, limiting their own responsibilities unless, obviously, their own national interests are involved in the conflict. They can also be tempted to come to an agreement with the enemies of their own allies so as to obtain advantages in the long or short term.

This is what is happening in Yugoslavia, what effectively happened in Somalia and what will inevitably happen again in the future.

With the globalization of information in real time, public opinion will continue to vacillate in an entirely unpredictably manner between the most megalomaniac calls for intervention and the most defeatist desire not to take any risks whatsoever.

ITALIAN NATIONAL INTERESTS AND SECURITY IN THE BIPOLAR AND POST BIPOLAR WORLD

THE COLD WAR PERIOD

In the bipolar period the existence of a permanent threat to the vital interests of all the Western states caused politics, sometimes including domestic politics, to be considered as secondary to security or, if we wish, strategy. The system followed the elegant logic of the confrontation of blocks and the technicalities of widespread nuclear dissuasion. There was strong cohesion within the Alliance resulting from the legitimacy of its American leadership, in turn derived from the essential role of the United States in the survival of the West. War had been pushed by nuclear weapons beyond the borders of Europe. Global geopolitical visions dominated, in particular that of containment of Euroasian continental power by the «maritime» Western nations, or that of linkage, closely connected to the former concept.

Italian politics developed, as Ambassador Incisa di Camerana says, in three distinct circles. The Atlantic circle, which guaranteed our security; the European circle which gave us development; and the Mediterranean circle which gave us a degree of originality and left space for expression of our ecumenical and «third world» missionary nature, an important element in our national culture.

The Armed Forces had an exclusively static task. They were not completely de-nationalized since, on the one hand, as they were aimed principally at the defence of the north-eastern border, they were less integrated in NATO than the German forces. On the other, we have obligatory military service and therefore the need to overcome the split between majority and opposition by appealing to national concerns that could motivate the conscripts, whose political opinions clearly mirrored those of Italian society in general.

The objectives to be followed and the resulting defence budgets could be determined with a degree of certainty and by mainly technical calculations in

relation to the size of the threat, the period of warning and the extent of the frontier to be defended.

The military problem had been removed from the national culture and political debate, to some extent because it was considered irrelevant and partly because studying it in depth would have highlighted the irreconcilable contradiction between, on the one hand, Italy's place in the international community and, on the other, the ideological split between the majority and the opposition. It was not for nothing that the debate on Euro-missiles had a notable effect on the politics of so-called national solidarity and, in the opinion of some, was provoked precisely in order to reignite contrast between the majority and the opposition.

Italy's position gave it undoubted benefits, not only because of the country's strategic position in the Mediterranean but also because of the fear that it could slide into neutrality, if not the opposite block even. This guaranteed Italy the support and solidarity of the West. Italy could have contented herself with enjoying the security provided by American soldiers and tax-payers without having to pay anything in economic or political terms herself, what one could call a market price. Italy could also, as we have said, move with impunity and a lack of responsibility, cultivating Messianic ideals, the legacy of the dominant political culture against which Cesare Bablo had already warned us, condemning the tendency to claim a «primacy» or the «universal mission of the Italians». Security policy was, in effect, delegated to the United States and this explains the combination of unease and emotion caused at one and the same time by the Sigonella incident which saw us in opposition to our main ally.

ITALIAN SECURITY IN THE POST-BIPOLAR WORLD

Today the entire picture is radically different. Italy can no longer delegate to others the management of its own security policy, neither to the United States which has different interests and aims to reduce its responsibilities, nor to Europe which exists only in the imagination and in desires. Italy has lost the advantage of her position. The unification of Germany, the disintegration of Eastern Europe and the likely extension of the Community to four EFTA countries, all combine to make European integration more problematical in the fields of foreign and security policies. The disappearance of a threat has weakened the links in the Atlantic Alliance, notwithstanding the continued,

notable American presence in Europe which everybody wants also in order to maintain European balances. This reduced cohesion has not been totally compensated for by attempts to bring the role of NATO up to date with the new political-strategic situation with initiatives such as: NACC, Partnership for Peace (PFP) and the placing of Atlantic military forces and means at the disposition of the UNO and the CSCE.

Geopolitics have fragmented. The world has become multi-polar also in terms of strategy and hopes for a new world order have floundered. The United States do not intend to bear the weight of being the policemen of the world. They are moving increasingly towards not so much an impossible isolationism, given existing global interdependence, as towards the adoption of a «great maritime strategy» of the kind proposed at the start of the century by Corbett for the United Kingdom, in opposition to both the theories of continental involvement and those «naval» theories which then held sway.

In this picture, the United States would represent an «honest intermediary» and catalyzer of temporary and contingent alliances, thus progressively decreasing their foreign involvement and linking each responsibility to precise national interests rather than those of an abstract international community.

War has once again become an historical reality in Europe. From the south, the Mediterranean is overshadowed by the demographic and Islamic bombs which could constitute a threat should weapons of mass destruction become available. European integration has been halted, if not actually been set back.

In Europe differing geopolitical views are in conflict. In contrast to a Germanized Europe of «Euroregions» we have that of a Europe of States acknowledged by the Maastricht Treaty which largely takes up the project for a Europe of Nations proposed by General De Gaulle and Fouchet Plan.

On a global level, counterbalancing a French-German-Russian axis, the basis for Europe as a world power, we have British scepticism in relation to European unity, a «Europe in Atlantic sauce» as well as a re-evaluation of NATO policy. Today, uncertainty reigns. European integration has not prevented different policies arising in the varying states in relation to the Yugoslavian crisis, although it has limited opposition and avoided the growth of tension at the price, however, of inaction.

The United States have lost a large degree of the interest he had in European integration in the fifties. This can be seen in the spread of the geopolitical theories of Nicholas Spykman which, unlike those of MacKinder that formed the basis of the Truman doctrine of containment, claim that the

major threat to American security derives not so much from Russia, the heart of the Eurasian continent, as from both European and East Asian Rimlands. World stability depends on the ability of the United States to prevent these Rimlands from uniting, an event which could give rise to a global power that could compete with the United States for world leadership.

NATIONAL INTERESTS AND ITALIAN SECURITY: REALITY AND PROSPECTIVES

WHICH NATIONAL INTERESTS FOR ITALY?

This is not the place to outline in sufficient detail Italian national interests and their effects on security policy or necessary military capabilities. I will limit myself to merely indicating them as the stimulus for further study.

One may say that the principal Italian national interests are as follows:

- a. Following a process of European integration which, on the one hand, does not destroy the unity of the state and, on the other, does not exclude us from a «board» of the principal European powers. This will only be possible if we increase our weight within Europe. In the meantime, we have every interest in maintaining a strong balancing presence of the United States both in Central Europe and the Mediterranean;
- b. Stimulating a Mediterranean political dimension both of Europe and of the Atlantic Alliance so as not to be excessively burdened by problems of underdevelopment, stability or security in the area and thus, to a certain extent, compensating for the attraction which Central-Eastern Europe is exercising on the European Union and on NATO;
- c. Avoiding a situation in which the extension of Europe or of NATO involves only the Visegrad countries, thus marginalizing the Balkans and South-East Europe and isolating Turkey;
- d. Protecting our interests in Libya, Egypt and Turkey, the link with oil resources in the Caucasus and in Central Asia;
- e. Guaranteeing our full participation in G7 and, possibly, in an enlarged UN Security Council (but is this worth it?) by continuing to participate in international missions aimed at maintaining stability and peace;

- f. Avoiding a total absorption of the Balkans, Central Europe and the ex-USSR by Germany by extending Italy's presence/influence in competition/cooperation with Germany's and trying to obtain support for our actions from the other Western states;
- g. Maintaining open relations with the Maghreb but avoiding being caught up in its internal problems or taking sides th any one of the factions fighting for power;
- h. Stimulating the integration into Europe of Italian high-tech industries, such as those in the defence sector. However, should our European partners dictate excessive conditions, Italy should not hesitate to attempt to extend its cooperation with the United States and Japan, possibly even in conflict with European cooperation;
- i. «Ending» as soon as possible the legal suit with Slovenia and Croatia so as not to damage our cooperation with those countries and continuing to protect adequately those minorities and those «historical rights» of Italian culture in Istria and Dalmatia which we cannot abandon;
- l. Coordinating economic and fiscal policy on a global and not merely community scale by modifying also those strategic priorities established to date: no longer supporting the impossible objective of the standards of Maastricht but, awaiting and in anticipation of a revision of the Treaty, relaunching production and employment;
- m. etc. etc

Each interest which, whilst general, should be clearly outlined so as to constitute guidelines for foreign policy, should derive from more contingent and specific objectives enabling diplomatic activity to negotiate an «exchange of interests». For example, in an entirely simplistic if not imaginative way, one could think of an agreement with Germany on the East to compensate for a German support for the Mediterranean area and the Balkans.

A similar consideration in an interministerial picture could thus render explicit the component factors – military, economic, cultural, etc. – of actions to be performed so as to achieve these interests; in particular, the qualitative and quantitative structures to be pursued by the Armed Forces in the context of alternative medium and long term resources.

The areas of Italian national interests are now basically threefold: European, Mediterranean and global. In Europe, the changes which have occurred in the last few years have shifted Italy's geopolitical centre towards the north-east, from western to central Europe. As a result, the problems of relations

with Germany have become crucial, as has cooperation with this country for the stability and development of eastern Europe, rich in both human and technological resources at low cost. Exploitation of these resources is essential to the reinforcing of our economy in its competition with South East Asia which will be extremely difficult.

The Mediterranean context no longer represents a realistic opportunity for the kind of Italian development which could increase our weight in Europe, which, after all, is that which counts. The attraction of Africa, historical curse of Italy's nationalism and colonialism at the end of the nineteenth and start of the twentieth century, risks absorbing too many of our economic and military resources and involving us in unsolvable problems. Some, in particular the Ambassador Incisa, convincingly maintain that Italy should shift her attention from Africa to Latin America which would appear to offer more promising opportunities for development. Moreover, the presence of millions of citizens of Italian origin should be an element in favour of a relaunching of interesting economic and cultural relations etc.

The Mediterranean, rather than representing a bridge would become a barrier. This clearly would not be hermetically sealed given the importance of Italian interests in Libya, Egypt and Turkey, but Mediterranean and African policies would no longer be ruled by a missionary spirit but by rigorous evaluation of the possible benefits, costs and risks they would represent for Italy.

As far as world policy is concerned, Italy should perform above all the role of «mercantile state», fully re-evaluating the global policies of pre-unification Italian states, especially the maritime republics. In a certain sense, Italy should follow a foreign policy similar to that of Japan, aimed, that is to say, at the development and support of commerce without limiting ourselves to a purely neo-mercantile vision of the new field of geo-economics. The minor overall importance of military force in the post-bipolar world and the greater economic weight of Italy clearly represent a favourable element to be exploited. Instead, we must firmly distance ourselves from a foreign policy which deals in those generalized universal values that, in the past, provided a convenient smoke-screen behind which amateurism, inability, improvisation and disorganization could hide.

The government should define its interests more clearly and make the effort to involve public opinion in the debate on foreign policy. It could find itself facing difficult choices should contrasts arise between Germany and the United States, especially if the former was attracted excessively to Mitteleuropa

and the more western of the ex-Soviet republics. In this case, above all, the costs of foreign policy and Italian security would inevitably rise and could not be confronted without strong internal consensus. Only in this way could we reduce the danger of brutal wavering between interventionist furor and the inability to run risks and the eternal attempts to mediate between the proposals of others in the absence of any ability to come up with our own.

THE CONSEQUENCES OF NOT DEFINING NATIONAL INTERESTS

Here I will merely list the consequences since they have been fully dealt with in the previous sections:

- a lack of political responsibility and, therefore, of democratic control;
- a waste of resources (including those of credibility and «image») in useless initiatives;
- a reduced impact of Italy on the international scene and reduced ability to uphold her interests;
- a lack in coordination between various policies, for example between fiscal and foreign trade policies in favour of exports; between foreign investment and a reduction in unemployment; therefore, a lack of control between the various sectors and a limited understanding by those responsible for one sector of the needs of the others. Without the means to discuss and clarify these together, areas of interference cannot be identified. This is also exacerbated by the partition of responsibilities by subject, rather than geographical area currently existing in the Foreign Ministry organization;
- duplication of conflicting and uncoordinated foreign policies; a levelling effect compared to previous and historical constants;
- a reduced ability to plan for the future; reactive, improvised and not strategic decision-making;
- vagueness and lack of effectiveness;
- greater vulnerability to media campaigns, often if not always directed by particular interests;
- a tendency to level out to the lowest common denominator;
- greater space: for lobbying, for a patronage system, (for example in the destination of personnel to lucrative and prestigious posts as Italian representatives abroad or in international organizations), for overween-

ing ambition, for ideological stances, for «being present», and for «go-getting» pseudo-decisional stances;

- a prevalence of regional interests and views over national ones;
- the use of foreign policy in favour of internal political competition in terms both of action (for example, aimed at weakening the government) and of omission (for example, not using the potential of the Italian communities abroad for fear of damaging one's own political position in Italy).

SECURITY POLICY AND THE ARMED FORCES

Security policy should be adapted to foreign policy, in relation to which it should have a subordinate function. Foreign policy will not bow down to the logic of security policy as occurred in the bipolar world. The Armed Forces will no longer have to perform the static task of defending the territory in the context of collective dissuasion of the Alliance under American leadership. They must guarantee an adequate presence of our country in western or international foreign interventions aimed at the solution of crises and conflicts, as well as protecting the maritime flank of the peninsula and the territory against threats deriving from the proliferation of missiles and weapons of mass destruction. They must be capable of acting also in a purely national context in the case of minor crises, such as the intervention in Ruanda to save the lives of national subjects, and must also ensure a qualified presence in the various tasks which they may be called on to perform, from providing international observers to intervention in cases of natural or technological disasters, both at home and abroad.

Qualified does not only mean of an equal quality as those of other European Armed Forces. It also means polarized into those sectors which are most lacking in international interventions, above all light infantry units and systems of command, control, communications, surveillance and target acquisition. All forces must possess full strategic and tactical mobility and be capable of very rapid deployment. They must, therefore, possess total operational readiness. The knowledge of languages will represent one of the most important indicators of readiness for the Armed Forces to perform their new tasks.

It is far more difficult to determine the dimensions that the Armed Forces should have. The quantitative definition of force goals can no longer be purely

technical as in the times of the bipolar world. Foreign intervention is not the result of an obligation but of an autonomous political choice. It is, in a certain sense, optional, deriving from the role which Italy decides to play as a result of her national interests. The control of frontiers and air and sea space cannot be abandoned, nor can the monitoring of the strategic situation in areas considered of critical importance for security, the defence of the territory against missile attacks, the defence of the freedom of the seas and strategic supply, the availability of special forces for the rescue of Italian nationals abroad or the ability to reconstitute the main defence forces through mobilization in the albeit remote possibility of a new land threat to the national territory.

But to these irremissible requirements must be added effective participation in multinational missions.

Given our membership of the Alliance and our interest in active participation in European integration, one could presume that the Italian ability for external military intervention should be in the range from half to two-thirds that of other principal European countries. Clearly, one cannot do everything immediately. Time and rigorous planning will be needed and the necessary resources must be supplied. A technological and industrial military policy will also be essential to enliven the industrial base weakened by a reduction in orders, the block of exports and the lack of stimulus for that qualitative improvement which can only lead to international competition or cooperation.

CONCLUDING REMARKS

In order for such an ability to be meaningful, that is, to be of concrete use to the nation, greater general cooperation is needed, above all between the Foreign and Defence Ministries, but also between the Ministries for Foreign Trade, Finance etc. in such a way as to prevent our efforts and resources aimed at intervention from being rendered largely useless, as happened in Somalia, in Albania and in Mozambique. This could only occur if our interests and the aims of national foreign policy are clearly defined and each intervention is seen in an organic and coherent overall political context with precisely evaluated priorities.

In order to achieve all this, as already suggested – apart from internal restructuring of the country, the reacquisition of a sense of the state, recognition of the legitimacy of using force in order to protect national and collective

interests and the preparation of institutional organizations and operative and intelligence means – we must recreate the cultural conditions that serve as both the premise and the stimulus for serious debate of both foreign and military policy. We must abandon the empty ambition of ecumenical debates on the different nature, the primacy and the mission of Italy in the world. We must instead adjust our efforts and resources, costs and risks to contingent aims deriving from the rigorous pursuit of national interests and their priorities in the context also of those political resources that can be dedicated to foreign policy.

This is a task which is also a civil and, without being rhetorical, patriotic duty of diplomats and the members of the Armed Forces. It must also involve the academic world, media operators and teachers, who have so far shown too little interests in real problems, in the essentials and perspectives of foreign policy and national security and their impact on the growth of prosperity and cohesion within the «Italian national system».

Carlo Jean

RUSSIA AND NATO

Theses of the Russian Council on Foreign and Defense Policy

O presente artigo foi seleccionado para publicação, com a concordância do autor, a quem é devida uma palavra de reconhecimento, nomeadamente, pela tradução para inglês que elaborou a partir do seu comentário em língua alemã, expressamente para a revista Nação e Defesa.

Resumo:

Na primeira parte do artigo faz-se uma análise e comentam-se as teses que foram objecto de discussão por um grupo de altas entidades russas – políticos, investigadores e jornalistas – que se reuniu no «Council on Foreign and Defense Policy», em Maio do corrente ano. Na segunda parte do artigo são as referidas teses apresentadas em detalhe incluindo-se, no seu final, a relação das entidades presentes e os cargos que desempenham.

Fundamentalmente, aponta-se a discordância quanto ao alargamento da NATO no sentido da Europa Central e de Leste, e a intenção de estabelecer o diálogo com os Estados membros da Aliança, a fim de evitar uma nova confrontação no relacionamento com a Rússia.

Dr. Christoph Royen
Stiftung Wissenschaft und Politik
D-82067 Ebenhausen/Isartal

RUSSIA AND NATO

Theses of the Russian Council on Foreign and Defense Policy

– Comments by Christoph Royen –
[Prepared for «*Nação e Defesa*», November 15, 1995]⁽¹⁾

The enlargement of NATO with regard to Eastern Central Europe, even more so to the three Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania, encounters, by now, a broad front of resistance in Moscow. However, the theses «Russia and NATO», published in June 1995⁽²⁾ by the «Council on Foreign and Defense Policy» (Sovet po vneshney i oboronnoy politike [SVOP]), merit particular attention. The Council, initiated in 1992 by Sergey Karaganov, Deputy Director of the «Institute of Europe» of the Russian Academy of Sciences and Member of the Presidential Council, unites important representatives of Moscow's foreign policy elite, i.e. politicians, researchers, and journalists. Two earlier general evaluations of Russia's foreign policy, which were presented by the Council in 1992 resp. in 1994⁽³⁾, had aroused considerable attention, in particular because of their criticism directed at Foreign Minister Kozyrev. The present theses focus more narrowly on the actual discussion of NATO's enlargement.

Western observers and participants in the discussion should become acquainted with the theses. Therefore this contribution to «*Nação e Defesa*» is augmented by the original Russian text's English translation distributed by the Council in Moscow. The translation corresponds exactly to the Russian original.

⁽¹⁾ Based on the original German version: Christoph Royen, *Russland und die NATO: Thesen des russischen Rates für Aussen- und Verteidigungspolitik (SVOP) - Kommentar und Wortlaut*, unpublished short analysis of the «Stiftung Wissenschaft und Politik» (SWP-KA 2912), Ebenhausen, July 1995.

⁽²⁾ *Nezavisimaja Gazeta*, nr. 89, June 21, 1995, p. 2.

⁽³⁾ *Strategiya dlya Rossii* (Strategy for Russia), in: *Nezavisimaja Gazeta*, nr. 158, August 19, 1992, pp. 4-5; *Strategiya dlya Rossii* (2) (Strategy for Russia [2]); in: *Nezavisimaja Gazeta*, nr. 98, May 27, 1994, pp. 4-5.

The authors and signatories of the document emphasize their intention to engage in a dialogue with partners in the member-states of NATO as well as in Eastern Central Europe⁽⁴⁾ in order to avoid a new confrontation in the relationship with Russia. Nevertheless, it appears warranted to introduce the Council's text by some critical remarks and comments to draw attention to the questionable and debatable elements of the theses.

COMMENTS ON THE THESES OF THE RUSSIAN COUNCIL ON FOREIGN AND DEFENSE POLICY (SVOP):
«RUSSIA AND NATO»

With its theses the Council on Foreign and Defense Policy aims to prevent a NATO decision to enlarge, or hopes to contribute, at least, to NATO's postponement of a decision for another four or five years. This particular time frame occurs several times in the document, but without an explanation why the authors - despite their basic disapproval - select just this specific period. Another recurrent element of the text consists in the assertion that Russian society rejects NATO's enlargement and, hence, that enlargement would merely serve anti-Western and anti-reformist forces in Russia's political spectrum (1.3.2., point 3 / 1.3.4., point 1)⁽⁵⁾. This assertion has become a Russian standard argument since the presentation of the «Primakov Report», in late 1993⁽⁶⁾, despite some surveys suggesting rather plausibly that many Russians worry more about how to feed themselves and their families than about foreign policy problems⁽⁷⁾. Apparently, the Council expects to influence President Yeltsin to adopt the theses in a policy statement as the official Russian view (2.3.8., par.2), thus reducing the competence of the criticized Foreign Ministry (2.2.6.) under Andrey Kozyrev. In this context it is suggested (2.3.1., par. 2) to set up a special body directly at the presidential staff, that would work out and

⁽⁴⁾ This author uses the term «Eastern Central Europe» for the four members of the «Visegrád group», i.e. Poland, Czechia, Slovakia, and Hungary. The SVOP-document, instead, uses throughout the entire text the term «Central and Eastern Europe (CEE)» which seems to comprise all former Warsaw Pact countries, except East Germany.

⁽⁵⁾ References in brackets refer to the enumeration both in the Russian original and in the English translation.

⁽⁶⁾ Cf. *Izvestiya*, November 26, 1993, p. 4; *Nezavisimaya Gazeta*, November 26, 1993, p. 1/3. Evgeniy Primakov is the director of the Russian External Intelligence Service (*Sluzhba Vneshney Razvedki*).

⁽⁷⁾ According to surveys conducted by the respected Russian sociologist, Igor' Klyamkin, people in Russia hardly care even for developments within the «Commonwealth of Independent States» (CIS); cf. *integratsiya nachinaetsya «snizu»* (Integration starts «from below»), in: *Delo*, nr. 30, July 1994, p. 1-2.

coordinate policy. This body, in turn, should have a special division for European Security and NATO policy.

Among the many signatories, whose consent⁽⁸⁾ with the theses is not surprising (among others Aleksey Arbatov, Aleksandr Konovalov, Andrey Kortunov, Evgenly Kozhokin, Vladimir Lukin, Sergey Rogov, Vyacheslav Nikonov, Aleksey Pushkov, Pavel Zolotarev; also, for example, Oleg Bogomolov and Vitaliy Zhurkin), are also Dmitriy Trenin, who has expressed more than once a different view⁽⁹⁾, and Sergey Jushenkov, who recently, too, had argued in an more differentiated way⁽¹⁰⁾.

Below those passages of the SVOP's text will be adduced, which deserve special interest. Some of the points have not been raised before.

I.

In the first section defining Western, as well as East Central European and Russian interests, one finds an intriguing characterization of Germany (1.1.1., par. 5), for which NATO extension to the East is

«the proper form of a German zone of influence in the region».

However, in a certain logical contrast to this statement, the authors claim (1.2.2., point 3), the East Central Europeans hope

«to partly counterbalance the dominating role of Germany in the region through membership in a common alliance».

In another passage (2.2.1.) we read, the argument of the advocates of enlargement

«is morally rewarding: NATO should respond to the pleas of Central and East European countries which have suffered the most from the 'Yalta politics' and the Cold war».

(⁸) In an accompanying note the editors of the theses explain (see below pp 155) that in addition to the members of the Council also some experts invited as guests have signed the document, but that not every signatory necessarily identifies himself with all the passages of the text.

(⁹) *Budet li NATO rasshiryat'sya na Vostok* (Will NATO Enlarge towards the East?), in: *Novoe Vremya*, nr. 43, October 1994, p. 18-20.

(¹⁰) *Integratsiya s NATO – blago dlya Rossii* (Integration with NATO – a blessing for Russia), in: *Novoe Vremya*, nr. 23, June 1995, p. 22. Jushenkov, who is the Chairman of the Duma's Defense Committee, argues for an «associated» NATO-membership of his country.

But instead of thus explaining the fundamental interest of the East Central Europeans correctly and adopting the idea of a special historical responsibility of Germans and Russians for the sufferings of «Zwischeneuropa» [= «Europe in between»], the quoted passage merely serves to qualify it as a minority opinion. The position of the East Central Europeans is additionally devalued by giving (1.2.2., point 2) as one of their reasons to seek NATO membership,

«hopes (almost certainly futile) to come closer to the main goal, that is the EU membership, through membership in NATO».

The EU member-states, on the other hand, which are not interested in the enlargement of the EU, would offer the East Central Europeans NATO membership as a sort of «compensation» (1.1.1, par. 7) [this explanation, to be true, is also to be found among various American opponents of NATO's enlargement].

The authors criticise (1.2.2., point 1)

«an almost complete negligence displayed by the Russian diplomacy in [the Central and East European] region»,

that

«the new Russia ... could not change the negative image that 'she had inherited from the USSR»,

and maintain (2.1.7),

«Russia is interested not in control, but in good-neighborly relations with these states».

They declare even⁽¹⁾ (2.3.2., par.1, point 3), Russian policy should find,

«compromises that would as much as possible meet the interests of the countries of Central and Eastern Europe».

However, traditional Russian-Soviet security thinking is revealed in the theses (1.3.4., point 4) that the:

⁽¹⁾ Somewhat difficult to reconcile with this resolve, however, is the passage, where the authors insinuate that «a small part of the political elite, as usual, is looking forward to high ranking and well-paid posts in NATO structures» (1.2.2., point 7).

«elimination of the belt of *de facto* neutral, and as a rule, weakly armed states which has taken shape in the center of Europe following the demise of the Warsaw Pact, will deprive Russia of a major advantage achieved by her sorting out of the Cold war: this will ... also revive fears».

The quintessence, therefore, is contained in the following passage (1.2.3.):

«Russia does not consider these countries' membership in NATO as an optimum and well-balanced response to their anxiety: in this case, security of the countries of Central and Eastern Europe will be achieved at the cost of security interests of Russia.»

Yet, as in all other available Russian statements until now, also the Council's theses fail to provide plausible scenarios which would explain potential dangers in order to open an honest discussion with NATO on how to meet understandable and reasonable Russian concerns.

Equally ambivalent appear the SVOP's remarks concerning the three Baltic states⁽¹²⁾. On the one hand (2.3.5.4.) we read:

«Initiating and promoting rapprochement with the Baltic states is of extraordinary importance. As a far more powerful country, Russia can afford to neglect some fairly predictable, although often annoying and seemingly provocative symptoms of 'growing pains' in these states. This obviously does not mean to ignore the violation of minority and other human rights.»

On the other hand, however, the authors warn (1.3.6.):

«The wish of the Baltic states to join NATO, which will only become stronger if the Alliance extends to Central and Eastern Europe, as well as any discussions and maneuvers around further enlargement, will create a potential hotbed of real crisis in the center of Europe.»

In the description of Russia's interests the «geopolitical» argument frequently used by Russian spokesmen to claim that a foreign alliance system

⁽¹²⁾ Admittedly, as far as the Baltic states are concerned, also in the West only a few are advocating the extension of the Atlantic alliance. See however Carl Bildt, *The Baltic States Belong Inside the Line Between NATO and Russia*, in: *International Herald Tribune*, May 6, 1995, p. 6.

next to Russia's borders necessarily means a hostile alliance, is expressed (1.3.3., par. 3)⁽¹³⁾ in a particular apodictic variant:

«The West did not (and could not) find arguments which would convince the Russian society that the advance of NATO to the borders⁽¹⁴⁾ of Russia by embracing the former allies of the USSR ... would vitally serve the interests of Russia.»

The idea that NATO's eastward extension means above all the export of democratic stability to Eastern Central Europe and that it should be in Russia's own interest to have neighbors, which gain self-confidence from being members of the Atlantic alliance, thus is brushed aside.

Further we read (1.3.4., point 2) – though hardly tenable from the position of international law⁽¹⁵⁾, that the West's decision to enlarge NATO

«contravenes an obligation, that went without saying [*in the Russian original: samo soboy razumevshikhsya obyazatel'stv*], not to enlarge the Atlantic Alliance after the Soviet Union gave its consent to the reunification of Germany».

II.

The second part of the SVOP theses, containing recommendations, starts with those policies which should be *avoided*. In this context the authors – while criticizing official government representatives which early in 1995 had created the impression, Russia was ready to seek a compromise – postulate (2.1.2., par. 1):

⁽¹³⁾ In the Russian original par. 4.

⁽¹⁴⁾ As long as NATO's extension is limited to Eastern Central Europe, Russia would be bordering on extended NATO territory only with Poland in the exclave of the Kaliningrad (former North-Eastern Prussia). In this context, one should be aware of recent Russian announcements to fortify the *Kaliningradskaya oblast'* into a bastion of Russian military power.

⁽¹⁵⁾ Already in his unpublished letter to the governments of four major NATO countries in September 1993 President Yeltsin had argued, «the spirit» of the Two-plus – Four Treaty on Germany's Reunification of September 1990 with its limitations for NATO activities on East German territory «precludes any eastward extension of the alliance»; cf. the unofficial translation of Yeltsin's letter in the Czech daily *Mladá Fronta Dnes*, December 2, 1993, p. 9. However, such a fundamental restriction of NATO's freedom can never result from the interest of only one of the contracting parties nor from a mere conversation with other parties. After all, Gorbachev at that time did not even think of a dissolution of the Warsaw Pact and therefore just did not bother to preclude NATO's future expansion to other Soviet allies, like Poland, in written form. Cf. Vladimir Simonov. Gorbachev i NATO (Gorbachev and NATO). in: *Delovoj Mir*, May 27, 1995, p. 7.

«Official or even semi-official talks on ‘compensating’ Russia for NATO enlargement should be avoided at all costs. Such talks would only make an impression of Russia’s consent to enlargement ... Nearly all kinds of ‘compensation’ will most probably anyway be given to Russia in case of enlargement».

Therefore the authors emphasize (2.1.3.):

«Russia should not yield to pressure of proponents of enlargement, that aim to gradually involve Russia into cooperation with NATO without giving firm guarantees that at least the actual decision on enlargement will not be taken in the next 4 or 5 years.»

Thus, the authors of the theses clearly are concerned with closing the ranks at home in a broad front of opposition to NATO enlargement. This emerges also from the following sentence (2.1.4., par. 1, point 1) which at the same time – though unintentionally – reveals, that the stereotype insistence on dangers Russia must connect with NATO’s enlargement, are hardly based on objective reasons:

«It is unrealistic to hope that the development of Russia-NATO cooperation can go in parallel with the enlargement of the Alliance: firstly, all attempts to enhance cooperation make the enlargement much easier, since they implicitly remove the problem of Russia’s objection.»

Consequently, the SVOP authors maintain (2.1.4., par.4)⁽¹⁶⁾, that the «Partnership for Peace» programme

«can play a positive role only in case it substitutes NATO enlargement».

Compared, though, with some of the most radical Russian voices a realistic admission is contained in the following admonition (2.1.6.):

«Speaking of possible countermeasures, we should not bluff and claim to undertake such unrealistic and costly steps as massive buildup or re-deployment of conventional forces. High-priced military countermeasures can only finally undermine our economy.»

⁽¹⁶⁾ In the Russian original: par. 6.

Apparently, however, no bluff is intended with the consideration (1.3.4., point 8), that as the result of a decision to extend NATO,

«Russia will probably be compelled to examine the possibility of greater political reliance on nuclear 'containment' in Europe».

Simultaneously, the Council appears rather confident, where the authors state (2.2.1, par. 1):

«There is no consensus in the ruling circles of the West as regards the expediency of NATO enlargement. One can even assume that the advocates of enlargement are in minority»,

and conclude, since NATO is operating on a consensus principle (2.2.1., par. 2),

«such nature of the alliance gives vast opportunities to influence its evolution».

Hence they emphasize (2.2.1., par. 4):

«A stronger voice of opponents of enlargement largely depends on the position of Russia ... Those skeptical of the enlargement already prevail in defense ministries of most NATO countries, and in political circles of a centrist and moderately conservative kind.»

Quite openly the SVOP points (2.2.2) to particular promising fields for reinforcing Western opposition to NATO's enlargement:

«Positions of potential opponents of enlargement are particularly strong, if not prevailing, in such countries as Portugal, Spain, possibly Italy, Great Britain, France, and definitely Greece. In these countries, they fear either the drain of resources, or the decline of NATO's strategic attention to problems, which are most imminent for them, such as the threat of spill of instability from ex-Yugoslavia, instability and migration from the countries of North Africa, etc.»

Thus it is obvious that the signatories do not intend to use the time-span of the next four or five years in order to adapt Russia to NATO enlargement. On the contrary, they hope to gain the time to mobilize resistance sufficient to kill the enlargement project definitely.

III.

The concluding section «What Should Be Done» (2.3.) is largely dominated by repeating, without any new elements, Russia's favorite schemes for a European system of collective security and the pertinent roles for NATO and the OSCE (2.3.4.). For the security concerns of Eastern Central European countries the authors offer the following six solutions (2.3.6):

- (1) Bilateral security guarantees by Russia and NATO
- (2) Unilateral guarantees by NATO
- (3) Unilateral security guarantees by the United States, Germany, and other states, possibly codified as treaties
- (4) Simultaneous, although postponed, enlargement of the EU, WEU, and NATO
- (5) Enlargement of WEU in the first turn
- (6) Finally, as a last resort, enlargement of political, not of military organization of NATO to the countries of Central and Eastern Europe [i.e. the «French» model].

While the first three «solutions», above all the first, disregard the Eastern Central Europeans' and the Balts' unfortunate experiences with «guarantees» by outside forces and betray a complete lack of understanding, why these countries never again will agree to be objects of agreements by others, the fourth «solution» on first glance appears as indicating readiness to compromise. However, as we saw above, the proposed «postponement» in the intention of the authors is merely meant to lead to eventual cancellation.

It is noteworthy, that the Council (1.3.4., point 6) rejects the idea of a partnership between two defense alliances, i.e. the «Euro-atlantic» NATO and the «Eurasian» CIS,

«since Russia will be left with weak and poor allies».

With regard to the well-known problem of the «flanks» in the CFE Treaty, the theses contain the following position (2.3.7.):

«It is urgent to find ways for a unilateral or contractual solution of the problem of flank quotas with NATO countries, or at least for a temporary revision of the CFE Treaty and its conditions (until the 1996 Conference). The formal violation of the Treaty by Russia can be heavily exploited by her opponents, as well as by advocates of NATO enlargement.»

IV.

The conclusion is warranted that the number of dissidents in the Russian discussion on NATO's eastward extension is clearly dwindling. Moscow's foreign policy elites assembled in the SVOP constantly refer to the allegedly negative attitude of Russian society and criticise (2.1.5, par. 3) NATO, because «regrettably, hasty statements about the intention to enlarge the alliance have reversed the trend of NATO's image changing to the better in the eyes of the Russian public». However, the SVOP authors do not ask, whether they themselves, despite their long established high degree of familiarity with Western policy and NATO's workings, have failed⁽¹⁷⁾ to help their own society to overcome still existing prejudices against NATO and to explain the positive consequences of NATO enlargement to Eastern Central Europe and the Baltic states for a democratic Russia. By refraining from such an engagement they ultimately participate – the brutal war in Chechnya is only once (1.1.5.) mentioned as a problem – in Yeltsin's policy to cover the poor results of domestic reforms by resorting to foreign policy and to claim respect for Russia's big power status and Russian «spheres of influence».

Therefore, the governments of the Atlantic Alliance, which - together with the member-candidates in Eastern Central Europe - have declared their willingness to include Russia as partner in European security, will still have to show much perseverance and patience to engage this partner in an open dialogue.

⁽¹⁷⁾ Cf. also Poland's former Defense Minister Janusz Onyszkiewicz in an interview in the Polish daily *Rzeczpospolita*, June 22, 1995, p. 24.

Theses of the Council on Foreign and Defense Policy⁽¹⁾

1. POLITICAL CONTEXT: INTERESTS OF THE WEST, CENTRAL AND EASTERN EUROPE, AND RUSSIA

The plans of NATO enlargement by admitting a number of countries of Central and Eastern Europe (CEE), which have provoked a lively and sometimes hard debate on both sides of the Atlantic, can lead to a serious crisis in the relations of Russia and the West – in fact, to first such crisis after the end of the Cold war.

Now when Russia has outgrown her pro-Western romanticism of previous years, that hampered the establishment of a balanced partnership with the West, she is endangered by an opposite extreme: a Soviet-type rhetoric of confrontation that will infringe Russia's national interests in all senses.

The danger of isolation or isolationism is quite real. There are political groups in the West awaiting Russia's *faux pas* that could provoke a new Cold war. In Russia, too, various forces seek to provoke crisis in our relations with the outside world, so that the country would once again find herself in a malign encirclement, haunted by the «complex of besieged»: for some of them, this is the only available way to power, for others, this is the means to strengthen their hold on power with an «iron hand».

A responsible leadership of Russia, as well as the Russian society should prevent any kind of «freezing» the cooperation with the West (a «cold peace»), or pushing the country to a new military and political confrontation with the West. In the meanwhile, long-term interests of Russia should not be violated, which could be the case in the event of NATO enlargement. In this respect we should pursue a triple goal:

- to understand the others – i.e. the motivations and interests of our partners in NATO, countries of CEE and the CIS in the question of NATO enlargement,
- to understand ourselves – i.e. to identify our national interests as they apply to this issue,
- to choose the optimum parameters of political conduct for ourselves and to offer our partners mutually acceptable common solutions.

(1) See below p.155.

1.1. INTERESTS OF THE WEST

1.1.1. Underlying the willingness of part of the ruling circles in the West to enlarge NATO is a complex of varying interests. The principal one (roughly speaking, it accounts for more than a half of all interests behind the determination to enlarge) is the attempt to preserve the viability of the Atlantic Alliance, and to build up the basis for the common foreign and security policy, defined by the Maastricht Treaty. Another interest shared by all Western countries is to reinforce NATO as an instrument to keep the United States in the European system. Admission of the countries of CEE to NATO is also considered as an instrument of control over the policies of Germany in this particular region.

With its former principal goal – containment of the military and ideological threat of the Soviet Union – no longer valid, NATO entered a period of unavoidable systemic crisis. All attempts to find a new role for the Alliance («containing» the threat from the South, peacemaking, etc.) did little in terms of substituting its principal goal. In the meanwhile, there's a lack of political will in the NATO circles to start such a radical transformation of the Alliance which could place it at the heart of the new system of collective security in Europe.

Considering this, a large part of political, academic and bureaucratic circles connected with NATO and dependent on it put forward the slogan which reads «enlargement or death». According to this ideology, enlargement of the Alliance will provide it with new goals and prolong its life-term.

Such ideology is particularly strong in the United States, where the obligations under the North Atlantic Treaty are considered to be the basis for the U.S. military and political presence in Europe and the main instrument of supporting the American influence on the continent. This is of particular importance since this influence fades away, and other centers of power, first of all Germany, are on the rise.

Germany, too, has special interests in the enlargement. In Bonn, membership of the countries of CEE in NATO is seen as a proper form of the German zone of influence in the region, since the rest of the West and nations of CEE themselves will be reassured by the possibility to keep Germany at bay through the mechanisms of the Atlantic Alliance.

Beside this, according to some concepts, the EU and WEU can not be enlarged without a simultaneous expansion of NATO, although the advocates of such view do not insist on an immediate NATO enlargement.

Having learned of immense costs of pulling up former socialist economies to Western standards in the course of the German reunification, West Europeans have de facto revised the schedule of admitting the countries of CEE to the European Union. While earlier it was promised to take place by the end of the century, now it has been postponed for an indefinite period, and NATO membership is being offered as sort of a compensation to the East Europeans.

1.1.2. The countries of Western Europe, especially Germany, are also interested in reinforcing their near periphery, especially since reforms in Russia are slowing down, and the threat of instability still persists.

1.1.3. Alongside with this, there is an intention, particularly noticeable in the United States, to capitalize on the geopolitical acquisitions achieved through the «victory» in the Cold war, so that Russia, even after sorting out of the current crisis, would not be able to proportionately increase her political influence in Europe.

1.1.4. One should not dismiss the hopes of an absolute minority of Western politicians to provoke a new, let even a farcical, Cold war, in order to revive, at least temporarily, the main «organizing principle» of NATO: the premise of the «threat from the East».

1.1.5. The arguments of proponents of NATO enlargement, both in the West and in CEE, have been buttressed, and the positions of the Russian diplomacy have been substantially weakened by a number of faults on Russia's home front, first of all by the armed conflict in Chechnya, by the manner of decision-making on starting it, as well as by methods of engagement in it.

1.2. INTERESTS OF THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

1.2.1. The interest of the higher political leadership in the countries of CEE to join NATO has been to a large extent initiated and is still stimulated by the Western proponents of enlargement.

1.2.2. Alongside with this, the countries of CEE have their own reasons to seek to join NATO. One can cite a number of those:

- the desire to speed up integration into the Western community, to «return into Europe», if not through the main door, the EU, then at least through the «side door», which is NATO; finally, to fill in the vacuum that have emerged in CEE, largely due to an almost complete negligence displayed by the Russian diplomacy in this region (the new Russia, that has not made an appearance in the region, could not change the negative image that she had inherited from the USSR);
- hopes (almost certainly futile) to come closer to the main goal, that is the EU membership, through membership in NATO;
- the desire to partly counterbalance the dominant role of Germany in the region through membership in a common alliance;
- fears of Russia's and/or Ukraine's turn towards aggressive policies or internal instability in those countries; one should not also disregard plain anti-Russian sentiment;
- the wish to partially secure themselves against the possibility of an internal social unrest;
- a fairly to partially secure themselves against the possibility of an internal social unrest;
- a fairly small part of Central and East European advocates of NATO enlargement also have vague hopes that this development will provoke confrontation with Russia and turn their countries into «front-line states», with the subsequent increase in political and economic support, etc.;
- finally, a small part of the political elite, as usual, is looking forward to high-ranking and well-paid posts in NATO structures.

1.2.3. Most of these interests are understandable and legitimate, as well as the desire of countries of CEE to join NATO or any other alliance. In principle, Russia is interested in stability in the countries of the region, so that their political leadership feels relatively secure. But then, interests of Russia and the countries of CEE begin to diverge: Russia does not consider these countries' membership in NATO as an optimum and well-balanced response to their anxiety: in this case, security of the countries of CEE will be achieved at the cost of security interests of Russia.

1.3. MAIN INTERESTS OF RUSSIA

1.3.1. *The key geostrategic interest of Russia* is to preserve and develop good relations, if not a strategic alliance, with leading Western countries and their coalitions. Taking into account the present and especially the prospective geostrategic position of Russia, her economic concerns, cultural and historical traditions, our country is vitally interested in a close strategic alliance with the rest of Europe, and in a full-fledged participation in a common European system of collective security.

NATO enlargement can initiate a security process in which there will be no place for a full-scale participation of Russia. However, an effective and reliable security system in Europe is unimaginable without both NATO and Russia partaking in it.

1.3.2. The situation would be different if Russia became a full member of NATO. In this contingency, the road would be open for a real, not a declarative, full-scale cooperation of Russia and NATO. A realistic assessment of this possibility, though, attests to its low feasibility:

- firstly, NATO countries are not interested in such a development, at least until the situation in Russia becomes more stable and predictable; '
- secondly, this will be opposed by the political leadership of the countries of CEE, fearing to find themselves in Russia's shadow even within NATO;
- thirdly, one must admit that many groups of the Russian society are not ready for such a development; also, this idea is rejected by a large part of the military leadership.

1.3.3. Russia is nevertheless interested in the existence of NATO in its current capacity as a guarantor of stability in the relations along the West-West axis, and also in reforming and strengthening it as a reliable mechanism of European stability that can become one of the pillars of the new collective security architecture of the continent. The North Atlantic Treaty Organization as a defensive military and political union of democratic states is not a military threat for a democratic Russia.

However, Russia can not disregard her *other key interest*: achieving and strengthening social, political and economic stability inside the country. It is from this point of view, which is political and psychological, that NATO

enlargement contradicts Russia's national interests. The danger lies in the emergence of the feeling of military and political isolation of Russia, in the revival of anti-Western and militaristic trends in the public.

This is even more true, since the West did not (and could not) find arguments which would convince the Russian society that the advance of NATO to the borders of Russia by embracing the former allies of the USSR, speculating on the idea of «Russian imperialism», would vitally serve the interests of Russia – especially considering the fact that Russia herself is left out by expanding Atlantic Alliance.

1.3.4. It is highly probable that the decision on expanding NATO eastwards will lead to *a number of negative consequences* both for Russia and the international security:

- this can have a decisive influence and prompt such changes in Russian domestic politics that would turn Russia into a revisionist power, interested not in strengthening, but in undermining the emerging political order in Europe which does not meet her interests;
- this will radically undermine Russia's confidence in the policies of the West whose decision to enlarge NATO contravenes an obligation, that went without saying, not to enlarge the Atlantic Alliance after the Soviet Union gave its consent to the reunification of Germany, and is also in defiance of the claims of CEE countries to have no intention to join NATO after the disbandment of the Warsaw Treaty; consequently, this will not only reinforce the positions and arguments of radical anti-Western isolationists, but will also result in anti-Western evolution of even the most part of traditional pro-Western elites;
- such decision will undermine the geopolitical, as well as conceptual basis of most arms limitation regimes; everyone, including Russia, will lose: the military and political situation will become less predictable, and new channels for the arms race may emerge;
- elimination of the belt of *de facto* neutral, and, as a rule, weakly armed states which has taken shape in the center of Europe following the demise of the Warsaw Pact, will deprive Russia of a major advantage achieved by her sorting out of the Cold war: this will deepen the feeling of injustice, and also revive fears, strengthening the positions of militarists and militarist thinking on both sides;
- Russia may get an excuse and another reason to seek strategic allies, even if temporary, in the South and in the East; rivalry in Central Asia

beyond the frontiers of the former Soviet Union, and in the Middle East will intensify;

- Russia will be compelled to enhance her efforts at creating an effective system of collective security and defense in the framework of the CIS: a development which will not only deepen the division of Europe, but may entail additional extremely detrimental military expenditure, since Russia will be left with weak and poor allies;
- hard-line opponents of NATO expansion in Russia will get a chance to relate the mismanagement of domestic reform, as well as low profile of Russia in the contemporary world, to «unfairness» of the West, first of all the United States;
- in order to offset the possible increase of the feeling of vulnerability as a result of an even more drastic change of geostrategic balance, and to secure against the situation when her partners could be tempted to capitalize on this change, and she could become an object of political pressure, Russia will probably be compelled to examine the possibility of greater political reliance on nuclear «containment» in Europe.

1.3.5. If NATO enlargement takes place before a radical improvement of Russia's cooperation with the West on a broad range of issues, this will most likely further reduce the leverage of Russia in international relations, first of all in the dialogue with the West on political, economic and other issues.

1.3.6. Being a partial solution to just one problem in the center of Europe (diminishing the feeling of strategic uncertainty among the part of political leaders in CEE), NATO expansion will generate a number of much more serious problems. This implies turning the Baltic states and possibly Ukraine into the zone of bitter strategic rivalry. The wish of the Baltic states to join NATO, which will only become stronger if the Alliance extends to CEE, as well as any discussions and maneuvers around further enlargement, will create a potential hotbed of real crisis in the center of Europe.

2. RECOMMENDATIONS

2.1. WHAT SHOULD NOT BE DONE

2.1.1. First of all, we should not take for granted the idea thrust on us, that the decision on NATO enlargement is inevitable, let alone enlargement itself.

It is far from true. An active and reasonable policy can enable to defer for a long time, or even to avoid the enlargement of the Alliance.

2.1.2. Official or semi-official talks on «compensating» Russia for NATO enlargement should be avoided at all costs. Such talks would only make an impression of Russia's consent to enlargement, would pave the way for making a decision on enlargement. Nearly all kinds of «compensation» will most probably anyway be given to Russia in case of enlargement. Beside this, such talks would prompt our Western partners to store up «bargaining chips», would defer or postpone solutions for problems which could have been found in a normal diplomatic process.

Regrettably, a number of statements by Russian representatives in January and February 1995 were interpreted by the West as the beginning of talks on «compensation» and as the reason to say of Moscow's consent to enlargement, which was to the detriment of the interests of Russia.

2.1.3. Russia should not yield to pressure of proponents of enlargement, that aim to gradually involve Russia into cooperation with NATO without giving firm guarantees that at least the actual decision on enlargement will not be taken in the next 4 or 5 years.

2.1.4. It is unrealistic to hope that the development of Russia-NATO cooperation can go in parallel with the enlargement of the Alliance:

- firstly, all attempts to enhance cooperation make the enlargement much easier, since they implicitly remove the problem of Russia's objection;
- secondly, Russian domestic reaction on NATO enlargement will invalidate the possibility of such cooperation.

Unfortunately, a rather distant perspective of enlarging the Alliance already now considerably narrows the possibility for Russia-NATO cooperation, first of all due to internal Russian political and psychological reasons.

In this context, proposals to prepare the treaty on Russia-NATO cooperation are even more counterproductive, if NATO does not undertake to postpone the decision to enlarge eastwards at least for several years, in order to get the cooperation, let alone the partnership treaty, working.

As to the «Partnership for Peace» program, it can play a positive role only in case it substitutes NATO enlargement. But if the course of events leads to

a quick NATO enlargement (before 4 or 5 years), the program is destined to become void, or even counterproductive.

2.1.5. It also seems unrealistic to bark on the possibility of a quick transformation of NATO, which could have made the enlargement more acceptable for Russia in psychological, as well as military and political terms.

Firstly, NATO itself does not seem ready to undergo a radical transformation on the way from collective defense to collective security.

Secondly, the Russian public opinion is not likely to be ready to accept the enlargement of even a transformed alliance as something that is not hostile to the interests of Russia. Regrettably, hasty statements about the intention to enlarge the Alliance have reversed the trend of NATO's image changing to the better in the eyes of the Russian public.

We can also be caught in our own trap if we are told (let even with best intentions) of the decision to transform NATO, while the real transformation will be delayed, or will never take place.

2.1.6. Speaking of possible countermeasures, we should not bluff and claim to undertake such unrealistic and costly steps as massive buildup or re-deployment of conventional forces. High-priced military countermeasures can only finally undermine our economy.

2.1.7. Any statements that misrepresent Russia's intentions and interests as regards the countries of CEE should be avoided, in particular the claims «to retain them under control». Russia is interested not in control, but in good-neighborly relations with these states.

2.1.8. Russian policy towards the West should not be exclusively focused on the issue of NATO enlargement. This is just a part, although a key part, of a broader context. Preoccupation with this only problem can narrow our possibility for maneuver.

2.2. RESOURCES AT OUR DISPOSAL

2.2.1. There is no consensus in the ruling circles of the West as regards the expediency of NATO enlargement. One can even assume that *the advocates of*

enlargement are in minority. In the meanwhile, they occupy key posts in decision-making mechanisms, and they are still the most active group. Their argument is morally rewarding: NATO should respond to the pleas of Central and East European countries which have suffered the most from the «Yalta politics» and the Cold war. Finally, they managed to capitalize on the passivity of Russia's policy towards Central and Eastern Europe.

One should keep in mind that NATO is a collective organization operating on a consensus principle. Such nature of the alliance gives vast opportunities to influence its evolution.

As enlargement becomes a closer perspective, and its economic, military, political and cohesion-related costs become more obvious, the numbers of *opponents of enlargement* might grow, with their opposition getting stronger. This development can be largely prompted by debates in political and academic circles in NATO countries, first of all in the United States. Such debates can prevent a premature «political decision» on enlargement.

A stronger voice of opponents of enlargement largely depends on the position of Russia, on a sensible combination of firmness and flexibility in her diplomacy. Those skeptical of the enlargement already prevail in defense ministries of most NATO countries, and in political circles of a centrist and moderately conservative kind.

2.2.2. Positions of potential opponents of enlargement are particularly strong, if not prevailing, in such countries as Portugal, Spain, possibly Italy, Great Britain, France, and definitely in Greece. In these countries, they fear either the drain of resources, or the decline of NATO's strategic attention to problems, which are most imminent for them, such as the threat of spill of instability from ex-Yugoslavia, instability and migration from the countries of North Africa, etc.

2.2.3. In the emerging situation, Russia has an option of interacting not with an opposition (or even a marginal opposition, as was often the case with the Soviet Union), but with main groups of the ruling classes in Western countries, that consider the decision to enlarge too risky and/or too costly. In pursuing a sensible strategy of resisting the enlargement, Russia can be going not against the entire West, but in a open or concealed alliance with a large part of its ruling circles. We should not act against the West; instead, we should help it to avoid making a mistake dangerous for everyone, first of all for the West itself.

2.2.4. Enlargement is a long process that is divided at least in three stages:

- before the decision on enlargement is taken,
- after the decision is taken, during the talks on the conditions of joining NATO, during the preparation of treaties, and their subsequent ratification,
- after the ratification.

In each of these stages, there will be opportunities to «join» in the emerging problems, partaking in discussions, provoking debates, assisting in policy changes, increasing potential political costs of enlargement.

2.2.5. Russia has enough experienced diplomats and experts that can work out and pursue a flexible enough strategy. We are no longer confined by ideological dogmas, unless we invent new ones. One needs only to make proper use of the existent potential.

In Russia's ruling circles, there's an almost complete consensus as regards the rejection of NATO enlargement. Such strong cohesion is a potential advantage.

There are several dozens of people in the Russian society – politicians, experts, businessmen – that enjoy popularity and trust among ruling circles in the West. One should also take into account a broad network of contacts between public, political and business organizations.

A democratically elected parliament, too, can play a constructive role, especially if its leaders are able to agree on coordination of activities with the executive.

2.2.6. It is quite possible that despite a good opportunity to play an effective political game, Russia will not be able to use it due to disorganized mechanisms of foreign policy.

The main problem is the total lack of coordination in Russian foreign policy, both at the level of the entire executive, and within certain agencies.

Neither the staff of the President, nor that of the Security Council, have the requisite personnel and authority for an effective coordination of foreign policy.

Finally, one of the flaws in the premises of Russian foreign policy is the drastic decline in information capacity.

2.3. WHAT SHOULD BE DONE

2.3.1. The first and foremost condition of successfully implementing any strategic or tactical plan pertains to organization: *the fastest possible reform of foreign policy mechanisms*. Without this, we are certain to fail.

One should go back to the idea found in the President's yearly Message to the Federal Assembly, that is to set up a special body directly at the presidential staff, that would work out and coordinate policy. Within such body, it is necessary to establish a special division for policy towards European security and NATO.

2.3.2. *Strategic (long-term) goals* of the Russian policy should be the following:

- to break the link between NATO enlargement and the development of our partnership with the West in general, and with NATO in particular;
- to create a window of opportunity for establishing close military and political cooperation with NATO, other Western organizations, and individual countries of the West;
- to prevent the enlargement of NATO while finding compromises that would as much as possible meet the interests of the countries of CEE, as well as those countries and circles in the West that favor enlargement;
- if the enlargement nevertheless takes place, Russia should aim to involve it in a wider context of building a new system of collective security.

The *mid-term* is to complicate and defer the implementation of decision on enlargement, if it is nonetheless taken.

The *short-term goal* is to achieve the maximum postponement of the decision to enlarge, to win time for stabilizing the economic, social and political development of Russia, for overcoming xenophobic and isolationist stereotypes. This will largely enhance the dialogue of Russia and the West on a broad range of issues, and will diminish the potential negative political and psychological consequences of NATO enlargement.

2.3.3. The strategy should not be aimed against the West, let alone the countries of CEE. Instead, its key element should be cooperation with those in the West who do not want to create new divisions, new sources of conflicts, or

to turn Russia into a revisionist power; with those who fear the weakening, not the strengthening of NATO as a result of enlargement, etc.

2.3.4. Russia should emphasize her vital interest in belonging to the European (Euro-Atlantic) security system, and her determination to proceed towards creating a system of collective security in Europe that could respond to real challenges to stability, first of all those originating in South-Eastern Asia and in some regions of the former Soviet Union, and not in the region of CEE characterized by a high degree of stability.

Russia should start a concrete dialogue with the West, first of all through foreign policy and defense departments, on the criteria of transformation of NATO, having in mind its ultimate change into a political structure, the basis for a new European system of collective security.

One of the workable variants for such system is the further development of the OSCE with a view to transforming it into a UN regional arrangement, and the possible establishment of a directorate of this organization comprised of permanent members of the UN Security Council (Russia, the United States, France, Great Britain), with the addition of Germany⁽²⁾ and the representatives of main European organizations (the EU, WEU, NATO, and the CIS).

Russia should also propose other ways for creating a system of collective security in Europe, e.g. in the framework of a special treaty, or on the basis of transforming NATO into a common European system of collective security with an indispensable and immediate inclusion of Russia.

2.3.5. Russia should be prepared to a contingency in which NATO nevertheless opts for a quick enlargement and thus minimizes the possibility for Russia cooperating with it: in this case, Russia should counterbalance it by enhancing cooperation with other organizations, as well as bilateral cooperation with European powers.

2.3.5.1. In particular, Russia could already start to broaden political, as well as military and political interaction with the EU and WEU.

It is high time to begin improving interaction in the military and political field, up to preparing a number of bilateral military and political treaties with such countries as the United States, Great Britain, Germany, France, Italy, as

⁽²⁾ This can be regarded as Germany's first step towards permanent membership in the Security Council.

well as Greece, Bulgaria and Rumania. Such agreements could become the building blocks of the future new treaty on the system of collective European security, and a substantive compensation in case of enlargement.

2.3.5.2. It is necessary to finally start a sensible and friendly dialogue on military and political matters with the countries of CEE in order to alleviate their fears as much as possible, to jointly fill in the security vacuum that has emerged in this region, and to lay the ground for true good-neighborly relations in the future. As the intensity of problems in CEE will be decreasing, so will the need to enlarge NATO.

2.3.5.3. It is worthwhile to make proposals to a number of countries, in particular to Germany, France, Italy, Greece and Bulgaria, on improving joint action in the out-of-Europe regions, first of all in Asia.

2.3.5.4. Initiating and promoting rapprochement with the Baltic states is of extraordinary importance. As a far more powerful country, Russia can afford to neglect some fairly predictable, although often annoying and seemingly provocative symptoms of «growing pains» in these states. This obviously does not mean to ignore the violation of minority and other human rights.

As stated earlier, the enlargement of NATO can turn the Baltic states into a potential hotbed of a bitter crisis. At this point, preventive diplomacy is needed. Beside this, cooperation with the Baltic states is indispensable in itself.

2.3.5.5. A permanent dialogue is needed with key members of the CIS (Ukraine, Belarus, and Kazakhstan) to discuss the approach to NATO enlargement, and, in the best case, to jointly elaborate a common policy towards the Alliance, including joint counteraction to its enlargement.

2.3.6. It is necessary to put forward a mutually acceptable constructive alternative to a quick enlargement of NATO, which would take due account of the apprehensions of the countries of CEE, and of their desire to join the European structures.

For instance, this could involve the following moves:

- Bilateral security guarantees by Russia and NATO.
- Unilateral guarantees by NATO.

- Unilateral security guarantees by the United States, Germany, and other states, possibly codified as treaties.
- Simultaneous, although postponed, enlargement of the EU, WEU, and NATO.
- Enlargement of WEU in the first turn.
- Finally, as a last resort, enlargement of political, not of military organization of NATO to the countries of CEE.

2.3.7. It is urgent to find ways for a unilateral or contractual solution of the problem of flank quotas with NATO countries, or at least for a temporary revision of the CFE Treaty and its conditions (until the 1996 Conference). The formal violation of the Treaty by Russia can be heavily exploited by her opponents, as well as by advocates of NATO enlargement.

2.3.8. It is needed to give a chance for the cooperation between Russia and NATO, Russia and the West, to keep open a window of opportunity.

A policy statement of the President of the Russian Federation on policy towards NATO is highly advisable. In particular, it could be stated that Russia seeks a strategic alliance with NATO, including a contractual one. In the meanwhile, commencing and testing such rapprochement requires 4 to 5 years, during which period NATO should undertake not to make a decision on enlargement. Instead, it should interact with its Eastern neighbors in the framework of the «Partnership for Peace» program, or by other means (see above).

During this period, maximum efforts should be made to establish closer relationship between Russia and the EU.

(¹) These theses were prepared by a working group of the CFDP on Russia's policy towards NATO. It comprised a number of CFDP members, well-known experts, members of the Parliament, high-ranking officials from the foreign policy and «power» (defense, interior and security) agencies in their personal capacity. The work of the group was coordinated by S.A. Karaganov. The working group has held a number of meetings and seminars, some with the involvement of foreign experts, and generated a series of reports. The theses are indebted to articles and works of A. G. Arbatov, A.A. Belkin, G.D. Ivanov, A.A. Konovalov, A.V. Kortunov, S.V. Kortunov, S.K. Oznobishev, A.K. Pushkov, D.B. Ryurikov, S.M. Rogov, D.V. Trenin, P.S. Zolotaryov and others. The working group gives special thanks to T.V. Borisova and A.A. Belkin who organized its work and the preparation of theses.

The theses were discussed at the meeting on 25 May 1995, attended by CFDP members, guest experts, politicians and higher officials of foreign policy and «power» agencies. Following

the discussion, the theses were revised and then signed by members of the CFDP, politics and experts that agree with their main contents. According to the CFDP tradition, representatives of the bodies of the executive, including those who agreed with the contents, as a rule, refrained from signing. Those who signed the theses did so in their personal capacity. Not all planks of the theses necessarily reflect the views of those who signed the document. Rather, they reflect a broad consensus on the theses underlying philosophy.

The theses were signed by: CFDP members – **A.V. Dolgolaptev**, Deputy Chairman of the Federation Council of the RF Federal Assembly; **A.V. Fedorov**, Head of the Bureau of Special Information; **S.N. Fedorov**, Director General, «Eye Microsurgery» Center; **V.O. Ispravnikov**, Vice President of the Russian Liberal Economic Society; **S.A. Karaganov**, Deputy Director of the Institute of Europe; Member of the Presidential Advisory Council; Chairman, Board of the CFDP; **I.M. Khakamada**, Member of the State Duma of the RF Federal Assembly; **O.V. Kiselev**, Chairman, MOSEXPO Joint Stock Company; Member of the Presidential Advisory Council; **Ye. M. Kozhokin**, Director, Russian Institute of Strategic Studies; **V.P. Lukin**, Chairman, Committee on International Relations of the State Duma; **I. Ye. Malashenko**, Director General, NTV; **M.V. Massarsky**, President, Association of the Enterprise Managers; **N.V. Mikhailov**, President, VYMPEL Interstate Joint Stock Corporation; **S.A. Mndoyants**, Director General, Foundation for Development of Parliamentarism in Russia; **A.V. Mordovin**, Vice Chairman, Board of the CFDP; **A.K. Pushkov**, Director for Public Relations, Member of the Board, Public Russian Television; Columnist, «Moscow News» Weekly; Member of the Board of Editors, «Foreign Policy»; **A.M. Salmin**, Director, Russian Social and Political Center; **V.T. Tretyakov**, Editor-in-Chief, NEZAVISIMAYA GAZETA newspaper; **A.V. Tsalko**, President, Association for Social Protection of Disactivated Military Servicemen «Otechestvo»; **V.V. Vinogradov**, President, INKOMBANK; **A.P. Vladislavlev**, Member of the Board of Directors of the «AMO-ZIL», Vice President, Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; **A.I. Volsky**, President, Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; **L.I. Weinberg**, Chairman, Board of Directors of the Association of Joint Ventures Industrialists and Entrepreneurs; **L.I. Weinberg**, Chairman, Board of Directors of the Association of Joint Ventures and International Organizations; President, International Consortium «Solev», Chairman, Board of Directors of the Russian Bank of Reconstruction and Development; **I.Yu. Yurgens**, First Deputy Chairman, General Confederation of the Trade Unions; **S.N. Yushenkov**, Chairman, Committee on Defense of the State Duma; and,

A.G. Arbatov, Member of the Committee on Defense of the State Duma; **V.P. Averchev**, Member of the Committee on International Relations of the State Duma; **O.T. Bogomolov**, Deputy Chairman, Committee on International Relations of the State Duma; **S.N. Kondrashov**, Political Observer, IZVESTIYA newspaper; **A.A. Kononov**, Director, Center on Military Policy and System Analysis, Institute for USA and Canada Studies; **A.V. Kortunov**, Deputy Director, Institute for USA and Canada Studies, Director, Moscow Branch of the Russian Science Foundation; **V.I. Kryvokhizha**, Deputy Director, Russian Institute of Strategic Studies; **V.V. Naoumkin**, Deputy Director, Institute for Oriental Studies; **V.A. Nikonov**, Chairman, Subcommittee on International Security and Arms Control, Committee on International Relations of the State Duma; **S.K. Oznobischev**, Director, Center on International Security, Institute for USA and Canada Studies; **A.A. Piskunov**, Deputy Chairman, Committee on Defense of the State Duma; **V.V. Podoprigora**, Chairman, Committee on International Relations of the Federation Council; **P.G. Premyak**, Deputy Chairman, Committee on Security and Defense of the Federation Council; **K.E. Sorokin**, Section Head, Institute of Europe; **D.V. Trenin**, Section Head, Institute of Europe, Program Associate, Carnegie Endowment for International Peace; **M. Yu. Urnov**, Head of the Analytical Center under the President of Russia; **V.V. Zhurkin**, Director of the Institute of Europe; Maj. Gen. **P.S. Zolotaryov**, Chief of the Russian MoD Center for Information and Analyses.

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. CURSO DE DEFESA NACIONAL (CND96)

O XVIII Curso de Defesa Nacional iniciou as suas actividades académicas na delegação do Instituto da Defesa Nacional do Porto, com uma conferência intitulada A Defesa Nacional no Direito Constitucional Comparado, proferida pelo Prof. Doutor Jorge Miranda, em 12 de Outubro de 1995. No IDN em Lisboa, as mesmas actividades tiveram início em 6 de Novembro de 1995.

O CDN95 é frequentado por 59 Auditores (em Lisboa, contando com a participação de dois representantes de Angola, e no Porto) estando previsto o seu encerramento em 5 de Junho de 1996.

Sua Excelência o Presidente da República presidiu à Sessão Solene de Abertura que teve lugar no IDN em Lisboa, em 15 de Novembro de 1995, com o seguinte programa:

- Alocução pelo Director do IDN, Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva.
- Conferência Inaugural pelo Prof. Doutor Carvalho Rodrigues sob o tema: A Investigação na Defesa.
- Entrega de Diplomas aos Auditores finalistas do CDN95.

2. PARTICIPAÇÃO EM ACTIVIDADES EXTERNAS

UEO - INSTITUTO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA (ISS)

O Instituto da Defesa Nacional fez-se representar, pelo Coronel Jorge Duque, Chefe da Divisão de Estudos, na Conferência sobre o Ensino de Assuntos de Segurança Europeia, tendo por tema base a Política de Defesa Comum, e que teve lugar no ISS da UEO em Paris, em 26 e 27 de Outubro de 1995.

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS (CINT)

O CINT, com sede em Aveiro, organizou em Lisboa, no Hotel Penta, em 23 e 24 de Outubro de 1995, um conjunto de onze Conferência, seguidas de debate, que tiveram como tema central Magrebe: Desenvolvimento e Segurança Regional.

O Instituto da Defesa Nacional fez-se representar pelo Assessor Capitão-de-Mar-e-Guerra Luís de Medeiros Ferreira, que proferiu uma conferência subordinada àquele mesmo tema.

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS (ISCSP)

O Instituto da Defesa Nacional fez-se representar, pelo Assessor Coronel Nuno Mira Vaz, nas VII Jornadas de Relações Internacionais que tiveram lugar no ISCSP, no período de 14 a 16 de Novembro de 1995, subordinadas ao tema Maastricht: O Eurofuturo.

3. VISITAS DE ESTUDO

No âmbito do programa de intercâmbio com Institutos congéneres, o Instituto da Defesa Nacional recebeu delegações das seguintes Instituições que se dedicam ao estudo de assuntos de Defesa:

- CENTRO ALTI STUDI PER LA DIFESA
- COLÉGIO DE DEFESA DA NATO

As visitas tiveram lugar nos períodos de 9 a 13 e de 14 a 16 de Dezembro de 1995, respectivamente, e em ambos os casos foram proporcionados «briefings» que abrangeram as seguintes áreas:

- Políticas externa, económica e de defesa de Portugal, por entidades dos MDN, MNE e ME.
- Forças Armadas de Portugal, por entidades do EMGFA.
- A Organização do IDN, por elementos da Divisão de Planeamento.

A DEFESA NO MUNDO

Breve resenha de revistas, elaborada com a colaboração do Instituto Superior Naval de Guerra.

1. SISTEMAS DE ARMAS NUCLEARES

«NATO REVIEW» (NATO), de Setembro de 1995.

A missão que compete à IAEA (International Atomic Energy Agency) de verificar, no seu início, se um programa nuclear de determinado país se destina a fins pacíficos, é um elemento essencial do regime de não proliferação. As medidas de verificação – salvaguardas, conforme são conhecidas – fazem aumentar a confiança entre os países, podendo reduzir as preocupações que poderiam proporcionar motivação política para a aquisição de armas nucleares.

Embora não tenha sido detectado nenhum desvio nos programas nucleares, de qualquer quantidade significativa de material colocado sob as salvaguardas, estas, estão agora a ser reforçadas à luz das recentes experiências em certos países, tais como, o Iraque e a Coreia do Norte.

A experiência e os conhecimentos adquiridos pela IAEA poderão vir a ser aproveitados, no futuro, para verificação da proibição de testes nucleares, dos acordos que acabem com a produção de material nuclear utilizado em armas, ou de que o material nuclear proveniente das armas desmanteladas não seja encaminhado para novas armas nucleares.

«NATO REVIEW» (NATO), de Setembro de 1995

O Tratado CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) irá desempenhar um papel importante nos objectivos da não proliferação e do desarmamento. A grande diferença relativamente às últimas tentativas para negociar um CTBT nos anos 70 reside no facto de, as actuais negociações, estarem a decorrer numa base multilateral na Conferência do Desarmamento, em Genebra.

O Tratado CTBT não proibirá a posse de armas nucleares, mas os países nucleares terão de estar preparados para fazer consideráveis sacrifícios, em termos da liberdade para desenvolver e modernizar as suas armas.

No que respeita ao andamento das negociações refere-se que o seu progresso tem vindo a ser atrasado devido a aspectos legais e institucionais que se levantam.

Está prevista, no entanto, a constituição de um Conselho Executivo, responsável pela rotina do sistema de verificação, inpecções, etc. Por outro lado, o sistema de controlo internacional envolverá várias tecnologias, tais como controlo sísmico, hidroacústico, da radioactividade e dos infra-sons, estando a ser considerado, nomeadamente, o controlo por satélite.

2. OUTROS SISTEMAS DE ARMAS E SENSORES

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 7 de Outubro de 1995

A NATO prepara-se para responder às propostas da Rússia, sobre poder manter níveis mais altos de equipamento nos seus flancos Norte e Sul, do que os autorizados pelo tratado CFE (Conventional Forces in Europe) depois de ter, entretanto, destruído mais de 10 000 peças de equipamento.

Um novo plano elaborado pelo grupo JCG (Joint Consultive Group), do CFE, não apresenta qualquer alteração aos limites numéricos nos flancos, mas retira as subdivisões políticas na rectaguarda de ambos os flancos, desde que não confrontem directamente com as fronteiras sensíveis da Noruega e da Turquia. A área terrestre onde o mesmo equipamento será permitido será mais pequena. A Rússia poderá assim redistribuir o equipamento.

As reclamações da Rússia referem-se ao facto dos limites do tratado CFE terem sido negociados com a União Soviética e não com a Rússia.

Em troca das mudanças propostas agora pela NATO, a Rússia terá de

concordar com trocas adicionais de informações e de inspecções, e com restrições adicionais ao equipamento em certas áreas, medidas estas que proporcionarão segurança adicional à Noruega e à Turquia.

«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (Suiça), de Outubro de 1995

A produção mundial de minas terrestres é estimada entre 5 e 10 milhões por ano havendo cerca de 110 milhões de minas operacionais, colocadas no terreno. São cerca de 64 os países apontados como responsáveis por abandonar as minas que se encontram espalhadas pelos seus territórios, indicando-se alguns exemplos:

- O Afeganistão tem perto de 10 milhões de minas no seu solo.
- No actual conflito na Bósnia foram lançadas perto de 2 milhões de minas, subindo este número para 3,7 milhões, se incluirmos a Croácia e a Sérvia.
- Segundo a Cruz Vermelha as estradas em Moçambique continuam perigosas, em consequência do lançamento de 2 milhões de minas durante os 18 anos de guerra civil.

Consta num relatório das Nações Unidas que a proliferação de minas anti-pessoal constitui a forma de poluição mais disseminada, mais letal e de maior duração. Com efeito, as minas terrestres matam perto de 26 000 pessoas por ano e causam, pelo menos, outros tantos feridos, sendo na maior parte civis, metade dos quais são crianças. O Camboja conta com 36 000 amputados, isto é, 1 em cada 230 pessoas da sua população, e em Angola, esta percentagem é de 1 por cada 470 pessoas.

O processo de limpeza das minas é extremamente lento, estando a ser neutralizadas 150 000 minas por ano, em todo o mundo, o que é um número inferior a um vigésimo do número de minas lançadas no mesmo período. Mesmo que não fossem colocadas mais minas, a limpeza das minas existentes custaria 33 biliões de dólares e duraria mais de 500 anos ao ritmo actual.

3. ESPAÇO EXTERIOR

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (Estados Unidos), de 18 de Setembro de 1995

Assegurar a liberdade do espaço é um princípio básico da estratégia de segurança dos EUA. Tal como a liberdade dos mares, o livre acesso ao espaço e a capacidade de reforçar ou proteger os interesses nacionais são de importância fundamental para os EUA e para a sua contribuição para a estabilidade global. A estratégia de segurança nacional dos EUA está, em parte, dependente da capacidade de exercer o controlo espacial.

Tal premissa encontra-se fixada no documento NSD 30 (National Security Directive) que especifica que os EUA conduzirão as actividades no espaço que sejam necessárias à defesa nacional. Tais actividades contribuirão para os objectivos de segurança:

- Dissuadir ou, se necessário, defender contra o ataque inimigo.
- Assegurar que as forças inimigas não possam impedir o uso do espaço.
- Negar, se necessário, os sistemas espaciais hostis.
- Fortalecer as operações dos EUA e das nações aliadas.

O conceito de liberdade do espaço baseia-se na doutrina de liberdade dos mares, estabelecida em 1608 por Hugo Grotious, em resposta às pretensões de Portugal e Espanha que reivindicavam direitos exclusivos sobre os oceanos.

Grotious definiu os oceanos como uma fronteira comum de todas as nações, doutrina que tem sido reforçada pela prática ao longo dos séculos.

Europress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República • Loja A • Póvoa de Sto. Adrião
Tels. 938 73 17 / 938 74 53 / 938 71 90 / 938 71 80 • Fax 937 75 60
2675 ODIVELAS • LISBOA • PORTUGAL

