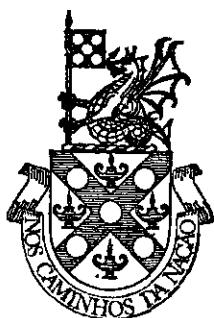

NACÃO E DEFESA



ANO XX — N.º 74 — ABRIL-JUNHO DE 1995
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL—PORTUGAL

DIRECTOR

Fernando Manuel Palla Machado da Silva
Vice-Almirante

Diretor 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	5
 PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, Segurança e Defesa Nacional	
• Política Externa e de Segurança Comum	9
<i>António Monteiro</i>	
• A Segurança Leste-Oeste e o Atlântico	25
<i>Ferraz Sacchetti</i>	
• A Reestruturação dos Órgãos das Nações Unidas para Enfrentar Novos Desafios	49
<i>Carlos Santos</i>	
• A Instituição Militar e as suas Relações com a Sociedade e o Poder Político	65
<i>Belchior Vieira</i>	
• A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	77
<i>Dário de Castro Alves</i>	
 SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros	
• L'Allemagne: Quelle Politique Étrangère?	93
<i>Hans Stark</i>	
• Development of the Situation in the Asia-Pacific Region	109
<i>Zhu Dunfa</i>	
• Russia and the Future of the Transatlantic Alliance	119
<i>Christoph Royen</i>	
 TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos	
• Actividades Promovidas pelo IDN	145
• A Defesa no Mundo	153

NOTAS SOBRE OS AUTORES

- **ANTÓNIO MONTEIRO:** Embaixador de Portugal. Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa. Assistente da Universidade Católica no Porto, das cadeiras de Direito Constitucional, Ciéncia Política e Direito Administrativo. Director-Geral de Política Externa, do MNE.
- **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 Ciéncias Sociais e Políticas, como Professor convidado.
- **CARLOS SANTOS:** Director do Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Em 1994 foi Representante, Coordenador e Assessor da ONU nas eleições na Nicarágua, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe. Foi porta-voz da Representação Especial em Angola, Lusaka e Moçambique, em 1993 e 1994.
- **BELCHIOR VIEIRA:** General do Exército, na reserva. Foi Director do Instituto de Altos Estudos Militares e Subdirector do Instituto da Defesa Nacional. Foi Professor nos IAEM e IAEFA. Professor no Pólo Universitário de Setúbal (DIMENSINO), é também Assessor e Conferencista no IDN.
- **DÁRIO DE CASTRO ALVES:** Embaixador do Brasil, aposentado. Licenciado em Ciéncias Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi Embaixador em Lisboa (1979/1983). É Presidente, Director, Sócio Honorário e Membro de inúmeros Institutos, Círculos e Fundações com sede no Brasil e em Portugal.
- **HANS STARK:** Secretário-Geral do Comité de Estudos sobre as Relações Franco-Alemãs, do Instituto Francês de Relações Internacionais (IFRI). Mestre em Relações Internacionais e Doutorado em Estudos Franceses pelo Instituto de Estudos Políticos, de Paris.
- **ZHU DUNFA:** General do Exército da China, promovido em 1993. Exerceu vários cargos de Comando e Estado-Maior, nomeadamente Comandante-em-Chefe da Região Militar de Guangzhou. É membro do 14.º Comité Central do P.C. da China e Deputado da 7.ª Legislatura da Assembleia Nacional. Foi nomeado, em 1992, Director da Universidade de Defesa Nacional, em Pequim.
- **CHRISTOPH ROYEN:** Cursou 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 Ciéncias e Política, em Ebenhausen (Munique).

EDITORIAL



EDITORIAL

No prosseguimento da linha de orientação que lhe é própria a revista «Nação e Defesa» inclui na presente edição, como vem sendo norma, um conjunto de artigos sobre temas de candente importância para os objectivos da defesa e da segurança nacional, abrangendo o ponto de vista conceptual e, também, questões actuais da envolvente externa com incidência no caso português.

Efectivamente, em face do novo quadro internacional e no pós-esvaziamento da tensão Leste-Oeste, assiste-se a um desmultipliar de iniciativas visando perspectivar o melhor posicionamento de Portugal no contexto das relações internacionais e dentro de uma concepção geopolítica global, de que são alguns exemplos: O modelo de integração europeia; a política externa e de segurança comum; a participação em acções militares sob a égide da ONU, da UEO e da NATO; a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Portugal encontra-se, de facto, perante um dos maiores desafios da sua História, rico em oportunidades mas também gerador de inúmeros riscos, que se poderá constituir tanto em factor de afirmação e de revigoramento como em via de diluição da independência, questões estas que são merecedoras de reflexão a nível político e estratégico.

Os artigos agora publicados na revista correspondem na sua grande maioria a conferências proferidas no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 95), que encerrou as suas actividades académicas em 2 de Junho de 1995. Os Auditores foram sensibilizados, à semelhança de Cursos anteriores, para as grandes questões em torno da ideia de «pensar Portugal», a sua essência, a

sua existência, a sua identidade, as suas relações com o Mundo, em resumo, o País que Somos e a vontade colectiva de defender. Escreveu Pessoa: «quem não tem consciência certa do povo a que pertence, de que outras coisas pode ter certeza ou noção?».

Desejo, aos leitores da revista, que nela encontrem elementos e estímulos que conduzam a uma melhor compreensão da realidade político-estratégica do mundo que nos envolve e da problemática da defesa nacional.

POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

Conferência incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN 95), proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa e na Delegação do Porto, respectivamente, em 12 e 19 de Janeiro de 1995.

António Monteiro

POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

No início da Reunião do Conselho Europeu de Essen — dirigindo-se aos chefes de Estado e de Governo — o Presidente do Parlamento Europeu considerou que a experiência da aplicação inicial do Tratado de Maastricht não era negativa quanto à parte comunitária. Em contrapartida não se haveriam registado progressos, face às práticas anteriores, no que respeita à política externa e de segurança comum.

Este juízo de Klaus Hänsch é partilhado por grande parte da imprensa e por vastos círculos da opinião pública. Trata-se, contudo, de um ponto de vista que merece ser confrontado com os factos.

Em primeiro lugar é preciso ter em conta que a PESC é uma política essencialmente intergovernamental, dependendo como tal da vontade dos estados membros e dos meios que estes entenderem colocar à disposição dessa política. Por outro lado, é bom ter em mente que a União Europeia escolheu como um dos primeiros temas para acção comum justamente a vertente política e de assistência à Bósnia-Herzegovina. Quer isto dizer, o «dossier» internacional mais complexo dos últimos anos.

Antes de entrar mais no detalhe da «política externa e de segurança comum» e de efectuar um balanço do que foi feito, avançando com perspectivas face à revisão do Tratado em 1996, julgo que vale a pena recordar as especificidades e conceitos centrais relativos à PESC.

1. A PESC NO TRATADO DE MAASTRICHT

O Tratado de Roma, ou melhor, os tratados que instituíram as comunidades europeias têm uma estrutura unificada: isto é, as instituições comunitárias actuam uniformemente no seu contexto, de acordo com regras e procedimentos idênticos.

Em Maastricht, devido à relutância de alguns países em submeter a política externa e de segurança, bem como os assuntos internos e de justiça, a uma lógica supranacional, optou-se por uma solução visando manter os poderes soberanos dos estados membros sobre aquelas matérias. Ao mesmo tempo houve necessidade de preservar o acervo e as regras que estavam em vigor desde 1958 na parte que se poderá designar como os capítulos económicos do Tratado.

O compromisso a que chegaram os chefes de Estado e de Governo baseia-se numa arquitectura institucional que se convencionou apelidar de pilares: o primeiro pilar integra o Tratado de Roma, substancialmente revisado e dotado de novas competências; o segundo pilar engloba as disposições sobre a política externa e de segurança comum, enquanto o terceiro pilar respeita à cooperação no domínio dos assuntos internos e de justiça.

O primeiro pilar engloba assim a parte comunitária do Tratado: a Comissão dispõe, nesse quadro, do monopólio do direito de iniciativa, ou seja, a exclusividade do direito de propor; o Conselho de Ministros detém o poder decisório e a capacidade de legislar, mas sempre sob proposta da Comissão; no âmbito das suas respectivas atribuições funcionam igualmente o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça do Luxemburgo.

Diversamente, em matéria de PESC e de assuntos internos e de justiça, os estados membros reservaram para si o papel de actor principal, mantendo intactas as suas prerrogativas nestas questões. A comissão partilha neste capítulo com os Quinze o seu poder de iniciativa, sendo afastada destas áreas a acção fiscalizadora do Tribunal de Justiça e concedidos ao Parlamento mitigados direitos de consulta.

Dado a PESC manter, tal como a antiga CPE, um inequívoco carácter intergovernamental, coloca-se com pertinência a questão de saber se alguma coisa mudou.

O Acto Único, ao instituir a CPE, lograra já alguns progressos no sentido da harmonização das relações exteriores dos estados membros. Mas tudo se processava a um nível essencialmente declaratório, havendo mesmo quem tivesse descrito a cooperação política europeia como um exemplo de «imobilismo dinâmico». Em vez de agir, os então Doze apenas reagiam aos acontecimentos.

A Comunidade, que tinha um papel internacional importante, em sede de negociações comerciais — no contexto do GATT, ou face a países terceiros — primava pela ausência sempre que estavam na mesa as grandes questões

de política externa; ou melhor, cada estado membro veiculava nesse quadro, sem qualquer esforço de coordenação, as posições que muito bem entendesse.

O Título V do Tratado da União Europeia tenta colmatar essa lacuna, instituindo em onze artigos a Política Externa e de Segurança Comum.

Como já referi, o compromisso acordado em Maastricht criou de facto uma estrutura tripartida mas estabeleceu paralelamente, para assegurar a coerência da acção externa da União, um quadro institucional único.

Na prática isso significa que todas as decisões são tomadas no seio do Conselho de Ministros, mesmo que o processo decisório seja de natureza diferente, evitando-se assim possíveis contradições entre, por exemplo, uma iniciativa adoptada no quadro das relações comerciais externas (primeiro pilar) e uma acção decidida no quadro da PESC.

Este quadro institucional único permitiu igualmente ultrapassar a fase em que os assuntos CPE eram debatidos à margem dos conselhos e em que cada presidência organizava, pelo menos, um conselho unicamente dedicado a temas de política externa.

Abordarei em seguida os objectivos da PESC e passarei depois em revista os diversos níveis de concertação instituídos, que englobam: *cooperação sistemática* em todas as questões de interesse geral; *posições comuns* sempre que o Conselho as considere necessárias e *acções comuns* em áreas ou temas de particular interesse para os estados membros.

OS OBJECTIVOS DA PESC

Os objectivos da PESC não são especialmente inovadores, já que coincidem, na forma e na substância, com o património comum das democracias europeias.

São eles:

- A salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- O reforço da segurança da União e dos seus estados membros, sob todas as formas;
- A manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e do Acto Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;

- O fomento da cooperação internacional;
- O desenvolvimento e reforço da democracia e do estado de direito, bem como o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

Trata-se, obviamente, de um projecto global que visa firmar a identidade europeia na cena internacional de forma marcadamente política e que consagra, pela primeira vez, uma alusão ao respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais.

Acresce ainda que o campo de aplicação da PESC, vocacionado a alargar-se a «todos os domínios», é teoricamente ilimitado.

2. OS INSTRUMENTOS DA PESC

O Tratado institui uma hierarquia das acções que, por seu turno, obedecem a crescentes graus de obrigatoriedade. Refiro-me à *cooperação sistemática* em todas as questões de interesse geral, às *posições comuns* e às *acções comuns*.

- A «*cooperação sistemática*» é apenas a prossecução da actividade já desenvolvida durante sete anos no âmbito da cooperação política europeia;
- Mas sempre que «o considere necessário» o «Conselho definirá uma *posição comum*», devendo os estados membros zelar pela «*coerência das suas políticas nacionais com a posição comum*». Por esta forma competirá aos governos determinar incompatibilidades, afastando-se assim riscos de limitações mecânicas à soberania dos estados membros. Acresce que as posições comuns deverão ser defendidas por todos nas organizações e conferências internacionais. Desse modo, os nossos parceiros com assento no G-7 ou membros do Conselho de Segurança deverão levar em conta os posicionamentos acordados. Isto constitui uma alteração interessante, sobretudo face à tradicional relutância da França e do Reino Unido em verem cerceada, mesmo que em termos puramente declaratórios, a sua margem de manobra no Conselho de Segurança das Nações Unidas de que são membros permanentes.

- As «*acções comuns*» são o instrumento principal que o Tratado da União Europeia criou no contexto da política externa, para actuar em áreas ou temas de particular relevância para os estados membros. *Trata-se, muito simplesmente, da utilização conjunta de recursos humanos, meios financeiros, técnicos e organizativos, para a gestão comum de iniciativas bem determinadas.*

A adopção de uma acção comum pressupõe a aprovação de uma orientação política por parte do Conselho Europeu e uma decisão posterior pelo Conselho de Assuntos Gerais, o que consagra o filtro da dupla unanimidade.

- Sobre as «*acções comuns*» gostaria de salientar três aspectos:
Em primeiro lugar admite-se que para este tipo de acção o Conselho possa determinar, ainda que por unanimidade, quais os domínios em que se poderá deliberar por maioria qualificada.
De forma implicitamente crítica, expressando um certo desencanto, Delors adiantou, em tempos, o seguinte exemplo: os ministros poderiam decidir, um dia, uma acção comum que implicasse a sua deslocação conjunta a Sarajevo; deliberariam, por unanimidade, sobre a execução da própria iniciativa; igualmente, por unanimidade, acordariam quanto ao meio de transporte (avião ou comboio) e, ainda por unanimidade, decidiriam finalmente se utilizariam a maioria qualificada para optar se acompanhariam a refeição tomada a bordo com vinho tinto ou branco. O então Presidente da Comissão deixava assim claro que a maioria qualificada está apenas prevista para decisões menores e, mesmo assim, até agora ainda não foi utilizada;
Em segundo lugar é importante lembrar que se as acções comuns vinculam os estados membros, encontra-se também prevista a possibilidade dos estados membros, *em caso de dificuldades importantes*, invocarem uma derrogação, motivada, por exemplo, pela ausência de meios específicos para participar em determinada acção comum. Neste contexto gostaria ainda de chamar a atenção para a *Declaração n.º 25*, anexa ao Tratado, relativa à representação dos interesses dos países e territórios ultramarinos. Nela se prevê que, «em circunstâncias excepcionais», caso surjam divergências entre os interesses da união e os desses territórios, na impossibilidade de lograr um compromisso o estado membro em causa poderá agir separadamente, no interesse dos referidos países e territórios ultramarinos, embora sem lesar os in-

teresses da Comunidade. Originariamente redigida a pedido da França, a delegação portuguesa exigiu que fosse incluída uma última passagem em que se lê simplesmente: «A presente declaração aplica-se igualmente a Macau e a Timor-Leste.»

3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA E DEFESA

No domínio da PESC o Artigo J.4, relativo à segurança e defesa comum, é porventura aquele que, em termos de opinião pública e de interesse mediático, mais atenções desperta. Estamos, de facto, perante as disposições mais relevantes e inovadoras adoptadas no contexto do Título V. O «Acto Único Europeu» limitara-se a instituir uma coordenação circunscrita aos «aspectos políticos e económicos da segurança»; a vertente da defesa não era sequer ali mencionada. Em Maastricht foi-se claramente mais longe.

Mas quero desde logo acentuar três aspectos prévios:

Em primeiro lugar as «acções comuns» estão expressamente excluídas do âmbito da defesa; em segundo lugar, em matéria de segurança e defesa está-se numa área em que apenas vigora o consenso, estando portanto excluído qualquer recurso à maioria qualificada mesmo em assuntos menores; por último, o texto salvaguarda o respeito pelas obrigações de certos estados membros signatários do Tratado do Atlântico Norte no contexto da PESC.

Valerá a pena recordar que este artigo foi, em Maastricht, objecto de negociações complexas e, por vezes, cruzadas. Houve lugar a contactos directos de alto nível entre Bona e Paris e foi também necessário um esforço de coordenação dentro do grupo mais aberto ao Atlântico.

A redacção do articulado apenas ficou finalizada nas últimas horas do Conselho Europeu de Maastricht e o compromisso final estatui que «a política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma *política de defesa comum* que poderá conduzir, no momento próprio, a uma *defesa comum*».

Nenhuma destas passagens é inocente ou ali está por mero capricho do legislador. Trata-se, pelo contrário, de um parágrafo que associa duas premissas negociais divergentes. A formulação «*política de defesa comum*» foi defendida durante a última fase do processo negocial pela Dinamarca,

Países Baixos, Portugal e Reino Unido, e visava diluir a exigência, essencialmente partilhada pela França, Grécia, Espanha e Luxemburgo, com a Alemanha a reboque, em referir expressamente no Tratado «*uma defesa comum*».

Uma política de defesa comum traduz apenas a criação de um fórum de debate e coordenação para as hierarquias militares, mantendo cada estado membro o comando das suas unidades. Pelo contrário, *uma defesa comum* implicaria a constituição de uma estrutura de comando única, disposta de unidades integradas.

Com este exercício queria ilustrar que no âmbito das disposições do Tratado relativas à PESC cada palavra conta e, por trás de cada formulação, por mais anódina que pareça, os significados têm pesos bem específicos.

Quanto ao relacionamento entre a União da Europa Ocidental e a União Europeia referirei apenas que o Tratado enumera os seguintes princípios: *I) Definição da UEO como «parte integrante» do desenvolvimento da União Europeia; II) Criação de uma «ligação orgânica» entre as duas instituições; III) Demarcação nítida de tarefas entre a União (instância política) e a UEO que participará na elaboração das iniciativas com reflexos no domínio da defesa e as executará; IV) Estabelecimento de uma interacção recíproca entre o Conselho de Ministros da Comunidade e as instituições da UEO.*

4. A REPRESENTAÇÃO EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

A presidência assume um papel primordial no domínio da PESC, assegurando a representação externa da União e sendo-lhe conferidos poderes de execução no quadro das acções comuns.

Desenha-se assim, em princípio, a perspectiva de a União Europeia falar com uma só voz nos «fora» internacionais. No passado, e com certa frequência, alguns países, nomeadamente os EUA, censuravam a multiplicidade de interlocutores que se perfilavam do lado comunitário.

Acresce, por outro lado, que a presidência terá a capacidade, para efeitos de execução da PESC, de submeter, por meio da rede Coreu, a aprovação de iniciativas através «do procedimento escrito simplificado», processo decisório utilizado, em caso de urgência, na impossibilidade de reunir o Conselho.

5. O CARÁCTER INTERGOVERNAMENTAL DA PESC

É importante ter presente que o Título V do Tratado da União Europeia não prevê transferências de soberania ou comunitarização de políticas.

Ao longo de todo o seu articulado são feitas referências à União, mas em muitos dos seus artigos se alude aos estados membros cujo poder discricionário permanece intacto.

É, por isso, óbvio constatar que a lógica institucional do segundo pilar é essencialmente intergovernamental. Neste sentido abona claramente o acórdão do Tribunal Constitucional Alemão, de Outubro de 1993, ao estatuir que o Conselho não poderá recorrer a formas de actuação supranacionais do Direito Comunitário Europeu quando actue no âmbito da política externa e de segurança ou de assuntos internos e de justiça.

Da parte do tribunal alemão isto constitui uma advertência contra qualquer tentativa de, como se diz em Bruxelas, «comunitarizar a PESC» através do uso de procedimentos indevidos em sede de segundo pilar, ou por meio de decisões avulsas eventualmente adoptadas a nível do Conselho. Qualquer alteração de fundo deverá, pois, ser objecto da nova conferência intergovernamental.

6. AS ACÇÕES COMUNS ATÉ AGORA ADOPTADAS

Passo a recordar esquematicamente as acções comuns até agora adoptadas:

- *Bósnia-Herzegovina*: vertentes de assistência humanitária e de negociação política; administração de Mostar;
- *Africa do Sul*: processo eleitoral; assistência às reformas;
- *Rússia*: envio de monitores eleitorais da UE às últimas legislativas russas;
- *Médio-Oriente*: processo de paz;
- *Pacto de Estabilidade*;
- *Tratado de Não Proliferação Nuclear*;
- *Controlo de exportação de bens de dupla utilização*.

Com carácter menos vinculativo que as acções comuns importa assinalar, por outro lado, que foram aprovadas *posições comuns* sobre a Geórgia, a CSCE, a Ucrânia e o Ruanda.

7. PERSPECTIVAS FACE À REVISÃO DO TRATADO EM 1996

De acordo com o Artigo B, a revisão de 1996 tem o «objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das instituições da Comunidade». O Tratado da União Europeia parece assim delimitar o âmbito de eventuais modificações à melhoria do funcionamento dos seus mecanismos e das instituições, adiantando igualmente que a conferência intergovernamental deverá ponderar «novas alterações nas disposições sobre defesa e segurança».

Tendo pois em conta o texto do Tratado, é fácil reconhecer que a revisão de 1996 focará, no âmbito da PESC, essencialmente: I) O processo decisório; II) As disposições sobre segurança e defesa.

Mas, face à revolução recente, não se deverá excluir que venham a ser colocadas, também no domínio da PESC, questões como a da Europa a duas velocidades ou da geometria variável.

Isso mesmo ressalta, por exemplo, das prioridades da presidência francesa que acaba de começar o seu exercício.

Como sabem, o Conselho Europeu de Corfu, de Junho do ano passado, decidiu criar um grupo de reflexão que preparará a CIC 96 e será composto por representantes dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos estados membros e pelo Presidente da Comissão. Será presidido por uma personalidade apontada pelo Governo Espanhol e começará os seus trabalhos em Junho próximo. Participarão igualmente nos trabalhos desse grupo dois representantes do Parlamento Europeu.

O Conselho de Corfu convidou igualmente as instituições a prepararem, antes do início dos trabalhos do grupo de reflexão e como contribuição para eles, relatórios sobre o funcionamento do Tratado sobre a União Europeia.

Com este objectivo a presidência francesa propõe-se preparar o relatório que cabe ao Conselho, como instituição que é, cujo texto deverá estar disponível até ao final de Maio próximo. Em que termos? Cito:

A França empenhar-se-á em dar um impulso a essas reflexões, de modo a garantir que não seja posto em causa o acervo comunitário por ocasião dos futuros alargamentos e que as instituições sejam capazes de preservar a especificidade e a dinâmica da União Europeia no respeito pelas particularidades de cada estado membro. Assim, será necessário resolver a possibilidade, para aqueles que possam e que queiram empenhar-se mais,

de reforçarem a sua solidariedade, nomeadamente em matéria monetária e de defesa, como aliás permite o *Tratado de Maastricht*.

Está aqui, nesta parte final, expressamente referida a prioridade que será dada, no âmbito da PESC, a uma eventual alteração das disposições em matéria de segurança e defesa, tal como previsto no final do Artigo J.10. E fica também clara a vontade de dar corpo à distinção, dentro da União, entre os países dispostos a reforçarem solidariedade e aqueles que não puderem ou quiserem fazê-lo.

Tendo como pano de fundo o facto do Tratado de Bruxelas expirar em 1998 e a Conferência Intergovernamental de 90/91 ter avançado menos em certas matérias do que a maioria dos estados membros desejava, poder-se-á assim pensar que venham ser suscitadas algumas das questões que passo a enunciar:

- Eventual extensão das *acções comuns* a matérias de defesa;
- Aprofundamento da alternativa entre os conceitos de «política de defesa» e «defesa comum»;
- Reforço da identidade europeia de segurança e defesa;
- Melhor definição das relações entre a UE e a UEO; reforço da subordinação da UEO à União Europeia (registe-se que as «Relações Institucionais entre a UE e a UEO» será o tema para o seminário que a presidência portuguesa da UEO organizará em Junho de 1995);
- Integração no TUE das garantias expressas no Artigo V do Tratado de Bruxelas que estabelece a obrigação de assistência, incluindo o auxílio militar, a um estado membro que seja objecto de um ataque exterior;
- Criação de um mecanismo para reuniões conjuntas bianuais dos ministros dos Negócios Estrangeiros e dos ministros da Defesa da União Europeia, à semelhança do que se faz na UEO, o que será mais premente com a entrada da Suécia, Finlândia e Áustria que não são membros daquela organização.

No essencial, a índole intergovernamental que caracteriza a PESC não deverá ser alterada, sendo previsível o alargamento da gestão supranacional de algumas crises (de que é exemplo actual a acção do «grupo de contacto» para a ex-Jugoslávia).

No que nos diz directamente respeito, creio que poderemos ponderar neste domínio as seguintes opções:

- Eventual adopção do conceito de «*abstenção positiva*» no domínio da PESC: isto é, caso se mantenha neste domínio a unanimidade, criar a possibilidade de uma abstenção não inviabilizar a acção;
- Aprofundamento das disposições sobre os direitos do homem (Artigo F., § 2), devendo ser especificados o carácter universal e indivisível desses direitos (incluindo-se assim no Tratado os conceitos de universalidade e de indivisibilidade dos direitos humanos);
- Acrescido papel dos parlamentos nacionais no âmbito da PESC.

Citando o Embaixador Paulouro das Neves, diria que para Portugal este exercício obrigará forçosamente a «uma avaliação dos seus interesses fundamentais à luz da experiência recolhida e, no plano táctico, ao aproveitamento das margens negociais que mais uma vez resultarão das oscilações das alianças conjunturais, conforme a especificidade dos objectivos de cada estado membro.

Desde logo, e não será demais repeti-lo, uma prioridade parece impor-se: importará evitar que à periferia onde a geografia nos colocou em termos europeus se possa eventualmente juntar uma posição de periferia política no processo de decisão ou na abordagem de temas que configuram opções maiores da União. Trata-se de um imperativo que implicará sacrifícios e esforços acrescidos, tanto no domínio económico como no plano da participação política, pois num e outro será avaliada a nossa utilidade relativa para atingir objectivos comuns essenciais. Mas se, face a outros estados membros, possuímos conhecidas fragilidades, importa sublinhar que — ao contrário de alguns deles — detemos uma forte identidade nacional e uma tradição histórica de relacionamentos múltiplos que poderão ajudar a consolidar a prova do valor acrescentado que temos para oferecer. E se a segurança política e económica do País, tendo em conta a respectiva dimensão, impõe a abertura para o exterior, será no quadro de uma União Europeia mais forte e coesa que melhor nos defenderemos face aos complexos desafios deste fim de século».

8. BALANÇO PRELIMINAR

Voltando ao início da minha exposição, julgo que — e isto à laia de balanço breve — se não pode fugir à constatação de que a opinião mais generalizada considera que a PESC não correspondeu às expectativas. Os próprios governos o reconhecem, talvez com a exceção do britânico que tem defendido, com indulgência, a tese de que a PESC, estando a dar os primeiros passos e tendo em mãos «dossiers» complexos, não deve ser objecto de avaliações demasiado rigorosas.

E, na realidade, para se ser justo, deverá reconhecer-se que um ano de vigência do Tratado é tempo demasiado escasso para abandonar práticas anteriores enraizadas ou para explorar adequadamente as potencialidades de novos instrumentos, como as acções comuns ou a disciplina decorrente do quadro institucional único estabelecida pelo Tratado.

Encontramo-nos, pois, ainda, numa fase de adaptação, de rodagem do novo quadro institucional, e da prossecução dos novos objectivos enunciados em Maastricht. Mas tem sido feito um esforço sincero e consequente de articulação e concertação de posições entre os estados membros por forma a assegurar uma maior visibilidade e uma maior coerência à acção externa da União.

Se se excluir a ex-Jugoslávia — crise em que nem os EUA, nem a Rússia, nem as Nações Unidas no seu conjunto averbaram até ao momento qualquer sucesso significativo —, as acções comuns até agora adoptadas tiveram resultados positivos.

Mas é bom sobretudo não esquecer que os limites efectivos da PESC são a vontade (ou a ausência de vontade) dos estados membros em dar à União Europeia margem de actuação em questões intimamente ligadas ao conceito clássico de soberania nacional.

9. CONCLUSÕES

Uma última palavra para focar directamente a experiência portuguesa com a PESC. Foi positiva? Ganhámos ou perdemos em termos de crescimento político-diplomático?

Creio que a resposta pode ser positiva, sem hesitações. A actuação no âmbito dos Doze (agora Quinze) trouxe-nos um valor acrescido. Passámos a interessarmo-nos por questões de que antes nos encontrávamos totalmente afastados e a nossa presença passou a ser sentida em áreas onde anteriormente éramos praticamente ignorados. Disso mesmo é prova o número de países que agora nos procura contactar, com vista à obtenção de apoios para posições que querem ver defendidas no âmbito da UE.

E isto sem sacrificarmos nenhuma das nossas prioridades tradicionais de política externa, em relação a algumas delas, como, por exemplo, o espaço da chamada lusofonia. Ganhámos até novo peso aos olhos de países como o Brasil ou os PALOP. É que constituímos um parceiro ideal para veicular pretensões ou tomadas de posições favoráveis a esses países junto de um «clube» que é, indiscutivelmente, uma peça maior do xadrez político-diplomático mundial.

Também no campo da segurança e defesa se registou um enriquecimento das nossas capacidades. O empenhamento na causa europeia fez com que deixássemos de ser vistos como meros seguidistas das teses atlantistas. Sem abandono da nossa visão da importância da manutenção dos vínculos transatlânticos ganhámos credibilidade como parceiro válido na partilha das responsabilidades na construção da nova arquitectura de segurança e de defesa europeia. Com reflexos imediatos altamente positivos para o País: bastará citar a recente eleição de um diplomata português para o cargo de Secretário-Geral da UEO — as mais altas funções até hoje desempenhadas por um nacional numa organização internacional — e a atribuição a Portugal da Cimeira da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, de 1996, que reunirá em Lisboa 54 chefes de Estado e de Governo e milhares de participantes constituindo a maior reunião internacional jamais organizada no nosso país.

Como recentemente afirmou o Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Durão Barroso, a presença portuguesa no espaço geopolítico em que se insere, e no consequente processo de construção europeia, confere a um país com a nossa dimensão e características um peso político-diplomático acrescido que dificilmente poderíamos tentar obter por outra via. Ganhámos assim uma maior afirmação num mundo que tem conhecido um processo de transformação muitas vezes imprevisível. Não queremos que a história passe por nós, nem podemos limitarmo-nos a flutuar ao sabor de ventos que

nem sempre nos serão favoráveis. Queremos antes participar, de modo muito activo e inteligente, na renovação contínua da sociedade internacional. Com persistência, prudência e pragmatismo, aliados à defesa de princípios que se identificam com o nosso modo de estar no mundo, devemos ter sempre como prioridade prosseguir, além-fronteiras, uma clara e verdadeira política de estado.

António Monteiro

A SEGURANÇA LESTE-OESTE E O ATLÂNTICO

O presente artigo tem por base uma conferência proferida pelo autor, na Academia Internacional de Cultura Portuguesa, em 21 de Fevereiro de 1995.

Ferraz Sacchetti

A SEGURANÇA LESTE-OESTE E O ATLÂNTICO

1. INTRODUÇÃO

Poderá parecer estranho o título *A Segurança Leste-Oeste e o Atlântico*, quando se deseja falar da *Segurança Europeia*.

O termo «*Segurança Leste-Oeste*» pretende chamar a atenção para as expectativas e as decepções do período actual que, pelas suas indefinições e contradições, ainda não foi baptizado.

Por outro lado, considera-se que a *Segurança Europeia* nunca se poderá dissociar da segurança do Atlântico Norte e das suas margens.

Acabaram os 45 anos de *conflito Leste-Oeste*. Mas, ao contrário do que se desejava, ainda se fala de *Leste-Oeste*, pois a fronteira política da Europa dividida parece renascer, embora não se saiba ainda muito bem onde.

Recentemente, este período que, à falta de melhor, tem sido chamado de *pós-guerra fria*, de *pós-bipolarização*, etc., acaba de ser designado, pelo Leste, de *paz-fria*.

Na generalidade, o mundo preocupa-se hoje mais com o comércio do que com o conflito. As decisões são tomadas no seio da UE (União Europeia), da ASEAN (Associação das Nações do Sueste Asiático), da NAFTA (Área de Comércio Livre da América do Norte), da APEC (*forum* para a Cooperação Económica da Ásia-Pacífico), do MERCOSUL (Mercado Comum da América do Sul), da SADC (Conferência para o Desenvolvimento da África Austral), do FMI (Fundo Monetário Internacional), do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), etc.

Mas a mais alta prioridade atribuída aos assuntos, às organizações e às relações de carácter económico e social não consegue evitar a crescente pobreza do mundo: segundo a UNICEF, sem guerras e sem desastres naturais, duzentas e cinquenta mil crianças morreram em cada semana de 1994; mais ainda, mil milhões de famintos, oitocentos milhões de analfabetos,

trinta milhões de refugiados e deslocados, são alguns dos dados mais dramáticos ⁽¹⁾.

No entanto, embora esta *guerra económica* seja uma guerra não violenta, a verdade é que não há paz no mundo. Não há paz entre tribos, entre grupos nacionais, entre estados. O perigo das armas nucleares não diminuiu, embora tenha diminuído a ameaça que representam, isto é, a vontade política de as usar. A proliferação de armamentos com grande poder letal tem aumentado e, no novo mundo multipolar, aos grandes centros de poder, os EUA, a Europa Ocidental e o Japão, juntou-se ultimamente a China que continua isolada mas que, para além dos factores do poder nacional de elevado valor que são a população, a superfície, a localização geográfica e os recursos naturais, apresenta um crescimento económico excepcional e um rearmamento que o estado actual das relações internacionais, ou as considerações geoestratégicas, dificilmente poderão justificar.

Entretanto, as organizações de segurança e de defesa da região euro-atlântica estão em reestruturação. No resto do mundo, as poucas que existiam têm sido extintas.

Mas recuemos um pouco na História.

2. DA CARTA DO ATLÂNTICO AO EXÉRCITO EUROPEU

No dia 12 de Agosto de 1941, a bordo do navio da Armada Real Britânica *Príncipe de Gales*, o Presidente dos Estados Unidos da América e o Primeiro-Ministro do Reino Unido assinaram uma declaração conjunta que viria a ser designada *Carta do Atlântico*. É de salientar que os Estados Unidos eram ainda um país tecnicamente neutral. As duas potências estabeleceram os princípios que haviam de nortear a procura de uma paz estável para todos os povos, após a derrota da Alemanha nazi. Era uma preocupação de segurança global.

Pouco depois da 2.^a Guerra Mundial, em 4 de Março de 1947, o Reino Unido e a França assinaram o Tratado de Dunquerque. Eram potências vencedoras e ocupantes da Alemanha, preocupadas com a organização da

(1) Cf. *Agência Ecclesia*, Lisboa, Secretariado Nacional das Comunicações Sociais da Igreja, 21 de Dezembro de 1994, pág. 4.

defesa da Europa contra o eventual renascimento do perigo alemão. Era uma preocupação de segurança regional.

Praticamente um ano depois, em 17 de Março de 1948, conseguiram a adesão dos três países do Benelux e assinaram o Tratado de Bruxelas.

Congregadas as vontades políticas e definidos os objectivos de defesa, faltavam as capacidades para concretizar os propósitos enunciados. O Tratado de Bruxelas era *uma soma de fraquezas*, representando um esforço que os cinco países destruídos pela guerra só poderiam vencer se o inimigo continuasse a ser uma Alemanha mais destruída do que eles e totalmente ocupada.

Mas, durante esse ano de 1948, uma série de acontecimentos obrigou a redefinir o inimigo, que passou a ser a União Soviética. Na verdade, depois da guerra a União Soviética não tinha desmobilizado, estava a formar o *Bloco Leste* pela imposição de governos comunistas nos países ocupados pelo Exército Vermelho e ameaçava outros países da Europa e da Ásia, nomeadamente a Grécia, a Turquia e o Irão. Em 24 de Junho de 1948 iniciou o Bloqueio de Berlim, primeira agressão contra os antigos aliados, na Europa.

Era necessário alargar a união política para a defesa da Europa e valorizá-la com a capacidade militar e económica norte-americana, a única potência nuclear de então. Foi assinado o Tratado do Atlântico Norte, em 4 de Abril de 1949.

Porém, a criação da NATO, das suas estruturas e de todos os comandos, teria que demorar algum tempo, e, por outro lado, não havia intenção de revogar o Tratado de Bruxelas. Pelo contrário. Muito impulsionados pela França, os membros do Tratado de Bruxelas continuaram a preocupar-se com a organização da defesa europeia e, em 27 de Maio de 1952, foi assinado em Paris o Tratado sobre a Comunidade Europeia de Defesa (CED) onde, pela primeira vez, a República Federal Alemã e a Itália participaram, a par dos outros Estados da Europa Ocidental.

Nascida de uma proposta francesa, a CED morreu por decisão da Assembleia Nacional francesa, em 29 de Agosto de 1954. Para além de outras razões, a França receava as consequências da sua fraqueza perante a República Federal Alemã, embora esta estivesse apenas a iniciar a sua recuperação económica e fosse ainda um país militarmente ocupado. A morte de Estaline, em 1953, e a subida ao poder de Kruschev, também influenciaram

a decisão francesa. Nessa altura muitos alimentaram a esperança de ver, nesta mudança da chefia soviética, o fim do confronto Leste-Oeste.

Este insucesso europeu não interrompeu os 40 anos de regular consolidação da Aliança Atlântica, num ambiente de verdadeira cooperação política e militar. Tal só foi possível porque a ameaça era clara, igualmente sentida por todos os membros. Havia a certeza que só a união poderia manter a enorme capacidade necessária ao equilíbrio dissuasor. Isto é, os membros da Aliança não tinham percepções diferentes em relação às ameaças, nem em relação aos objectivos e aos meios para as enfrentar. Apenas a França, mais uma vez, decidiu abandonar a NATO a partir de 1 de Julho de 1966, apesar de ser esta a única organização existente para a defesa da Europa.

O Muro de Berlim caiu em 9 de Novembro de 1989, no 54.^º aniversário da *Noite de Cristal* (1935). Nasceu então a esperança de uma vida internacional mais pacífica e de uma comunidade internacional mais capaz de solucionar pelo diálogo os seus conflitos, o que até permitia prever a desvalorização ou mesmo o desmantelamento das organizações de defesa existentes.

A *Ameaça*, identificada, localizada e quantificada, desapareceu, e a hipótese da deflagração de uma Terceira Guerra verdadeiramente global, convencional ou nuclear, passou a ser muito remota.

Mas, por isso mesmo, as potências sentem-se cada vez mais livres para avaliar e para decidir de forma independente qual a sua atitude perante os muitos conflitos que continuam a surgir com tanta ou maior frequência, com tão grande ou maior violência, em relação aos tempos da bipolaridade.

Não sendo conhecida mais qualquer ameaça e havendo percepções muito diferentes acerca das consequências dos riscos identificados, os diferentes Estados, mesmo os membros da Aliança Atlântica, reagem aos conflitos das formas mais diversas, de acordo com os seus interesses nacionais e com bastante indiferença pelos objectivos comuns ou pela preservação dos valores que os conflitos destroem. Esta atitude já tem sido designada de *pacifismo egoísta* ou de *imobilismo estratégico*.

A mesma atitude é manifestada em relação às várias organizações que poderão ser criadas, reestruturadas ou dissolvidas, na nova arquitectura de defesa europeia.

E novamente a França, que propôs e inviabilizou a CED em 1954, que foi membro fundador da NATO e a abandonou em 1966, que boicotou durante mais de um ano (de Fevereiro de 1969 a Junho de 1970) o Conselho de Ministros da União Europeia Ocidental (UEO) e depois (em Fevereiro de

1984) pressionou a reactivação desta Organização, defende agora fortemente a criação de um *exército europeu*, subordinado ou não à UEO, que poderá ser considerado ou não o braço armado da União Europeia, mas que exclui, de certeza, a participação das Forças Armadas norte-americanas.

Por outro lado, a Alemanha envolve-se em todas as organizações que vão emergindo, sem manifestar claras preferências por nenhuma e podendo, muito bem, estar a preparar-se para liderar indiscutivelmente as que sobreviverem.

Em 12 de Julho de 1994, o Tribunal Constitucional alemão de Karlsruhe anulou as anteriores proibições constitucionais e decidiu autorizar as Forças Armadas alemãs a actuar em qualquer parte do mundo. Porém, a Alemanha parece ainda não ter definido o papel das suas Forças Armadas no apoio à política externa, nem a sua política de intervenção para a resolução dos conflitos, com emprego controlado da força militar.

Parece contudo evidente que a primeira preocupação da Alemanha será a consolidação da sua hegemonia política e económica na Europa Central⁽²⁾. Recorde-se que a Europa Central deste pós-bipolarismo é constituída por países que pertenciam todos ao grupo dos neutros e dos não alinhados, ou ao Pacto de Varsóvia; não há um único país da Europa Ocidental.

Sendo assim, tudo indica que o *eurocorpo* ou o *exército europeu* continuará a ser, por mais algum tempo, unicamente um produto de uma relação bilateral difícil e politicamente instável, entre a França e a Alemanha, embora alguns outros estados se tenham apressado a aderir, como que para

(2) Se ainda tiver sentido considerar a divisão da Europa em Europa Ocidental, Europa Central e Europa de Leste, deverá considerar-se que:

- a. A Europa Central pertencem a Áustria e os países que, tendo sido do Bloco Leste, faziam anteriormente parte do espaço da antiga Cristandade: ex-República Democrática Alemã, Polónia, República Checa, Eslováquia e Hungria.
- b. A Europa de Leste pertencem os países que se desenvolveram sob a influência da Igreja Ortodoxa: Bulgária, Roménia, Rússia (*europeia*) e parte da Jugoslávia (uma das razões da guerra civil actual).

Por outro lado recorda-se que a civilização que, a partir da Idade Média e durante a Idade Moderna, se designou por *Cristandade*, durante o Século das Luzes (Séc. XVIII) passou, por razões óbvias, a designar-se *Civilização Europeia*; quando, mais tarde, quebrando as fronteiras da Europa, transpôs o Atlântico, novamente mudou o nome para *Civilização Ocidental*.

Hoje há quem defenda que os Estados Unidos, com cerca de dois séculos de forte imigração e de caldeamento de raças e povos, está a criar a sua própria civilização, tal como aconteceu com o Japão, e começa naturalmente a separar-se da Civilização Ocidental.

não perder as vantagens e o prestígio de fundadores (Bélgica, Espanha e Luxemburgo).

Hoje, o peso alemão no comando do *exército europeu* é evidente e a sua mais importante manifestação pública foi o desfile nos Campos Elísios, nas comemorações da Tomada da Bastilha, de 14 de Julho de 1994. Desfilou uma unidade alemã totalmente motorizada, para não recordar aos franceses a marcha das botas nazis no desfile triunfal de Junho de 1940, no mesmo local.

Se a ideia do *exército europeu* vingar e se, de qualquer modo, tal significar uma desvalorização do papel da NATO e uma rejeição ou mesmo simples redução da presença ou do interesse norte-americano pela região euro-atlântica, será grande a perda para a Europa. Porém, esta hipótese tem sido frequentemente apontada como o objectivo não claramente expresso do eixo Paris-Bona. A este eixo de mentalidade nitidamente continental tem-se associado a outra potência também continental, a Espanha. Têm frontalmente contrariado a ideia as potências marítimas: Estados Unidos, Reino Unido, Holanda e Dinamarca. Portugal também não se tem mostrado entusiasmado e apenas colocou um observador junto do comando do *eurocorpo*.

A Europa da Antiguidade Clássica era mediterrâника, mas o seu comércio já se estendia ao Atlântico através de viagens marítimas costeiras, realizadas com certa regularidade. Desde então a Europa foi, é cada vez mais e terá que continuar a ser, uma Europa marítima, absolutamente dependente do livre uso do Atlântico.

Por outro lado, numa balança global de poderes para o tratamento dos problemas de segurança e de defesa, tanto os Estados Unidos e o Canadá como a Europa não poderão deixar de estar no mesmo prato da balança, pois partilham a mesma civilização e permaneceram unidos sempre que foi necessário defender intransigentemente os valores e os interesses comuns.

Nesta ligação que a história dos dois últimos séculos mostra ser indispensável manter, e que a evolução aconselha fortalecer, o Atlântico é um verdadeiro mar interior, de interesse vital. É um oceano de navegação intensiva e não extensiva. É um oceano que une, é um *mediterrâneo* da Civilização Ocidental.

3. A UNIÃO EUROPEIA OCIDENTAL

A União Europeia Ocidental (UEO), desde a sua criação até 1991, passou por várias fases cuja sequência teve uma certa coerência.

A UEO nasceu nos Acordos de Paris, em 23 de Outubro de 1954, assinados para a reformulação do Tratado de Bruxelas de 17 de Março de 1948.

Apareceu como uma insistência para dar corpo às preocupações europeias de defesa, logo após ter falhado a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) (29 de Agosto de 1954).

A UEO recebeu as muito fracas estruturas militares criadas pelo Tratado de Bruxelas, mas logo realizou que qualquer desenvolvimento do sistema de defesa teria necessariamente que se apoiar no poder militar e económico norte-americano, o que só seria possível no âmbito da NATO.

Todos os membros da UEO eram membros da mais ampla e poderosa NATO, e nas duas organizações havia uma clara coincidência de finalidades e de objectivos. Evitaram-se duplicações dispendiosas e inúteis, e a UEO foi transferindo as suas responsabilidades militares, económicas e socioculturais para outras organizações existentes, mais especializadas: NATO, OEEC, que passou a ser OCDE em 30 de Setembro de 1961, e Conselho da Europa (CE).

Quando, em 1984, foi decidido reactivar a UEO, existiam também razões válidas para assim proceder:

a. Acabava de se conseguir o acordo para retirar da Europa os mísseis nucleares de alcance intermédio, mas a participação dos europeus nas negociações para tal encetadas entre os EUA e a URSS não tinha tido a unidade e o peso desejados.

b. Durante este período de negociações, desde a *decisão das duas vias*, em Dezembro de 1979, até à instalação do primeiro míssil nuclear de alcance intermédio da NATO, em Dezembro de 1983, a Europa teve de suportar uma intensa campanha pacifista que muito afectou o espírito de defesa e que obrigou a coordenar esforços para a enfrentar. Essa coordenação poderia ter lugar no seio da UEO.

c. A ameaça continuava bem caracterizada, mas a prossecução de uma estratégia cada vez mais global da União Soviética, que para isso desenvolvia aceleradamente o seu poder naval, obrigava a Europa a defender os seus interesses em áreas distantes, muito para lá das fronteiras da NATO. A UEO não tinha limites geográficos para a sua actuação.

d. Nessa projecção de poder *out-of-area* dois aspectos fundamentais deveriam ser considerados. As superpotências continuariam a evitar enfrentar-se directamente, pelo que, em diversas circunstâncias, a Europa poderia ter

que actuar sozinha, não por falta de solidariedade do aliado norte-americano mas por imperativo de segurança global. Neste caso, a participação da França, com forte implantação em África e considerada talvez a segunda potência naval ocidental, excluída a superpotência, seria de grande valor. A superpotência não pertence à UEO, enquanto que a França é membro da UEO mas não pertence à estrutura militar do Tratado do Atlântico.

e. Por último, embora seja um assunto muito controverso, a iniciativa de Defesa Estratégica (IDE) anunciada em 1983 levantou muitas suspeitas sobre o empenhamento dos EUA em manter a Europa, no futuro, sob a protecção do seu guarda-chuva nuclear. Fraquejava gravemente a credibilidade do conceito de *dissuasão nuclear alargada*, e a UEO poderia ter que criar o seu dissuasor nuclear independente, a partir das forças nucleares francesas e inglesas.

Por tudo isto a reactivação da UEO parecia útil e lógica.

Após a queda do muro de Berlim e a dissolução do Pacto de Versóvia nem uma só destas razões subsiste: não existem duas superpotências em risco de confronto directo, a Rússia abandonou a estratégia global directa que vinha sendo seguida pela URSS, a ameaça, velha de 45 anos, diluiu-se, a estratégia de dissuasão nuclear e a IDE baixaram extraordinariamente na escala das preocupações dos Governos ocidentais e os limites geográficos da NATO perderam rigidez e significado.

A situação estratégica mundial não contém hoje elementos que congreguem as vontades políticas dos países ocidentais na definição de objectivos de segurança comuns. Na verdade a União Europeia raramente tem conseguido seguir uma política de defesa e segurança comum, nem tão-pouco tem conseguido decisões unânimes sobre os mais graves conflitos regionais onde a UEO poderia ter actuado, ou actuar, como seu braço armado.

E se conseguir essa decisão consensual para intervir num conflito grave, por exemplo numa Bósnia novamente desavinda, terá capacidade para o fazer sem a cooperação norte-americana? E se os EUA aceitarem cooperar, não o farão apenas no âmbito da NATO?

Certamente que a UEO teria capacidade militar e económica suficiente para intervir em qualquer dos conflitos regionais actuais ou previsíveis, pois a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e a Espanha contam-se entre os oito países simultaneamente mais ricos, mais industrializados, mais poderosos e tecnologicamente mais avançados do mundo. Porém, não parece

que tenham vontade política para usar senão uma pequena parcela do seu poder, caso o conflito não ofenda directamente os seus interesses vitais.

A UEO, depois da dissolução da União Soviética e do Pacto de Varsóvia, tem sido fortemente defendida pela França e também pela Alemanha.

Em relação à Europa é uma procura de prestígio e de ascendente político; em relação aos Estados Unidos é um processo de afastamento, ostensivamente desejado pela França^(*) que, por vezes forçadamente, se tem fundamentado em esporádicas manifestações isolacionistas norte-americanas.

A NATO será, por muito tempo ainda, útil e insubstituível. Mesmo os países da Europa Central e da Europa de Leste é na NATO que procuram o garante da sua defesa, e não na UEO.

Assim, a reestruturação e aprofundamento da UEO, neste momento, não se baseia em factores externos que afectam a defesa do Ocidente, mas antes em questões internas do próprio Ocidente, relacionadas com a reclassificação de potências ou com a procura de maior prestígio, ou ainda com a disputa pela liderança.

4. OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos estão hoje mais livres no exercício da sua estratégia global, não só porque dispõem de avultados meios que anteriormente estavam empenhados no dispositivo exigido pelo confronto Leste-Oeste, como também porque não mais receiam um choque entre as duas superpotências, no desenvolvimento de estratégias directas, em qualquer parte do globo.

Reconhecem ser a única superpotência, responsabilidade que querem assumir, quebrando definitivamente os limites geográficos da recuada Doutrina Monroe ou as limitações impostas pela recente bipolarização política.

Os Estados Unidos têm constantemente afirmado que querem participar activamente no processo europeu de decisão política sobre matérias de segurança e de defesa, embora sejam mais reservados no que se refere à atribuição de meios para a concretização operacional das decisões que vierem a ser tomadas. Não querem ser chamados à Europa apenas quando, em consequência da degradação de qualquer disputa que eles não puderam

(*) Cf. William Safire, Bombardamentos Precisam-se, *Diário de Notícias*, de 3 de Dezembro de 1994.

influenciar, se criarem situações irreversíveis que conduzam inevitavelmente ao conflito generalizado.

Por isso mesmo querem permanecer na NATO e muito se esforçam por ir adaptando a Aliança à evolução da situação internacional. Começaram por propor a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), lançaram em Janeiro de 1994 a Parceria para a Paz (PpP) e começam agora a defender o alargamento da NATO aos Países da Europa Central e Oriental (PECO).

Na Cimeira da CSCE, em Budapeste, de 5 a 6 de Dezembro de 1994, o Presidente Clinton, admitindo o ingresso da Polónia, República Checa, Eslováquia e Hungria até fins de 1995, disse: *A expansão fará os novos membros, velhos membros e não membros, mais seguros.* Aludindo depois à oposição manifestada pela Rússia e que mais abaixo se menciona, disse ainda: *A nenhum país de fora será consentido veta a expansão* (⁴).

A maioria republicana no Senado e na Câmara dos Representantes, conseguida nas eleições de 8 de Novembro de 1994, deve influenciar significativamente a política externa dos Estados Unidos. É a primeira vez, nos últimos 40 anos, que os republicanos obtêm a maioria nas duas Câmaras do Congresso. O líder dessa maioria no Senado, Robert Dole, pensa *que é tempo de reafirmar a liderança dos EUA na segurança internacional* (⁵) e que as forças norte-americanas nunca devem ser colocadas sob comando estrangeiro, mesmo as que participarem em forças da ONU.

Os republicanos também querem apressar o alargamento da NATO, pelo menos aos países do Centro da Europa, e nesse sentido já se manifestou a Câmara dos Representantes em meados de Fevereiro de 1995. Estas posições devem neutralizar as raras vozes isolacionistas que se começaram a manifestar nos Estados Unidos, logo após a extinção do Pacto de Versóvia e a desintegração da União Soviética.

5. A FEDERAÇÃO RUSSA

A Rússia abandonou a estratégia directa global que vinha sendo seguida pela União Soviética e concentrou as suas atenções e esforços na manutenção

(⁴) Cf. *Time*, de 19 de Dezembro de 1994.

(⁵) Cf. *Diário de Notícias*, de 2 de Janeiro de 1995, pág. 11.

da hegemonia na área geográfica da ex-URSS. Considera que, nessa região, Moscovo exerceu um indiscutível predomínio político e cultural ao longo de um período histórico muito mais dilatado do que os 70 anos de vida da União Soviética. A área geográfica de interesse tem uma extensão próxima da do continente norte-americano e abrange 15 países.

A atitude da Federação Russa em relação ao que designou *Estrangeiro Próximo* recorda, de certo modo, a Doutrina Monroe de 1923 no continente americano.

O Presidente Ieltsin não admite a intervenção *estrangeira* nos conflitos das repúblicas da ex-União Soviética, embora consinta a presença de observadores. Recordou que se a comunidade internacional aceita o papel interventor da Organização dos Estados Americanos, da Organização da Unidade Africana, da Liga Árabe, da NATO, etc., deverá aceitar também o da Comunidade de Estados Independentes (CEI). (Note-se que o *Estrangeiro Próximo* é mais extenso do que a CEI, pois inclui as três repúblicas bálticas.)

Esta ideia é apoiada por opiniões como a expressa pelo Subsecretário-Geral da ONU para as Operações de Paz, que recentemente visitou Lisboa para proferir uma conferência no Instituto da Defesa Nacional. Kofi Annan afirmou que a ONU considera bem-vindos os esforços pela paz de organizações como a NATO e a ASEAN, pois a ONU não reclama o monopólio das missões de Paz e entende que as relações entre estas organizações e a ONU são complementares e não competitivas.

A Federação Russa quer ser reconhecida, ouvida e respeitada, como grande potência. Para isso vem actuando, muito mais decididamente, a três níveis diferentes.

Internamente não admite separatismos nem a autonomia de movimentos nacionalistas. O conflito da Chechénia, república que tinha declarado unilateralmente a independência no Outono de 1991, ainda sob a presidência da União Soviética, mostra bem como Moscovo pretende defender intransigentemente a unidade nacional.

No círculo mais alargado da CEI pretende manter uma posição fortemente hegemónica que, no seu entender, direitos históricos e culturais legitimam. As eleições presidenciais na Ucrânia e na Bielo Rússia, em meados de 1994, foram ganhas por personalidades apoiadas por Moscovo; logo a seguir, o Presidente Ieltsin conseguiu estreitar os laços políticos que unem os países da CEI.

Por último, em relação ao resto do mundo, considera decorrido o período das grandes transformações impostas pela nova ordem internacional. Retomará agora a luta aberta pelos seus interesses, que já se prevê que continuarão, frequentemente, em conflito com os das restantes potências. No dia 1 de Dezembro de 1994 rejeitou um acordo de cooperação com a NATO; nessa altura afirmou que não aceita *novas divisões da Eurapa*, que as *novas fronteiras na NATO só podem significar que ela continua a ser o «inimigo»*, e disse também que os *alinhamentos não têm futuro real*. Logo no dia seguinte, e pela primeira vez desde Novembro de 1989, usou o veto para inviabilizar uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas propondo o endurecimento das sanções contra os sérvios. Depois, no dia 5 de Dezembro, na abertura da Cimeira da CSCE, em Budapeste, acusou o Ocidente de, ao alargar a NATO até às suas fronteiras, estar a recriar os blocos, desta vez unindo todos contra a Rússia. Disse Ieltsin: *A Europa, não se tendo ainda libertado da herança da «guerra fria», corre o perigo de mergulhar numá «paz fria». Porquê semear as sementes da desconfiança?* Mais tarde ainda, no discurso proferido à Nação em 16 de Fevereiro de 1995, o Presidente Ieltsin insistiu na sua oposição ao alargamento da NATO por adesão dos países da Europa de Leste, afirmando que tal prejudicará os *esforços comuns para formar um modelo verdadeiramente moderno de segurança pan-europeia* (*).

6. A NATO

Pensava-se que a NATO passaria agora a ter um maior peso político, isto é, que aumentaria a importância das suas responsabilidades políticas face às suas preocupações de nível estratégico ou ao interesse operacional da sua componente militar.

Simplesmente a NATO está a sofrer, politicamente, as contradições que vivem as grandes potências quando manifestam muito claramente a determinação de privilegiar os seus interesses nacionais, sempre que estes estiverem em conflito com as decisões da comunidade internacional.

(*) *Diário de Notícias*, de 17 de Fevereiro de 1995, pág. 14.

Por outro lado, a NATO que sempre adopou uma estratégia de dissuasão, isto é; uma estratégia de não guerra que procura a paz desencorajando a agressão, também neste nível estratégico enfrenta alterações importantes:

a. Durante 45 anos exibiu a força para evitar o recurso à força, e acaba agora por utilizar a força quando desapareceu o confronto que foi a sua razão de ser.

b. Está a actuar militarmente fora da área geográfica da Aliança, que logo no início definiu e que sempre intransigentemente quis respeitar.

c. Tem dificuldade em encontrar uma linha política coerente, orientadora da estratégia a seguir e que lhe permita elaborar um programa operacional com alguma consistência.

Durante os anos de guerra fria a evolução da NATO processou-se essencialmente no nível estratégico e dependeu de parâmetros tais como as alterações de atitude política e estratégica do adversário, a evolução da ameaça provocada pelo desenvolvimento tecnológico e a capacidade económica dos seus membros para suportar os encargos que o acompanhamento daquelas evoluções poderiam acarretar.

Hoje, a NATO tem que se preocupar mais com a sua fragilidade interna do que com a gravidade das ameaças, apesar de, pela primeira vez, estar a combater.

As dificuldades internas derivam de razões várias, tais como:

a. O modo como cada membro vê ou vive as profundas mudanças na situação política internacional.

b. O facto de os riscos que acompanham essa evolução parecerem controláveis ou, pelo menos, parecer controlável o envolvimento de cada um dos seus membros nos conflitos que possam resultar daquelas situações de risco.

c. As principais potências terem tomado a clara decisão de privilegiarem os seus interesses nacionais, sempre que eles colidam com os interesses expressos pelas organizações internacionais de que fazem parte.

d. A reestruturação das organizações europeias ou euro-atlânticas com responsabilidades em matérias de segurança e de defesa terem tendência para o alargamento da sua composição e das suas competências, com consequentes sobreposições. Esta situação é fortemente influenciada por interesses nacionais divergentes, muitas vezes hegemónicos, de algumas potências.

Os Estados Unidos claramente preferem a NATO mas prestam atenção ao interesse da Rússia pela CSCE. A Federação Russa pretende claramente o fortalecimento da CSCE e o enfraquecimento de todas as outras organizações

criadas pelo Ocidente. Em Outubro de 1994 apresentou uma proposta segundo a qual a CSCE seria o órgão de segurança de toda a Europa, coordenando as duas organizações regionais: a NATO e a CEI. Os Estados Unidos rejeitaram a subordinação da NATO à CSCE (¹).

A França, na Aliança Atlântica mas fora da NATO, prefere o fortalecimento da UEO, dotando-a de um braço armado exclusivamente europeu.

A Alemanha que, como se referiu, participa interessadamente em todas as organizações, vai avançando sozinha no Centro e Leste da Europa, sempre que os seus parceiros se atrasam. Criticando a proposta russa acima referida, e, principalmente, a posição dominante que a Rússia pretende ter na CEI, a Alemanha rejeitou *quaisquer direitos especiais de qualquer Estado em qualquer parte da área da CSCE* e defendeu que a CSCE, não a CEI, deverá ser o instrumento de *primeiro recurso* na gestão de crises regionais (²). Certamente entenderá que este princípio tem aplicação geral, abrangendo também os membros da NATO.

7. AS FRONTEIRAS DA EUROPA

O comportamento da comunidade internacional e, nomeadamente, da Europa, em relação aos trágicos acontecimentos da Bósnia, e as declarações e atitudes recentes da Rússia, mostram bem a necessidade de reencontrar objectivos de defesa e de segurança comuns, ainda que o ambiente geral, felizmente, não seja de confronto.

Por outro lado, é evidente que o problema fundamental actual não é o da capacidade militar nem já o da reestruturação ou da substituição de forças que poderão garantir a segurança na Europa. A reestruturação e a modernização estão em curso.

O problema é, nitidamente, um problema de entendimento político entre os estados europeus, nomeadamente os da NATO, entre a Europa e os Estados Unidos, e agora, de novo, entre a Rússia e o Ocidente, tanto europeu e como norte-americano.

(¹) Cf. *Foreign Report*, Inglaterra, de 27 de Outubro de 1994.

(²) Cf. *Foreign Report*, Inglaterra, de 27 de Outubro de 1994.

Tem sido discutido o aprofundamento e o alargamento de todas as organizações nascidas na Europa Ocidental, parecendo que o alargamento tem sido mais facilmente conseguido do que o aprofundamento. Põe-se a questão de definir até onde vai a fronteira da Europa.

O Ocidente pretende admitir uma Europa sem fronteiras, mas a Rússia, pelo contrário, indicou uma área de influência que deseja ver reconhecida internacionalmente, na qual quer ter um papel preponderante, hegemonicó. Assim, a Rússia está a contribuir para aquilo que quer evitar: que a linha de divisão política da Europa se mantenha e se esteja a deslocar para Leste, da posição da *Cortina de Ferro* para as fronteiras geográficas do *Estrangeiro Próximo* que acaba de impor, isto é, para as fronteiras da ex-União Soviética.

Tal como a Rússia vê o problema, está a desaparecer a zona tampão entre a Europa organizada defensivamente e a Federação Russa. Consequentemente, o alargamento da área onde se move o *exército europeu* e, mais importante ainda, o alargamento da área da NATO perturba gravemente a sua noção de segurança.

As manobras da NATO na Polónia, realizadas no campo militar de Biedrusko de 12 a 16 de Setembro de 1994, as primeiras da *Parceira para a Paz* (PpP) e que reuniram unidades de 12 países, sendo 6 da NATO (EUA, Reino Unido, Holanda, Alemanha, Itália e Dinamarca), 4 da ex-Europa de Leste (Bulgária, Roménia, República Checa e Eslováquia), 1 da ex-URSS (Lituânia) e outro da CEI (Ucrânia), também não agradaram nada à Rússia, embora ela tenha aderido voluntariamente, mas sem grande convicção, à *Parceria para a Paz*.

Por tudo isto, o Presidente Ieltsin fala de *Paz Fria*.

Na Cimeira da CSCE apenas se verificaram dois acontecimentos importantes, mas à margem da Conferência. O primeiro foi a assinatura de um acordo de garantias de segurança dadas à Ucrânia pelos EUA, Rússia e Reino Unido. Este acordo possibilitou o segundo acto importante, que foi a confirmação pela Ucrânia, Bielo Rússia e Cazaquistão, dos tratados que viabilizam a entrega, o controlo e a redução do armamento nuclear herdado da União Soviética.

Também no princípio de Dezembro de 1994 se realizaram as cimeiras da NATO (Bruxelas, 1 e 2) e da União Europeia (Essen, 9 e 10) sem que

nada de importante para o problema da segurança europeia tivesse sido decidido.

8. A COLISÃO DE CIVILIZAÇÕES

Ao analisar a situação actual das relações internacionais, e ao elaborar os seus cenários, Samuel Huntington fala da *colisão de civilizações* ⁽⁹⁾.

Admite oito civilizações principais: Ocidental, Confuciana, Japonesa, Islâmica, Hindu, Eslava-Ortodoxa, Latino-Americana e, possivelmente, a Africana.

Pensa que existem conflitos potenciais entre as várias civilizações, mas que o mais grave é o que poderá pôr frente a frente a Civilização Ocidental e uma provável aliança das civilizações Islâmica e Confuciana. E, mesmo quando fala de *guerras comerciais* que considera superáveis, diz que os Estados Unidos terão menos dificuldades nas suas relações com a Europa do que com o Japão porque a primeira pertence à mesma civilização e o segundo, o Japão, por si só, criou uma civilização diferente, resultante do caldeamento do xintuísmo, confucionismo e budismo.

Com esta proposta Huntington não pretende mais do que apresentar um novo paradigma que substitua o anterior da *guerra fria*, caracterizado por dois grupos diferenciados e em confronto, mas com a maioria dos conflitos a ocorrerem fora dos seus campos, num Terceiro Mundo mais pobre, instável e reclamando o não alinhamento. Por outro lado recorda que os paradigmas muitas vezes nos cegam, ou desviam a atenção de fenómenos importantes que ocorrem nas suas margens. Foi o que sucedeu em relação ao cisma sino-soviético ou à falta de prevenção ou de dissuasão britânica da agressão às Falkland.

Porém, outros autores contestam esta ideia. O Professor James Kurth ⁽¹⁰⁾ pensa que os conflitos mais significativos não serão os que poderão opor a Civilização Ocidental às outras ou à coligação de civilizações referida, mas sim aqueles que provavelmente surgirão no seio da Civilização Ocidental. As suas preocupações estão muito orientadas para os problemas internos dos

⁽⁹⁾ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, *Foreign Affairs*, Summer 1993, págs. 22 a 49.

⁽¹⁰⁾ James Kurth, *The Real Clash*, *The National Interest*, EUA, n.º 37, Fall 1984, págs. 3-15.

EUA e do seu carácter multicultural, o que se afasta do tema deste estudo. No entanto não deixa de fazer algumas referências à Civilização Ocidental e à Civilização Islâmica que têm bastante interesse para a Europa actual e que mais adiante se sintetizarão.

O Embaixador francês Marc Bonnafous (¹¹), escrevendo sobre a *uni-dade europeia* e sem fazer qualquer análise dos actuais conflitos, considera que existem quatro *Europas*. São quatro espaços geopolíticos que, resumidamente, caracteriza do seguinte modo:

A *Europa Ocidental*, cujas fronteiras se aproximam das do Império Romano do Ocidente, onde hoje existe um certo equilíbrio entre latinos, germanos e britânicos, que adoptaram a democracia e um liberalismo económico temperado. Nela predominam o catolicismo e as igrejas reformadas.

A *Europa do Centro e do Leste*, que se estende do Báltico aos Balcãs. Aqui ocorreram experiências várias, múltiplas divisões e aspirações contrárias. As fronteiras têm sido sempre pouco estáveis e nenhum «dossier» político está encerrado. Já se volta a sentir na região a forte influência germânica.

A *Europa das Estepes* que coincide, grosseiramente, com a Rússia. É o eixo do mundo eslavo-ortodoxo e da Moscóvia, enfrentando sempre os turcos e os muçulmanos. A identidade ortodoxa é mais forte do que a identidade étnica. Das quatro *Europas* é a mais continental.

A *Europa Muçulmana* é a região dos Balcãs que viveu sob o domínio dos otomanos. São cerca de 15 milhões, mas hoje é importante juntar-lhes os 10 milhões que vivem como imigrantes na UE e mais uns 12 milhões que vivem na Federação Russa, divididos quase igualmente pela Europa e Ásia. Em breve poderemos ter na Europa quatro países muçulmanos (Turquia, Chipre, Albânia e Bósnia, já que a Chechénia parece continuar integrada na Federação Russa). Estes povos têm uma alta taxa de crescimento populacional e Istambul deverá ser brevemente a maior cidade da Europa.

Por último o professor Johan Galtung (¹²) proferiu uma conferência no Instituto da Defesa Nacional, onde apresentou as relações internacionais, os conflitos e a paz, na Europa, sob uma perspectiva não muito divergente.

(¹¹) Marc Bonnafous, *Les quatre Europes*, *Défense Nationale*, França, de Agosto-Setembro de 1994, págs. 91 a 98.

(¹²) Professor Doutor Johan Galtung, conferência Teorias da Estruturação do Sistema das Relações Internacionais Visando o Estabelecimento da Paz, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 22 de Dezembro de 1994.

Considera, na sua análise, duas datas fundamentais e uma outra também importante. A primeira barreira, que perdura, é de 1054, quando a Igreja Oriental se separou da Igreja Católica. A segunda é de 1095, data do Concílio de Clermont, onde o Papa Urbano II apelou às cruzadas, faz exactamente nove séculos. A terceira data, de menor importância para o tema, é 1517, início da Reforma e da separação das igrejas reformadas em relação aos católicos.

Estas datas marcam o início de movimentos que deram origem à divisão cultural e religiosa da Europa em três áreas. A Europa Ocidental católica e protestante, a Europa ortodoxa e a Europa muçulmana. Esta ideia só difere da classificação do Embaixador Bonnefous porque considera a formação da Europa Central e de Leste como um fenômeno temporário terminado e que as razões exclusivamente políticas da sua gênese recente não são tão importantes como as razões históricas e culturais que permitem incluir aquela região na antiga Cristandade.

As três Europas convergem e confrontam-se, há séculos, num ponto, Sarajevo, já denominado o epicentro dos *Euroquakes*.

Tendo em atenção que os paradigmas não abrangem todos os fenómenos, mas que, por outro lado, também os acontecimentos anómalos os não descreditam⁽¹³⁾, poderão encontrar-se em todas estas teorias, e nos debates que proporcionaram⁽¹⁴⁾, alguns pontos comuns e alguns elementos para reflexão:

- 1.º A recuperação dos valores religiosos pela generalidade dos povos.
- 2.º A elevação dos valores religiosos a interesses vitais, interesses pelos quais as pessoas dão a vida.
- 3.º A defesa intransigente dos valores religiosos pelos diferentes grupos fundamentalistas e integristas, quer no interior dos próprios estados quer no estrangeiro, e ainda pelos grupos nacionais que lutam pelo reconhecimento da sua identidade ou da sua independência.

(13) Cf. Samuel Huntington, *If Not Civilizations, What?*, *Foreign Affairs*, de Novembro-Dezembro de 1993, págs. 186 a 194 (Huntington cita Thomas Kuhn).

(14) Para além do artigo de James Kurth aqui referido, e de muitos outros comentários em variadas publicações, as respostas a Samuel Huntington e a sua contra-argumentação constam de vários artigos publicados nos dois números seguintes da *Foreign Affairs*, de Setembro-Outubro e Novembro-Dezembro de 1993.

4.º A persistente referência ao factor religioso como elemento preponderante nas complexas causas dos eventuais conflitos mais graves.

5.º A identificação da Europa como região onde se cruzam as principais linhas de fractura e de atrito entre as três civilizações ou grupos civilizacionais de mais difícil relacionamento actual: católicos e protestantes da Europa Ocidental, eslavos-ortodoxos da Rússia e muçulmanos do Sueste da Europa e do Mediterrâneo.

6.º A não coincidência das referidas linhas de fractura com as fronteiras dos Estados, mesmo depois da fragmentação já ocorrida, que elevou de 35% o número de países do Velho Continente. É o caso da Chechénia muçulmana integrada na nação eslava-ortodoxa, da pequena Bósnia tri ou bipartida e de outras minorias étnicas ou religiosas criadas pelos sucessivos movimentos de fronteiras deste século.

7.º Por último, e numa apreciação de carácter mais genérico, verifica-se que nesta Nova Ordem Internacional, cujos contornos muito tardam a adquirir nitidez, a discussão passou sucessivamente do nível estratégico do confronto primeiramente para o nível político das necessidades económicas e do diálogo diplomático, para mais tarde começar a admitir a reconsideração dos valores e dos princípios que caracterizam culturas e civilizações. É nesse sentido que, por exemplo, algumas vozes norte-americanas começam a anunciar a autonomia dos Estados Unidos em relação à Civilização Ocidental, o que poderá enfraquecer gravemente as relações transatlânticas e fortalecer a sua exaustivamente afirmada vocação de líder mundial.

Aliás, parece que a dificuldade em definir a Nova Ordem Internacional está associada ao vazio ideológico. É provável, como diz Mário Vargas Llosa, que *uma das tarefas dos homens e mulheres das novas gerações seja derrubar os muros ideológicos das prisões do pensamento e da cultura* (¹⁵).

E assim, enquanto se manifestam todos os fundamentalismos e proliferam as seitas, Francis Fukuyama, Roger Garaudy, Samuel Huntington e André Malraux diagnosticam a crise. Fukuyama, talvez o mais optimista, defendia, em 1989, que *a democracia liberal poderia constituir o ponto terminal da evolução ideológica da humanidade e a forma final de governo humano, e,*

(¹⁵) Mário Vargas Llosa, Os Filhos de Colombo, *Diário de Notícias*, de 29 de Janeiro de 1995, pág. 16.

como tal, constituiria o fim da história⁽¹⁶⁾; a hipótese avançada por Garaudy, de que o *moneteísmo do mercado* preenchia o vazio ideológico, parece estar a ser contrariada pela evolução mais recente; Huntington, como se referiu, pressagia um novo tipo de conflitos, de uma certa globalidade, resultante do confronto de civilizações seculares. André Malraux também constata o recrudescimento do factor religioso, reconhece a sua importância e globalidade, e resume as suas preocupações na já muito citada afirmação: *O Século XXI ou será religioso ou não existirá*⁽¹⁷⁾.

De qualquer modo, o preenchimento do vazio por uma nova ou por novas ideologias será, certamente, um processo lento e agitado.

O problema do Islão é importante e, porque constitui o risco mais sentido, merece um comentário.

O Islamismo nunca foi um Império unificado nem nunca teve um poder central forte⁽¹⁸⁾. Mesmo durante o Império Otomano, talvez o mais importante da história do Islamismo, outros coexistiram, na Pérsia e na Índia. Hoje, o Irão poderia pretender ocupar um lugar proeminente, mas a sua teologia shiita e a sua etnia persa não lho permitem. Outros países importantes, como o Egito, Turquia, Paquistão, Indonésia e Argélia, encontram mais causas de separação do que motivos de união, para além de estarem a enfrentar graves perturbações internas.

Assim, julga-se que a ameaça islâmica nunca poderá ser uma verdadeira ameaça, como a define a estratégia, e não será militar convencional. Ela será política, fragmentada e não coordenada na sua origem, dispersa quanto aos alvos escolhidos, desinteressada pelo diálogo, até porque não será fácil encontrar interlocutores, e sempre violenta. Continuará a recorrer frequentemente ao terrorismo, ao terrorismo suicida, e pode até realizar acções militares de êxito impossível, que para os ocidentais parecerão actos de loucura ou de desespero. A construção da *bomba atómica islâmica* é um perigo

(16) Francis Fukuyama, *O Fim da História e o Último Homem*, Lisboa, Gradiva, 1992, pág. 13.

(17) André Malraux, citado por João Caniço, que, a propósito, escreve: *Parece que o confirman, para além da exigência religiosa inherente a cada homem (como seta desferida que nem a técnica, nem o pragmatismo, nem a descrença conseguem narcotizar), a dissolução recente do comunismo, o vazio da decadência ético-moral e a insatisfação vital do hedonismo consumista do Ocidente e povos ocidentalizados, sem esquecer, por outro lado, a febre crescente das seitas em aumento contínuo*. Editorial de Agência Ecclesia, Lisboa, Secretariado Nacional das Comunicações Sociais da Igreja, de 15 de Fevereiro de 1995.

(18) Cf. James Kurth, *op. cit.*

que não se pode descuidar. No âmbito das relações internacionais serão importantes os apoios políticos e logísticos que a comunidade islâmica poderá prestar a diversos grupos, facções ou nações envolvidas em conflitos europeus, tais como o apoio que está a prestar aos muçulmanos da Bósnia, a Chipre ou à Chechénia. Por último, a pressão demográfica é importante por razões culturais e de segurança. Note-se, por exemplo, que a França não está situada no que se definiu como *Europa Muçulmana*, mas tem já o islamismo como segunda religião.

9. CONCLUSÃO

Resumindo, poderá dizer-se que, não havendo *interesse vital* que congregue, a Europa apresenta-se como um mosaico de tradições e de diferenças culturais, profundamente enraizadas numa geo-história rica, complexa e de novo muito influenciada pelo factor religioso.

A reorganização do espaço europeu foi sempre, e está também a ser hoje, um processo lento e difícil. Na reestruturação, alargamento ou aprofundamento das organizações internacionais de defesa é necessário ter em conta que os aliados se comprometem a defender, até ao sacrifício da vida, valores e interesses comuns. É assunto que precisa de ser cuidadosamente ponderado, antes de qualquer nova adesão.

Na generalidade, há hoje uma maior cooperação entre os Estados. Têm diminuído os conflitos internacionais, mas têm aumentado os conflitos no interior das fronteiras que vinham sendo considerados indiscutíveis e invioláveis. Levanta-se a questão de saber se, no processo de reconhecimento dos Estados, deverá atribuir-se maior peso às fronteiras, até agora registadas, ou às nações que, no interior dessas fronteiras, lutam desesperadamente pelo reconhecimento internacional das suas independências. É uma questão antiga, mesmo na Europa Ocidental, o que muito prejudica o debate e, mais ainda, qualquer decisão internacional de consenso. Deverá prevalecer, no entanto, a ideia de que nenhum Estado pode aceitar ser ameaçado na sua integridade territorial (¹⁸).

(¹⁸) Cf. Alexander Iakovlev, considerado o «Pai da Perestroika», Lisboa, *Diário de Notícias*, de 13 de Fevereiro de 1995.

Estes conflitos, por mais difícil que seja a sua resolução, não podem ter solução militar. A interposição de forças militares, quando muito, poderá conseguir suspender os conflitos e evitar perdas humanas, criando um ambiente que possibilite o diálogo político. E é já, sem dúvida, um objectivo de muito elevado valor. As partes em confronto terão que acreditar que são negociáveis determinados interesses que consideram vitais e que estiveram abafados durante longos anos de regimes dilatoriais. Por outro lado, a comunidade internacional e em particular a Comunidade Europeia deveriam contribuir para a procura de soluções com verdadeiro espírito de cooperação, isenção e solidariedade.

Será extraordinariamente difícil construir a União Europeia a partir do alargamento da Comunidade Europeia, se se verificar que na realidade não existe qualquer verdadeira comunidade.

Como disse o Núncio Apostólico em Lisboa, em 1992, *A Europa será a Europa da solidariedade ou não será Europa* (²⁰).

Ferraz Sacchetti

(²⁰) Encontro promovido pela Ordem Equestre do Santo Sepulcro de Jerusalém, em Lisboa, em 9 de Abril de 1992.

**A REESTRUTURAÇÃO
DOS ÓRGÃOS DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA ENFRENTAR NOVOS DESAFIOS**

Conferência incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN 95), proferida no Instituto da Defesa Nacional, na Delegação do Porto e em Lisboa, respectivamente, em 11 de Novembro e 12 de Dezembro de 1994.

Carlos Santos



A REESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ENFRENTAR NOVOS DESAFIOS

As Nações Unidas comemoraram o seu quinquagésimo aniversário em 1995. Nunca, em toda a sua história, a organização mundial foi chamada como hoje a desempenhar tantos papéis. Mais do que nunca, os estados membros procuram ajuda no seio das Nações Unidas e lhe confiam novas responsabilidades.

A que se deve esta busca? Por que estamos preocupados com a sua reestruturação? Com a capacidade de resposta da organização e dos seus organismos especializados? Por que as Nações Unidas se tornaram foco da atenção dos meios de comunicação social de todo o mundo?

Hoje, estados e povos são confrontados com ameaças múltiplas. O mundo tem de encontrar novos caminhos para as enfrentar. Quando a Organização das Nações Unidas foi criada, os estados tornavam-se membros para se proteger das agressões dos outros estados.

Agressões directas de um estado contra outro são raras, actualmente. Só em 1993 houve 42 conflitos de sérias proporções. Dos 82 conflitos armados que eclodiram entre 1989 e 1992 apenas 3 se deram entre estados. Todos estes conflitos são uma ameaça crescente. A organização mundial começa a ser chamada para manter a paz, onde ela não existe. Muitos desses conflitos são rotulados de tribais ou étnicos. Esquecemos que as causas também podem ser políticas, sociais e económicas.

Amiudadas vezes analisámos os sintomas, em vez das causas. Na realidade, temos de continuar a analisar os problemas, até compreendermos a natureza dos novos desafios sociais, económicos e políticos. Mas o que são essas novas ameaças que minam a segurança dos estados e dos seus povos?

Elas incluem a degradação e a poluição do ambiente, o alastramento do vírus da SIDA, as migrações transnacionais, incluindo o aumento do êxodo dos que fogem das guerras e perseguições. Temos de concordar que nenhum estado por si só pode controlar esses novos desafios, dado o seu carácter global. Por outro lado, surgem constantemente novas ameaças. Forças subver-

sivas corroem a sua capacidade de manter a ordem social. Por exemplo, grupos de criminosos trabalham a nível nacional e internacional. Eles são traficantes de drogas, branqueadores de dinheiro, traficantes ilícitos de armas — inclusivamente de material nuclear — e de metais preciosos. Eles controlam quantidades enormes de dinheiro, que usam para subornar tudo e todos. Estes criminosos ameaçam a nova ordem liberal da economia internacional. Muitos desses cartéis do crime são tão ou mais ricos do que muitos países pobres. Estes problemas exigem soluções globais.

Se juntarmos a estes novos desafios a crise de valores, o desemprego, a pobreza e a miséria, facilmente chegaremos à conclusão de que a mistura pode ser explosiva nas mãos de demagogos. O perigo vem dos líderes extremistas, separatistas ou fraccionistas que canalizam a raiva das comunidades afectadas para o campo político. Responsabilizam os governos por problemas cujas soluções são mais mundiais do que propriamente nacionais.

Perante estas realidades gostaria, se me permitem, de citar o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, quando afirma que: «Forças poderosas mudaram o mundo de tal forma que nenhum estado ou grupo de estados tem capacidade para, por si só, encontrar soluções. As Nações Unidas, como organização, embarcaram num programa de reorganização de tal modo profundo que vai permitir transformá-la num verdadeiro instrumento para a paz e o desenvolvimento, como os seus fundadores sonharam há meio século. Nenhum órgão das Nações Unidas passará incólume por este processo de reformas.»

Para responder a parte desses novos desafios, o Conselho de Segurança realizou 144 sessões oficiais, entre Agosto de 1993 e Agosto de 1994. Quanto às consultas ao plenário, e durante o mesmo período, somaram 242 sessões. Registou-se uma diminuição de mais de 100 sessões, no que se refere ao número tanto de reuniões oficiais como de consultas ao plenário, entre Agosto de 1993 e Agosto de 1994, em relação ao período de Agosto de 1992 a Agosto de 1993. Isso não reflecte, porém, uma diminuição das actividades do Conselho de Segurança, mas sim os diferentes moldes em que se processam. Na realidade, o Conselho de Segurança vê-se obrigado a estar reunido de forma praticamente constante, a fim de responder à rápida evolução das situações e a acompanhar as distintas operações de paz, com base nos relatórios do Secretário-Geral.

A considerável intensificação das actividades do Conselho de Segurança despertou um interesse justificado dos estados membros das Nações Unidas,

em particular, e da comunidade internacional, em geral. Isso ficou patente no aumento da participação na análise do relatório anual do Conselho à Assembleia Geral. Em anos anteriores, este relatório atraía apenas uma atenção limitada. Porém, tanto na quadragésima oitava sessão como na que decorre actualmente, em Nova Iorque, numerosas delegações fizeram declarações sobre o documento do Conselho. Uma das principais exigências dos estados membros é que haja uma maior transparência quanto aos métodos de trabalho deste órgão da ONU.

Actualmente os estados membros mostram uma certa preocupação pela tendência do Conselho para se ocupar com assuntos como questões humanitárias e de direitos humanos, que deveriam ser tratados por outros órgãos das Nações Unidas. Também existe uma vontade quase universal de aumentar os membros do Conselho de Segurança.

Em face dos comentários e críticas dos estados membros, na quadragésima oitava sessão da Assembleia Geral, o Conselho de Segurança decidiu criar um grupo que estudará os meios não só para melhorar os métodos de trabalho como para lhes dar uma maior transparência.

Mesmo com as reduções, tanto das sessões plenárias como as de consultas ao plenário, as pressões sobre o secretariado aumentaram. Por exemplo, o Comité para a Jugoslávia teve de se ocupar de mais de 34 000 comunicados, em 1993, e de mais de 45 000 até Agosto deste ano. Apesar de, com a expansão das actividades das Nações Unidas, ter aumentado a confiança na sua capacidade de satisfazer as necessidades da comunidade internacional, o que é certo é que alguns estados membros continuam a não cumprir as suas obrigações legais no que diz respeito ao pagamento integral e pontual das suas contribuições.

As actuais operações de manutenção da paz exigiram e exigem enormes sacrifícios materiais e humanos.

80 000 homens e mulheres estão envolvidos em tarefas muito complexas, que vão desde proteger os comboios humanitários e observar eleições até supervisionar a implementação dos direitos fundamentais.

Isso leva a organização mundial a «esticar» os seus recursos financeiros até ao ponto de ruptura. O orçamento ordinário destinado às operações de paz era de 2600 milhões; em 15 de Agosto de 1994 os estados membros deviam 835 milhões de dólares. O Secretário-Geral decidiu alertar por escrito todos os chefes de Estado dos países membros com contribuições em atraso

para a precária situação financeira em que a organização se encontra. Neste contexto, a decisão anunciada pelos Estados Unidos, em 26 de Agosto deste ano, de pagar cerca de 956 milhões de dólares para o orçamento das operações de paz ajudará a aliviar a crise financeira, mas ela só ficará resolvida quando todas as quotas atrasadas forem pagas.

Mas a reestruturação dos órgãos das Nações Unidas, iniciada nos anos oitenta e que sofre um novo impulso, é de tal modo profunda que vai permitir transformá-las num verdadeiro instrumento para a paz e o desenvolvimento, como os seus fundadores sonharam há meio século. A propósito, o Secretário-Geral afirmou que «nenhum órgão das Nações Unidas passará incólume por este processo de reformas». Se não, vejamos:

O CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Este órgão das Nações Unidas, conhecido simplesmente pela sigla ECOSOC, talvez seja o que tenha recebido menos atenção durante o período da guerra fria. Mas até que ponto ele é realmente importante?

Hoje, confrontados com a degradação e a poluição do ambiente, o alastramento do vírus da SIDA, migrações transnacionais, incluindo o aumento do êxodo dos que buscam refúgio das guerras e perseguições.

Hoje, perante estes desafios e ameaças e o conceito de desenvolvimento socieconómico bem definido, o Conselho Económico e Social toma novas cores. Como responsável pela coordenação dos organismos especializados do sistema das Nações Unidas, os 54 membros do ECOSOC decidiram tomar medidas destinadas a fortalecer o seu papel e a aumentar a eficácia do Conselho.

Para isso criaram novas pequenas juntas executivas para supervisionar as actividades do PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do FNUAP, Fundo das Nações Unidas para a População, e do UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância.

A nível dos escritórios no terreno, o Conselho recomendou o fortalecimento do sistema de coordenadores residentes.

Um ponto de extrema importância para a eficácia do ECOSOC foi a insistência nas vantagens, para as Nações Unidas, de se encontrar sempre o consenso nas decisões de importância mundial, em matéria de desenvolvimento.

Essas sugestões do Conselho Económico e Social foram já tomadas em consideração pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, que as incluiu na sua *Agenda para o Desenvolvimento*.

Enquanto o ECOSOC ganha novo impulso, o Conselho de Tutela tem praticamente os seus dias contados.

O Conselho tinha um total de onze territórios, a sua maioria em África e no oceano Pacífico, mas, hoje em dia, já existe apenas um — as ilhas do Pacífico administradas pelos Estados Unidos. Mesmo em relação a estas ilhas, e de acordo com a reunião de Janeiro deste ano, os Estados Unidos, na qualidade de autoridade administradora, e o governo de Palau informaram o Conselho de Tutela que se propunham aplicar o convénio da livre associação o mais depressa possível.

Isso quer dizer que, nos termos das emendas introduzidas no regulamento do Conselho pela resolução de Maio deste ano, este órgão passa a reunir-se apenas quando for necessário.

Mesmo assim, o Secretário-Geral, de acordo com a Carta da Organização Mundial, já recomendou à Assembleia Geral a supressão do Conselho de Tutela.

Com o fim do período colonial e a queda dos grandes blocos aumentaram as perspectivas das Nações Unidas de pôr termo às causas dos conflitos: miséria económica, injustiça social e opressão política. Segundo o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, «esta missão alargada da ONU vai exigir a atenção dos diversos estados, das organizações regionais e não governamentais e de todo o sistema das Nações Unidas».

Neste contexto o Tribunal Internacional de Justiça continua a ser subutilizado. Porém, o biénio de 1993-1994 foi quase espectacular, uma vez que se ocupou de 13 casos, 12 dos quais eram assuntos que afectavam quase todas as regiões do mundo.

Uma maior utilização e confiança no Tribunal Internacional de Justiça contribuiria significativamente para a missão pacificadora das Nações Unidas. A propósito, o Secretário-Geral Boutros-Ghali, na sua Agenda para a Paz, recomenda as seguintes medidas para reforçar o papel deste órgão: «Todos os estados membros deverão aceitar, sem qualquer reserva, a jurisdição geral do Tribunal, conforme o disposto no Artigo 36.º do seu Estatuto, antes que termine, no ano 2000, a década das Nações Unidas para o direito internacional.»

Quando as estruturas nacionais não o permitam os estados devem estabelecer, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, uma lista das questões que aceitam submeter ao Tribunal e devem eliminar das cláusulas dos tratados multilaterais, relativas à solução de diferendos, as reservas formuladas por esses mesmos estados quanto à jurisdição do Tribunal.

Outra sugestão tem que ver com as «contribuições dos estados para o Fundo Fiduciário» criado para dar assistência aos países que não podem pagar os custos da apresentação dos diferendos ao Tribunal, países esses que devem aproveitar cabalmente o fundo para resolver os seus litígios.

Para que todos os órgãos do sistema das Nações Unidas funcionem correctamente, e sejam aproveitados em prol da paz, é absolutamente necessário que a reestruturação chegue a tudo e todos. Um dos principais pilares da organização é o pessoal do seu secretariado.

Devido ao aumento do número de missões de manutenção da paz e de outras missões no terreno, as Nações Unidas têm mais pessoal no terreno do que na sede. Quer seja em missões de paz quer noutras programas aprovados, é necessário dotar o pessoal das ferramentas adequadas de modo a tornar a organização eficiente e moderna.

As Nações Unidas lançaram um programa amplo de reciclagem em matéria de gestão, cuja finalidade é desenvolver funções directivas e a capacidade administrativa dentro do secretariado para todos os funcionários superiores. Hoje, o programa é extensivo a outras categorias da direcção.

Outro meio para se conseguir pessoal talentoso e qualificado foi a suspensão do congelamento de contratação, que entrou em vigor em Junho de 1994. Os concursos nacionais foram outro meio de encontrar bons funcionários para a organização.

Para que possamos competir e atingir todas as camadas sociais do mundo, a modernização é necessária e indispensável.

COOPERAR PARA REFORÇAR OS MECANISMOS DA SEGURANÇA COLECTIVA

Durante séculos a política de segurança nacional assentava na preservação da integridade territorial e na soberania do estado. A essência da política de segurança nacional tem sido a defesa de fronteiras.

Dentro destes conceitos inter-relacionados, a política de segurança internacional vinha gravitando à volta destas normas — soberania e integridade territorial dos estados.

Pouco a pouco, à segurança internacional começaram a juntar-se outros componentes, de acordo com as normas e padrões das Nações Unidas e das organizações regionais.

Algumas das normas dizem respeito às relações entre estados. Outras têm que ver com os assuntos intra-estados, como é o caso da Acta Final de Helsínquia, que declara as partes envolvidas em conflito mutuamente responsáveis pelas violações dos direitos das minorias e dos padrões humanos.

A aplicação destes conflitos exigiu dos estados membros e das Nações Unidas criatividade e imaginação. Daí que começemos a ver, nos últimos anos, uma simbiose de «peacemakers» civis e «peacekeepers» militares.

Também as organizações regionais foram chamadas a desempenhar um novo papel no reforço da segurança colectiva.

Noutras épocas os acordos destinavam-se frequentemente a suprir a falta de um sistema universal de segurança colectiva. Nesta era de renovadas oportunidades os organismos regionais têm vindo a desempenhar um importante papel na busca de soluções locais para os seus problemas de segurança regional.

É propósito do Secretário-Geral Boutros-Ghali incentivar acordos no sentido de aumentar a participação das organizações regionais nos campos da diplomacia preventiva, no restabelecimento e manutenção e consolidação da paz depois dos conflitos.

De acordo com a Carta, o Conselho de Segurança é e continuará a ser o principal responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, mas a acção regional, promovendo a descentralização, a delegação de poderes e a cooperação com as Nações Unidas poderia não só aliviar o trabalho do Conselho de Segurança mas também fomentar um maior grau de participação, de consenso e de democratização nas questões internacionais.

A título exemplificativo citarei alguns casos de envolvimento das organizações regionais no reforço da segurança colectiva:

AFRICA

Organização da Unidade Africana.

Liga dos Estados Árabes.

Organização da Conferência Islâmica.

Estes três grupos regionais uniram esforços com as Nações Unidas para fazer face à situação na Somália, Ruanda e Libéria.

ASIA

Associação dos Estados do Sudeste Asiático.

Neste continente, esta organização e vários estados de diversas regiões participaram, juntamente com as partes envolvidas no conflito do Camboja, numa conferência internacional em Paris que culminou com o acordo de paz do mesmo nome.

AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS

No caso de El Salvador, um dispositivo único — «os amigos do Secretário-Geral» — facilitou o estabelecimento dos acordos que foram concluídos graças aos bons ofícios do Secretário-Geral.

O fim da guerra na Nicarágua envolveu diversos estados e a OEA, Organização dos Estados Americanos.

No Haiti, as primeiras eleições livres contaram também com a colaboração da OEA.

EUROPA

A União Europeia e os Estados partes da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa continuam a envidar esforços para fazer face à crise nos Balcãs e regiões vizinhas.

NOVOS CONCEITOS QUE AS NAÇÕES UNIDAS PROCURAM INTEGRAR NA SEGURANÇA COLECTIVA

Se as ideias das Nações Unidas quanto à maior participação das organizações regionais fossem aceites e adoptadas na sua totalidade teríamos

todos os problemas de segurança colectiva resolvidos? A nossa resposta seria não. Se não, vejamos:

A segurança colectiva consumiu, entre 1993 e 1994, mais de sete mil milhões de dólares. Mesmo assim, não conseguimos eliminar os focos de tensão que vêm assolando os quatro cantos do globo.

Quantas vezes, em países com exércitos bem equipados e organizados, o cidadão não se sente em segurança por causa da violência do narcotráfico, do tráfico ilícito de armas, da destruição do ecossistema, da deslocação em massa do campo, sem esperança, para a cidade prometedora.

Entretanto, o outro lado menos noticiado não pode ser descurado. O desenvolvimento socioeconómico dos países menos desenvolvidos é crucial, se quisermos que haja uma democracia real e que o respeito pelos direitos humanos seja uma realidade universal. Há que inverter a actual e perigosa situação em que vivemos, em que a migração se tornou quase na única alternativa para os habitantes de alguns países, quando deveria ser uma entre muitas opções.

As dramáticas mudanças políticas no clima internacional não foram acompanhadas de uma redução correspondente dos gastos militares. Os países industrializados, mais do que os que se encontram em vias de desenvolvimento, efectuaram reduções nesse domínio, nos últimos anos, o que constitui um sinal de esperança, embora haja ainda um longo caminho a percorrer. Uns invocam novas ameaças potenciais, particularmente as étnicas e os conflitos territoriais na Europa, para manter as suas despesas militares ao mesmo nível.

Nos países em desenvolvimento justificam os seus gastos militares nas áreas que proporcionam a dissuasão efectiva de uma intervenção e, ao mesmo tempo, conquistam o respeito dos países vizinhos. Em termos práticos, podemos dizer que ninguém está interessado na redução das despesas militares.

Mas vejamos os factos: anualmente, os países em desenvolvimento canalizam cerca de 125 mil milhões de dólares para despesas militares; nesses mesmos países, mil milhões de pessoas nunca viram um profissional de Saúde; 192 milhões de crianças estão subnutridas; 1,3 mil milhões de pessoas não têm acesso a água potável.

Os 12% das despesas militares adicionados aos custos actuais seriam suficientes para fornecer cuidados médicos primários a todos, incluindo

a vacinação de todas as crianças, para a eliminação da subnutrição grave, a redução para metade da subnutrição moderada e o fornecimento de água potável a todos. Isso tudo no campo da Saúde.

Mas o que aconteceria se conseguíssemos que, nesses mesmos países, orientassem a redução anual de 4% das suas despesas militares para a Educação? Isso significaria que iríamos reduzir o analfabetismo de adultos para metade, proporcionaríamos a educação primária universal e daríamos às mulheres um nível de instrução idêntico ao dos homens.

Estamos a falar em 900 milhões de pessoas que não sabem ler nem escrever. Em 80 milhões de crianças que não frequentam a escola. Na alfabetização feminina, que representa 70% da masculina.

Infelizmente, convencer os que produzem armas e os que as compram e usam, como meio de se manterem no poder, de que a melhor defesa é investir na redução da pobreza e do subemprego é uma tarefa que vai exigir de todos nós paciência e perseverança.

Da mesma forma que acabamos de ver que é absolutamente necessário reduzir as despesas para mantermos esta «paz» relativa em que vivemos, o que teremos de fazer no campo do desenvolvimento, para mudar mentalidades e conceitos que ferem a dignidade do homem, vai exigir de todos, governos, organizações não governamentais, educadores, empresários, religiosos, enfim, de todo o tecido social, esforços titânicos. Se não vejamos:

Em termos de cooperação e ajuda ao desenvolvimento tem sido dada prioridade ao ensino superior em relação ao primário, que recebe menos de 20% da ajuda total do auxílio destinado à educação. Os hospitais urbanos têm preferência sobre os cuidados primários de saúde, que recebem menos 30% das verbas canalizadas para os programas de saúde.

Tanto os dadores como os receptores do auxílio alimentam essas disparidades. Os dadores pretendem que a sua assistência coincida com os seus interesses comerciais. Preferem usar as ajudas para o escoamento das suas máquinas e consultores. Por razões políticas tais ajudas devem ser bem visíveis, pelo que são orientadas para construções de edifícios em detrimento de um bom uso dos mesmos.

Quanto aos países receptores também têm as suas responsabilidades pela existência destas situações. Muitos deles não resistem aos projectos que reforçam o seu prestígio político.

Outra enfermidade que corrói e atrofia o desenvolvimento são as ajudas militares aos aliados estratégicos, sem consideração pelos países pobres. Os exemplos são inúmeros e perderíamos um tempo precioso a enumerá-los aqui.

A nova concepção de desenvolvimento, aos olhos das Nações Unidas, deve ser alargada de forma a considerar todos os fluxos internacionais e não apenas a ajuda. Alguns dos fluxos mais significativos que não se integram no conceito de ajuda são o investimento privado, o trabalho e o comércio e financiamento internacionais, incluindo o pagamento de dívidas. Por outro lado, a realidade da dupla crise — crise social e crise moral — que o mundo atravessa não necessita de demonstração porque todos a vivemos, quer através de experiências próprias quer pelos meios de comunicação.

Em muitas sociedades estas crises adquirem uma grande amplitude. A alienação total de sectores de certas sociedades, a insegurança resultante de uma crescente criminalidade, o consumo e o tráfico de estupefacientes e de outros produtos, que permitem às pessoas escapar às suas próprias personalidades e às suas relações com o próximo, são outras tantas manifestações de um mal próprio das sociedades contemporâneas.

Existe uma crise moral pessoal e uma crise ética quando, a nível da sociedade, não existe um equilíbrio entre direitos e deveres, quando a busca de satisfações individuais se converte num fim em si mesmo e quando se procura afirmar a identidade de uma pessoa ou de um grupo em detrimento da dos outros. Estes sintomas de mal-estar e talvez de crise ética encontram-se tanto no plano das nações como no das relações internacionais. As políticas e os comportamentos, nas esferas pública e privada, a nível das diferentes comunidades nacionais e internacionais, estão profundamente inter-relacionadas através de atitudes e sistemas de valores.

As Nações Unidas acreditam que não existe uma receita para a criação de uma cultura que avance de uma forma harmoniosa com dinamismo, tolerância e compaixão. Mas é evidente que as ideias expressas por dirigentes políticos, intelectuais, líderes espirituais e outros têm uma influência real, e às vezes rápida, nas sociedades e no seu funcionamento.

Em 1995, mais concretamente na primeira quinzena de Março, o mundo terá a oportunidade de discutir, na cimeira mundial sobre o desenvolvimento social, em Copenhaga, todos estes temas que afligem o nosso planeta.

Basta recordarmos as palavras do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali quando afirma que «a pobreza é moralmente escandalosa, economicamente nociva e politicamente perigosa», para entendermos que atravessamos momentos difíceis. No contexto de uma reflexão sobre as tendências do desenvolvimento social verificamos que a pobreza afecta pessoas e famílias em todas as regiões do mundo e tem vindo a aumentar nos últimos anos, tanto em termos absolutos como relativos, em África, na América Latina e nos países industrializados. Apenas na Ásia se registou uma diminuição desse flagelo.

O mundo necessita de justiça e não de caridade.

Muitos já começam a duvidar do futuro. No preâmbulo da Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, afirma-se que «nós enfrentamos... um contínuo empobrecimento dos ecossistemas de que depende o nosso bem-estar». Problemas como o aquecimento do planeta, a desertificação, a desflorestação, o esgotamento de certos recursos naturais e os atentados contra a diversidade biológica penetram nas mentalidades colectivas e contribuem para que se ponha em dúvida o bom senso de certos aspectos culturais. Se conjugarmos tudo isto com os avanços nos campos da biologia e da genética, com a produção e o consumo cegos, percebemos que o homem contemporâneo duvide de um amanhã saudável para os seus filhos.

Em vez de darmos especial destaque a este ou àquele ponto da questão do desenvolvimento, parece-nos mais aconselhável considerar que os diferentes programas e conferências representam perspectivas e ângulos de ataque complementares do mesmo problema global; a paz, o desenvolvimento e a protecção do meio ambiente são interdependentes e inseparáveis. Da mesma maneira que «a pobreza é moralmente escandalosa, economicamente nociva e politicamente perigosa».

Hoje, o auxílio humanitário que tradicionalmente era motivado por catástrofes naturais tem uma nova componente: guerra civil e fricções étnicas. No Afeganistão, em Angola, na Bósnia e Herzegovina, na Libéria e no Sul do Sudão, o sofrimento humano continua indescritível.

Através da análise dos gastos do sistema das Nações Unidas é ainda mais evidente a urgência do aumento das ajudas da comunidade internacional ao ACNUR, à FAO, UNICEF, UNESCO, UNEP, PNUD e restantes orga-

nismos especializados das Nações Unidas. Se tal não acontecer, podem exacerbar-se ainda mais as tensões sociopolíticas no mundo.

O contributo de todos é fundamental para que a paz e a prosperidade cheguem a todos, e cada vez com mais liberdade.

Carlos Santos

A INSTITUIÇÃO MILITAR E AS SUAS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE E O PODER POLÍTICO

Estudo apresentado pelo autor na qualidade de Conferencista do Instituto da Defesa Nacional e de Colaborador da revista «Nação e Defesa», seleccionado pelo Conselho Redactorial para publicação.

Belchior Vieira

A INSTITUIÇÃO MILITAR E AS SUAS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE E O PODER POLÍTICO

«Se a guerra sempre foi demasiado importante para ser entregue aos generais, hoje é demasiado importante para ser entregue aos ignorantes — quer usem ou não uniformes. O mesmo se aplica, com mais forte razão, à antiguerra.»

(Alvin e Heidi Toffler em *War and Anti-War* (1993) (¹).)

INTRODUÇÃO

A Instituição Militar, a Sociedade e o Poder Político correspondem à trindade clausewitziana integradora das tendências dominantes sempre presentes no fenómeno total que a guerra constitui: o Comandante e o seu Exército, o Povo e o Governo, segundo as expressões registadas na obra *Da Guerra* (²).

Para Clausewitz, estas três tendências são como diferentes códigos de leis enraizados profundamente nos seus respectivos domínios e, contudo, variáveis no seu mútuo relacionamento. A teoria que ignore qualquer delas ou que pretenda fixar um arbitrário relacionamento entre elas entrará em conflito com a realidade, em tal extensão que por esta só razão se tornaria totalmente inútil.

Ainda hoje, nos sistemas políticos democráticos vigentes e também em tempo de paz, as relações civis-militares (e não relações cívico-militares na designação de alguns sociólogos, dado que os militares são em primeira instância cidadãos) revestem-se de grande sensibilidade, originando com

(¹) Obra traduzida em português, *Guerra e Antiguerra*, Livros do Brasil, Coleção Vida e Cultura, Lisboa (1994).

(²) Livro I, Capítulo 1.

frequência desencontros e mal-entendidos. Para que assim não seja requere-se vontade política, apoio da opinião pública, determinação da liderança militar, educação cívica, uma prática democrática, bem-estar económico e justiça social na sociedade.

Daqui o interesse que a reflexão conjunta sobre este tema tem merecido por parte do Instituto da Defesa Nacional, nomeadamente nos Cursos de Defesa Nacional.

A Instituição Militar, tal como outras instituições sociais (o Estado, a Família, a Igreja, a Escola e a Universidade), vê-se hoje confrontada com um conjunto diversificado de desafios próprios de uma crise impossível de ignorar e grave se subestimada. Mas não se trata, infelizmente, como muitos o pretendem fazer crer, do prenúncio do «funeral dos exércitos».

O fim da «guerra fria» não trouxe a ansiada paz mundial e, no que à Europa se refere, a guerra, «em pousio» desde 1945, ressurgiu no seu próprio «coração» geoestratégico.

A época que vivemos exige, sobretudo, uma permanente transparência: na política de defesa nacional, no orçamento de defesa e na actividade das Forças Armadas.

No prosseguimento da minha intervenção no Curso de Defesa Nacional de 1994/95, pareceu-me útil sintetizar algumas ideias surgidas no decurso do debate suscitado por aquela intervenção, relacionadas com os seguintes pontos:

- A distinção entre os políticos e os militares profissionais;
- O diálogo político-militar;
- O controlo político sobre os militares;
- A utilidade das Forças Armadas.

OS POLÍTICOS E OS MILITARES PROFISSIONAIS: O QUE OS DISTINGUE

Segundo os sociólogos, tudo distingue os políticos dos militares profissionais, desde a sua formação aos seus gostos, às suas preferências e aos seus modos de vida. Estas diferenças não podem deixar de se manifestar nas suas concepções, nos seus métodos e nas suas análises.

Com razão ou sem ela, segundo o General Jean Callet (que foi Director do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional de França) (³), o militar tende a ver no político o «homem do compromisso», habituado às subtilezas do ambiente parlamentar, mais hábil no «jogo das palavras» do que no «fogo da acção». Acusa-o de pretender agradar para se impor, de seduzir para convencer, de sugerir em vez de liderar. Inversamente, o chefe militar é o homem dos problemas simples, das situações claras, mesmo quando dramáticas, das soluções sem rodeios; desconfia das meias-tintas; homem do ar livre, franco, directo, por vezes demasiado ingénuo na sua generosidade, sente-se mais à vontade «no terreno» do que nas antecâmara dos gabinetes; aprecia a autocaridade do comando, procura as responsabilidades, mas não admite com facilidade a partilha do exercício das suas prerrogativas; por vezes a experiência refreia-o mais do que o estimula. É na acção, sobretudo no combate, que o militar terá, por definição, oportunidade de demonstrar toda a sua capacidade de liderança.

Se prosseguíssemos nesta análise, conclui o General Callet, deparriamos, por certo, com um sem-número de exemplos demonstrativos de que os políticos e os militares se encontram, de preferência, quando o dever a isso os conduz; que, por vezes, até se estimam — sem, contudo, verdadeiramente se compreenderem — e que, em suma, são mais propensos a se afrontarem do que a se compreenderem.

O DIALOGO POLITICO-MILITAR: UM DIALOGO VITAL

Num estudo de excepcional importância para o «tempo de paz quente» em que, ao que tudo indica, estaremos condenados a viver no futuro possível de divisar, Alvin e Heidi Toffler concluem que «se a guerra sempre foi demasiado importante para ser entregue aos generais, hoje ela é demasiado importante para ser entregue aos ignorantes — quer usem ou não uniformes». E acrescentam: «O mesmo se aplica, com mais forte razão, à antiguerre.» A meu ver, sempre assim deveria ter acontecido. Mas, para que assim tivesse acontecido, para além da competência, imaginação e criatividade, tanto de políticos como de militares, teria sido indispensável que entre eles tivesse

(³) *Légitime défense*, Lavazelle, Paris (1976).

sido estabelecido um relacionamento permanente mutuamente esclarecedor. A defesa, tanto na sua concepção como na sua execução, exige um conjunto coerente e sistematizado de decisões parcelares, empenhando intimamente o poder político e a hierarquia militar. Para evitar a surpresa, e a consequente improvisação, todo o projecto político tem que prever a execução de uma estratégia global, cuidadosamente elaborada sob a autoridade e responsabilidade do executivo, sem nunca dispensar o concurso ou parecer estratégico e técnico especificamente militares.

Na época em que vivemos, de «microgeopolítica», na expressão de Pierre Dabézies (⁴), a inversão é compreensível: as disponibilidades financeiras, depois de atendidos os «dividendos da paz», ditam as estratégias de defesa. Entretanto, para a opinião pública mundial certos graus de opressão ou de violência já não são aceitáveis e o direito de ingerência (casos recentes da Somália e do Haiti), embora contrário ao direito internacional, é admitido.

Todos estes factores implicam, necessariamente, uma mutação na importância prioritária das tarefas das Forças Armadas sem, contudo, alterarem a sua missão fundamental: combater.

O diálogo de defesa exige, tanto do político como do militar, carácter, vontade esclarecida e informação actualizada e pormenorizada das principais questões do nosso tempo, de âmbito nacional, regional e planetário.

Os cursos de Defesa Nacional, hoje instituídos em todos os países democráticos, têm como finalidade última incentivarem o diálogo político-militar.

Criados entre nós por um General do Exército, que foi também Presidente da Academia das Ciências de Lisboa, Luís da Câmara Pina, recriados no pós-25 de Abril sob a direcção de um Vice-Almirante, Leonel Cardoso, os nossos cursos, a meu ver, não tiveram, até hoje, o reconhecimento da importância que lhes é devida.

Em apoio desta minha afirmação bastará constatar que dos 567 auditores que por ali passaram apenas um foi Secretário de Estado da Defesa Nacional e, depois, Ministro da Administração Interna; que o vasto elenco governamental actual apenas integra três auditores: os Ministros das Obras Públicas e da Saúde e o Secretário de Estado do Tesouro; que é extremamente reduzido o efectivo de auditores entre os deputados da Assembleia da República, e

(⁴) Presidente da Fundação para os Estudos de Defesa Nacional, Colóquio sobre Le Fil de l'Epée, de Charles de Gaulle, da revista *Défense Nationale* (1983).

entre os 26 membros da Comissão Parlamentar de Defesa contam-se apenas dois auditores; que nenhum dos quatro Chefes de Estado-Maior foi auditor; que dos seis Directores que o IDN teve, desde 1979, um único foi auditor; que dos Generais do Estado-Maior do Exército (seis) e dos Generais Comandantes das Regiões e Zonas Militares (cinco) nenhum foi auditor.

Entenda-se, o currículo do curso não é indispensável ao exercício de qualquer dos cargos referidos, mas o tempo e o espaço de diálogo, tendo como referência temas tão diversificados e tão instantes, aliado ao convívio que ele proporciona, constitui um «capital» de experiência cultural de indiscutível utilidade para aquele exercício.

Por seu turno, no âmbito universitário, a realização de actividades conjuntas de alunos e cadetes sobre a problemática de defesa nacional tem sido praticamente inexistente.

O CONTROLO DO PODER POLÍTICO SOBRE OS MILITARES

O lugar das Forças Armadas e a sua função na Sociedade são factores determinantes da estabilidade dos Estados, e de tal modo assim acontece que, para serem consideradas organizadas, das sociedades se exige a satisfação de dois requisitos fundamentais: a subordinação das Forças Armadas ao poder político democraticamente instituído e o consequente controlo das Forças Armadas pelo poder político.

Em todas as sociedades pluralistas aquela subordinação constitui hoje uma realidade adquirida, com ela se pretendendo garantir o equilíbrio ponderado entre as esferas política e militar, o reconhecimento indiscutível da supremacia da primeira sobre a segunda e uma fraca ou nula influência dos militares na esfera política. Não se trata aqui, como tenho insistido, de uma subordinação personalizada, mas sim de uma subordinação no interior do relacionamento institucional.

Entre nós, depois da revisão constitucional de 1982, as Forças Armadas passaram a estar dependentes dos órgãos de soberania competentes, não apenas nos termos da Constituição, como anteriormente sucedida, mas também nos termos da lei (Lei n.º 29/82, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), o que veio permitir moldar em legislação posterior, da competência da Assembleia da República e do Governo, o equilíbrio de poderes em

relação à componente militar da Defesa Nacional. A Lei de Defesa inseriu as Forças Armadas na administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional, segundo os parâmetros normais de um Estado de Direito.

A neutralização política dos militares pela promulgação de um estatuto jurídico constrangedor e restritivo é uma das formas de que dispõe, num quadro democrático, o Estado e o Poder Político para assegurar a efectiva subordinação das Forças Armadas. Relacionada com esta neutralização surge, com frequência, invocada a postura apolítica dos militares como uma garantia da sua fidelidade às instituições. Na realidade, a assunção de uma tal postura constitui factor de despersonalização e resulta necessariamente anacrónica numa sociedade que se pretende pluralista.

Imune às querelas partidárias, a classe dirigente militar não pode ser apolítica, isto é, divorciada dos problemas político-sociais envolventes, tanto internos como externos, dado que se assim suceder ver-se-á impedida de avaliar as implicações políticas das suas próprias decisões técnicas e administrativas.

Por outro lado, o alheamento político dos militares conduzirá, inexoravelmente, a Instituição Militar à marginalização na sua própria Sociedade.

A formação e o esclarecimento político conferem aos militares a consciência cívica da responsabilidade da sua função, sem contrariar a sua isenção política, tal como a define a nossa Constituição (Art.º 275.º, n.º 4.º).

Ainda no que ao controlo do Poder Político sobre a Instituição Militar se refere, convirá não ignorar, entre outros, os seguintes aspectos:

1.º A dotação orçamental das Forças Armadas.

Eis aqui um poderoso instrumento de controlo das Forças Armadas. Recentemente, o prestigiado historiador militar e analista político britânico John Keegan escrevia na revista *Time* que «politicamente a área mais fácil para cortar verbas é a defesa» dado que, esclarecia, «há reduzido proveito político em pugnar pelos orçamentos militares». Na realidade constata-se, cada vez mais, a influência decisiva dos orçamentos possíveis na definição das estratégias, conferindo-se, assim, uma importância acrescida ao diálogo político-militar.

- 2.º *A anunciada revisão da intervenção do Governo na designação de certas chefias militares.*

A proposta de lei sobre esta matéria já se encontra na Assembleia da República. Sobre esta forma de controlo, a minha posição tem sido de denúncia dos efeitos perversos que esta revisão pode originar face à situação de «clientelismo partidário» que se tem desenvolvido na nossa Sociedade.

- 3.º *O acompanhamento da conduta operacional que a tecnologia de comunicações mais avançada já hoje possibilita ao Poder Político a milhares de quilómetros dos teatros de operações.*

O que se passou no Golfo Pérsico e na Somália é, neste aspecto, elucidativo.

- 4.º *A intervenção das Forças Armadas por requisição civil visando assegurar o regular funcionamento de certas actividades fundamentais.*

Compreendendo a requisição civil (Decreto-Lei n.º 637/74) o conjunto de medidas determinadas pelo Governo necessárias para, em circunstâncias particularmente graves, se assegurar o regular funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais da economia nacional.

A SOCIEDADE E A UTILIDADE ACTUAL DAS FORÇAS ARMADAS

Não é a *missão* das Forças Armadas (pese a ambiguidade da «defesa militar da República» prescrita na Lei de Defesa Nacional: porque não «defesa militar da Pátria»?) que hoje a nossa opinião pública questiona, mas sim a *utilidade* da função militar numa época de «irrupção da paz» em que, escreve-se, as democracias jamais voltarão a combater entre si e «a guerra poderá, em breve, juntar-se à escravatura (...) no museu das irracionais»^(*). Mas se durante 40 anos a fórmula de Raymond Aron «paz impossível, guerra improvável» manteve-se válida, hoje pode dizer-se que a paz é menos im-

(*) Obra citada em (¹).

possível (com o desaparecimento do totalitarismo comunista e do consequente afrontamento ideológico) e a guerra um pouco menos improvável (com uma anarquia crescente um pouco por todo lado, com a desvalorização, para uns, e a proliferação, para outros, das armas nucleares). No entanto, a «guerra fria» dissipou-se e a distensão não podia deixar de se instalar, paradoxalmente, num ambiente de massacres das guerras civis nas ex-Jugoslávia e União Soviética.

Se a utilidade da componente militar não for reconhecida para a conduta da política de defesa nacional, o cidadão contribuinte considerará injustificados os sacrifícios pessoais e financeiros que a manutenção de umas Forças Armadas credíveis lhe impõe, em particular quando as carências nas áreas do emprego e assistenciais permanecem em níveis incompatíveis com o nosso estatuto comunitário europeu.

Foi para que este reconhecimento (reconhecimento da globalidade permanente, não improvisada, da defesa nacional) se tornasse consciente ou mais esclarecido que surgiram, na maioria dos países, cursos e estágios de defesa nacional, que foram criados centros de polemologia, autónomos ou integrados em Universidades de prestígio, que se fizeram publicar Livros Brancos de Defesa Nacional.

As próprias Forças Armadas têm colaborado neste programa de informação através, por exemplo, das chamadas «operações de portões abertos» (em particular quando de comemorações de efemérides histórico-militares) e da intervenção informativa nos estabelecimentos de ensino civil, de todos os níveis, no âmbito dos seus próprios programas e quando por eles solicitadas. No Brasil deparci com uma associação original: a Associação dos Amigos dos Quartéis, congregando todos aqueles que, como voluntários ou como conscritos, serviram nos diferentes corpos militares.

No desenvolvimento destas actividades, de preferência civis-militares, deve ser difundida a ideia de empresa ou obra que constitui o fundamento institucional das Forças Armadas e que significa, na sua essência, pronta disponibilidade para o combate, tendo sempre em mente que é a paz que importa preservar ou restabelecer.

O actual empenhamento (exagerado, para uns, insuficiente, para outros) de contingentes militares, sob a égide da ONU ou da UE, em «missões de paz» de índole diversa, para o desempenho das quais a instrução de combate se revela de primordial importância, tem conduzido, por vezes, a uma pre-

tensão de atribuir a forças militares tarefas susceptíveis de prejudicar a sua prontidão para o combate, procurando-se, desta maneira, diz-se, «rentabilizar» os pesados encargos nelas realizados. Assim, a par das tarefas circunstanciais e de curta duração que a própria lei consagra como de interesse público ou colectivo, tais como trabalhos de engenharia, transportes de emergência e apoio aos serviços de protecção civil em situações de catástrofe ou calamidade, alvitra-se, com frequência, o empenhamento das Forças Armadas em tarefas habituais e prolongadas de assistência social, de segurança (polícia) urbana e rural e de patrulhamento de florestas, para o desempenho das quais as Forças Armadas não se encontram nem treinadas nem equipadas e que são atribuição de agentes de serviços públicos específicos.

É, sem dúvida, indispensável que a Instituição Militar conte com o estímulo e o alento da Nação. A legitimidade e a consideração social (a chamada «remuneração simbólica») suscitadas pelas Forças Armadas no seio da Sociedade, donde provêm os seus membros e onde eles se inserem, devem depender essencialmente da eficiência e eficácia reveladas pelos militares, não «para todo o serviço» mas para a razão da sua institucionalização: a defesa militar.

Para poderem apreciar e compreender o papel das Forças Armadas nas sociedades democráticas contemporâneas haverá que proporcionar a todos os cidadãos, civis e militares, nas famílias, nos sistemas de ensino, nos quartéis, um ambiente favorável ao desenvolvimento de um espírito de cidadania baseado numa História e cultura próprias, num estatuto cívico de vida comunitária, num anseio de evoluir preservando a base dessa evolução.

Belchior Vieira

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

Conferência incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN 95),
proferida no Instituto da Defesa Nacional, na Delegação do Porto e em
Lisboa, respectivamente, em 20 de Janeiro e 2 de Fevereiro de 1995.

Dário de Castro Alves

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

1. O NASCIMENTO DE UMA IDEIA

A ideia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa surgiu de considerações de natureza linguística e histórico-cultural. Por considerações de natureza linguística entendem-se as referentes à importância e à valorização da língua portuguesa, isto é, à lusofonia. Para delimitar o espaço em que se fala o português, devemos percorrer os quatro continentes na companhia de populações as mais variadas, por vezes imensas, por vezes diminutas. Só nos sete países de expressão portuguesa somos hoje mais de duzentos milhões de pessoas. A esses se acrescentariam os imigrantes de fala portuguesa em diferentes recantos do mundo. De brasileiros no exterior, estima-se que haja hoje cerca de um milhão e meio vivendo, sobretudo, no Japão, Estados Unidos da América e em países da União Europeia. Calcula-se em mais de um milhão o número de imigrantes portugueses moçambicanos e angolanos que chegam à África do Sul e aos países circunvizinhos. A diáspora cabo-verdiana é mais numerosa do que a população do arquipélago. Facto expressivo, também, é a presença do idioma nos territórios asiáticos de Goa, Macau e Timor.

Segundo Benedicto Silva em *A Língua Portuguesa na Cultura Mundial*, sobre os dez idiomas mais utilizados no mundo, livro recentemente publicado sob a égide da Fundação Engenheiro António de Almeida, do Porto, e da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, o português é a sétima língua mais falada. Para a Academia francesa, os habitantes da Terra se exprimem em 2796 línguas distintas, à parte alguns milhares de dialectos, definidos estes como variações simplificadas de sons, sinais e símbolos escritos de determinada língua, em virtude de factores históricos, tradições, mudanças políticas e sociais, preceitos religiosos, etc. No quadro descrito por Benedicto Silva, o português é falado por 190 milhões de pessoas, em

meio a uma lista de dez línguas encabeçada pelo chinês, a que se seguem o inglês, o hindi, o espanhol, o russo e o árabe. Após o português enumera-se o francês, o bengali e o japonês, assim compondo-se a lista dos dez idiomas mais utilizados. O português é a terceira língua mais falada no Ocidente, depois do inglês e do espanhol.

O Doutor João Malaca Casteleiro, da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, em artigo publicado em recente número da revista *Cadernos Germano-Brasileiros*, de Bona, concebeu outro critério para a quantificação da importância do idioma: o número de países em que é falado e escrito, como língua materna ou como língua oficial. Por este critério, o inglês ocupa o primeiro lugar, já que se fala em 47 países; o francês, a segunda língua, em 26 países; o árabe, em terceira posição, em 21 países; o espanhol em quarto lugar, em 20 países; e, em quinto, o português, falado em dois países como língua materna e em mais cinco outros como língua oficial, em três continentes. Além do mais, o português é usado por populações espalhadas em outras partes do mundo, como já visto — França, Alemanha, Luxemburgo, Venezuela, Canadá, EUA, África do Sul, etc. O português é a décima língua mais falada nos EUA, pelo menos por 430 mil pessoas, numa lista em que está à frente o espanhol com mais de 17 milhões de falantes em virtude da grande migração de hispano-americanos para aquele país. Tendo os portugueses deixado a Malaca há cerca de 400 anos, até hoje se fala numa área de pescadores da Malásia um português arcaico, chamado *papiá cristão*, ou *cristang*, objecto hoje de estudos lexicais.

O primeiro idioma europeu a historicamente assumir o papel de língua de comunicação internacional foi o português, na explicação do Professor Casteleiro que cita o Professor sul-africano Marius Valkhoff, o qual lhe dá um sítio de relevo especial: «Antes que o francês se tornasse a língua mundial no século XVIII, e o inglês no século XIX, o português desempenhou este papel.» Na verdade, nos séculos XVI e XVII, e mesmo no século XVIII, «a língua de comunicação dos navegadores europeus com os naturais das regiões ribeirinhas de África e da Ásia foi o português», de que há abundantes testemunhos. Em 1527, ao tempo de D. João III, antes mesmo do início efectivo da colonização portuguesa no Brasil, e já implantada a presença lusitana nos arquipélagos, na costa africana e na Ásia, foi feito o primeiro censo, que estimou a população de Portugal em 1 220 000 habitantes. Em menos de cinco séculos, os falantes da língua portuguesa passaram a perto

de 200 milhões. A área de 92 000 km² em que se falava, como se fala, o idioma português cresceu para mais de 10 500 000 km², alcançando agora quase 8% das terras habitadas do mundo. O Professor Casteleiro observa que em termos globais o português é hoje falado, como língua materna ou como língua oficial, por 3,8% da população mundial.

Com a língua chega a antigas colónias portuguesas da América e da África toda uma matriz de cultura lusa que iria, no correr dos séculos, em contacto com o elemento local, criar civilizações variadas e perfeitamente individualizadas. Não deixariam tais civilizações, no entanto, de guardar os traços de origem, que se desdobrariam posteriormente em parecenças e afinidades, a criar condições para o grande projecto que as aproximasse em definitivo.

A ideia de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa nasce, assim, da percepção desses elementos de união, entre os quais avulta, naturalmente, o suporte do idioma comum.

Pode-se considerar que a primeira instituição concebida dentro do espírito da Comunidade foi o Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Em 1989, o Presidente do Brasil, José Sarney, reuniu, em São Luiz do Maranhão, a Primeira Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo do Brasil, Portugal e países africanos de língua oficial portuguesa, articulada pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira, idealizador da entidade e então Ministro de Estado da Cultura do Governo brasileiro. O encontro aprovou o acto constitutivo do Instituto, em que são definidos os seus objectivos básicos:

- a) promover a defesa da língua portuguesa, no pressuposto de que se trata de património comum dos países e povos que a utilizam como língua nacional ou oficial;
- b) fomentar o enriquecimento e a difusão do idioma como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico e tecnológico;
- c) promover o desenvolvimento das relações culturais entre todos os países e povos que utilizam o português;
- d) encorajar a cooperação, a pesquisa e o intercâmbio de especialistas nos campos da língua e da cultura;

- e) preservar e difundir o Acordo Ortográfico já assinado pelos sete, em curso de ratificação.

Aos condicionantes de natureza cultural e linguística vieram somar-se os derivados de uma mudança radical no plano das relações internacionais. A queda emblemática do Muro de Berlim assinala o fim da guerra fria e o início de estágio histórico em tudo distinto do anterior. O confronto entre duas ideologias cede lugar a uma dinâmica política extremamente rica, que estimula o aparecimento de novas configurações internacionais. De um mundo bipolar e fechado, afeito a formas autocráticas do poder, caracteristicamente maniqueísta em sua escala de valores, passa-se a um mundo em crise global de transição, muito mais aberto, tolerante e democrático.

No plano das instituições diplomáticas, essa nova fase no relacionamento internacional viria a contribuir para o aparecimento de organizações baseadas em estruturas simples e flexíveis, derivadas da reunião de países em torno da defesa de valores e interesses comuns e que aspiram a agir com eficácia, presteza e economia de meios. A Comunidade a ser criada se inscreveria, assim, num conjunto expressivo de entes internacionais que, no linguajar da moderna diplomacia, seriam definidos como coalizões de «geometria variável», ou seja, associações — abertas e não excludentes — entre países com objectivos afins, que começam a adquirir visibilidade cada vez maior no plano das relações internacionais contemporâneas. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), o Grupo do Rio, a Conferência Ibero-Americana, a Comunidade para o Desenvolvimento dos Países da África Austral (SADC) seriam algumas dessas associações.

Nesse contexto viria ainda a CPLP a criar um *locus* de intersecção, um esquema de *interface* entre vários processos em curso de integração económica regional: Mercosul, União Europeia, a mencionada SADC e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. E há a ressaltar, também, como lembra o Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América, Paulo Tarso Flecha de Lima, o papel reservado à Comunidade no levantamento de recursos junto a instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, em que se observa tendência a se conferir maior prioridade à concessão de projectos de cunho social do que aos de natureza económica.

Em Janeiro de 1993, o Embaixador José Aparecido de Oliveira foi designado Chefe da Missão diplomática brasileira em Portugal e, em Março

do mesmo ano, encaminhou ao Presidente Itamar Franco a proposta da Criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Acabava de entrar em vigor (1.º de Janeiro de 1993) a União Europeia, nela tomando assento Portugal; a iniciativa brasileira como que lembrava ao país das Descobertas e da empresa colonizadora a dimensão atlântica de sua história.

O Presidente Itamar Franco aprovou a proposta e submeteu-a, por carta, a seus colegas de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. A partir de então, o Embaixador José Aparecido de Oliveira estabeleceu verdadeira cruzada em favor da criação da Comunidade. A essa causa tem-se dedicado com forte sentido de missão. Sua primeira iniciativa foi entregar pessoalmente a mensagem presidencial a cada destinatário. A proposta brasileira mereceu aprovação unânime dos Chefes de Estado e de Governo, bem como o interesse manifesto das altas autoridades governamentais e das altas personalidades com que se entrevis-tou o Embaixador José Aparecido de Oliveira.

2. REFLEXÃO E MOBILIZAÇÃO

Completada a fase inicial, com a entrega da carta do Presidente Itamar Franco a seus altos destinatários, iniciou-se um período de reflexão — sempre sob o patrocínio, orientação e estímulo do Embaixador José Aparecido de Oliveira — marcado por intensa mobilização, envolvendo aqueles sectores da sociedade mais capacitados a contribuir com ideias e conceitos para a iniciativa. Tal exercício se fez por meio da realização de mesas-redondas, publicação de artigos na imprensa e de entrevistas das principais autoridades e personalidades interessadas no processo. Inaugurou o processo a mesa-redonda promovida pelo *Jornal do Brasil* em sua sede no Rio de Janeiro, em Outubro de 1993, que reuniu, em torno do actual Embaixador do Brasil na UNESCO, Jerónimo Moscardo de Souza, então Ministro de Estado da Cultura, grupo de intelectuais, escritores, professores, jornalistas e diplomatas.

O encontro trabalhou sobre premissas básicas: uma delas, a do papel fundamental do idioma no relacionamento entre os povos no mundo de hoje, em que as fronteiras se estabelecem muito mais por afinidades culturais e históricas do que por espaços de cooperação entre os Sete, com base na

existência de valores culturais comuns. O Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores, observou na mensagem que dirigi à mesa:

«A sociedade brasileira e a dos países lusófonos estão cada vez mais cientes de que a irresistível colaboração entre aqueles países apresenta, nos níveis oficial e privado, uma extensa gama de possibilidades. Essa variedade inclui, entre outros, além da cooperação política, o intercâmbio nos campos cultural, económico, científico e técnico. É chegada a hora, portanto, de dar forma a este grande espaço de cooperação.»

O Ministro da Cultura realçou a importância da Comunidade para o fortalecimento das próprias raízes de cada país. E referiu-se à contribuição que ela poderia dar ao mundo no próximo século XXI, motivada por valores espirituais e éticos, diferentes daqueles derivados da filosofia calvinista de que tempo é dinheiro, que estão na base das sociedades industriais contemporâneas avançadas. As civilizações luso-afro-brasileiras teriam sabido preservar formas de convívio, fundamentadas na sensibilidade, que muito podem acrescentar ao novo homem do século XXI. O espaço da Comunidade é o espaço do convívio fraterno e generoso, em que a afirmação da afectividade, longe de ser manifestação de sentimentalismo piegas, é um acto de grandeza.

A situação do idioma português nos cinco países africanos também foi considerada, a partir do reconhecimento de que ele é o instrumento por exceléncia da integração nacional. Esse facto é que confere legitimidade à sua condição de língua oficial naqueles países. A mesa reflectiu um certo consenso quanto à percepção do empobrecimento que representaria para a política externa de cada um dos Sete o encolhimento do espaço de utilização da língua portuguesa na África.

A força e a fragilidade do idioma nos países africanos de expressão portuguesa foram assinaladas em várias intervenções. Os componentes de afirmação resultariam da presença secular da língua portuguesa como veículo de comunicação entre comunidades étnicas que, sem ela, estariam confinadas à profusão das línguas nacionais e dialectos locais, os quais, ainda que mais importantes para a problemática da identidade nacional — porquanto exprimem a cultura autóctone das diferentes etnias — não comunicam entre si; de sua condição de instrumento formador dessa mesma identidade, como revelam as vigorosas literaturas que ali estão sendo escritas em

português; do papel de fulcro de resistência à influência (quando excessiva) da parte dos vizinhos anglófonos e francófonos.

A fragilidade decorreria dos baixos níveis de alfabetização e escolaridade existentes nesses países (facto que também se observa com respeito a expressiva parcela da população brasileira), que fazem com que apenas uma proporção bastante reduzida da população daqueles países utilize a língua portuguesa. Há que considerar ainda o já mencionado risco, sensível sobretudo em Moçambique e na Guiné-Bissau, de absorção no mundo de fala inglesa e francesa. Ambos os países estão circundados por vizinhos anglófonos e francófonos, com economias mais desenvolvidas e com os quais é natural que cada vez mais estreitem seu relacionamento e com eles cooperem — o que, alguns temem, pode contribuir para a diminuição da margem de utilização social do idioma, para a redução de sua demanda prática.

A segunda mesa-redonda sobre a Comunidade foi realizada em Lisboa, em Dezembro de 1993, por iniciativa do *Jornal de Letras*. O acto de abertura constituiu facto político particularmente expressivo. Inauguraram-na o Ministro Celso Amorim — cuja visita a Portugal, naquele mês, foi a primeira que fez, em sua gestão à frente do Itamaraty, a um país europeu — e o Doutor José Manuel Durão Barroso, Ministro dos Estrangeiros de Portugal. Em seu discurso, o Ministro Celso Amorim definiu a tarefa a executar: «Dar forma institucional a uma realidade que faz parte do nosso quotidiano, impulsionando-a com o nosso timbre oficial. Antes de nós, comprovando a interacção natural entre nossos povos, diversos sectores de nossas sociedades já haviam estabelecido canais próprios de cooperação.»

Pode-se dizer que a Comunidade já existia informalmente, fruto do relacionamento natural que se estabelece entre os Sete. Trata-se agora de institucionalizá-la, de modo a dotá-la de estruturas que possam permitir explorar melhor as potencialidades que oferece.

O Chanceler brasileiro sugeriu a criação de um sistema de direcção para a CPLP: Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, precedidas de reunião de um Conselho Permanente integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e dos Negócios Estrangeiros dos Sete, com a realização paralela de encontros sectoriais em nível ministerial ou técnico. No plano da concertação política, propôs que se instituísse o Parlamento dos Povos de Língua Portuguesa, cujo carácter seria essencialmente político. «Sua bandeira, a celebração da democracia e sua herança, a história comum e as afinidades

que nos unem». Na esfera da cultura recomendou a activação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e a criação da Universidade dos Sete. Referiu-se, ainda, à cooperação nas áreas económica, científica e tecnológica.

Por fim, o Chanceler brasileiro estendeu convite aos Ministros dos Negócios Estrangeiros de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe para que se reunissem em Brasília, em Fevereiro de 1994, com o objectivo de deliberar sobre a convocação da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo dos Sete, que institucionalizaria a Comunidade.

Em seu discurso, proferido de improviso, o Ministro Durão Barroso reiterou o apoio do Governo português à proposta de criação da CPLP. Mencionou a necessidade de que se desse corpo e forma ao projecto, com a audiência de todos e a cautela necessária para que se evitassem erros que pudessem comprometer a iniciativa que qualificou de grandiosa. Observou que Brasil e Portugal já participam da comunidade ibero-americana — com relação ao que a comunidade afro-luso-brasileira está em atraso, por não ter sido ainda constituída a CPLP. Concluiu sublinhando a necessidade da institucionalização, que viu não como um fim em si, mas como um meio a serviço de um projecto cujo alvo é dar maior consistência à acção interna e externa dos Sete.

Com respeito à dimensão externa, o Ministro português dos Negócios Estrangeiros observou que Portugal vale mais quando se apresenta na União Europeia com a «cumplicidade» dos países de língua portuguesa, e que «os outros seis países lusófonos ganham também com isso algum valor acrescentado».

A terceira mesa-redonda realizou-se em Janeiro de 1994, em Luanda; a quarta, na cidade de Praia, em Cabo Verde, em Junho do ano passado; e a quinta, em Brasília, em Outubro.

Em todas essas mesas-redondas prosseguiu-se no debate aberto de todos os aspectos de interesse público da CPLP: políticos, económicos, sociais, culturais. A imprensa se fez eco desses debates e foram não poucos os diplomatas, escritores, estudiosos, professores, jornalistas, comunicadores que veicularm opiniões sobre o assunto na *mídia* dos países lusófonos. O escritor e jornalista brasileiro Alan Viggiano editou em Novembro de 1994 um livro de mais de 300 páginas que constituiu a mais completa colectânea

de informações sobre a CPLP — nascimento e evolução da ideia, súmulas de actas das cinco mesas-redondas a que acima foi feita alusão, transcrição de artigos, comentários e documentação sobre a língua portuguesa, actos de relevo para a formação da CPLP. Cobre essa obra o período de dois anos — 1993 e 1994 — em que se trabalhou exaustivamente, sob a dinâmica e criativa orientação do Embaixador José Aparecido de Oliveira com vistas à concretização do projecto da CPLP.

3. ESTADO DO ASSUNTO EM FINS DE 1994

Em 10 de Fevereiro de 1994 se haviam reunido em Brasília, em decorrência de entendimentos diplomáticos que se intensificaram a partir de Dezembro de 1993 em Lisboa, os sete Ministros das Relações Exteriores. No género foi uma reunião pioneira. Foi acordado que os representantes dos Sete se empenhariam para que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa se constituísse em instrumento de concertação política e de cooperação nas áreas social, cultural e económica, «com base na mais absoluta solidariedade e respeitadas as singularidades nacionais». Decidiram recomendar aos respectivos Governos que envidassem todos os esforços para ver implantado no mais curto prazo o Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Outros pontos que foram matéria de decisão dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos sete países:

- 1) ainda no primeiro semestre de 1994 deveria realizar-se a cimeira destinada a adoptar o Acto Constitutivo da CPLP;
- 2) cooperação interparlamentar;
- 3) cooperação económica e comercial;
- 4) cooperação universitária e futura criação da Universidade dos Sete;
- 5) promoção do livro;
- 6) paz em Angola;
- 7) paz em Moçambique;
- 8) Timor Leste;
- 9) constituição de um grupo de trabalho de concertação permanente, no quadro da preparação da cimeira, a ser integrado pelos Embaixadores dos seis países acreditados junto ao Governo português e por

um alto representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal.

Das deliberações da reunião de Brasília advieram constantes encontros na capital portuguesa, sob a coordenação do Director-Geral de Política Externa do Palácio das Necessidades, após o que ficou assentada a data de 28 de Junho de 1994 para a Cimeira dos sete países da língua portuguesa. Em sucessivas reuniões houve acordo preliminar quanto a uma minuta de Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, texto que naturalmente se filtrou, tendo sido publicado com maior ou menor precisão em alguns órgãos da imprensa. O referido livro de Alan Viggiano o transcreve. Todos os grandes objectivos da Comunidade foram reiterados. Optou-se pela adopção de uma estrutura leve, que não ficou a depender de tratado formal, à base de um mecanismo de concertação cujas linhas mestras são, em essência, as que se seguem:

- 1) a CPLP é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação e cooperação entre os seus membros;
- 2) concertação e cooperação nos domínios social, cultural e económico com base no uso do idioma comum, no respeito pelas suas identidades nacionais e na igualdade soberana dos seus membros;
- 3) reforço da presença dos seus membros nos foros internacionais através de mecanismos próprios de concertação político-diplomática;
- 4) são órgãos da CPLP:
 - a) Cimeira de Chefes de Estado e de Governos, a ocorrer a cada dois anos com presidência rotativa;
 - b) Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores, a reunir-se uma vez por ano;
 - c) Conselho de Concertação Permanente, sob orientação do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros;
 - d) Secretariado Executivo, nomeado pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros por proposta do Conselho de Concertação Permanente.

Os dois últimos órgãos, em sua fase inicial, teriam sede em Lisboa.

Na antevéspera de sua realização, a Cimeira foi adiada. O assunto é do conhecimento público e foi enorme a frustração causada pelo cancelamento, a par da surpresa com que foi conhecido o anúncio, na tarde de 24 de Junho, quando era previsto reunirem-se no dia 27 os Ministros dos Estrangeiros, em antecipação à própria Cimeira no dia 28. O facto preocupou os responsáveis pelos esforços no sentido de verem institucionalizada a CPLP, cujos actos, como foi dito, estavam virtualmente prontos, com ampla base de acordo. Mas não houve esmorecimento. Pouco tempo depois se trabalhava em torno de nova data, 29 de Novembro, mas os factos, em 23 de Novembro, trouxeram nova frustração com o cancelamento da Cimeira. Circunstâncias políticas que então prevaleciam não permitiram a pronta rearticulação de planos para fixar nova data.

Os acontecimentos de Junho e de Novembro causaram sem dúvida frustração mas não fizeram diminuir o ânimo dos que lutam por ver concretizado esse grande ideal. É uma ideia forte que haverá de transformar-se em realidade. O Embaixador José Aparecido de Oliveira continua a firmemente acreditar na institucionalização da Comunidade e, embora deixando suas funções até fins de Fevereiro, como tem dito, sei que ele continuará a lutar pelo ideal. O actual Ministro das Relações do Brasil, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, antecessor do Embaixador José Aparecido de Oliveira na Embaixada em Lisboa, ao recentemente alistar os foros políticos e económicos de consulta e concertação de que o Brasil faz parte ou tem interesse de integrar, mencionou o Grupo do Rio, a OCDE, o Grupo dos 15, a Conferência Ibero-Americana e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Em dois outros pontos de seu discurso de posse, o Embaixador Lampreia se referiu à CPLP, que qualificou de «iniciativa diplomática inovadora», ressaltando que foi «idealizada e conduzida, com ardor cívico, pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira». Há, no presente, como que um reagrupamento de forças. O ex-Presidente Itamar Franco está convidado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso para ser o novo Embaixador do Brasil em Portugal. O actual Presidente do Brasil era Ministro das Relações Exteriores quando o então Presidente Itamar Franco, sob inspiração do Embaixador José Aparecido de Oliveira; lançou a iniciativa de negociar e articular a formação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. O ex-Presidente Itamar Franco não anunciou ainda sua decisão quanto a aceitar a Embaixada em Lisboa. O novo Governo brasileiro já completará

três semanas de existência e cabe esperar definições específicas da sua política exterior em vários campos e sectores.

Há uma semana apenas, o Presidente Mário Soares, ao receber para cumprimentos de Ano Novo o Corpo Diplomático acreditado em Lisboa, disse estas palavras que cito textualmente:

«Por outro lado, razões que nos são alheias impediram a realização da reunião que em Lisboa deveria constituir, formalmente, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Como tive a oportunidade de dizer recentemente aos portugueses, na mensagem de Ano Novo, acredito que essa Comunidade é um projecto imparável de incontestáveis vantagens para todos os países de fala portuguesa e, por isso, nele deposito as maiores esperanças.»

Dário de Castro Alves

**ANEXO
CPLP 1994**

País	Superfície	População	Comércio Exterior em US\$	PIB	R. Per Capita em US\$
Angola	1 246 000 km ²	9 000 000 hab.	4,7 mil milhões	8,3 mil milhões	950
Brasil	8 500 000 km ²	150 000 000 hab.	60 mil milhões	400 mil milhões	2 540
Cabo Verde	4 033 km ²	396 000 hab.	120 milhões	310 milhões	800
Guiné-Bissau	245 000 km ²	1 075 000 hab.	85 milhões	154 milhões	160
Moçambique	799 000 km ²	15 500 000 hab.	1 mil milhões	1,7 mil milhões	120
Portugal	92 000 km ²	10 500 000 hab.	48 mil milhões	87 mil milhões	8 400
S. Tomé e Príncipe	964 km ²	132 000 hab.	26 milhões	46 milhões	384

UNIÃO EUROPEIA 1994

Alemanha	356 000 km ²	80 400 000 hab.	825 mil milhões	1 330 mil milhões	15 000
Irlanda	70 200 km ²	3 620 000 hab.	52 mil milhões	39,2 mil milhões	11 200
Portugal	92 000 km ²	10 500 000 hab.	48 mil milhões	87 mil milhões	8 400

L'ALLEMAGNE: QUELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 95), no IDN, Delegação do Porto, e em Lisboa, respectivamente, em 6 e 7 de Abril de 1995.

Hans Stark

L'ALLEMAGNE: QUELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

La chute du mur de Berlin et l'unification de l'Allemagne ont pris tout le monde au dépourvu, les Allemands autant que leurs voisins. Il n'est donc pas étonnant que de nombreuses voix se soient élevées à la fois pour saluer cet événement inattendu et pour exprimer certaines réserves, des doutes, voires des inquiétudes sur l'avenir de l'Allemagne et sur son rôle sur la scène européenne. Avec la signature du traité 2+4 qui scelle son unification au niveau international et qui met donc fin au statut particulier des quatre puissances victorieuses de la Seconde guerre mondiale à son égard, l'Allemagne, dorénavant libre de ces mouvements, ne risque-t-elle pas de se dégager de ses engagements internationaux et de renouer avec son passé? Dopée par l'absorption de la RDA et «recentrée» par rapport à l'Europe, ne risque-t-elle pas de succomber à des velléités hégémoniques? Et que faire de l'OTAN désormais sans adversaire potentiel, certes, mais qui a permis de canaliser le potentiel militaire de l'Allemagne fédérale et, par conséquent, d'exercer un certain contrôle sur sa politique étrangère?

Aujourd'hui, près de cinq ans après l'unification de l'Allemagne, ces questions n'ont rien perdu de leur actualité et continuent à alimenter le débat, non seulement en France et dans de nombreux pays européens, mais aussi en Allemagne. Car force est de constater que les interrogations et inquiétudes des voisins de l'Allemagne sont aussi celles des Allemands eux-mêmes. D'où la naissance, en RFA, d'une discussion passionnée et profonde sur le rôle de l'Allemagne, ses responsabilités particulières, sa place en Europe et sur ses relations avec ses voisins et ses différents partenaires, et à laquelle participent responsables politiques⁽¹⁾, d'instituts de recher-

⁽¹⁾ Voir en particulier: Wolfgang Schäuble, *Und der Zukunft zugewandt*, Berlin, 1994; Joschka Fischer, *Risiko Deutschland. Krise und Zukunft deutscher Politik*, Köln, 1994; et Helmut Schmidt, *Handeln für Deutschland. Wege aus der Krise*, Berlin, 1993.

che⁽²⁾, et journalistes⁽³⁾. L'existence même de ce débat montre d'abord que les responsables et les spécialistes politiques partagent l'essentiel des points de vue exprimés à ce sujet dans les pays voisins. Mais il est aussi intéressant de noter qu'en matière de politique étrangère, les responsables allemands insistent sur la nécessité d'une continuité et d'une retenue, sur l'orientation occidentale de la RFA et sur l'indispensable maintien des structures multilatérales sur lesquelles s'appuie la diplomatie de la République fédérale.

LES DILEMMES D'UN ENGAGEMENT FERME ET IRRÉVERSIBLE

Cette vision est aussi celle des responsables politiques, qu'ils soient chrétiens-démocrates, sociaux-démocrates, libéraux ou même verts, ces derniers ayant même subi une transformation profonde en se déclarant partisans de l'ancrage à l'Ouest, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'Union européenne. Mais cette volonté de continuité et de retenue cache aussi le refus d'agir, de décider et d'assumer des responsabilités nouvelles qui pourraient perturber l'équilibre interne et externe de la République fédérale. Car le *vrai* intérêt national de l'Allemagne, un intérêt aussi inavoué qu'omniprésent, c'est celui du maintien de la stabilité politique interne, du bien-être économique de ses concitoyens et de la paix sociale. La satisfaction de ce désir n'est possible qu'en refusant de prendre des risques, de s'engager à l'égard de pays et de régions instables qui pourraient contrecarrer la «tentation suisse» de l'Allemagne. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Allemagne est fermement décidée à promouvoir les structures qui permettent l'épanouissement de ce bien-être: l'OTAN, l'UEO et l'OSCE, censées garantir la sécurité, l'ONU et l'UE, vecteurs de la démocratie et de la coopération, enfin le GATT et l'OMC destinés à faire respecter et à développer les

(2) Voir entre autres Jürgen Nötzold et Uwe Nerlich, *Sicherheitspolitik Deutschlands. Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Stiftung SWP Ebenhausen, Baden-Baden, 1992. Voir également: Karl Kaiser et Hanns W. Maull (ed.) *Deutschlands neue Außenpolitik*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Oldenbourg, 1994. Enfin, notons également l'existence de très nombreux articles sur la politique étrangère de l'Allemagne dans des revues spécialisées, telles que *Europa-Archiv*, devenue *Internationale Politik, Aussenpolitik* et *Blätter für deutsche und internationale Politik*, sans oublier les «Arbeitspapiere» de la DGAP à Bonn et de la fondation Ebenhausen.

(3) La *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, la *Süddeutsche Zeitung* et *Die Zeit* jouent à cet égard un rôle fondamental.

principes de l'économie de marché. Toutes les démarches que les responsables de Bonn ont entreprises ces dernières années, avec plus ou moins succès, visaient à assurer la survie de ces différentes organisations internationales qui ont permis à la RFA de jadis de retrouver, peu à peu, sa souveraineté et sa dignité et qui devraient permettre à la République fédérale d'aujourd'hui d'exister sans susciter les craintes de ses voisins et de poursuivre ses intérêts sans prendre de risques unilatéraux. C'est cet attachement aux structures internationales de l'après-guerre qui expliquent la politique du «noyau dur» qu'elle prône depuis quelques mois, son attachement à l'alliance transatlantique, son rêve d'une sécurité collective parallèle par le biais de l'OSCE et, enfin, sa demande de disposer d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Mais si la politique étrangère de l'Allemagne est devenue assez prévisible et même assez efficace, grâce à son ancrage dans ces différentes organisations internationales, c'est aussi parce que les responsables de Bonn sont conscients de l'absence d'alternatives. En effet, la «diplomatie bilatérale» continue de souffrir de la mauvaise image de marque de la nouvelle Allemagne et des bouleversements qui se sont produits (et qui continuent à se produire) en Europe et dans le monde.

L'un des soucis exprimés à l'étranger lors de l'unification allemande était lié au devenir incertain de la CEE, menacée d'éclatement en raisons de nouveaux intérêts géopolitiques de l'Allemagne unie, notamment en Europe de l'Est. En effet, la CEE et le SME, créés pour ancrer la RFA à l'Ouest, ne risquaient-ils pas de perdre leur intérêt pour une Allemagne, dont le centre de gravité se serait déplacé à l'Est?

En réalité, c'est le contraire qui s'est produit et cela pour trois raisons. D'abord, et avant tout, le centre de gravité économique de l'Allemagne se trouve toujours à l'Ouest, le long du Rhin, depuis le Bade-Würtemberg (le «Silicon-Valley» allemand), en passant par le triangle Francfort-Wiesbaden-Mayence (le haut le lieu du monde des finances) jusqu'à la Rhénanie du Nord-Westphalie (le *Land* le plus industrialisé et dont le nombre d'habitants est supérieur à celui de l'ex-RDA). Le déménagement de Bonn à Berlin ne changera rien à cette donnée géopolitique. Deuxièmement, l'importance de la CEE et du SME n'est pas que d'ordre économique. Tout comme l'Euratom et surtout la CECA, ils ont permis d'occidentaliser l'Allemagne, de surmonter l'antagonisme franco-allemand et de stabiliser la démocratie

outre-Rhin. L'attachement de l'Allemagne à la construction européenne s'explique donc aussi, et peut-être surtout, par des considérations culturelles, sociales et politiques. D'où sa volonté de réaliser à temps le volet économique et monétaire: décidée un an avant la chute du mur, lors du sommet de Hanovre, en 1988, et confirmée en 1991 par le traité de Maastricht, l'Union économique et monétaire verra le jour au plus tard en 1999 avec le remplacement des monnaies nationales, dont le Deutschmark, par l'Ecu.

Mais la volonté européenne de l'Allemagne va plus loin encore, trop loin même pour certains de ces partenaires. Dès 1990, craignant peut-être une éventuelle défection communautaire de l'Allemagne, le Président Mitterrand s'est mis d'accord avec le chancelier Kohl pour compléter la construction économique et monétaire de l'Europe en lui associant un volet politique, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (la PESC), en vue d'améliorer l'ancien système de coopération politique européenne des Douze (CPE). Mais la construction politique de l'Europe est loin de se réaliser au même rythme que celle de l'Union économique et monétaire. Cette dernière est fortement intégrée, d'orientation supranationale et en grande partie soumise au vote majoritaire, alors que la PESC s'inspire de thèses et de règles essentiellement intragouvernementales, où chacun dispose d'un droit de véto. Selon de nombreux Allemands, cette construction hybride correspond surtout aux intérêts français et britanniques car elle vise à anéantir l'hégémonie du Deutschmark sans que Paris et Londres aient à renoncer aux prérogatives et à leur liberté de mouvement en matière de sécurité et de défense. Il n'est donc pas à exclure que l'Allemagne insiste pendant les deux ans à venir — c'est-à-dire avant la conférence intergouvernementale censée réviser certains passages du traité de Maastricht — pour qu'un plus grand équilibre s'instaure entre la construction économique et la construction politique de l'Europe.

C'est dans ce sens qu'il faut interpréter le document des Chrétiens-démocrates allemands, intitulé «réflexions sur la politique européenne» (*). L'idée du noyau dur ne s'inspire pas d'une volonté farouche des Allemands d'imposer son système fédéral aux Européens. Le débat sur le fédéralisme, que condamnent si farouchement certains Gaulistes, est un faux débat,

(*) Voir la traduction en français du document de Karl Lamers et de Wolfgang Schäuble dans: *Futuribles*, n.º 193, décembre 1994, p. 29-39.

dans la mesure, où il y a de moins en moins de divergences entre, d'un côté, le fédéralisme d'outre-Rhin, où l'État allemand (*der Bund*) joue un rôle de taille et, de l'autre, le centralisme à la française de plus en plus atténué du fait de la décentralisation. Le vrai débat lancé par le document de la CDU est celui de l'Union politique. Car les Allemands ne peuvent pas imaginer une Union qui aurait une composition de pays variable selon la nature de la coopération envisagée. Tout sépare ainsi le noyau dur de la thèse des cercles d'Edouard Balladur qui s'appuient tantôt sur le couple franco-allemand, tantôt sur l'entente franco-britannique, tantôt sur l'axe franco-espagnol ou franco-italien. Le noyau dur au contraire se compose d'un nombre fixe de pays, sans droit de «opting-out» et dont la politique d'approfondissement européen englobe l'ensemble des domaines de la construction européenne, ce qui implique, par conséquent, la fin de la différentiation entre des domaines soumis à la supranationalité et ceux qui demeurent intergouvernementaux. Pour les Allemands, la PESC devrait donc s'inspirer des mêmes critères de fonctionnement que la PAC ou l'UEM. Les cercles concentriques préservent au contraire l'essentiel de l'actuelle différentiation entre la solidarité économique et la liberté politique des pays membres. D'où l'accueil peu chaleureux réservé au document de la CDU en France. La question du fédéralisme n'y est donc pour rien.

L'ardeur pro-intégrationniste des responsables de Bonn peut surprendre, notamment eu égard aux craintes d'une éventuelle défection de l'Allemagne vis-à-vis de la construction européenne. Cependant, si les Allemands insistent autant sur le développement des structures supranationales de l'Union européenne, ce n'est pas tant en raison d'un amour soudain pour les thèses intégrationnistes des pères fondateurs de la CEE, mais en raison du sort incertain de l'Europe de l'Est. Et ceci est la troisième raison pour laquelle l'Union européenne est d'un si grand intérêt pour la RFA. A elle seule, l'Allemagne ne pourra soutenir l'effort de transition et de développement économique et industriel de ses voisins centre-européens, bien que cela soit indispensable pour stabiliser la situation économique, politique et sociale de ces pays et, par conséquent, pour mettre un terme à l'instabilité permanente qui sévit le long des frontières orientales de l'Allemagne. L'intégration européenne des pays de l'Europe centrale permettrait à l'Allemagne de partager le fardeau de l'aide économique et de repousser le «mur de la pros-

périté» quelques centaines de kilomètres plus loin, à l'Est de l'Europe, aux frontières de la CEI. Or, comme l'élargissement de l'Union européenne que l'Allemagne appelle de ses vœux nécessite l'approfondissement de ses institutions, est née l'idée du noyau dur.

Néanmoins, la politique européenne de l'Allemagne n'est pas exempte de certaines contradictions. D'abord, la profession de foi du chancelier Kohl en faveur de la construction européenne contraste avec l'euroscepticisme et l'attitude anti-Maastricht de nombreux Allemands, attachés au Deutschmark et à l'authenticité de la bière allemande. De nombreux Allemands se heurtent aussi au «déficit démocratique» d'une construction européenne sans véritable législatif et au double exécutif. Et n'oublions pas, principal architecte, avec la France, du traité de Maastricht, l'Allemagne était pourtant le dernier pays à le ratifier. Aussi, dans son jugement sur la constitutionnalité du traité de Maastricht, le 12 octobre 1993, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a-t-elle souligné que l'Union européenne ne devait pas instaurer les États-Unis de l'Europe, mais se limiter à l'organisation d'une confédération d'États souverains et respecter l'identité nationale de ses pays membres. Or, le projet d'un noyau dur n'est-il pas contraire à la position de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, une position que les responsables politiques allemands sont tenus de respecter? Enfin, la volonté allemande de faire de la PESC un outil diplomatique et militaire efficace pourrait se heurter à la réticence des Allemands et même de la classe politique allemande de s'engager dans des actions de maintien ou de rétablissement de la paix et de créer en dehors de l'OTAN une structure militaropolitique à même de concurrencer l'Alliance atlantique et de provoquer le départ des soldats américains du continent européen.

Aussi, de nombreuses questions restent encore ouvertes quant à l'engagement réel de l'Allemagne au sein de l'Union européenne. Mais ces contradictions ne résultent pas d'une soidisant «nouvelle donne», créée par l'unification de l'Allemagne. Les réticences communautaires de l'Allemagne d'aujourd'hui sont identiques à celles de la RFA de jadis: attachement au Deutschmark, critique du déficit démocratique et réactions anti-militaristes. Aussi, au niveau européen, l'attitude de la nouvelle Allemagne est beaucoup plus proche des positions de l'ancienne RFA que l'on ne pourrait le croire, à première vue, cinq ans après la chute du mur de Berlin.

Vis-à-vis de l'OTAN, l'Allemagne fait preuve de la même fidélité sentimentale et contradictoire, que par rapport à l'Union européenne. Privée d'adversaire, incapable de trouver un nouveau rôle et politiquement incapable à enrayer de nouveaux conflits, comme en Bosnie-Herzégovine par exemple, l'OTAN reste cependant aux yeux des Allemands un instrument primordial pour leur sécurité et leur bien-être. La sauvegarde des structures de l'OTAN permet aussi de maintenir des liens étroits avec les États-Unis, qui pour l'Allemagne, sont à l'origine de sa démocratie et de sa réintégration internationale. C'est pour cette raison que l'ancrage politique et militaire des États-Unis en Europe reste pour elle un objectif prioritaire de sa politique de sécurité. Sans Washington, Bonn craint aussi de se heurter parfois à une alliance tacite mais ferme entre Londres et Paris, en particulier en matière de sécurité et de politique étrangère, comme l'a également montré l'expérience yougoslave.

Mais la survie politique de l'OTAN nécessite une réadaptation des structures transatlantiques au monde nouveau. L'OTAN doit se mettre au service d'autres organisations internationales, telles que l'ONU ou l'OSCE. Elle doit être prête à participer aux actions des casques bleus et à s'engager, de plus en plus, «hors zone». Or, dans ce domaine, l'Allemagne n'est pas encore en mesure de jouer le rôle qui, d'après les Américains, devrait être le sien, même s'il n'y a plus d'obstacles constitutionnels à une participation de la *Bundeswehr* à des actions «hors zone», conformément au jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 12 juillet 1994 qui autorise le gouvernement allemand à participer à d'éventuelles opérations de maintien de la paix. Les états-d'âme de l'Allemagne ne sont donc pas d'une très grande utilité pour une OTAN qui cherche à se transformer et à s'adapter aux problèmes de l'après-guerre froide. De plus, loin d'avoir contribué à libérer les Allemands de leurs contraintes psychologiques, l'unification a même renforcé les réticences allmandes. Les responsables de Bonn craignent en effet qu'un éventuel engagement militaire ne suscite des réactions négatives chez leurs voisins et leurs alliés, bien que ces derniers prétendent le contraire. Somme toute, la République fédérale n'est pas encore prête à assumer des responsabilités particulières dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'UEO. Cette donnée ne peut que souligner les contradictions de la politique pro-européenne et pro-otannienne de la nouvelle Allemagne.

Ces difficultés rejaillissent aussi sur la politique onusienne de l'Allemagne. L'ONU est aujourd'hui l'unique organisation internationale au monde, chargée de contenir ou même de régler des conflits entre États. Les échecs qu'elle a subis dans le cadre de ses missions en Somalie, en Bosnie et peut-être demain dans le conflit qui oppose l'Équateur au Pérou ont certes terni son image. Le fait est cependant qu'en dehors de l'ONU, la communauté internationale ne dispose d'aucun moyen pour intervenir de façon directe ou indirecte dans des conflits interétatiques. De plus, toutes les tentatives de règlement entreprises dans le cadre de l'ex-Yougoslavie (par le biais tantôt de la troïka communautaire, tantôt du groupe de contact, tantôt de l'OTAN) montrent que le Conseil de sécurité de l'ONU reste le forum principal de la politique internationale. Pour les Allemands, une politique étrangère plus concrète et plus efficace n'est possible que si Bonn dispose d'un siège permanent au sein d'un Conseil, dont la composition actuelle ne reflète d'ailleurs pas les changements qui se sont produits dans la vie internationale depuis cinquante ans et, en particulier, depuis 1989. Formulée dès 1990, la candidature allemande a suscité des réactions assez négatives, en particulier à Londres et Paris. La France a toutefois modifié sa position initiale et soutient maintenant la candidature de Bonn qui, si elle devait aboutir, aurait sans doute des répercussions assez positives sur la politique de sécurité de l'Allemagne, en général, et sur la PESC, en particulier. Mais la question est de savoir comment l'Allemagne pourra assumer de nouvelles responsabilités internationales dans le cadre du Conseil de sécurité de l'ONU, si elle continue à s'opposer à l'envoi de troupes de la *Bundeswehr* «hors zone». Les Allemands sont donc assez divisés sur la nécessité de l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité⁽⁵⁾.

Qu'il s'agisse de la PESC, de l'OTAN ou de l'ONU, la question de la participation de la *Bundeswehr* à des actions militaires «hors zone» continue à envenimer le débat allemand sur les nouvelles responsabilités internationales de la République fédérale. Certes, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a mis un terme à la discussion sur la prétendue non-constitu-

(5) Voir à ce sujet les deux articles suivants: Wolfgang Wagner, «Le siège permanent du Conseil de Sécurité. Qui a besoin de qui: les Allemands du siège ou le Conseil de Sécurité des Allemands?», *Politique Etrangère*, Hiver 93/94, p. 1001-1009. Karl Kaiser, «Devenir membre permanent du Conseil de Sécurité: un but légitime de la nouvelle politique extérieure de l'Allemagne», *Politique Etrangère*, Hiver 93/94, p. 1011-1022.

tionalité de l'envoi de soldats allemands au-delà de la zone définie par le Traité de l'Atlantique-Nord. L'Allemagne pourrait donc participer à des actions comme celle de la guerre du Golfe, voire même envoyer troupes pour renforcer le dispositif de la Forpronu stationnée en Bosnie-Herzégovine. Mais le gouvernement Kohl n'a pas hésité à ériger une nouvelle barrière politique, tout à fait indépendamment du débat constitutionnel, en décidant que la Bundeswehr n'entrera jamais en action dans des pays qui ont été victimes de l'agression hitlérienne — comme l'ex-Yougoslavie par exemple. Or, étant donné que presque tous les pays européens, et notamment toute l'Europe de l'Est, ont été soumis à l'occupation nazie, il est donc clair que dans cette région l'Allemagne ne participera à aucune mission de maintien ou de rétablissement de la paix, qui pourrait être décidée dans le cadre de l'OTAN, de l'ONU ou de l'UE. Les nouvelles responsabilités internationales, le gouvernement fédéral compte les assumer en Asie ou en Afrique — et cela, alors que l'Allemagne n'a plus de politique internationale propre au niveau extra-européen depuis au moins la fin de la Première Guerre mondiale.

Certes, cette auto-restriction n'est pas tout à fait incompréhensible à la lumière des immenses dégâts que les exactions du militarisme et de l'expansionnisme allemands de la première moitié de notre siècle ont causées en Europe et en Allemagne. Par conséquent, l'anti-militarisme fait désormais partie intégrante de la culture politique, voire même du patrimoine national de la République fédérale. Aussi, depuis l'unification, un puissant courant de pensée universitaire est-il né, prônant la retenue militaire et les vertus de la «puissance civile» que l'Allemagne devrait représenter sur la scène internationale ^(*). Toutefois, ces mêmes notions de «puissance civile» et de «retenue militaire» dictent, fût-ce de façon indirecte, la politique multilatéraliste de l'Allemagne, c'est-à-dire sa volonté d'agir au niveau international par le biais de son ancrage dans les organisations internationales. C'est la raison pour laquelle l'Allemagne s'est efforcée de «sauver» l'OTAN,

(*) Voir la note de Uwe Nerlich, dans: «L'Allemagne — Un pays comme les autres?», *Politique Étrangère*, Printemps 1995 (à paraître), selon laquelle: «En Allemagne, cette formule a été introduite par Hanns Maull, afin de souligner le caractère nouveau de puissance dans des pays comme le Japon ou l'Allemagne qui sont dépourvus d'ambitions militaires ou impériales» (Hanns Maull, «Japan und Deutschland. Die neuen GroBnächte?», dans *Europa-Archiv*, n° 21, 1994, p. 603-610).

de participer activement à l'ONU et de renforcer l'intégration politique de l'Union européenne.

Or, si l'Allemagne continue à refuser d'assumer pleinement, au même titre que ces partenaires européens, «sa» part de responsabilité militaire, et y compris en Europe, elle risque de condamner la réforme de l'OTAN à l'échec et de compromettre ses chances d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Du fait de son attitude, une nouvelle version du *Sonderweg* allemand, l'Allemagne contribue aussi à la paralysie de l'UEO et de la PESC. Car, à quoi serviraient un noyau dur franco-allemand et une amélioration du système de la politique étrangère et de sécurité commune, si l'Allemagne se tient à l'écart quand il s'agit de traduire les projets de défense de l'UE en actes concrets? De plus, et ceci est le vrai dilemme de la politique étrangère de l'Allemagne, si la «culture de retenue» et «l'orientation multilatérale» de l'Allemagne ont une même racine, à savoir l'anti-militarisme de l'après-guerre, alors, la non-participation de la Bundeswehr à des actions communes des Alliés pourrait devenir fatale à l'architecutre de la nouvelle Europe et remettre en cause, par conséquent, la politique d'ancreage de l'Allemagne.

L'ABSENCE D'ALTERNATIVES: LES DÉBOIRES DE LA POLITIQUE BILATÉRALE

L'intensification du rôle de l'Allemagne au sein de l'OTAN, de l'UE et de l'ONU est d'autant plus indispensable que les responsables de Bonn ont conscience des limites de la politique bilatérale et de l'absence d'alternatives internationales dans le domaine de la sécurité, en particulier au niveau de la CSCE, devenue l'OSCE à la fin de l'année 1994. En signant la «Charte de Paris», le gouvernement fédéral avait espéré que la CSCE pouvait un jour compléter, sinon même remplacer, les alliances militaires de la guerre froide et contribuer à la mise en place d'un système de sécurité collective qui engloberait toute l'Europe et l'Amérique du Nord et rendait tout à fait inconcevable le recours à la force armée, du moins dans l'hémisphère nord. Si ce rêve s'était réalisé, l'Allemagne n'aurait plus eu besoin, en effet, de prendre des décisions concernant l'engagement de la *Bundeswehr*.

à des actions militaires «hors zone». Mais l'échec de la sécurité collective vis-à-vis du conflit ex-yougoslave, le maintien du droit de véto et l'incapacité de la CSCE à empêcher le retour de la guerre en Europe ont convaincu les autorités allemandes de la nécessité du maintien de l'OTAN et du renforcement de l'UEO et, surtout, du manque d'efficacité de la CSCE, devenue inutile et anachronique. Mais que le gouvernement fédéral mise tant sur le renforcement des structures multilatérales tient aussi au fait que depuis son unification, l'Allemagne se heurte à de nombreux problèmes dans les relations bilatérales qu'elle noue avec ses voisins. Certains sont de nature purement psychologique. Les Néerlandais en particulier, mais aussi, fût-ce à un degré moindre, les voisins scandinaves, britanniques, italiens ou autrichiens éprouvent parfois une antipathie assez profonde à l'égard de tout ce qui est allemand. Cette attitude est due au souvenir de la guerre et à l'image d'une Allemagne opulente, arrogante et ayant une fâcheuse tendance à imposer son mode de vie aux autres (*Am deutschen Wesen soll die Welt genesen*).

Certes, nous ne sommes plus en 1913. La germanophobie ne s'accompagne plus d'une politique d'encerclement anti-allemand ni du jeu des *checks and balances*. En revanche, en dehors de sa relation privilégiée avec la France, la République fédérale n'a aucun partenaire véritable. La suspicion reste encore trop forte dans la plupart des pays voisins de l'Allemagne. La France est à cet égard dans une position beaucoup plus confortable. Tantôt engagée avec les Allemands pour construire l'Europe économique et monétaire, tantôt alliée aux Anglais quand il s'agit de réaliser l'Europe de la défense et de la sécurité, la France n'hésite pas à se découvrir «méditerranéenne» et à faire bloc avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal, quand les intérêts de l'Europe du Sud sont en jeu.

L'Allemagne ne dispose pas d'alliances de rechange. Certes, on n'hésite pas, en France en particulier, à mettre l'accent sur les possibilités d'action de l'Allemagne en Europe orientale en particulier. De plus, il est vrai, la République fédérale a versé plus 90 milliards de Deutschmark aux pays de l'Est, dont elle est devenue le principal partenaire et le principal client. Aussi, l'Allemagne reste-t-elle un partisan déclaré de l'adhésion des pays de l'Europe centrale à l'Union européenne, ce que ces derniers n'oublieront certainement pas. En revanche, certains pays, comme la Pologne ou la

République tchèque, mettent certes beaucoup d'espoir dans l'apport des capitaux allemands, mais s'inquiètent aussi que les investissements de leur puissant voisin n'entraîne une dépendance économique et financière de leurs entreprises vis-à-vis de l'Allemagne. Ces inquiétudes tchèques et polonaises s'expliquent aussi par le spectre d'un éventuel «retour» des anciennes minorités sudètes et silésiennes que les gouvernements de Prague et de Varsovie craignent de voir se réinstaller en Bohème, en Silésie et dans la région de l'ancienne Prusse orientale. Abstraction faite du problème de l'inégalité économique, financière, démographique et politique qui pèse, elle-aussi, de façon très négative sur les relations entre les trois pays, les rapports germano-tchéco-polonais sont donc extrêmement sensibles, car ils sont chargés d'histoire et de préjugés réciproques. Or, pour construire un bloc germanique, c'est-à-dire une *Mitteleuropa* homogène, compétitive et stable (en comparaison avec le monde méditerranéen), les Allemands auraient encore un très long chemin à parcourir. Les relations germano-américaines ne souffrent pas de ces complexes, certes, mais restent très en-deçà des espoirs initiaux des Allemands. Il est vrai qu'à deux reprises, en 1989 et en 1994, Washington a proposé aux Allemands un «*partnership in leadership*», invitant le gouvernement fédérale à prendre la place qui était celle des Britanniques pendant plus quarante ans. Mais ne s'agit-il pas là de paroles creuses, si l'on considère le repli sur soi des Américains, obsédés par leur situation politique et économique interne, par le renforcement de leur relations avec le monde latino-américain et par la création d'un espace économique transpacifique? De même, en prenant fait et cause pour la France et pour l'Union européenne dans le cadre du GATT, dans la deuxième moitié de l'année 1993, les Allemands n'ont-ils pas souligné les limites du partenariat germano-américain. Ces limites sont d'autant plus évidentes que l'Allemagne n'a pas encore su répondre favorablement à l'offre du «burdensharing» américano-européen en matière de sécurité et de défense? Au fur et à mesure que l'Allemagne renforce son rôle de «puissance civile» et celui de la «forteresse commerciale européenne», elle risque même d'intensifier le clivage transatlantique qui est en train de naître.

Tout ceci prête à penser que pour la République fédérale, l'entente franco-allemande est devenue plus importante encore qu'avant l'unification. Les analyses de nombreux responsables politiques et universitaires de part

et d'autre du Rhin, selon lesquelles l'Allemagne n'a plus besoin de la France — en raison de l'effacement du rôle de la force de frappe et en raison du renforcement économique et démographique de l'Allemagne unifiée — peuvent ainsi paraître quelque peu «hâtives». Certes, la balance « bombe-deutschmark » ne joue plus son rôle d'équilibre entre la France et l'Allemagne. Il est tout aussi vrai que Bonn ne se contente plus de jouer au junior partner vis-à-vis de Paris. Mais la France a trois atouts importants dont ne dispose pas l'Allemagne. Elle a une histoire qui la pousse vers l'avant, alors que l'Allemagne traîne son histoire comme un boulet depuis cinquante ans. Deuxièmement, la France assume depuis des siècles un rôle au niveau international, alors que l'Allemagne éprouve le plus grand mal à trouver le sien. Enfin, et peut-être surtout, la situation géographique de l'Allemagne, placée au centre de l'Europe, n'a pas que des avantages, alors que l'emplacement de la France, qui n'est plus au centre de l'UE, n'a pas que des inconvénients. Aussi, si l'Allemagne se tourne un peu trop vers l'un de ses partenaires, elle suscite aussitôt une contre-réaction de la part de ceux qui se sentent exclus. Trop à l'Est, l'Allemagne perd ses attaches à l'Ouest. Trop engagés dans l'UE, elle provoque les critiques de ses voisins est-européens. Trop européenne, l'Allemagne mécontente son allié américain, et vice-versa. La France, elle, dispose d'alliances de rechange, elle a même la possibilité de jouer sur tous les registres à la fois. Dans quelque direction qu'elle se tourne, la France est toujours du bon côté — aujourd'hui comme par le passé.

Il n'y a donc aucune raison pour craindre, *à priori*, que l'Allemagne ne se désinteresse de la France ou qu'elle lui demande de jouer le *junior part* qui a été le sien jusqu'en 1989. En revanche, si Bonn et Paris ne parviennent pas à définir en commun un projet pour l'Europe, le divorce, fût-ce à l'amiable, n'est plus à exclure. Car n'oublions pas, le couple franco-allemand n'est pas seulement le moteur de l'Europe, l'Europe est aussi le moteur du couple franco-allemand. Or, sans l'Europe et sans l'OTAN, l'Allemagne est toute seule — une constellation qui n'est pas sans dangers, ni pour elle-même, ni pour l'Europe.

Hans Stark

DEVELOPMENT OF THE SITUATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa e na Delegação do Porto, respectivamente, em 2 e 4 de Março de 1994. O texto que agora se publica corresponde a uma versão actualizada que foi possível obter por intermédio da Embaixada da China em Lisboa.

Zhu Dunfa

DEVELOPMENT OF THE SITUATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION

I am very pleased to have the opportunity to visit your Institute and deliver a speech here today. It is my honour to pay this visit to your country upon invitation. Furthermore, it is another embodiment of the friendly relations between our two countries and two armies. Please allow me to take this opportunity to extend my heartfelt thanks to you for your kind invitation and warm reception.

I was asked to give a speech on the world security situation and the development of the situation in the Asia-Pacific region. Obviously it is difficult for me to answer this important and complex question in a short time. However, I would like to put forth briefly some of my views on this question as a beginning of the continued academic exchanges between our two sides in the future.

THE DEVELOPMENT OF THE WORLD SECURITY SITUATION

The post-Cold War world is now in a period of transition from the old to the new strategic structure. All contradictions are developing in an in-depth way and all forces areas realigning. The overall situation is characterized by complexity and volatility. On the one hand, some positive trends have emerged in international relations, the process of the world development in the direction of multipolarization is being accelerated, and relaxation and co-operation have become the universal demand of the people all over the world. On the other hand, the world is still not tranquil. In some regions, contradictions have intensified, the situation has been turbulent, and chaos caused by war has continued incessantly. Hegemonism and power politics remain a major obstacle to normal international relations, and the world peace and development are confronted with serious challeng-

ges. In analyzing the world situation in terms of security, I want to stress the following points:

1. Changes have taken place in the balance of international forces and some countries are making adjustments to their policies and the relations among them. With the end of the bipolar structure, one of the original two superpowers disintegrated eventually and the other has been weakened relatively. Today Russia is still in the difficult period in which its domestic political crisis is interwoven with economic crisis with an uncertainty in the orientation of the development of its policy. As the sole superpower which has kept its global influence, the United States has tried hard to «maintain its leading position» and play its predominant role in the world. In the meantime, Japan and the European Union nations (Germany in particular) have risen rapidly and are seeking a greater say in international affairs. It should also be pointed out that some developing countries have possessed quite powerful economic strength step by step and are playing an increasingly important role on the international arena. The changes in the balance of forces among nations as well as the related different strategic interests and policy objectives have inevitably led to the emergence of new contradictions in the economic and political relations among these nations and new adjustments have to be made. It has been noted that in recent years the economic frictions among the United States, Japan and West European countries have become more intense and their contention for world or regional political leadership have come into the open. The original contradictions, especially the economic contradictions, between developed and developing countries are further intensifying as well. The great changes in international relations and their possible impacts merit our close attention.

2. The economic factor is playing an increasingly important role in national security and international relations, but military power remains an important means of all countries for safeguarding their own interests. In face of the new situation after the end of the Cold War, more and more countries have learned from the historical lesson of the protracted arms race between the United States and the former Soviet Union that relying on military power alone cannot necessarily ensure their security

and that only when they enhance their comprehensive national strength based on economy and science and technology can they be in a favourable position in the fierce international competition. To give top priority of national security to economic security is a change in the concept of security of all nations. At present, quite a few countries have shifted their attention mainly to domestic economic development and have, at the same time, given more consideration to their economic interests in handling relations between states. Therefore, the importance of military factor in international affairs has been on a relative decline. But this does not mean that the military means is unimportant. Some big powers have, in effect, continued to strengthen the modernization of their nuclear and conventional forces at a time when they make a limited reduction in their military expenditures and the size of their armies. To defend their own interests, many small and medium-sized countries are building up their military strength constantly as well.

3. The danger of a world war has been further reduced and regional conflict has become a conspicuous problem affecting international security today. As a result of the loss of balance of international forces, the ethnic, territorial and religious contradictions which were covered up during the period of the Cold War have become pronounced, thus bringing about new bloodsheds and local wars. Since the beginning of the 1990s, armed conflicts and local wars on different scales have occurred one after another in different parts of the world, numbering over 30 each year. Particularly noticeable is the fact that a series of regional armed conflicts have broken out in the area extending from Southern Europe to Central Asia, thereby forming a new zone where hotspots are concentrated. The flames of war in the former Yugoslavia and the former Soviet Union are still spreading today, and the overt or covert intervention by outside forces has made the situation there more complex. Although these armed conflicts are constrained by various factors and are limited in scope, they have given rise to a seriously turbulent regional situation and have produced an important impact on the international security as well. As all contradictions which have led to regional conflicts persist, the phenomenon of regional armed conflicts will not disappear in a short period of time to come, and new hotspots may possibly emerge.

4. The military strategies of major countries in the world have undergone great changes, and the tendency of military interventionism of some Western countries has apparently intensified. Under the conditions that there is no general war but small wars are increasing, especially after the Gulf War, the United States has put forward the «regional defence strategy» and the strategic concept of «coping with two local wars simultaneously». The NATO has established the new strategy of «crisis response». Many other countries have also advanced their strategic concepts with emphasis placed on coping with regional conflicts. Although the intentions and contest of the adjustments made by all countries to their strategies vary, their common tendency is to shift their focus from making preparations for fighting a large-scale war to coping mainly with regional armed conflicts and local wars. Accordingly, all countries have devoted their efforts to building up smaller but highly effective military forces. In so doing, they have laid emphasis on the development of hi-tech weapons and equipment, the acceleration of the organization of rapid response forces and the further improvement of the capabilities of rapid response, long-distance manoeuvre and assault operations of their troops. It is noteworthy that with the above-mentioned adjustments of strategy some Western countries have shown their stronger intention of carrying out military intervention in other countries on various pretexts and such acts have increased evidently. This is an expression of hegemonism and power politics in the military field.

The above-mentioned views can be boiled down to two points. First, the world situation continues to move towards relaxation by and large, and the people of all countries may have a comparatively long period of international peace. Second, the world is still in the process of turbulent and uncertain change and the international community should show its grave concern over the hegemonism practised by some countries and the armed conflicts in some regions.

THE CHANGES IN THE SITUATION IN THE ASIA-PACIFIC REGION

The Asia-Pacific region is the region with the vastest territory and largest population in the world and with abundant natural resources. It has

great potentialities of development. In this region there are both economically highly developed countries and countries at different stages of development; there are both Oriental and Western civilizations. The Asia-Pacific nations have diverse social systems, models of development and cultural traditions. This is a general picture unique to the Asia-Pacific region.

We are glad to see that in recent years thanks to the concerted efforts made by all countries concerned, when the overall international situation moves in the direction of relaxation, positive changes of far-reaching importance have taken and will continue to take place in the political and economic situation in the Asia-Pacific region, and peace and development have already become the mainstream of the regional situation. This region which made outstanding contributions to the civilization of mankind in the past has now been the region with the most dynamic economy in the world. Therefore it has drawn universal attention from the international community and its standing world politics and economy has been improved constantly.

Politically, the situation in the Asia-Pacific region is relatively stable. This stability is determined by various factors of history and reality. One of the important reasons is that the bipolar structure in the Asia-Pacific region in the postwar years has not been so secure as that in Europe. Politically and economically, Asia actually began to move towards multipolarization as early as the second half of the 1960s. Particularly since the beginning of the 1980s, a relative balance of interests and forces has come into being step by step among some big powers or groups. This has played an important role in maintaining the relative stability of the Asia-Pacific region. Therefore, the shock caused by the end of the bipolar structure to the Asia-Pacific region has not been so great as that to Europe. Another reason of equal importance is that the relations among many Asia-Pacific nations have been improved to varying degrees, thus creating favourable conditions for the development of their national economies and their mutual economic co-operation. The increasing economic interdependence has impelled these countries to pursue the policy of good-neighbourliness and friendship, to strengthen dialogues and coordination, and to promote regional peace and stability. This virtuous circle is the secure foundation for maintaining the stability of the Asia-Pacific region. At present, all Asia-Pacific nations have enhanced their dialogues on the establishment of a security mechanism of the Asia-Pacific region in the hope of further safeguarding regional peace. Quite

a few countries have put forth their concepts. The conference of ASEAN foreign ministers and the meeting between ASEAN foreign ministers and their counterparts of the nations participating in the dialogue which were held in Singapore in July 1993 conducted formal consultations on the question of regional security co-operation and agreed unanimously to establish the ASEAN regional forum. The first meeting of the ASEAN regional forum will be held in Bangkok next year. In the meantime, other bilateral or multilateral security consultations are under way. Because of the complex situation in the Asia-Pacific region, there still exist many differences of opinion and difficulties on the road of advance, but the gradual establishment of multilevelled and multi-channelled security consultation mechanisms in diverse forms will be an important trend of development.

In terms of the economic situation, the Asia-Pacific region has maintained the momentum of high-speed development. Most of the Asia-Pacific nations have attached importance to the development of their economy and science and technology and have taken the paths of development which suit their own specific conditions comparatively. Over the past ten years, Asia has all along maintained a higher economic growth rate than other regions in the world. In 1993, the world economic growth rate was about 1.5 per cent while that of Asia was around 7 per cent and that of East Asia 8 per cent. Today, in this region economic co-operation is expanded continuously, trade is very brisk and investment momentum is very powerful. This region is full of vitality and hope. It is precisely because of this that the United States and some European countries have paid closer attention to and shown greater interest in Asia. They are making adjustments to their policies in Asia in the hope of sharing the economic prosperity of Asia. At the informal meeting held in Seattle last November, the APEC leaders exchanged views on the prospects of the 21st century and the priority areas of economic co-operation in the Asia-Pacific region as well as the means and mechanism for promoting co-operation and reached common understanding on some important questions. This will be conducive to the promotion of a more extensive economic co-operation in this region. Of course regional economic co-operation is accompanied by economic competition, and the nationalist feeling and the tendency of trade protectionism of some countries have intensified. However, the general trend is that all Asia-Pacific coun-

tries will surely further advance towards economic prosperity amid co-operation and competition and make their contributions to the development of world economy.

Certainly there are also latent factors for instability in the Asia-Pacific region. For instance, the situation on the Korean peninsula is still tense to some extent. The posture of confrontation with massive troops between the North and the South remains unchanged by and large, and some more time is still needed for the settlement of the nuclear issue on the Korean peninsula. China's mainland and Taiwan are still divided. Some Western nations sell advanced weapons to Taiwan, thus creating a new obstacle to the peaceful reunification of China. There still exist disputes over territorial or maritime rights and interests between some Asian nations. But we believe that so long as the parties concerned follow a wise policy, such problems can be solved through negotiations and regional peace and stability can be maintained.

As an Asia-Pacific nation, China has always cherished an ardent love for peace worked for the development of good-neighbourly and friendly relations with other states and made its own contributions to the peace and development of this region. Over the past fifteen years, under the guidance of Deng Xiaoping's theory of building socialism with Chinese Characteristics, China has persisted in making economic development the central task and has adhered to the policy of reform and opening to the outside world, thus making achievements which have attracted worldwide attention. At present, the political situation in China is stable, the society is tranquil, and the national economy develops at a high speed. In 1994 China's GNP growth rate reached 11.8 per cent and the total trade volume of import and export reached US\$ 236.7 billion. At present, enterprises with exclusive foreign investment, joint ventures and co-operative enterprises have exceeded 200 000. The big market of China has an increasingly strong appeal to the Western countries. The road we have chosen is correct, and our national policy of making economic development the central task and conducting reform and opening to the outside world will be adhered to for a long time to come and will not be changed. China's development needs a long-term international environment of peace. China pursues an independent foreign policy of peace and does not seek hegemony. Even when China becomes a powerful country in the future, it will never seek hegemony. We are ready to work

hard to maintain and develop friendly relations and co-operations with all countries in the world, our neighbours in particular, on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence. Militarily, China has carried out a defensive strategy. It does not conduct arms race, does not join any military bloc, and does not station a single soldier abroad, thus constituting no threat to any other country. In 1995, China's military expenditures budget is US\$ 7.51 billion, with a growth rate of 14 percent, the capital of per-person is only US\$ 6.26. Concerning the forecast inflation rate of this year (15%) actually this year's military expenditures didn't increase over the last year. More and more nations have realized through their own immediate interests that a peaceful, stable and prosperous China is an important factor for the stability of the Asia-Pacific region and the world.

Before concluding my speech, I want to make a few more remarks. In recent years, satisfactory progress has been made in the friendly relations and co-operation between China and Portugal, and the exchanges and co-operation in all fields have been increased constantly. This is the result of the joint efforts made by our two sides. The governments of China and Portugal signed the joint declaration on the question of Macao in 1987. Our two sides have cooperated effectively in carrying out the joint declaration so as to ensure a smooth transfer of Macao. The visit paid by the Chinese leader President Jiang Zemin to your country last November was an important milestone of the further development of the friendly relations and co-operation between our two countries. Although China and Portugal are far apart from each other, our two countries have both common interests in safeguarding world peace and stability and common needs for developing bilateral co-operation. These common grounds have constituted the basis of the friendly co-operation between our two countries and two armies. I am ready to make joint efforts with all of you present here to raise the relations between our two countries and two armies to a new level.

Zhu Dunfa

RUSSIA AND THE FUTURE OF THE TRANSATLANTIC ALLIANCE

Conferência apresentada pelo autor na qualidade de Conferencista do Instituto da Defesa Nacional e de Colaborador da revista «Nação e Defesa», seleccionado pelo Conselho Redactorial para publicação.

Christoph Royen

RUSSIA AND THE FUTURE OF THE TRANSATLANTIC ALLIANCE

The period, when under the impact of «New Thinking» in Mikhail Gorbachev's and Edvard Shevardnadze's Soviet Union, then after the succession of the «communist» USSR by «democratic» Russia, many in the West, also some in Russia, believed that the earlier antagonism between the two blocs in Europe had been replaced by a new era of peace and cooperation between independent states and free societies, proved short-lived. At that time a minority even concluded that the Transatlantic Alliance had lost its purpose and, therefore, following the example of the Warsaw Pact, should be dissolved as well. The majority thought, less radically, in terms of preserving this healthy alliance for future dangers; but certainly the Western alliance should undergo serious transformation, enabling it to engage in true partnership with Russia⁽¹⁾.

Since 1993 it has become increasingly clear that these assumptions and visions were at least premature. On the one hand, both NATO and the transatlantic partners in the US and in Europe found it hard to redefine their common purposes in a new world, suddenly deprived of evident frontlines and challenges, and to reorganize their relation. On the other hand, Russia's domestic transformation into a pluralist democracy and a functioning market economy turned out to be an extremely difficult task, threatened by mounting contradictions and failures. As a consequence, Russian society became disillusioned with transformation, whereas the political elites, including president Boris Yeltsin and foreign minister Andrey Kozyrev, began to look for compensation in the field of foreign relations. Here they hoped to regain for Russia the status of a «great world power» to be respected

(1) Cf. Sergey Blagovolin, «On foreign and military policy of Russia», *Svobodnaya Mysl'*, no. 18 (December 1992), pp. 3, 9/10. Different, though, from most of his colleagues, the author is decidedly optimistic that this is a realistic perspective.

not only by the other post-Soviet successor states in the so-called «near abroad», but also in the «far abroad» by the US and Western Europe.

From here we gain the general actual background required to understand and to analyse Russia's present and future attitude to the transatlantic alliance. This attitude is characterized by a basic ambiguity: Russia attempts to avoid a new isolation and to gain a legitimate equal role in shaping developments in the entire European continent. Yet, at the same time, Russian policy demands the outside world's recognition of a «traditional special sphere of influence», comprising unequivocally the other eleven members of the «Commonwealth of Independent States» [CIS], but probably also, notwithstanding the recent withdrawal of Russian troops, the three Baltic states, and potentially even adjacent parts of the former Warsaw Pact area. Since the eastern half of Poland had been incorporated for more than a century into the tsarist Russian empire until 1918, Poles wondered where those «traditional» spheres are located.

This example reminds us that in evaluating Russian policy it is not sufficient to scrutinize present official enunciations and elite debates. At the outset we have to recall some the traditional roots of Russia's attitude to the Western alliance and to reveal equally ambiguous elements in the heritage of the past.

THE HERITAGE OF THE PAST

1. PARITY BETWEEN THE TWO SUPER-POWERS

Soviet leaders used to emphasize, as the greatest achievement of their foreign policy, the fact that US president Richard Nixon, in May 1972, by signing the SALT-I Treaty and a separate agreement on the fundaments of Soviet-American relations, had recognized the strategic parity of the USSR and confirmed the ascendancy of the first socialist state to the status of a super-power with equal authority in world affairs (²). How much this

(²) At the same time, Soviet ideologists struggling with ruptures within the «world communist movement», tried to rebut Chinese insinuations, that the US and the USSR were forming a conspiracy of the super-powers against the aspirations of the «third» world. Therefore, they maintained, parity and equality with the US by no means were to be confuted with a harmony of goals.

equal status had corresponded also to a desire of broader strata in Soviet society, which shared their leaders' triumph over the proof that their sufferings in «building socialism» had not been in vain and could no longer be discarded as an historic error committed by a backward country, ironically, became visible only after the end of Soviet communism: Now it was fashionable to show unabashed admiration for everything American by queuing for Mac Donald's hamburgers, and to display accompanying hopes by wearing baseball-caps and T-shirts with both the American and the Soviet flags. And yet, the Western visitor could discover a deep-seated ambivalence in conversations with Russian friends mooting over the question: Will the rest of the world, after the collapse of the Soviet empire, continue to respect us? Likewise, the visitor was struck with the permanent tendency among his Russian hosts to evaluate perspectives of partnerships, whether in business, science, or in the arts, primarily with Americans, before considering Western partners elsewhere.

On the level of foreign policy, such sentiments are reflected in frequent references to Russia still being a «big» or even a «super»-power, contained in official statements as well as in the writings of Russian analysts and journalists alike. While more thoughtful authors recently had to admit that US policy might be less inclined to treat Russia as an equal, they still profess a preference for the US as a special partner (⁴). The alternative to view Western Europe as a more adequate partner for Russia's contemporary needs and potential, is found only rarely (⁴).

(⁴) See e. g. Aleksey Arbatov, «Russia's Foreign Policy Alternatives», *International Security*, vol. 18, no. 2 (Fall 1993), p. 33/34; Victor Kremenyuk, «The American strategy of "extension" and Russia», *SShA*, no. 7 (July 1994), pp. 3-6 (in Russian). Kremenyuk criticizes alleged US tendencies to exert a monopoly of world leadership, but he is confident that such intentions will fail. For Kozyrev's view, cf. his article «No Sensible Choice but a True US-Russia Partnership», *International Herald Tribune*, 19 March 1994, p. 6. This article is an excerpt from «The Lagging Partnership», *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 3 (May-June 1994), pp. 59-71, where he answers to Zbigniew Brzezinski's article «The Premature Partnership», *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 2 (March-April 1994), pp. 67-82. A more extended Russian version of Kozyrev's article in that American journal appeared under the title: «The strategy of "partnership"», in *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, no. 5 (May 1994), pp. 5-15.

(⁵) See for example, Viktor Kuvaldin, «We and the West: new collision—Where do we concur, and where do we differ?», *Nezavisimaya Gazeta*, 9 July 1994, p. 2 (in Russian).

2. AMBIVALENT VIEWS OF U.S. ROLE IN EUROPE

The political significance of such differences may be gauged from recalling again the early 1970's. These were the years when Western Europe's integration proved earlier Soviet predictions of the EEC's preordained failure wrong. Soviet decision-makers, therefore, felt sufficient reason to ask themselves whether established propaganda, adhorting the West Europeans to «shed the fetters of US hegemony», might meet acceptance in Western Europe's capitals and result in the emergence of a new dynamic power center which would attract and fascinate the neighbors in the Soviet orbit of Central Eastern Europe. However, only a few Soviet authors dared to suggest running such a risk in order to weaken US positions. The mainstream followed the Politbureau's line which had concluded that «Big Twoism» with the other super-power was, after all, the safer road (*).

In the 1990's Russia's foreign policy makers have to come to grips with a comparable constellation: In Europe they see the European Union intensifying («deepening») its integration, despite the intervening challenge to «broaden» its membership to include former EFTA countries and some of the former COMECON members. In the US they discern a new administration, bent on reducing the American profile in Europe, while torn between supporting president Yeltsin as the best hope for continued reforms and discussing ways to counter Russian «neo-imperialism» by «neo-containment».

Different, though, from the 1970's this time a third factor enters the picture. United Germany seems to intrigue the fantasy of Russia thinkers trying to sort out, what role this country — after overcoming the short-term economic burden of raising the new provinces of the former «German Democratic Republic» to an equal living standard with the western parts of the FRG — might play in Europe: Will it lead the EU to an even stronger alliance with the US? Or will it guide the EU to an independent super-power position? Or will Germany's weight and dynamism turn out irreconcilable with the EU's coherence, and thus revive for Russia somewhat forgotten older constellations: the option of a special German-

(*) More detailed in: Christoph Royen, *Soviet Policy of Coexistence towards Western Europe — Preconditions, Goals, Dilemmas* (Baden-Baden: Nomos, 1978), pp. 89-99 (in German).

-Russian relationship, or, conversely, the danger of Germany expanding eastwards, excluding Russia from Europe?

Obviously, given the more complex equation to be solved, Moscow has no complete answer, yet. While the German option may simply be too fresh and also too fraught with historical ballast to evoke a clear-cut response, most authors tend to dismiss it or view it with concern (⁶). The old school of «germanisty» in the Soviet foreign policy establishment has lost its influence, anyway, and successors still will have to grow. The years of East-West détente, instead, have produced a generation of actors and experts, who continue to pay central attention to the US. Among them we find wide-spread apprehension with a possible tougher attitude of the US (⁷). But this is balanced by expectations that US engagement in Europe will hedge against unpleasant surprises (⁸). This position is likely to be adopted by the political leadership as well. At the same time, one should not exclude recurrent attempts to challenge that position by stressing the divergence of Russian and American interests, while suggesting instead increased chances for cooperation with Western Europe (⁹).

3. FROM IDEOLOGICAL TO GEOPOLITICAL SCHEMES

A third element of continuity may appear less obvious. However, by comparing Soviet literature on foreign policy with recent Russian debates, a striking similarity is surfacing: The previous thinking and interpreting

(⁶) Cf. Arbatov (n.3), p. 33; *idem*, «Three angles of view on the problem of Poland's joining NATO», *Nezavisimaya Gazeta*, 1 October 1993, p. 4 (in Russian); Anatoliy Utkin, «USA—Western Europe: The changing role of Germany», *SShA*, no. 2 (February 1994), pp. 16-25 (in Russian). See also the published versions of a report by Russia's Foreign Intelligence Service [SVR], presented by its director, Evgeniy Primakov, *Izvestiya*, 26 November 1993, p. 4, and *Nezavisimaya Gazeta*, 26 November 1993, p. 1/3 (both in Russian).

(⁷) Cf. Vladislav Drobkov, «Change of Guard in Washington», *Pravda*, 12 March 1994, p. 3 (in Russian); also the views of former Russian ambassador to the US and present chairman of the Russian *Duma*'s Foreign Relations Committee, Vladimir Lukin, as reported by Denis Molchanov, *Literaturnaya Gazeta*, no. 11 (16 March 1994), p. 14 (in Russian).

(⁸) See Aleksej Bogaturov et alii, «Washington and the post-Soviet states», *SShA*, no. 1 (January 1994), p. 44 (in Russian); Arbatov, *Russia's Foreign Policy...* (n.3), p. 34.

(⁹) Cf. for such attempts Sergey Samuylov, «The future of NATO: Interests of the USA and interests of Russia», *SShA*, no. 1 (January 1994), p. 68-76 (in Russian); Dimitriy Estaf'ev, «Russia facing a new super-power», *Nezavisimaya Gazeta*, 25 February 1994, p. 2 (in Russian).

of world affairs used to explain them by invoking standard text book formulas of communist ideology, postulating the «global class struggle». This method freed from weighing the arguments and, especially, from discussing unorthodox approaches, since these formulas were described as unquestionable «objective laws» (*obshchie zakonomernosti*) of development. Now after these textbooks went into the dustbins, we find, instead, something like a substitute tool in the frequent references by Russian authors, when they draw on supposedly equally indisputable «laws of geopolitics». A favorite role among the pertinent laws is accorded to various forms of a dangerous «vacuum», resulting from Russia's insufficient resolve or capacity to maintain its external influence. Where earlier the danger was described in terms of hostile «capitalist imperialism», waiting to exploit such weakness by filling the «vacua», at present the vacated areas are allegedly threatened by the influx of a variety of inimical forces, like Islamic fundamentalists, resurgent China, and also superior Western alliances⁽¹⁰⁾.

Of course, one cannot overlook the contrast between the geopolitical situation of the US, shielding that country from foreign aggression by surrounding oceans, and Russia's geographic disadvantage of being open to external invaders throughout its history. Naturally, such a history leaves its impact in Russian perceptions of the surrounding word. Nevertheless, the inherent contemporary problem with this kind of reasoning rests with a lacking readiness to differentiate between a variety of possible developments to take a closer look at the intentions of those «hostile» forces, and, consequently, to search for ways to harmonize the legitimate interests of all parties concerned. Below we will return to this aspect in the specific context of Russia's vehement objection to NATO's eastward extension.

(10) Cf. the remarks by foreign minister Kozyrev at a conference with Russian ambassadors, as reported in *Nezavisimaya Gazeta*, 19 January 1994, p. 1 (in Russian); also similar views by Vyacheslav Nikonov, Chairman of the Duma's Subcommittee on International Security and Arms Control, «Partnership in the name of NATO?», *Moskovskie Novosti*, no. 14 (3-10 April 1994), p. A12 (in Russian); Valeriy Manilov, Deputy Secretary of the Security Council of the Russian Federation, «Russia in the outside world: A strategy of partnership and international security», *Nezavisimaya Gazeta*, 22 July 1994, p. 1/5 (in Russian).

SEEKING RUSSIA'S ROLE IN THE WORLD

1. FROM «ROMANTIC» TO «REALIST» FOREIGN POLICY?

Foreign policy debates in Russia, both in the parliament and among experts almost from Russia's start in the new role as primary successor into the ambivalent Soviet heritage, centered around alleged neglect of Russia's national interests by foreign minister Kozyrev and his presidential mentor. The opponents claimed that the foreign minister held naive, «romantic» convictions, according to which the surrounding world, whether in the «near abroad» or in «far abroad», was ready to respect and honor Russia's return into the community of democratic nations. Yet, as these critics continued, reality showed a much darker picture, because the other post-Soviet successor states disregarded Russia's legitimate rights and tried to secure for themselves only the assets in the Soviet heritage, rejecting, however, common responsibilities. To make matters even worse, as Kozyrev's adversaries declared, the other heirs' nationalism subjected 25 millions of Russians living in the «near abroad» to discrimination and will force them, unless Russia extends its protection, to leave their homes and their jobs for an uncertain future in Russia proper. At the same time, so the advocates of «realism» maintained, the US and the other Western states, including even Germany, despite that country's billions of «aid», were not interested, notwithstanding their verbal assurances, to welcome Russia in the community of «mankind's shared values» (*obshche-chelovecheskie tsennosti*). Rather, so the argument went, the West was relieved, that a dangerous competitor had disappeared, and did not wish to see him replaced by a new, potentially even more healthy rival ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ See, for early examples, Vladimir Lukin's statement at a conference, organized by the Russian foreign ministry on February 26-27, 1992, in Moscow and devoted to the subject of «transformed Russia in a new world», *Diplomaticeskiy Vestnik Ministerstva Inostrannykh Del Rossiyiskoy Federatsii/DVMIDRF* [=Diplomatic Messenger of the Foreign Ministry of the Russian Federation], no. 6 (31 March 1992), p. 36-39 (in Russian); Sergey Stankevich, «A power in search of itself: Remarks on Russian foreign policy», *Nezavisimaya Gazeta*, 28 March 1992, p. 4 (in Russian); the report of the «Council on Foreign and Defense Policy» [SVOP], assembling a sizeable part of Moscow's intellectual foreign policy elites, under the heading: «Strategy for Russia», *Nezavisimaya Gazeta*, 19 August 1992, p. 4/5 (in Russian).

These reproaches and recriminations lasted well into the following year, when Kozyrev and Yeltsin adopted a tougher language and took to more assertive actions in dealing with the «near abroad», this time giving rise to Western apprehensions of «neo-imperialist» tendencies in Russia's foreign policy. However, it is important to note that Kozyrev himself already in February 1992 not only had criticized Gorbachev and Shevardnadze in almost identical terms for their «romantic» foreign policy based on a «rosy» view of reality. He also announced during that occasion a consequent policy of promoting and safe-guarding Russia's national interests (¹²). Understandably, though, it would have been difficult to confront the smaller members of the CIS with massive Russian pressure right after the foundation of the «Commonwealth» on December 21, 1991. Somehow, therefore, the outside observer gets the impression that the entire debate with its strong invectives had less to do with substance and more with competition for influence in Moscow.

In the meantime, but long before on December 12, 1993, the electoral success of Vladimir Zhirinovskiy threatened the Western world out of its complacency, Kozyrev and Yeltsin began to outdistance their critics (¹³) with postulates for Russia's big power status and with admonitions addressed at the West to respect Russian interests as those of an equal partner (¹⁴). Thus the West could have been prepared for Russia's strong reaction in early 1994 to NATO's bombing missions in Bosnia (¹⁵), even if these missions had been authorized by the UN Security Council with Russia

(¹²) Kozyrev developed his ideas at the Foreign Ministry's conference mentioned above, DVMIDRF (n.11), pp. 33-36.

(¹³) An indirect admission of this fact can be seen in the second report of the SVOP group (cf. note (11)) «Strategy for Russia (2)», *Nezavisimaya Gazeta*, 27 May 1994, p. 4/5 (in Russian), where its authors declared in their introduction that they were motivated by «ever more signs suggesting that the pendulum of... Russian politics is swinging towards a policy which is potentially more dangerous than the one conducted in 1991-1992».

(¹⁴) Cf. Kozyrev's article, published a few days before his famous «Dr. Jekyll and Mr. Hyde» type performance at the CSCE conference in Stockholm, «The foreign policy of Russia», *Rossiyskie Vesti*, 3 December 1992, p. 2 (in Russian).

(¹⁵) Cf. Deputy foreign minister Vitaliy Churkin in an interview with *Literaturnaya Gazeta*, no. 11 (16 March 1994), p. 14 (in Russian); Andrei Kozyrev's article in *IHT* (n.3); Sergey Shakhray the prominent leader of the «Party for Russian Unity and Agreement» [PRES], according to the Russian newspaper *Rossiyskie Vesti*, 13 April 1994, p. 1, qualified NATO's bombing of the Serbian positions at Gorazde as «a slap in the face for Russia's prestige».

going along. The ensuing Russian demand to be admitted with equal rights to the deliberations of the G-7, merely serves as an additional illustration of the change.

And yet, we may wonder, whether we should see this as a change to «realism» based on evident legitimate interests. At any rate, the mass of statements insisting on Russia's right to take part in every decision on developments in former Yugoslavia contrasts with the absence of any attempt to explain, which vital Russian interests are affected in that area. Neither the permanent references to traditional bonds of friendship with the orthodox brother-Slaves in Serbia, nor the argument that Russian society feels strongly about any neglect of the Serbians' cause, carry convincing force. Therefore, the new «realism» might be more of a device to detract attention from real problems at home.

2. RUSSIA AS PEACEMAKER AND INTEGRATOR IN THE CIS

By now, it is common wisdom that the disappearance of the former Soviet communist arsenal of repression has unleashed the forces of nationalism and chauvinism throughout post-Soviet space. Equally true is the West's obvious reluctance to engage in post-Soviet conflicts in the CIS with more than diplomacy. Hence, Russia's tendency to assume the functions of peace-making by peace-enforcement can hardly be criticized as being «imperialist» in principle. Justified objections can only be raised against certain circumstances and conditions created by Moscow in advance or during and after carrying out its peace-enforcing missions⁽¹⁶⁾. Attempts to organize together with other CIS members «collective» security structures⁽¹⁷⁾, have merely demonstrated that even there, where — as in Tadzhikistan and in South Ossetia — Russian forces were joined by contingents from other post-Soviet successor states, the «allies» role was negligible.

(¹⁶) The CSCE, thus far, has only developed rules for peace-keeping mandates. Therefore, Moscow's expectations to receive the CSCE's mandate for Russian peace-making in the CIS, must be turned down *a limine* for legal reasons. However, parallel Russian requests addressed to the UN will certainly cause some questioning of Russia's peace-making practices.

(¹⁷) In May 1992 Russia signed with five other CIS member-states in Tashkent a Treaty on «collective security», cf. the text in: *DVMIDRF*, no. 12 (30 June 1992), pp. 9-11.

The dominant role of Russia in the CIS is even more pronounced in the field of economic relations. Initial euphoria with independence in the new states and the hopes of their societies to reach welfare and Western support more directly on their own initiative, have already been reversed by the realization that almost (¹⁸) all of these states depend on Russian subsidies. And it does not make much difference, whether their leaders, as in Kyrgyzstan, were seriously engaged in political and economic reform, or whether they paid merely lip service to transformation or did not even pretend to change more than the façades. For Russia this seems to open the path to voluntary reunion and re-integration, including increased leverage to protect the Russians in the «near abroad» (¹⁹). Advocates of a more assertive Russian policy, thus, might feel vindicated.

But on closer inspection, they would have to admit that re-integration contains the danger of detracting Russia from real reforms, and of getting entangled into the webs of established channels for the flow of subsidies into uncompetitive relicts of Soviet economy and for the stabilization of power possessed by former communist *apparatchiks*, brandishing new national flags and symbols. Seen this way, those in Russia who are concerned with constructing a solid basis for Russia's future place in the world, either reject any re-integration and demand prior domestic transformation in their country as well as in other CIS states, before one can think of following the successful example of post-war integration in Western Europe (²⁰). Others try to find a compromise between conflicting options and

(¹⁸) Turkmenistan might be able, even without any reforms, to market its huge natural gas reserves to foreign customers paying in hard currency. But until now, Ashkhabad had to learn several times that Moscow finds ways to limit such competition in the world market.

(¹⁹) The frequent use of the term «near abroad» in this analysis should not be interpreted as an approval by this author. On the contrary, the term tends to blur the distinction between those post-Soviet states which are united in the CIS, and the three Baltic countries, thus suggesting that Russia still views the latters' independence as inferior compared with the sovereign states of the «far abroad». Hence, it needs to be replaced by something like «new abroad», which, in fact, gradually is gaining acceptance in Russian official documents.

(²⁰) Cf. the study by Andrei Zagorski, Deputy director of the Center for International Studies at the Moscow State Institute for International Relations [MGIMO], «Trends in the Development of the CIS: From Differentiation to Consolidation?» *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 24-1994 (BIOst: Köln, 15 March 1994), pp. 14-18 (in German).

demands by suggesting the «enlightened egotism» of selective bilateralism and «leadership instead of direct control» as the best available ways to serve Russia's short-term and long-term interests in post-Soviet space (²¹).

3. CLAIMS TO EXTENDED «SPHERES OF INTEREST»

Kozyrev's (²²) and Yeltsin's closing ranks with other proponents of an allegedly sober, hard-nosed policy by pursuing national interests and securing an undisputed sphere of influence around Russia, corresponds merely superficially to a concept to guide Russia to its legitimate place in the world. As Russian commentators have pointed out, particularly counter-productive are attempts to preempt by such a policy a growing strength of a coalition for the restoration of the Soviet Union, formed between outright nationalists and the ardent defenders of the Soviet system's superior virtues. Because this will only direct the distrust and resistance of the outside world from Zhirinovskiy or similar extremists to the center Russian policy-making (²³). Moreover, hopes to use a more assertive foreign policy to counter mounting frustration in Russian society and to unite it behind the government, misunderstand the reasons leading to the strengthening of the anti-democratic forces in the elections of December 1993. Russian voters were not interested in Zhirinovskiy's crazy designs to restore Russia's glory (²⁴). They were simply fed up with the incompetence of the refor-

(²¹) Cf. the second SVOP-report (n.13), sections 3.6 and 3.7.

(²²) On rather tough remarks, reportedly made by the foreign minister at a conference of his ministry, see «Kozyrev—for military presence in the states of the neighborhood», *Nezavisimaya Gazeta*, 19 January 1994, p. 1. These remarks caused considerable concern, especially among the Baltic neighbors.

(²³) See Aleksey Pushkov, «Kozyrev started a game on foreign turf», *Moskovskie Novosti*, no. 4 (23-30 January 1994), p. A13 (in Russian); the same author, however, defended president Yeltsin's request to be admitted to the G-7 summit in Naples in July 1994; cf. his article: «Yeltsin in Naples: Guest or participant?» *Moskovskie Novosti*, no. 27 (3-10 July 1994), p. 5 (in Russian); for a noteworthy criticism of Russia's policy in ex-Yugoslavia, see Pavel Kandel', «The Bosnian wheel: By pacifying the Serbs Moscow loses the trust of its Western partners», *Segodnya*, 5 August 1994, p. 3 (in Russian).

(²⁴) Cf. the critical assessment of official opinions by Maksim Sokolov, «Slavology and balkanistics in the Russian leadership», *Kommersant*, no. 6 (22 February 1994), p. 7 (in Russian); see also the presentation of opinion research results by Igor' Klyamkin, «Integration starts from "below"», *Delo*, no 30 (July 1994), p. 1/2 (in Russian).

mers, which brought material improvement and exciting business opportunities for a minority, while the majority is concerned with decreasing social and job security, and in particular, with the unprecedented rise of crime and corruption (25). A veteran Western observer of the international scene, therefore, concluded after listening at a conference abroad to Russians arguing for the equal treatment of their country, that the Russian speakers apparently were driven more by emotions than by a clear definition of their interests (26).

4. WRONG PRIORITIES

Reviewing the Russian debates on foreign policy in general, and on Russia's role in the world in particular, gives reasons for a fundamental concern. Because this debate is premature. It detracts, consciously or unconsciously, from the tasks of domestic transformation. And to make the matter more serious still, in turning to the realm of foreign relations, Russia has hardly any instruments to play a role, except military power. That, however, reminds us of the Soviet Union which, after the original «internationalist» revolutionary appeal had exhausted itself, relied almost exclusively on its impressive military capacities. Here it does not matter, whether the rest of the world overestimated those capabilities. The decisive point is, that the Soviet Union's super-power status lacked the civil foundation, which enables the US to win allies and adherents by relying on a superior economy and, no less important, on the global fascination with the «American way of life». If Russia re-enters the steep road to super-power status without these additional prerequisites, it will not only fail to gain lasting influence. It will eventually share the fate of the Soviet Union,

(25) Clearly these dark sides of Russian reforms have been inadequately reflected in Western journalists' accounts or in statements by leading politicians. Because even if their authors are able to leave the comfortable, but isolating hotels, conference rooms, or negotiation tables in Moscow, where they can only meet the successful «new Russians», in order to familiarize themselves with real life in Russia, they, usually, still were eager to portray president Yeltsin and his team as partners deserving Western trust and support.

(26) Flora Lewis, «Needed, a Security Package for Russia and Europe», *International Herald Tribune*, 31 March 1994, p. 6.

which collapsed because the Soviet leaders were unable to build their external power projection on solid internal fundaments (27).

RUSSIA AND NATO

1. WHY RUSSIA CANNOT BECOME A MEMBER

One would have to search hard to find among the responsible representatives of the Transatlantic alliance somebody willing to advocate NATO's extension to include Russia. But Russian mainstream opinions, independent of more liberal or more centrist convictions, do not really differ from this (28). In particular, those Russian authors, who view NATO not so much as a relict of the Cold War and, therefore, do not call for its dissolution, nourish no hopes to join the Western alliance. They admit openly that such an extension would simply mean an overextension, making it impossible for NATO to assume any meaningful responsibility. *De facto*, it would mean the end of NATO (29). Hence Russian decision-makers and their advisors will have to decide, if they «can't join it», whether they should «beat it» or seek some mutually beneficial partnership (30).

2. NATO'S EASTWARD EXTENSION: A THREAT FOR RUSSIA?

The well-known recent controversies over the urgent requests by Poland and other East Central European states caused an equally well documented wave of protests from Russia. For the context of the present

(27) Similiar concerns are expressed by Mikhail Gorbachev's aid, Anatoliy Chernyaev, «The Kozyrev doctrine is a provocation», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 April 1994, p. 14 (in German).

(28) Cf. Arbatov, Three angles... (n. 6); the report on a common project, chaired by Fred Iklé and Sergei Karaganov, «Harmonizing the Evolution of US and Russian Defense Policy» (*Center for strategic and International Studies and Council on Foreign and Defense Policy [SVOP]*): Washington, D. C., and Moscow, 22 November 1993), p. 21; Sergey Blagovolin, «Is there in this formation a place for Russia and how to define this place under new realities», *Novoe Vremya*, no. 7 (February 1994), pp. 26-28 (in Russian); Aleksey Pushkov, «Russia and the West: In front of a watershed», *Moskovskie Novosti*, no. 14 (3-10 April 1994), p. 12/13 (in Russian); Manki Ponomarev, «Russia has joined the program of partnership: What next?» *Krasnaya Zvezda*, 6 July 1994, p. 3 (in Russian).

(29) Blagovolin, (n. 28), p. 28.

(30) Blagovolin, On foreign and military policy... (n. 1), p. 9.

analysis we should focus on that part of the Russian counter-arguments, which provide for an insight into the apprehensions still associated with NATO in Russian minds.

Some influential authors stress the danger of Russia's «isolation» resulting from NATO's extension (⁽³¹⁾). As Jerzy Milewski, president Lech Wałęsa's closest top aid in defense and security matters, mused (⁽³²⁾), it is not so easy to imagine such a huge powerful country being isolated. But probably that concern rests on scenarios, where Western interest and support for Russia's transformation will gradually decrease to a minimum, ultimately abandoning the reformers to their fate. Yet, it seems that such an undeniable danger is connected with many other aspects of the general relationship between Russia and the West. Hence, the argument does not carry a specific weight in the debate on NATO's extension.

Another argument, offered frequently with particular emphasis, reveals, indeed to a surprising degree, how much Western self-understanding of the alliance still differs from Russian perceptions. Russian authors, apparently, seem convinced that by pointing to the loss of 1500 kilometers between Moscow and the eastern border of NATO's original territory (⁽³³⁾), they have come up already with an irrefutable argument. The implicit assumption, which seemingly does not require any further discussion, is strikingly simple: Once NATO's weapons and men are closer to Moscow, the increased danger for Moscow is obvious and Russia is forced to take additional expensive measures to deter the would-be aggressors (⁽³⁴⁾). Alas, we are right back into the eternal debates, familiar also in the West: Should prudent defense policy be dominated exclusively by «capabilities» and «worst case» scenarios? Or does a «realistic» assessment call for the inclusion of «intentions» into the overall balance as well? Russian responsible officials

(³¹) Cf. in particular Sergey Karaganov, Deputy director of the Moscow based Institute of Europe, Member of the Presidential Council and Co-chairman of the SVOP-group (cf. n.11). «Extension of NATO leads to the isolation of Russia», *Moskovskie Novosti*, no. 38 (19 September 1993), p. A7 (in Russian).

(³²) «Poland's way into NATO — Threat or chance?» *Polska Zbrojna*, 25-27 February 1994 (in Polish).

(³³) Cf. Arbatov, Three angles... (n.6); the report of the Russian Foreign Intelligence Service [SVR] (n.6); Viktor Litovkin, «33 pages of arguments "for"», *Izvestiya*, 24 May 1994, p. 4 (in Russian). The article reports extensively on a study produced by the Russian Center for Problems of National Security and International Relations under the chairmanship of Sergey Rogov, where the arguments around «Partnership for Peace» are analyzed.

(³⁴) This economic element figures prominently in the SVR-report (n.6).

and experts demonstrate, that they, despite all the talk about an end of the East-West-conflict, prefer to «play it safe» and to rely on the «laws of geopolitics» and «objective» capabilities which can be measured and counted.

Russian speakers retort by asking their Western or East Central European interlocutors: «Why do you need extension anyway? And against whom? Doesn't this show that you yourselves don't believe in peace with Russia and distrust us? So why are you so surprised that our society in Russia is deeply worried with NATO coming closer and, therefore, will not tolerate, it silently? If our government proves unable to prevent NATO's extension, the Russian people will support extremist forces!»

Apart from the questionable value — as already discussed above (p. 9 / 10) — of such references to alleged Russian public opinion, this Russian counter-argument, may be inadvertently, admits a rather significant fact: democratic virtues, as tolerance and the readiness for fair bargaining and compromise between conflicting interests, are still underdeveloped in Russia. Hence, there are reasons to be concerned with potential «intentions» of future Russian leaders. However, at this juncture we should concede that — contrary to fears expressed, for example, in Poland — scenarios which start with a «red-brown» leadership in the Kremlin bent on expanding Russian rule to Eastern Central Europe is far-fetched. Because such a leadership would be occupied sufficiently with restoring its rule over post-Soviet space. What is more, it would lack the domestic allies, Stalin had in 1944/45 in the countries liberated from German occupation (³⁵).

And yet, the Russian discourse on the issue of NATO's extension reveals an additional problem: Russian top politicians as well as other speakers betray a clear lack of «empathy», i. e. the ability to put themselves into the shoes of their smaller neighbors and to try to imagine, how a Pole, an Estonian, an Ukrainian, or an Azeri will react to Russian words and actions. As long as they can remember, Russian leaders always felt that they alone had the right to decide what was good for the smaller nations, too. While that attitude did not preclude, as many Russians emphasize nowadays correctly, Russian sacrifices for the material and

(³⁵) These considerations have led this author to address a Polish audience and to argue for the priority of EU membership for the four Visegrád countries, cf. Christoph Royen, «The extension of EU and NATO and the Coalescence of Europe», *Polska w Europie*, no. 13 (January 1994), pp. 77-85 (in Polish).

cultural development of smaller neighbors, such benevolence and magnanimity still depended on Moscow's discretion. Maybe, Andrey Kozyrev was not even aware of this psychological aspect, when he suggested to a Polish audience, that their security needs could be dealt with through common guarantees by Russia and the West (36).

Therefore, reading in Tallinn or in Warsaw the contents of the new Russian Military doctrine, adopted early in November 1993, according to which «the stationing of foreign troops on the territory of states bordering on the Russian Federation» is regarded as a «factor furthering the escalation [pererastanie] from a military danger to a direct military threat for the Russian Federation», unless Russia has given its prior consent in the UN Security Council or «some other regional organ of collective security» — is something different from reading the same text in Moscow. From here it is not too far to an even more unequivocal case of self-serving arguments in the Russian debate on NATO extension, where Russian spokesmen do not hesitate to explain their opposition by adducing the interests of Russian arms manufacturers threatened by a definite loss of the former Warsaw Pact markets, once this area is incorporated into the Western alliance (37). Finally, insinuations that behind NATO's extension one should keep an attentive eye on Germany's potential interests (38), were met, at least in Poland, with vivid recollections of that German bugaboo's earlier function in cementing Polish-Soviet friendship.

In summing up this review, we cannot but to conclude that the Russian contribution to the debate has failed to make a threat, emanating from NATO's eastward extension plausible. Rather, these contributions themselves re-enforce uneasy feelings among Russia's neighbors and partners, how deeply rooted some elements of «old thinking» still are among that country's political elites (39).

(36) Cf. Krzysztof Mroziec, «Hard is soft», *Polityka*, no. 10 (5 March 1994), p. 18 (in Polish). The author reports from a Polish-Russian conference in Kraków, attended by foreign ministers Kozyrev and Olechowski. See also Vyacheslav Nikonov (n. 10).

(37) Cf. Karaganov, Extension of NATO... (n.31).

(38) Cf. Arbatov, Tree angles... (n. 6); the SVR-report (n. 6).

(39) Blagovolin, Is there... (n.28) shares this assessment. For an unexpected reflection along similar lines in the Russian Armed Forces' daily, see Ponomarev (n.28). The author suggests that Russian distrustful reactions to the WEU's decision to accord «associated partnership» to nine East Central European states, including the three Baltic countries, will be taken in those countries as a confirmation of their own fears of Russia.

3. NACC AND P/P: «PLACEBOS» OR BUILDING BLOCS?

If NATO membership for Russia is neither desired nor deemed feasible by all sides concerned, naturally the question arises, whether there are forms of cooperation below the level of alliance membership, which could serve mutually accepted interests. The «North Atlantic Cooperation Council» [NACC] owes its birth in 1991 to a previous era, when the Soviet Union had let the member-states of the Warsaw Pact choose a change of the political system, and, as a consequence, had to terminate that pact's existence. US foreign minister James Baker and his German colleague Hans-Dietrich Genscher, therefore, deemed it important to have a common organization, suitable to mediate and influence the security relations between the USSR and its former allies. However, before this idea of a «trialogue» could be tested, the Soviet Union ended its own existence. The quick decision adopted by NATO's members to offer NACC membership to the 15 heirs of the USSR, may have been unavoidable. But it could not possibly address the concerns of such a variety of members in a form satisfying everybody. East Central Europeans, obviously, feld degraded by sharing NATO's attention with, say, Kyrgyzstan, Tadzhikistan or Azerbaidzhan. But these newcomers to international relations and conferences sensed also, that their needs and worries could not adequately be understood, much less taken care of by the Transatlantic alliance. Hence, NACC suffers from its collective size and is viewed by Russians as an empty shell to be used for completely new contents under different auspices. Therefore, recently Russian spokesmen have begun to propose severing NACC's strings to NATO and to include it into their schemes for pan-European security under the authority of the CSCE.

«Partnership for Peace» [PfP] seems to draw a lesson from NACC's failure. Based on president Bill Clinton's initiative, presented in the autumn of 1993, it was supposed to avoid the collective approach and to open, instead, the individual paths lacking in NACC. However, the crux of the matter, of course, rests with the obvious fact that a purely individual approach to security problems misses the most important issues of relations between neighbors in the same area. And being aware of the East Central Europeans' pressing for NATO membership as the «real thing», the authors of PfP were forced to split the offer without openly saying so.

Thus they invented the suggestion that participation in PfP would amount to a test on the resolve and capability to engage in meaningful military cooperation as a precondition for eventual NATO membership. Yet, at the same time, the fathers of PfP could not and did not wish to hide the different nature of such a contest. For some candidates it was meant as a serious preparatory stage for eventual acceptance into the Transatlantic alliance. For others, first of all for Russia, but also for the Central Asian and the Transcaucasian CIS members, that perspective was foreclosed.

Russian leaders initially were not sure, whether the offer contained anything worthwhile for them. After some months of discussing the pros and contras, they opted for the old prescription of «if you can't beat it, join it». First they tried to exploit NATO's desire to have them on board by demanding a special role, making their PfP different from everybody else's participation and conforming to Russian aspirations to be respected as a «big» or even a «super»-power.

NATO's member governments quickly realized that to meet these Russian conditions fully would automatically reduce the value of PfP for those partners, which regarded themselves as future NATO members and were ready to do their best to meet NATO's expectations and standards. The Russians, equally aware of NATO's dilemma, showed flexibility and agreed to sign practically the same general framework agreement as all the smaller participants.

Apparently, Moscow had reached the conclusion that participation would, beyond some practical benefits, offer also the chance to keep a close watch on NATO's relations with the candidates for membership. But the overriding reason for ending the lively controversies, which had evolved around the subject of PfP in the Russian capital, had again to do — as in the case of NACC — with Russia's bigger game: the transformation of the CSCE into the central instrument to coordinate European security. Slamming the door in the face of NATO's PfP messengers would have served no purpose except satisfying those who wished to demonstrate how Russia can react to a lack of respect for its power and authority. Signing the PfP documents assured Moscow of the continued dialogue channels to promote its favorite CSCE project.

4. THE DISREGARDED WEU

Before we can discuss this cornerstone of Russia's future relations with the Transatlantic alliance, we should take a brief look at Russia's attitude to the Western European Union (WEU). Thus far, Russian comments and analyses show a clear tendency to attribute to WEU only a marginal role. While West Europeans like to call WEU the «European pillar» of NATO, Russians seem inclined to view it more as an appendix. Conforming to those prevailing assessments, Russian speakers rejecting NATO's eastward extension, here and then dropped a little side remark that they would, of course, have no objections, if the East Central Europeans were admitted to full membership in the EU and in the WEU.

Apart from this particular aspect, one could find occasionally additional evaluations of WEU's significance. One author saw WEU's positive value in contributing to the control of potential German expansionism (⁴⁰). Another group of analysts maintained negatively, that WEU's narrow focus of interests might enhance Russia's isolation and exclusion from Europa (⁴¹).

To be sure, in explaining Russia's generally relaxed view of the WEU, we should not overlook parallels in the West. After all, not only Americans, but also the majority of West European experts for many years regarded the WEU as a side alley not to be compared with the main road of NATO.

However, beneath the smooth surface of Russia's benign neglect for WEU, more recently, at several instances we could notice signals of a changing attitude. When the WEU decided in late 1993 to give an observer status to nine East Central European states, including the three Baltic countries, the echo in Moscow was mooted. Yet, when the WEU five months later, under French-German prodding, raised that status to the level of «associated partnership», suddenly critical comments and concerned inquiries emerged from the Russian foreign and defense ministries (⁴²).

(⁴⁰) Arbatov, Russia's Foreign Policy alternatives... (n.3), p. 33.

(⁴¹) Grigoriy J. Chudakov et alii, «Russia's interests and approaches towards the system of interlocking European institutions», in: Bernard von Plate (ed.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit: Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas* [Conceptional and organizational developments of Europe's security-policy related institutions] (Baden-Baden: Nomos, 1994), pp. 265-281 (277). The authors are members of the Institute of Europe in Moscow.

(⁴²) Cf. John W. R. Lepingwell, «The Soviet Legacy and Russian Foreign Policy», *Radio Free Europe/Radio Liberty Research Report*, vol. 3, no. 23 (10 June 1994), p. 6; also Ponomarev (n.28).

Certainly, the WEU is far from entering the headlines of the Russian press. Thus we are forced to speculate. One might dismiss, of course, the recent raising of eye-brows in Moscow as motivated exclusively by Western discussions, suggesting to the Poles and other impatient candidates for NATO membership that by entering WEU, they would gain almost the same security guarantees, due to the intensive symbiosis of WEU's and NATO's treaty obligations.

Nevertheless, we should not exclude that some Russian analysts already look ahead to the WEU review conference, planned for 1996, and see it in conjunction with the perspectives of EU integration. Such analysts would certainly register the constant discussion in the EU, how to square the circle of combining «deepening» with «broadening» the EU. But they cannot be absolutely sure about the failure of EU's ambitious plans. Hence they would have to prepare at least one scenario for the first years after the turn of the millenium, in which the EU comes closer to representing a European super-power. That in turn, would rejuvenate the old debate from Soviet years, whether it is Russia's interest to support the rise of such a second, rival power on the European continent, or whether Russia should follow the example of the late Leonid Brezhnev and opt again for «Big Twoism» with the US. Of course, as popular wisdom has it, one can never enter the same river twice. Too many intervening variables and additional factors may lead Moscow's decision-makers this time to try the other road, or to discover that the alternative to choose only between the US and Western Europe belongs to a time, when the world, anyway, was structured much more simply by basic bloc dichotomy.

5. CSCE AND REGIONAL COLLECTIVE SECURITY AS RUSSIA'S CHALLENGES OF NATO

Again, there is no need to requote the myriad of recent statements coming from Moscow, announcing Russia's preference for the CSCE as the supreme body to coordinate and to organize peace and security «between Vancouver and Vladivostok» (⁴³). More relevant for our purpose is already

(⁴³) As a lonely dissenting opinion, we can only quote Blagovolin, On foreign and military policy... (n. 1), p. 5, who declared that CSCE was no conceivable substitute for existing structures, especially not for NATO.

the question, what role Russian policy reserves for NATO. Because almost nobody⁽⁴⁴⁾ in the foreign policy establishment is suggesting that the future CSCE will make NATO superfluous. Instead Western observers, earlier this year, noted with attention two modes of Russian parlance: Some statements seemed to postulate NATO's «subordination» under the CSCE⁽⁴⁵⁾. Defense minister Pavel Grachev, however, during his visit to Brussels in May 1994 appeared to have set the record straight by describing CSCE's envisaged function as «coordinating»⁽⁴⁶⁾.

Whether this is sufficient to dispel apprehension in NATO's Secretariat and in the members' capitals⁽⁴⁷⁾, remains to be seen. The difference between the two modes can vary between stark contrast and invisibility. The other architectural aspect has to do with Russian schemes showing both NATO and the CIS on the same level as equal subregional structures to be «coordinated» at the CSCE «top». Apart from natural instinctive reluctance in the West to see a rather dubious, hardly efficient, in fact chaos-ridden assembly of new states raised to one's own level, the essential problem is directly connected with that basic ambiguity of Russian policy in Europe, emphasized at the outset of our analysis: Under the conditions of *de facto* hegemony of Russia in the CIS, Western adoption of Russia's scheme comes close to improve Russia's position into a *de iure* hegemony⁽⁴⁸⁾.

One of the more liberal Russian analysts⁽⁴⁹⁾ draws our attention to a closely related third consequence, not to be neglected: Contrary to official Russian claims, the establishment of such *de iure* hegemony could turn out, in case the CSCE proves less efficient in its coordinating capacity than the

⁽⁴⁴⁾ For an exception to this general observations, cf. Evgeniy Shaposhnikov, «Partnership in the name of NATO?» *Argumenty i Fakty*, no. 22 (June 1994), p. 3 (in Russian). The USSR's last minister of defense and the first and only Chief commander of the short-lived United Armed Forces of the CIS apparently sees no function for NATO, once the CSCE has reached its full blossom.

⁽⁴⁵⁾ At least, that seemed to be the impression from the visit of Russia's minister of defense, Pavel Grachev, together with president Yeltsin in Bonn; cf. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 May 1994, p. 1/2; *Atlantic News*, no. 2623 (18 May 1994), p. 1.

⁽⁴⁶⁾ According to an unofficial English translation.

⁽⁴⁷⁾ For such apprehensions cf. «Russia calls the shots: Moscow's diplomats are outplaying the West», *The Times*, 27 May 1994, p. 19; Frederik Bonnart, «Is There Really Room for the Russians?» *International Herald Tribune*, 8 June 1994, p. 8.

⁽⁴⁸⁾ See Bruce Clark, «Old enemies make tricky friends», *Financial Times*, 9 June, p. 15.

⁽⁴⁹⁾ Colonel Vitaliy Portnikov, the newspaper's military commentator, together with two other authors' comments under the common heading: «We do not want to frighten the world», *Nezavisimaya Gazeta*, 4 June 1994, p. 3 (in Russian).

Russian blueprint designers promise at present, to initiate a new split of Europe, since Russia would be tied to its Eurasian space.

This argument serves to vindicate those in Russia who oppose CIS reintegration (see above p. 9) and criticize the West for condoning Russia's concentration on post-Soviet space. Such criticism, summed up in the dramatic resurrection of the specter of a «new Yalta» (⁵⁰), this time separating the earlier beneficiary of the original Yalta split from the rest of Europe, cannot be dismissed lightly. Because it is tempting for Western politicians and societies to be relieved of any co-responsibility for the uncertain fate of post-Soviet space and its difficult heritage (⁵¹). And yet, we still have not invented a technotronic age version of a Chinese wall, so brilliantly described in that famous Russian utopian novel «We» by Evgeniy Zamyatin almost seven decades ago.

Finally, Russian designs for a transformed CSCE have to answer the fundamental question: Who is going to influence the CSCE's decision-making process? Until now, most of the pertinent descriptions and drafts include some kind of a steering organ, usually called — with minor variations — «European Security Council» (⁵²). Predictably, in that gremium the US and Russia will be represented permanently. Some additional permanent members are recruited either from major European countries, like France, Great Britain, and Germany, or — as one author proposes (⁵³) — a permanent seat is accorded to the EU.

As in the UN Security Council, additional members are participating for a limited period of time. A variant might bring in subregional groups with a rotating mechanism restricted to that group's members.

The decisive element hinges, of course, on the solution for the vexed dilemma between the principle of consensus, which would seem to correspond to the idea of international democracy, and the «upper class» version of the same principle, called veto power, on the one hand, or the revolutionary solution of deciding by (qualified) majority vote, on the other. Not

(⁵⁰) Zagorskiy (n.20).

(⁵¹) Cf. also Christoph Royen, «Conflicts in the CIS and their implications for Europe», in: Vladimir Baranovsky (ed.), *Russia in Europe: Emerging Security Agenda* (SIPRI: Stockholm, forthcoming).

(⁵²) Cf. Chudakov et alii (n.41); Aleksey Arbatov, «Partnership signed — What next», *Nezavisimaya Gazeta*, 1 July 1994, p. 1/2 (in Russian).

(⁵³) Arbatov (n.52).

surprisingly, Russian authors tend to regard veto rights for permanent members as evidently normal and correct. As a comfort for the «lower classes» they point to equal veto rights for «their», i.e. the Western leading powers (⁽⁵⁴⁾). Others just skirt the issue. (⁽⁵⁵⁾). But at least one Russian contribution to the debate seems to design a mechanism of decision by two-thirds majority (⁽⁵⁶⁾).

However, governments not only in Moscow will hardly follow that latter proposal. Thus it is likely that we will end up with another model of consensus & veto, which practically re-enforce each other. But since the CSCE is supposed to provide for peace and security by giving orders (mandates) to NATO or the CIS (or other gremia), the potential victims of aggression will just ask: How would such a supreme pan-European guarantor of security, where action can be blocked by one of the carriers of veto-power, be able to protect our country? Obviously, this leads us back to the opening remarks, since we can safely assume that Russian planers are equally aware of this elementary flaw in their concept.

The conclusion seems evident: The «great debate» on pan-European security is likely to serve as an umbrella, under which Russia attempts to organize the heritage incurred from the USSR. The members of the Transatlantic alliance will have to make their minds up, whether and how they can contribute to this task aiming to avoid another edition of the Soviet Union.

Christoph Royen

(⁵⁴) Arbatov (n.52).

(⁵⁵) Chudakov et alii (n.41).

(⁵⁶) Igor' Bocharov, «For new Europe—A new system of security», *SShA*, no. 7 (July 1994), pp. 42-48 (45).

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. CURSO DE DEFESA NACIONAL (CDN 95)

A Sessão de Encerramento das actividades académicas do CDN 95 teve lugar no IDN, em Lisboa, em 2 de Maio de 1995, tendo sido presidida pelo Secretário de Estado da Defesa Nacional, Dr. Abílio Morgado.

Fizeram uso da palavra os oradores seguintes:

- Director do CDN, Brigadeiro Mário Lemos Pires;
- Auditor do CDN, Prof. Doutor Manuel Ferreira Patrício;
- Director do IDN, Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva.

2. II CURSO DE FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA

Sob a coordenação dos Prof. Doutor Mendo de Castro Henriques e Coronel Rio Carvalho, Assessores do IDN, realizou-se o II Curso de Formação para a Cidadania, no período de 2 a 31 de Maio de 1995, no Centro Regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa (UCP).

Presidiram à Sessão de Abertura, respectivamente, em representação da UCP, o Prof. Doutor Carvalho Guerra, e, em representação do IDN, o Sub-diretor Brigadeiro Reynolds Mendes.

O Director do IDN, Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva, presidiu à Sessão de Encerramento, que teve lugar em 31 de Maio de 1995, juntamente com o Vice-Reitor da UCP, Prof. Doutor Carvalho Guerra.

Foram os seguintes os conferencistas participantes e os temas, por módulos, debatidos durante o Curso:

- Prof. Doutor Mendo de Castro Henriques, A Ideia de Cidadania;
- Prof. Doutor Adelino Maltês, O Estado;
- Mestre Joaquim Silva Pereira, Exercício da Cidadania;
- Mestre Victor Marques dos Santos, A Relação com a Comunidade Internacional;
- Coronel Nuno Mira Vaz, Segurança e Defesa.

3. PARTICIPAÇÃO EM ACTIVIDADES EXTERNAS

COLÓQUIO SOBRE OS PROBLEMAS DE SEGURANÇA NO MEDITERRÂNEO OCIDENTAL

Organizado pela Assembleia da República e presidido pelo Deputado Rui Machete teve lugar no Centro Cultural de Belém, em 17 de Maio de 1995, um colóquio sobre o tema em epígrafe, no qual participou o Director do IDN, Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva.

Os conferencistas, de diferentes nacionalidades, debateram os temas seguintes:

- A Abordagem da UEO aos Países do Norte de África;
- A Segurança no Mediterrâneo Ocidental, o Ponto de Vista Espanhol;
- A Perspectiva Marroquina sobre a Problemática do Mediterrâneo;
- O Caso Tunisino;
- O Arco da Instabilidade da Europa do Sul;
- O Conflito Argelino do Ponto de Vista Francês;
- Que Política Externa e de Segurança Europeia para o Mediterrâneo Ocidental?
- Segurança no Mediterrâneo — Percepção do Sul;
- As Políticas de Segurança e Defesa dos Países do Magrebe e suas Implicações para a Segurança Europeia;
- Os Desafios de Segurança na Região do Mediterrâneo.

SIMPOSIÓ EM WASHINGTON

O Subdirector do IDN, Brigadeiro Reynolds Mendes, participou no Simpósio que teve lugar em Washington, em 24 e 25 de Abril de 1995, orga-

nizado pela NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY com a colaboração do NATO DEFENSE COLLEGE, sob o tema NATO EXPANSION: OPINIONS AND OPTIONS.

Do pormenorizado relatório apresentado pelo Subdirector salientam-se os temas debatidos nos cinco painéis em que se organizou a reunião, na qual participaram representantes dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros da Rússia, de alguns Estados integrados na CEI e também da Polónia, Bulgária, Roménia e Lituânia:

- The Path to Expansion: an Assessment;
- NATO Expansion: Reactions from Representative PFP Countries;
- NATO Expansion: the Russian, Ukraine and Belarus Perspective;
- If NATO Expands, how must NATO change?
- NATO Expansion: Historical Aspects and Public Relations.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL PROMOVIDO PELA FUNDAÇÃO CICERO DE MAASTRICHT

O Capitão-de-Mar-e-Guerra Cervaens Rodrigues representou o IDN no Seminário em epígrafe, que teve lugar em Paris a 6 e 7 de Abril de 1995, sob o tema França, Alemanha, Benelux: A Caminho de um Núcleo Europeu de Cinco Países, e elaborou uma síntese que seguidamente se transcreve:

«O referido Seminário contou com a presença de vinte e duas personalidades dos diversos países da União Europeia, de dois países da Europa de Leste, a Polónia e a Eslováquia, e ainda de observadores da Universidade Americana de Paris. Entre os oradores contaram-se o Sr. Christian Schmidt, porta-voz de Política Externa e Segurança do Grupo CSU do Parlamento Alemão; o Sr. Pierre Lellouche, ex-Vice-Director do Instituto Francês de Relações Internacionais e Conselheiro Diplomático do então candidato à Presidência da República Jacques Chirac; o Embaixador da Bélgica em França e antigo Secretário-Geral da União Europeia Ocidental, o Sr. Alfred Cahen, o Sr. Daniel Vernet, Director de Relações Internacionais e antigo editor chefe de *Le Monde*; o Sr. John Andrews, correspondente de *The Economist* em Bruxelas.

Nas suas exposições estiveram em contraste posições em defesa não só de um núcleo duro europeu mas também da urgência do alargamento a Leste da União, caso do Sr. Schmidt, a par de outras posições mais cautelosas.

sas que no entanto privilegiavam o eixo Paris-Berlim, caso do Sr. Lellouche e do Sr. Vernet, e, até certo ponto, do Embaixador Cahen. Este não deixaria, contudo, de manifestar as suas dúvidas perante o conteúdo do documento *Lamers*, defendido pelo Sr. Schmidt, de acentuar a necessidade de integrar a Inglaterra no esquema de defesa europeu e de mostrar o seu ceticismo quanto à possibilidade de se verificar a integração da UEO na UE como resultado da Conferência Intergovernamental (CIG 96). Por último, a posição mais contrastante foi sem dúvida a do Sr. Andrews ao preconizar que em matérias como a Política Externa e de Segurança Comum e de Defesa não deve ser abandonado o intergovernamentalismo, salientando que este deve, sim, funcionar melhor. Foi contudo de opinião que deve ser modificado o sistema de representatividade de modo a evitar bloqueios das grandes potências pelas pequenas. Em termos de segurança e defesa sustentou que a União Europeia deve possuir uma capacidade de defesa própria, compatível com a da NATO, e a melhoria da capacidade operacional da UEO.

Estas tomadas de posição foram objecto de animado debate entre os participantes, verificando-se uma rejeição generalizada das teses alemães por parte dos representantes dos países do Sul (Portugal, Espanha e Itália) que acusaram o documento alemão de falta de mecanismos de solidariedade para com os países menos desenvolvidos. Esta mesma atitude foi tomada pelos representantes ingleses, embora com argumentos diferentes. Em posição contrastante com aquela os representantes de países como a Áustria, Suécia e Finlândia não se mostraram desagrados com a tese alemã, evidenciando assim que os seus países estavam preparados para, a prazo, entrarem nesse núcleo duro.

Em síntese, e no que respeita a questões de política externa e segurança, o chamado segundo pilar, a atitude geral foi a de que será preferível dar poucos passos, mas seguros, em consonância com o pensamento já exposto pelo Presidente Jacques Santer de "menos mas melhor", e de que a política intergovernamentalista facilitará o desenvolvimento inevitável de uma geometria variável, mas interapoiada. Quanto às questões de defesa as dúvidas são ainda maiores e a convicção de que se terá de esperar mais algum tempo enquanto a Europa vai desenvolvendo a sua capacidade própria, designadamente pela dotação de maior operacionalidade da União Europeia Ocidental, e a imprescindibilidade de manter sólidos os laços com a NATO. O representante polaco afirmou claramente que o seu país

está interessado no alargamento, quer da UE quer da NATO, ao seu país, mas que é indispensável que se mantenha o empenhamento americano nos assuntos europeus. De evidenciar, por último, a convergência de pontos de vista entre os países da mesma área geográfica, Itália, Espanha e Portugal, com algum apoio da França, perante o que consideram tentativas hegemónicas por parte da Alemanha.»

A DIRECÇÃO DO IDN FEZ-SE TAMBÉM REPRESENTAR NAS SEGUINTE REUNIÕES:

- Conferência promovida pelo IEEI no Centro Cultural de Belém, em 8 e 9 de Maio de 1995, sob o tema A Construção da Europa Política: Um Projecto Comum?
- Colóquio sobre Segurança na Europa, organizado pelo PCP, que teve lugar em 12 de Maio de 1995 na Sala do Senado da Assembleia da República.
- Assembleia Anual da UEO, que teve lugar em Paris no período de 19 a 22 de Junho de 1995.

A DEFESA NO MUNDO

Com a colaboração do ISNG

A DEFESA NO MUNDO

1. SISTEMAS DE ARMAS NUCLEARES

«*L'EXPRESS*» (França), de 4 de Maio de 1995

Resolvido a dispor da arma atómica, o Irão acaba de ser alvo de embargo por Bill Clinton. Porém, uma nova ameaça surge no Leste: a nuclearização do Extremo Oriente, sob a égide do Japão e com o nome de código ASIATOM.

Certas chancelarias ocidentais estimam que o primeiro risco de proliferação atómica se desenha sob o nome de código ASIATOM, um projecto de nuclearização maciça de todo o Extremo-Oriente. Em 1995 o Japão meterá ao serviço 2 reactores suplementares, mais 1 em 1996 e 2 em 1997. Durante o mesmo período, a Índia deverá colocar ao serviço 4 reactores e a Coreia do Sul 3. Por seu lado a China, que representa o verdadeiro eldorado do átomo dos próximos decénios, tenciona produzir 3500 megaWatts no ano 2000, mais 20 000 no ano 2010, 135 000 no ano 2035 e 300 000 no ano 2050.

O Japão propôs a formação do consórcio ASIATOM à semelhança do EURATOM da Europa, compreendendo os principais países da Ásia. Julga-se que o Japão possui actualmente 14 toneladas de plutónio e que acaba de equipar o primeiro de dois reactores capazes de produzir plutónio de qualidade militar.

«*JANE'S DEFENCE WEEKLY*» (Reino Unido), de 15 de Abril de 1995

O Ministro das Forças Armadas do Reino Unido declarou que as últimas bombas nucleares WE-177, ao serviço da RAF, serão retiradas e

substituídas pela versão subestratégica dos mísseis TRIDENT D-5 que serão instalados no segundo submarino SSBN da classe VANGUARD, a entrar ao serviço ainda este ano.

Os mísseis TRIDENT D-5 subestratégicos terão ogivas e capacidade idênticas às dos mísseis estratégicos. As potências das ogivas serão fixadas na sua produção. A decisão da retirada das bombas WE-177 facilitará a posição do Reino Unido acerca do Tratado NPT, pois significará uma redução da capacidade total, apesar do aumento inerente à introdução dos mísseis TRIDENT D-5, que substituirão os POLARIS.

A RAF perderá o seu papel nuclear no final de 1998, depois de 40 anos de dissuasão pela força. O ataque convencional contra terra também passará para a Marinha, com a aquisição de mísseis de cruzeiro TOMAHAWK a serem lançados de submarinos.

«ARMS CONTROL TODAY» (Estados Unidos), de Março de 1995

Os representantes de 172 países reúnem-se em Nova Iorque, no período de 17 de Abril a 12 de Maio de 1995, para decidirem sobre a duração futura do Tratado NPT (NON-PROLIFERATION TREATY), o mais importante tratado sobre o controlo de armamentos. Quando o NPT foi negociado, em fins dos anos 60, as suas perspectivas foram consideradas como suficientemente incertas, pelo que se acordou em não dar ao tratado uma duração indefinida, tendo antes sido optado por efectuar nova conferência 25 anos depois.

Dados o sucesso do tratado, a sua crescente aceitação e o reconhecido valor pela comunidade internacional, a sua extensão indefinida parece ser o único resultado possível daquela conferência. Como medida de confiança para assegurar que os estados sem armas nucleares honrem o seu compromisso de não virem a pretender dispor dessas armas, o tratado estabeleceu a norma de que todas as instalações nucleares pacíficas e associados materiais cindíveis, nos estados sem armas nucleares, deveriam ser salvaguardados pela Agência IAEA (International Atomic Energy Agency), com vista a assegurar que aquele material cindível não seja desviado para a produção de armas nucleares.

Em troca da aceitação destas substanciais restrições à sua soberania, aos estados sem armas nucleares foi assegurado que a sua renúncia não interferia com o seu acesso aos benefícios económicos da energia nuclear e que seriam auxiliados na realização destes benefícios. Além disso, para enfrentarem a natureza inherentemente discriminatória do acordo, os estados com armas nucleares comprometeram-se a terminar com a corrida às armas nucleares e a prosseguir com o desarmamento nuclear.

As recentes experiências com o Iraque e a Coreia do Norte demonstraram como são reais as ameaças de adversários regionais e o papel importante que o NPT pode desempenhar na sua contenção. Os principais países que continuam fora do tratado são a Índia, Israel e o Paquistão. O número de adesões ao NPT tem aumentado constantemente: 114 países em 1980, 140 em 1990 e 172 em Março de 1995.

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (*Estados Unidos*), de 24 de Abril de 1995

Engenheiros americanos especializados na resposta a acidentes nucleares têm proporcionado, com sucesso, treino e equipamento aos seus colegas da ex-União Soviética, durante os últimos dois anos, estando interessados em formar uma equipa EUA/Rússia para prestar assistência a outros países.

Com a utilização das técnicas e equipamentos mais modernos dos EUA, os especialistas da Rússia, Bielo Rússia, Kazaquistão e Ucrânia estarão melhor preparados para responder a qualquer acidente envolvendo armas nucleares. O transporte das armas nucleares que têm sido desmanteladas oferece a possibilidade de acidente. As equipas de resposta estão também atentas à possibilidade de roubo de armas nucleares.

O equipamento fornecido pelos americanos aos laboratórios russos incluiu o seguinte: 4 fibraescópios de video para o registo de imagens do interior de uma arma avariada, 100 detectores portáteis de radiação para o levantamento de plutónio numa área acidentada, um fornecimento de boracha de silicone líquido RTV-12 para estabilizar alto-explosivos deteriorados, fatos protectores e manuais traduzidos para russo.

Nos EUA registaram-se 32 acidentes nucleares, entre 1950 e 1980, na sua maioria com aviões em missões logísticas ou de alerta do Comando

Aéreo Estratégico. Desconhece-se o número de acidentes nucleares ocorridos nos países da ex-União Soviética.

«*JANE'S DEFENCE WEEKLY*» (*Reino Unido*), de 29 de Abril de 1995

O Pentágono está a considerar a introdução de alterações na legislação com vista a dar autoridade aos militares para o exercício de funções de ordem pública, no caso de ocorrer algum incidente envolvendo armas nucleares, químicas ou biológicas. É uma resposta à crescente preocupação com as actividades terroristas nos EUA. A resposta surgiu após o ataque com gás dos nervos no metropolitano de Tóquio.

Segundo a legislação actual, os militares americanos não têm nenhuma função relacionada com o cumprimento da lei, estando o seu papel limitado à prestação de apoio em qualquer incidente. Segundo a proposta do Pentágono, seriam alargadas as capacidades de resposta das equipas NBC, envolvendo o seu emprego na análise e desactivação de dispositivos.

O SOCOM (Special Operations Command) ficaria responsável pelas missões de contraproliferação, envolvendo a busca e recolha de armas de destruição maciça. Esta actividade seria desenvolvida em adição a outras tarefas, tais como contraterrorismo e reconhecimento especial. De acordo com os planos, os cinco comandos geográficos reteriam a responsabilidade pelo planeamento e execução de missões de contraproliferação, e em coordenação com o SOCOM.

2. OUTROS SISTEMAS DE ARMAS E SENsoRES

«*ARMADA INTERNATIONAL*» (*Suíça*), de Abril/Maio de 1995

Enquanto os radares exploram o ar a partir do ar e os sonares exploram a água a partir da água, os LADAR (Laser Airborne Detection and Ranging) ou LIDAR (Laser-based Light Detection and Ranging), com os seus feixes de *laser*, oferecem agora a possibilidade de detectar objectos submersos, tais como minas e submarinos, a partir do ar, permitindo pesquisar grandes áreas em muito menores períodos de tempo.

O conceito do LIDAR foi concebido há muitos anos (1974), mas vários anos mais decorrerão antes de entrar ao serviço para as operações ASW e MCM (Mine Counter-Measures) em número significativo. Em meados da década de 80 foi iniciado o aperfeiçoamento de um sensor ALARMS (Airborne Laser Radar Mine Sensor), tendo o programa sido cancelado em 1993. Foram ainda feitos aperfeiçoamentos de vários sistemas para fins hidrográficos, permitindo que o levantamento de uma área fosse realizado muito mais rapidamente (50 contra 4 km/h, quando feito por navio).

Na função ASW, os suecos iniciaram em 1985 o projecto FLASH 1, tendo as experiências das marinhas da Austrália, Canadá e EUA revelado que a profundidade máxima alcançada pelo LIDAR dependia da qualidade da água (35 metros no alto mar e 20 metros em águas costeiras).

Na guerra do Golfo, em 1991, foi utilizado um protótipo do sistema MAGIC LANTERN (ML-30), instalado num helicóptero SH-2F. Posteriormente o sistema foi melhorado (ML-90), tendo sido proposto o programa ALMDS (Airborne Laser Mine Detection System), com a possibilidade da sua aplicação na deteção de submarinos.

Poderá vir a ter funções adicionais, tais como detectar aviões e mísseis furtivos, implicando que o ritmo dos impulsos *laser* terá de ser mais elevado do que em aplicações submarinas. Também está a ser investigada a possibilidade do LIDAR poder detectar ameaças pouco visíveis, tais como gás, agentes biológicos ou uma turbulência do ar.

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (Estados Unidos), de 17 de Abril de 1995

A exigência do Pentágono no sentido de serem obtidas armas aéreas de menor dimensão, particularmente para aumentar o poder dos aviões furtivos, provocou o aceleramento da pesquisa de sistemas de guiamento preciso miniaturizado, tanto para as actuais bombas como para uma nova família de armas de reduzido diâmetro. Os esforços actuais dividem-se em duas áreas principais:

- Os fuzileiros pretendem uma arma JDAM (Joint Direct Attack Munition), com guiamento semelhante ao das bombas MK-82 de 500 libras, proporcionando uma precisão inferior a 30 pés.

- A Força Aérea iniciou o estudo de bombas de 250 libras, que podem ser transportadas, em grande número, no interior dos aviões furtivos.

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (*Estados Unidos*), de 3 de Abril de 1995

Uma das ogivas mais exóticas concebida pelo Pentágono, destinada a ser lançada a partir de uma nova família de armas de ataque ao solo, de grande precisão, é a bomba WCMD (Wind Corrected Munitions Dispenser) que pode transportar uma grande variedade de submunições. Pode ser lançada de grandes altitudes por avião (B-52 H, B-1, F-16 ou F-15 E) equipado com o sistema GPS. Lançada de 40 000 pés permite uma precisão de 85 pés.

Uma opção das possíveis cargas a transportar pelas WCMD é uma ogiva classificada, contendo filamentos de carbono especialmente tratados. Uma vez dispersos por uma explosão, ou por um cartucho gerador de gás, as fibras provocam arcos-voltaicos ou curtos-circuitos nos equipamentos eléctricos.

A nuvem de fibras de carbono é muito densa, sendo cada filamento suficientemente pequeno para poder pairar no ar durante algum tempo. Devido às suas pequenas dimensões, as fibras podem penetrar nos sistemas de ar condicionado, ventilação, caixas pretas dos aviões, etc. Uma ogiva de fibras de carbono pode pôr fora de acção as antenas dos radares e os equipamentos associados, constituindo uma arma SEAD (Supression of Enemy Air Defense).

EXECUÇÃO GRAFICA

DO CEGRAF/Ex — RUA MARQUES DE FRONTEIRA — 1070 LISBOA