

Nº 101 · Primavera 2002 · 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Europa e o Mediterrâneo

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

José Eduardo Garcia Leandro

Editora Executiva

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Rosa Dâmaso

Colaboração

Ver normas na contra capa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn@mail.idn.pt

<http://www.idn.pt>

Design e Assessoria Técnica

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, Póvoa de Sto. Adrião, 2675-183 Odivelas

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X

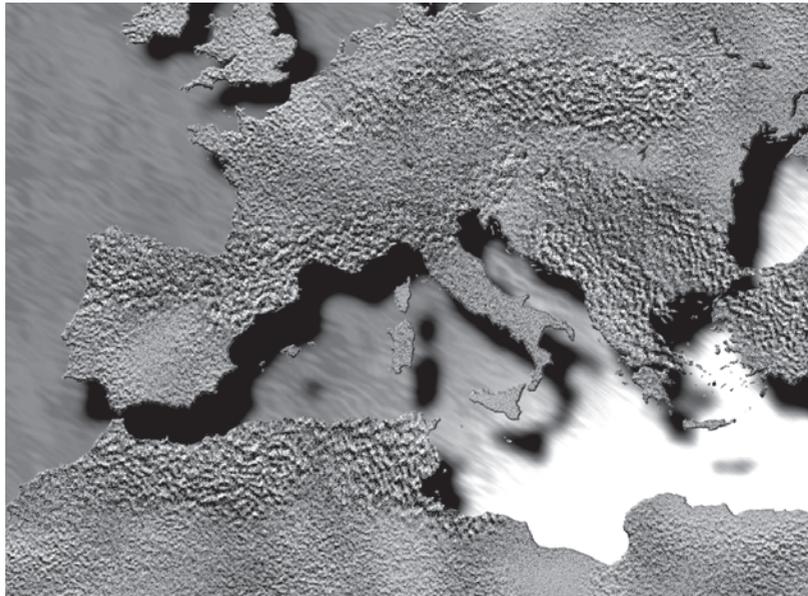
Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 101 • Primavera 2002 • 2ª Série

NAÇÃO e DEFESA



Europa e o Mediterrâneo

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

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

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

Editorial Policy

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

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

Editorial	5
<i>Director do Instituto da Defesa Nacional</i>	
Europa e o Mediterrâneo	
European Multilateralism and Soft Power Projection in the Mediterranean <i>George Joffé</i>	9
The New Security, the Environment and the Mediterranean: Links and Challenges <i>Damian R. Sanges d'Abadie</i>	31
Security Cooperation in the Mediterranean: Vision from South <i>Mohamed Kadry Said</i>	51
A Procura de um Mínimo Denominador Comum para o Mediterrâneo <i>António Horta Fernandes</i>	67
Análise Geoestratégica de Portugal <i>Pedro de Pezarat Correia</i>	79
O Funcionamento do Estado em Época de Globalização O Transbordo e as Cascatas do Poder <i>Armando Marques Guedes</i>	99
A UME e a Projecção da Europa no Mundo Referência à Posição Portuguesa <i>João Costa Pinto</i>	139
Documentos	
Common Strategy of the European Council, on the Mediterranean Region 19 June 2000	153
Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs Brussels, 5-6 November 2001	161

Final Declaration of the IIIrd Extraordinary Meeting of the Euro-mediterranean Parliamentary Forum Brussels, 8 November 2001	165
Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Meeting of Euro-mediterranean Foreign Ministers Valencia, 22-23 April, 2002	171
Através das leituras	187

A área temática escolhida para este número da revista Nação e Defesa “Europa e o Mediterrâneo” pretende chamar a atenção para uma ligação que, parecendo óbvia, terá de ser reforçada.

Os Mares podem ser espaços de ligação ou barreiras de separação e pode-se constatar que o Mediterrâneo já passou por ambas as situações ao longo da História.

No tempo do Império Romano o Mediterrâneo chegou a ser um mar fechado, o “*mare nostrum*”, centro de um Império, marca de uma civilização e entroncamento de corredores de trocas comerciais.

Com a criação de novos impérios e com a consolidação das religiões monoteístas ocidentais nas suas margens, o Mediterrâneo, sendo um espaço geopolítico de grande riqueza, tem tendido mais a separar do que a unir. Nem a força da evolução científica e tecnológica que permite o reforço das relações e ligações tem sido capaz de evitar estas divisões. Só no campo das trocas comerciais tal ligação se tem tornado cada vez mais efectiva, mas ainda assim com um desequilíbrio patente.

As diferenças entre o Norte e o Sul, entre o Leste e o Oeste, a influência que as grandes religiões têm nesta grande área com a particularidade para as divisões internas dentro do Cristianismo e do Islamismo, a vontade que os grandes poderes mundiais têm de controlar este espaço geopolítico, têm separado o que precisaria de tender para uma leitura e um aproveitamento de interesses comuns. A questão de Israel, em todas as suas vertentes, continua também sem solução e em agravamento constante.

Apesar das marcas religiosas e culturais empurrarem para a separação, o poder da tecnologia e a concentração da economia seguem em sentido inverso num mundo em que a globalização é uma realidade em marcha, tornando-se imperativo estudar o Mediterrâneo como um todo e tomar medidas que aproximem as suas diferentes parcelas e garantir melhores condições de vida dos que vivem ao seu redor.

É ainda nas margens do Mediterrâneo que acontecem alguns dos maiores movimentos migratórios do Leste para o Oeste, do Sul para o Norte, é também aqui que têm tido lugar, desde 1990, alguns dos conflitos mais sangrentos, dolorosos e difíceis de resolver com que

a humanidade se tem confrontado. Foram os Balcãs em várias das suas regiões, nunca deixou de ser a Palestina e Israel, foi a Líbia, foi a Síria, o Líbano, o Iraque, têm sido algumas guerras civis como a da Argélia, que ainda não está terminada.

E por muito que tal nos custe reconhecer as Religiões têm sido ao longo da História mais elementos fautores de Guerra do que instrumentos de Paz. Quantos e quantos milhões de pessoas têm perecido neste espaço geopolítico em nome de Deus e das Religiões. Os esforços feitos em sentido contrário apresentam resultados pouco encorajadores.

E tudo isto tão perto da Europa civilizada, feliz, auto-suficiente, que tem finalmente vindo a perceber que estes acontecimentos no Sul ou a Leste irão ter consequências na sua economia, na sua estabilidade social, na sua segurança.

Assim, quer a nível bilateral, quer no âmbito das grandes associações de que fazemos parte como a União Europeia, a NATO e o Conselho da Europa, a aproximação tem vindo a ser feita com objectivos de integração e de, pela via do desenvolvimento económico e do diálogo, se dar um contributo para a paz e tranquilidade.

As percepções e os interesses sobre esta área são muito diferentes e ao lado de culturas antiquíssimas e das religiões, a importância do petróleo pesa muito neste jogo. Os EUA, a Rússia, a Europa Ocidental, a Europa Oriental, os Países Islâmicos e Israel, olham de modo diferente para o Mediterrâneo.

Quer se queira, quer não, o futuro das margens sul e leste do Mediterrâneo, terá consequências directas no futuro da Europa, nomeadamente na sua segurança. Não haverá Europa tranquila sem um Mediterrâneo estável.

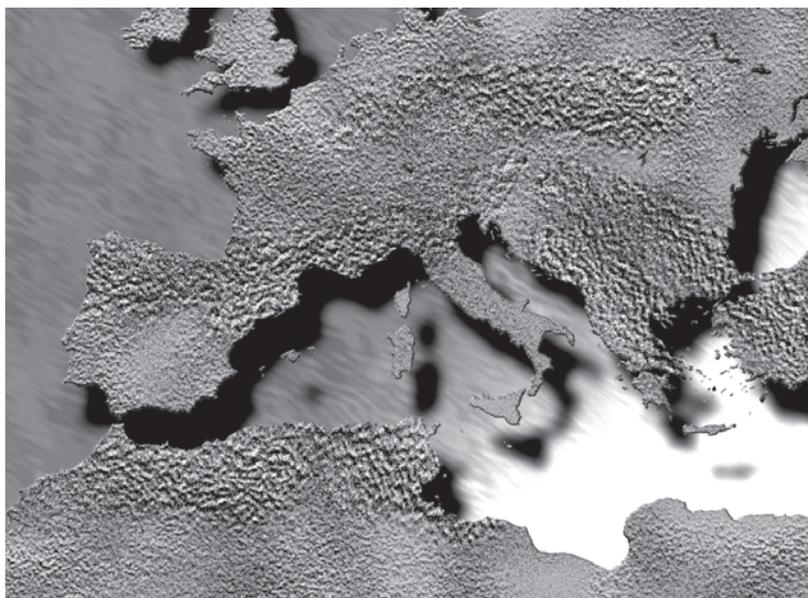
Tudo quanto se fizer para melhor conhecer estas realidades e contribuir para a sua resolução será útil.

O IDN realizou, em Março de 2001, um Seminário sobre esta temática do qual se apresentam textos de grande interesse de alguns especialistas.

Para além deste dossier outros temas foram integrados pela sua importância e actualidade, como a “Análise Geoestratégica de Portugal”, “O Funcionamento do Estado em Época de Globalização” e “A União Económica e Monetária e a Projecção da Europa no Mundo”, com especial referência à posição portuguesa.

De um modo directo ou indirecto a Europa como actor, como centro de interesse ou objectivo é sempre tratada.

Este número 101 da Revista Nação e Defesa é apenas um pequeno contributo para esta finalidade de melhor saber olhar a Europa e este espaço vizinho tão diversificado e de mútua influência que é o Mediterrâneo.



Europa e o Mediterrâneo

European Multilateralism and Soft Power Projection in the Mediterranean*

George Joffé

Centro de Estudos Internacionais, Universidade de Cambridge

Resumo

A Parceria Euro-Mediterrânica celebrada em Barcelona em Novembro de 1995 pela União Europeia com os Doze Estados Parceiros do Sul foi oficialmente desenhada para promover a estabilidade, paz e prosperidade na região da bacia do Mediterrâneo. Tratou-se de uma iniciativa para regular a periferia sul e que os estados-parceiros não poderiam ignorar devido à sua localização e dependência económica em relação à Europa. Esta iniciativa reflectiu o conjunto de relações estruturais através do Mediterrâneo, que remontam ao período colonial e às iniciativas de construção da confiança e cooperação desde a independência.

A sua natureza holística traduziu-se num conjunto de relações económicas, políticas, sociais, culturais e de segurança reflectindo a própria natureza da União. Os resultados económicos a curto prazo ameaçam ser desvantajosos a não ser que os Estados do Sul do Mediterrâneo possam combinar as suas economias num mercado único e que as questões de segurança não sejam bloqueadas pela actual situação no Médio Oriente e pela exclusão dos EUA do processo de paz. As consequências sociais e políticas levarão mais tempo a tomar forma, mas a longo prazo poderão vir a ser as mais importantes. Será através da interdependência da Europa e do Mediterrâneo Sul em relação às questões da energia e da emigração que o significado do Processo de Barcelona adquirirá maior significado.

Abstract

The Euro-Mediterranean Partnership, signed at Barcelona in November 1995 by the European Union with twelve South Mediterranean Partner states was officially designed to produce a region of stability, peace and prosperity in the Mediterranean basin. It was, however, a policy designed by the Union to regulate its southern periphery, which the partner-states could not ignore because of their location and their dependence on economic relations with Europe. It also reflected long-standing relationships across the Mediterranean, reaching back to pre-colonial times, as well as previous confidence-building and cooperative initiatives since independence.

Its holistic nature, covering economic, political, security, social and cultural relations, reflected the nature of the Union itself. Economic outcomes in the short-term threaten to be disadvantageous unless South Mediterranean states can combine their economies into a single market and security issues are blocked by the on-going conflict in the Middle East and the exclusion of the United States from the peace process. Social and political consequences will take longer to emerge but may, in the long-term, be the most important. Yet it is the interdependence of Europe and the South Mediterranean over energy and migration that the true meaning of the Barcelona Process will eventually be revealed.

* Intervenção proferida no âmbito da Conferência "Portugal e o Mediterrâneo", Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Março de 2001.

In November 1995, the European Union signed a wide-ranging declaration with the twelve littoral states of the South Mediterranean at the end of a major conference in Barcelona. The declaration outlined an agreed policy for future relations between Europe and its Mediterranean partners which sought to create a zone of shared stability, prosperity and peace. This policy is designed to condition relations throughout the Mediterranean on a new basis of partial economic integration and cooperation over mutual security issues, together with support for regional political, cultural and social development. It has extremely ambitious objectives and represents a new departure for the European Union, although the means proposed to achieve it have been modest, not least in view of the fact that it seeks to realise its objectives by 2010.

In reality, however, the new Euro-Mediterranean Partnership – the official title given to the policy, although it is better known as the Barcelona Process – is an exercise in European policy-making, in which its South Mediterranean partners have little choice but to acquiesce. It is an attempt to organise Europe's southern periphery, an exercise in European power projection in order to deal with security threats and risks in terms that the European Union itself can articulate. As such, it reflects Europe's own lack of capacity in hard security terms – such issues are currently left to NATO or, in the Eastern Mediterranean or the Gulf, to the United States and its chosen allies, although the new European rapid reaction force, once it is established, will give some teeth to Europe's new security and defence policy, even if formally within the context of NATO. The Barcelona Process is, in short, an exercise in soft power projection, to deal with soft security issues, such as economic failure, migration, smuggling – whether of drugs or people – and the associated trans-national problems of crime and international terrorism.

The mechanisms chosen to address these issues reflect the orthodoxies forced upon European policy-makers by the nature of the Union itself. The innate tensions within the Union between national sovereignty and collective action – most obviously manifest in the relative weakness of Europe's common foreign and security policy, despite the new role of former NATO secretary-general, Xavier Solana as its secretary-general to the Council of Ministers – mean that European regional periphery policy can only operate at the level of the lowest common denominator acceptable to member states. It has also meant that the policy should be holistic, without recall to specificities designed to address particular aspects of Mediterranean security. Furthermore, since Europe lacks any effective collective military force, despite the 1999 Helsinki summit decision to create the 60.000 – strong rapid reaction force, it clearly cannot take on hard security responsibilities alone. Indeed, as the Bosnia and Kosovo experiences demonstrated, it requires NATO and American support

for any such action - and that means that many problems in the South Mediterranean region, particularly in the Eastern Mediterranean, are outside Europe's competence alone. Indeed, one of the great ironies of Europe's policy towards the South Mediterranean is that it cannot achieve its objectives before American initiatives in the Middle East have succeeded - although the United States has no role within the Barcelona Process!

European policy, however, is not simply a consequence of the constraints imposed upon the Union by its own nature. It also reflects an historical experience and a view of the Mediterranean as a European borderland - the "forgotten frontier" of the confrontation between Christianity and Islam, between the sixteenth and nineteenth centuries¹, as much as the Braudelian vision of the Mediterranean as a common cultural space. Such attitudes have helped to inform the holism of the European vision, in comparison to a much more complicated American understanding of what the Mediterranean represents in geo-strategy and geo-politics. For the United States, although the Mediterranean is not a key strategic region, it is one of considerable complexity. As a strategic line-of-communication, mainly for the passage of oil, its security has a direct implication for world energy prices, particularly for world crude oil prices. As a region of vastly different geographically located problems, it is treated on a sub-regional basis, with Middle Eastern affairs - specifically the Middle East peace process-dominating concerns, in which soft and hard security responses may be used. As a region dominated by sub-hegemonic states - Israel, Egypt, Turkey and Algeria - each such state reflects a different aspect of American regional strategic concerns, whether strategic security, economic expansion or access to raw materials, especially in the East, alongside strategic control of surrounding regions, such as the Gulf and the Caucasus.

The background to Barcelona

European Union policy formation mechanisms could not respond to such complexity, nor could the European Commission manage it, given the meagre managerial resources available to it. Thus, the European Mediterranean vision is borne from exigency as much as choice and history. Equally, the current policy - the Euro-Mediterranean Partnership -

1 Hesse A. (1974), *The forgotten frontier*, University of Chicago Press.

Braudel F. (1949), *The Mediterranean and the Mediterranean world in the reign of Philip II*, (two vols) Fontana Books.

is part of a long and slow process of policy evolution that, in its modern form, really stems from the colonial period, particularly from the French colonial possessions in North Africa – the modern states of Tunisia, Algeria and Morocco, collectively known as the Maghrib. Its European predecessors reflected European awareness of the economic consequences of the colonial period and of the Maghrib's subsequent dependence on access to the European market, particularly for its agricultural and primary product exports, as well as for exports from the developing industrial sectors there. It also reflected European realisation that demographic pressures in the region required accelerated economic development if popular aspirations were to be met and increased labour migration flows into Europe were to be avoided.

As a result of the specific provisions of the Treaty of Rome for the Maghrib, this awareness was expressed, after 1969, in a series of bilateral cooperation and association agreements, together with five-year financial protocols providing development aid. The agreements, although specifically in economic nature – they provided for free access of industrial goods and primary products whilst subjecting agricultural exports to quota regimes because of the Common Agricultural Policy – also, as time went by, began to refer to issues of governance and respect for human rights. Indeed, in 1992, the European Parliament, in a fit of pique over Morocco's behaviour in the Western Sahara, actually withheld permission for the relevant financial protocol – to the embarrassment of the Commission which had had, only five years before, to discourage a Moroccan application for European Community membership, not on the grounds of failures in governance but because it was not a definably European country. Morocco retaliated by creating difficulties over its fishing agreement with the European Union, a matter of significance to Spain and Portugal for whom access to Moroccan fishing grounds was crucial.

The policy develops

This apparently trivial spat, however, was to have much more significant consequences. The European Union's Commission had long been aware that the bilateral cooperation agreements were no longer adequate to respond to the problems of the South Mediterranean region in the post-Cold War period. Although it had attempted to react to this through its "Renovated Mediterranean Policy" – which provided for a more complex aid funding function and an adjusted quota arrangement for agricultural goods to allow for full Spanish and Portuguese membership of the Union by 1996, at the end of a ten year transition period – it was clear that the new policy was not going to meet the demands that

would be placed upon it And those demands essentially expressed the security concerns of European countries over effective policy to deal with unwanted immigration flows, since the prolonged recession of the late 1970s and early 1980s had caused a significant increase in European structural unemployment.

Yet these migration flows, which had been traditional patterns of population movement since the beginning of the century for North Africans and since the Second World War for Turks and Egyptians, were expected to increase dramatically in the future, unless something were done to staunch them. European states also sought policies that would minimise spill-over from security problems within the South Mediterranean region itself – not least the Arab-Israeli dispute, but also, increasingly, the crisis in Algeria. Any policy, however, had to take into account the other responsibilities and interests of Union members – and of the Union itself – around its periphery, particularly in the East where, after the end of the Cold War, policies were in place to support economic and political transition in Eastern Europe with a view to eventual Union membership.

There was another, related concern as well, which reflected the anxieties of the Union's southern members. This was that the new European interest in the former Soviet Bloc would divert funding flows away from the south of Europe which, since it was less developed compared with the dominant triad inside the Union-Germany, Britain and France, or even compared with the Benelux countries, had dominated both Commission and private investment flows until then. Regional interest, in short, combined with the Commission's concerns to generate a new Mediterranean policy, for South European states believed that a renewed interest in the Mediterranean generally, would solve their fears of anticipated investment neglect as well. The result was a radical departure in the Union's Mediterranean policy away from the traditional bilateral format with its emphasis on economic support.

The Euro-Mediterranean Partnership

The new policy was, instead, holistic in nature, directed to the Southern Mediterranean basin, from Morocco to Turkey. It did not, however, include the Balkans, an omission which was to cause havoc four years later, when Europe had to consider how to fund development after the Bosnian and Kosovo crises in its South Eastern Europe initiative. It also sought to be comprehensive since it did not focus only on economic development but addressed security, political, cultural and social

concerns as well. It was in part inspired by the Organisation for Security and Cooperation in Europe, which had grown out of the process initiated in the Helsinki Conference of 1975 and which had played a significant role in undermining the monolithic nature of the Soviet Bloc. This had emerged in the Mediterranean as the Conference for Security and Cooperation in the Mediterranean, an Italo-Spanish proposal pushed – just before the Iraq crisis in 1990 – by the charismatic Italian foreign minister, Gianni de Michaelis, but abandoned as impossibly ambitious a year later. It had been followed by the Five plus Five Group, a French-inspired proposal for consultations about common security problems between five European states – Portugal, Spain, Italy, France and Malta – and the five states of the Maghrib – Libya and Mauritania had joined the group – who had formed a mutual collective security and economic integration organisation in 1989, the Maghrib Arab Union, better known by its French acronym as the UMA, because of its socio-political implications in Arabic. This, in turn, had been absorbed into another Mediterranean security dialogue, led by Egypt and created in 1994, the Mediterranean Dialogue.

The point about these seemingly endless initiatives apparently directed towards intangible ends was that not only did they act as confidence-building measures in a global arena totally unfamiliar to South Mediterranean states who had previously been comfortably ensconced in the stasis of the Cold War but now had to face the fact that super-power patronage no longer existed, but they also revealed the close relationship between security issues and political and socio-cultural causes. The crisis in Algeria made the linkages crystal-clear, particularly after bombs began to explode in France, and few European statesmen had any illusions about such linkages once they observed the problems faced by the American-led Middle East peace process. Although Europe had been effectively excluded from the political dimensions of Middle Eastern peace-making by Israeli suspicion and resentment after the 1980 *Venice Declaration*, it was the major funder of the process and, as a result, also appreciated the links between economics and security in the longer term. These realisations, in themselves, meant that any new European policy in the Mediterranean would have to address political and social issues if it were to respond to specifically European security concerns alongside the Commission's long-standing economic interests in the region. Furthermore, such security concerns comprised soft security issues, with hard security concerns being left to a wider alliance-NATO – which was therefore, by definition, excluded from the Union's own policies, alongside the United States! As a result, yet another dialogue developed as a confidence building measure, the NATO dialogue, which accommodated some of the Union's South Mediterranean partners but excluded

others², even though the Union itself dealt with all except Libya which was then under United Nations sanctions because of the Lockerbie affair³.

The new policy, known today as the Euro-Mediterranean Partnership or, more colloquially, as the Barcelona Process, and which was rushed out in time to coincide with the Spanish presidency during the second half of 1995, incorporated all of these conclusions. Although primarily a security initiative designed to respond to European concerns by coping with problems along the Union's southern periphery, it purported to be - and also was - an attempt at cooperative development within a trans-national region. Despite the fact that the economic aspect of the new policy was the most highly developed, there was also a commitment to respond to regional political and security concerns and aspirations and to resolve cultural and social differences as well. Consisting of three "baskets" of measures, the policy sought, in the words of the Barcelona Declaration in which it was formally announced, to create a zone of peace, stability and shared prosperity in the Mediterranean basin. The unspoken primary purpose, of course, was to render labour migration from the South unnecessary by stimulating economic development!

Such development was not only to be a consequence of purely economic measures; it was also to involve political, social and cultural change, in an atmosphere of comprehensive security in which all regional states would participate. In the first basket, political evolution was to address the related problems of human rights, state legitimacy and the degenerate corporate state in the Middle East and North Africa - by now profoundly neo-patrimonial and neo-prebendal in nature - by actively encouraging good governance, based on the assumption that this would best be achieved through liberal democracy and a market economy. Comprehensive collective security was to result from an agreed charter of security measures, alongside existing security arrangements, such as NATO and the Western European Union. There was here, to be sure, a problem, for no allowance was made for very different American perceptions of the Mediterranean and the security problems there, an omission that

2 So-called "rogue states" or "states of concern" were excluded from the NATO dialogue. Thus Syria, Lebanon and Libya still do not take part, although Algeria does, despite its appalling human rights record.

3 Libya was invited into the Barcelona Process as a special guest of the European presidency in mid-1999, after the suspects in the Lockerbie affair were handed over for trial. It is not a full member of the process, only an observer, because it has not accepted the Barcelona *acquis* - the bundle of legislation that accompanies membership of the Partnership. It does not do so because this would threaten *the jamahiri* political and economic system, although it claims that it cannot do so since, although the Partnership is dedicated to peace, two of its members - Israel and Palestine - are at war and should be expelled until they make peace.

was keenly felt in Washington despite initial American scepticism over the new European initiative. The socio-cultural basket, mainly aspirational in nature, was primarily devoted to supporting the growth of civil-society in the South - despite governmental distaste for such developments - alongside mutual cultural tolerance.

The economic dimension

It was, however, the economic basket that was the real core of the new initiative. This had been negotiated in the form of a bilateral association agreement with two states - Tunisia and Morocco - before the actual structure of the Euro-Mediterranean Partnership had been fully developed and would have stood alone as Commission policy had the full Barcelona package not been completed. It thus bears some study, for it has had the most profound effect on the Southern Mediterranean to date. Its structure was deceptively simple for it continued to be bilateral in nature, being negotiated separately with each non-member partner state and following the principles of the previous cooperation agreements. Thus it maintained quotas for agricultural exports in order to protect the Common Agricultural Policy and continued to provide unlimited access for primary products - mainly oil, natural gas and phosphates. However, in the industrial arena, it offered a free trade area agreement in addition to the traditional offer of free access to the European market for industrial goods - which, in practice, had often been constrained by so-called "voluntary restraint agreements" over textiles and clothes in order to protect high cost European producers. The catch was that the offer in effect required South Mediterranean participants to abandon their own tariff and non-tariff barriers to European industrial exports, thus exposing previously protected domestic industrial sectors to the full force of European competition.

Not only did this directly threaten Southern industrial entrepreneurs - and, unless aid were forthcoming, the threat to Tunisia was estimated to involve the destruction of a third of its industrial sector and the potential elimination of a further third of its 6,000 industrial enterprises, whilst in Morocco 60 per cent of the industrial base was said to face a similar fate - it also contained a profound threat to government finances as well. Outside the oil-rich states of the South, where government revenue depends heavily on rent in the form of energy taxes, most budgetary revenue is generated by customs dues and tariffs. Since Europe is by far the largest trade partner for the states of the Mediterranean region - the Union absorbs 26 per cent of the Arab world's

exports and generates 46.5 per cent of its imports and absorbs 46.3 per cent of the exports of the South Mediterranean partner states, generating 49.7 per cent of their imports⁴ – this effectively meant that government revenue would be radically cut. As a result, new forms of taxation had have to be found in the states that have signed up to the Partnership – Morocco, Tunisia, Jordan and the Palestinian Authority to date, with negotiation under way with Syria, Lebanon, Egypt and Algeria, whilst Libya prepares to join in and Israel and Turkey have their own prior free trade and customs union agreements with the Union. The problem is that many of these states have difficulties in collecting direct taxation, partly because of poverty but also because of inadequate collection systems, which lack transparency. As a result, they have turned to indirect taxation instead and value-added tax has now become common throughout the region. Whilst its efficiency is undoubted, its regressive character in such countries is intensified and adds to poverty and inequality of purchasing power.

Of course, lengthy transition periods have been offered to the new beneficiaries of this variant of the common European economic space which is due to be completed in 2010 – in fact, of course, the South Mediterranean states do not really benefit in precisely this way yet because of continuing restraints on their trade relations with Europe. Financial help also exists over the process of transition in the form of the MEDA financial programme which offered a global sum of €4.865 billion over a five year period, together with similar amounts in soft loans from the European Development Bank, of which €2.31 billion was in the form of bilateral aid. In the event, only €890 million, just 26 per cent of the committed funds, was actually spent by the end of the five-year period. The funding line was renewed as the MEDA II protocol in 1999 – with a 25 per cent increase in funding to €5.4 billion but intended to cover a seven, rather than a five year period.

4 These are the states included inside the Barcelona Process: Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Malta, Morocco, Palestine, Syria, Tunisia and Turkey. Other Arab states are excluded, for there is a separate economic agreement in the process of negotiation with the Gulf Cooperation Council states, Iraq is excluded by United Nations sanctions and Mauritania and Sudan fall under the Lomé and ACP agreements. It should, however, be noted that Malta and Cyprus are now to become European Union members, as is Turkey, and Libya is merely an observer member of the Euro-Mediterranean Partnership. In essence, with the exception of Jordan, all Barcelona Process states are Mediterranean littoral states. It should also be noted that trade dependence increases markedly if the commercial relationship between Europe and the Maghrib is isolated – to 57.3 per cent of world imports and 64.5 per cent of world exports (see Table 3).

I: MEDA 1 COMMITMENTS AND DISBURSEMENTS 1995-1999

€ million	Commitments	Disbursements	% age spent
Algeria	164	30	18.2
Morocco	656	127	19.4
Tunisia	438	168	39.3
Egypt	686	157	22.9
Jordan	254	108	42.5
Lebanon	182	1	0.5
Syria	99	0	0.0
Turkey	375	15	4.0
West Bank & Gaza	111	54	48.6
Bilateral cooperation	2955	660	22.3
Regional Cooperation¹	480	230²	48.0
TOTAL	3,435	890	26.0

Source: European Commission DGExt.

Notes: ¹ Includes €63 million committed 1997-99 for technical assistance.

² Includes €150 million for horizontal cooperation before 1996.

Discussions also began in January 2000 to include agricultural exports within the free trade areas, but they are not due to be concluded for the next five years, even though, outside mineral exports, this is the area in which South Mediterranean states – except for Israel – have the greatest comparative advantage. Equally, no movement is expected on easing access restrictions to Europe, although, theoretically, the new economic arrangement should involve the free movement of goods, capital and labour! After all, the agreements exist primarily to exclude migration and are thus not genuine free trade area agreements, which should provide for the free movement of goods, capital and labour. Quite how long these agreements can be sustained as barriers to free movement of labour remains to be seen, however.

II: MEDITERRANEAN TRADE: 1997

(\$ billion)	World Imports	World Exports	EU Imports	EU Exports	EU Trade as % World	(%) EU Trade
Algeria	8.69	13.98	4.353	8.361	56.08	0.71
Cyprus	3.70	1.10	1.353	2.025	70.42	0.19
Egypt	13.21	3.92	6.752	2.634	54.81	0.52
Israel	30.78	22.50	11.505	6.269	33.36	0.99
Jordan	4.10	1.84	928	454	23.23	0.08
Lebanon	7.46	0.72	3.094	153	38.99	0.18
Libya	5.59	10.60	2.769	7.612	64.11	0.58
Malta	2.56	1.64	1.998	701	64.28	0.15
Morocco	9.53	7.03	5.328	4.750	68.69	0.56
Palestine	-	-	39	1	-	0.00
Syria	4.03	3.92	1.948	372	29.18	0.13
Tunisia	7.91	5.56	5.285	4.016	69.04	0.52
Turkey	48.59	26.25	22.357	11.869	45.74	1.91
Total	146.15	99.06	67.709	49.217	47.69	6.54

Sources: Eurostat; WTO

Economic outcomes

What will be the outcome of these agreements? Will they indeed stimulate economic development sufficiently fast to counter demographic pressures in a region where, until the 1990s, population growth rates on average had been of the order of 2.3 to 2.6 per cent, even if they have fallen dramatically in the past decade? It needs to be borne in mind that population growth rates of the order of magnitude imply population doubling within twenty-five years and that over 60 per cent of the populations of most South Mediterranean countries are now below the age of twenty-five. It is also worth remembering that gross domestic product growth rates, according to the World Bank, need to be between 5 and 7 per cent if the economies are to provide the necessary services in housing, education and health, let alone actually achieve positive development – and this in a region which had had an average growth in national wealth of between 1 and 2 per cent – including Israel – during the previous twenty years, according to the European Commission in 1994. And, finally, it should not be forgotten that, because of these economic failures and the

consequences of intensive economic restructuring over the previous fifteen years, official unemployment figures run at a chronic 15 to 30 per cent of the labour force. No wonder that migration seems an attractive option, despite European xenophobia and official discrimination.

There seems to be a growing consensus amongst analysts of the Mediterranean that the promise of economic development, in the short-term at least, is illusory, partly for theoretical and partly for practical reasons. The agreements themselves are closely modelled on the “Washington Consensus” adopted by the World Bank and the International Monetary Fund as prescriptions for developing economies enmeshed in heavy foreign debt – as was indeed the case for most South Mediterranean economies. Neo-Liberal in inspiration, they may well generate satisfactory macro-economic results but they depend heavily on stimulating foreign investment and private sector entrepreneurs, as well as on the increasingly discredited belief in “trickle-down” to achieve appropriate micro-economic outcomes. Foreign private investment has proved stubbornly reluctant to seize the opportunities the region offers, whether as direct investment or in the form of portfolio investment as national capital markets emerge and privatisation programmes enlarge, so that the Middle East runs just ahead of Africa in the total investment stakes, even though global investment flows are picking up after the 1997 crisis. Little of the estimated \$190 billion that was invested worldwide in 1999, for example, flowed into the Mediterranean, largely because other destinations seemed more attractive – as they always have.

III: EUROPEAN UNION-MAGHRIB TRADE 1997

(\$ billion)	World	World	EU	EU	EU	EU
	Imports	Exports	Imports	Exports	Imports (%)	Exports(%)
Algeria	8.69	13.98	4.35	8.36	50.5	59.9
Morocco	9.53	7.03	5.33	4.75	56.9	67.6
Tunisia	7.91	5.56	5.29	4.02	57.3	72.2
Total	26.13	26.57	14.97	17.13	57.3	64.5

In any case, the sheer size of the European market and the efficiency of European companies almost certainly predicates that the “hub-spoke” dependency of the past will continue and may even be worsened by trade creation and trade diversion effects. The South Mediterranean is simply too small to be able to compete effectively and its

economies will continue to be satellites to Europe, with a renewal of the dualism of the past - a modern sector closely in touch with the European market in a series of cross-Mediterranean trans-national regions and a traditional sector, serving the bulk of the population and isolated from real benefit as income disparities increase. Only economic integration within the South - anticipated by the Barcelona Process after 2010 - could create a market of sufficient size to attract foreign investment and, in Gordon Brown's immortal words, generate self-sustained "endogenous growth". Without that, the horizontal economic cleavages across South Mediterranean societies will intensify, threatening the vertical integration that the political structures are designed to sustain. In a sense, the details do not matter; what is important is that the Euro-Mediterranean Partnership is acting as an immense experiment in a particular vision of development economics - more so, perhaps, than any other example such as NAFTA or Mercosur - and is already giving evidence of the stresses and defects that will emerge.

IV: DIRECT PRIVATE FOREIGN INVESTMENT

(\$ billion)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Algeria	-59	22	-24	447	630	500
Cyprus	83	75	80	48	64	37
Egypt	493	1256	598	636	891	1076
Israel	596	432	1337	1382	1622	1850
Jordan	-34	3	13	16	361	310
Lebanon	7	23	22	64	150	230
Malta	56	152	182	325	165	325
Morocco	491	551	332	354	1079	258
Syria	176	251	100	89	80	100
Tunisia	562	432	264	238	339	650
Turkey	636	608	885	722	805	940
Total	3007	3805	3789	4321	6186	6276

Sources: Nord-Sud Export 400, 9 June 2000; World Investment Report 1999; IMF International Financial Statistics, March 2000.

Note: European Union direct foreign investment into the South Mediterranean is only 2 per cent of total Union foreign investment. Total investment was below \$7 billion in 1998, whereas China received \$30 billion and Latin America \$70 billion for the same period. Inter-Arab investment was also weak, totalling only \$18.5 billion between 1975 and 1998, whilst Arab investment abroad in total (mainly in Europe and the United States) was said to have reached \$647 billion by 1998.

Social and Political consequences

Of course, economic change also produces social change as well; indeed, under the World Bank's latest prescriptions for successful economic development, alongside openness and export-oriented growth, stand transparency and accountability as factors essential to attract the foreign investor and to ensure successful private sector development. Legitimacy, too, particularly in the form of the rule-of-law, forms part of the new package and there is an irresistible tendency, as behoves supporters of the economic theory of politics, to extend this economic prescription into the political sphere as well. The elision of the political and economic spheres is, to say the least, questionable, although it fits well within the current orthodoxy of the match between liberal democracy and free market economies. Chile, after all, demonstrated that this linkage was not necessarily the case in the late 1970s and the 1980s, as do Singapore and large parts of Asia today.

What is certainly the case is that there are cultural and social consequences of the kind of economic development policies described above. One interesting consequence, which is not directly related to the process itself but which is a by-product and which is also linked to the phenomenon of migration is the development of cross-Mediterranean trade networks between European suppliers and purchasers who are returned migrants. They will link in easily to the globalised trade patterns that will result from the Barcelona Process and may even become nuclei for development poles in the South. This is, incidentally, nothing new; it was first identified by researchers in the University of Amsterdam in the 1970s and is enshrined in the concept of trans-national economic regions. Another, which is related to the Process, is the universalisation of a commercial culture which itself stems from American and European paradigms, whatever the dominant cultural environment in which it appears. This will add a further horizontal cleavage to the vertically-integrated societies of the South Mediterranean region. It will only be hampered by the persistent opaqueness of traditional private sector economic activity that thrives best without transparency and seeks to perpetuate rent-seeking and economic privilege through its political alliances.

The Barcelona Process, however - as befits a policy that is essentially bureaucratic in nature - has much wider social and political ambitions than this. It is integral to the Process that it should stimulate the growth of civil society within the context of legitimised government. Ironically enough, this objective goes to the real heart of the crisis within the South for, without a radical change in the nature of the political process there, the kinds of conditions and commitment needed for successful economic development cannot

evolve. Most governments in the South have been constructed on a corporatist basis; they have sought to mobilise public support through vertically integrated political, social and economic structures in which the single political party has been the most obvious symbol. The attempt to achieve such structures, and to mobilise them for economic development, failed long ago both because of ideological mistakes and because the corporatist objectives themselves were unachievable. This political failure was associated with a further failure; that of the patrimonial and prebendal nature of the state in the South. Power was arbitrary and usually expressed through control of the army and the security mechanism by a group within society that neither enjoyed generalised support nor reflected general social and political goals and that often sought to monopolise the economic process as well.

The desire of the Barcelona Process to both force such political systems to become legitimised and participatory, with restrictions on government power exercised by a vibrant civil society, is thus laudable. What may be less so is the way in which this is to be done. Considerable effort has gone into supporting non-governmental organisations under the MEDA programme - rather less emphasis has been placed on political change, particularly in respect of human rights. Thus considerable care is spent not upbraiding Israel's disgraceful treatment of the Palestinians, both in terms of the peace process - in which Europe has very little say - and in terms of human rights abuses - about which it could say a lot. Europe's response to the massacres in Algeria in January 1998 was, to say the least, feeble and persuaded the Algerian authorities that they had little to fear from European disapproval. Equally, Tunisia's bizarre and endless search for Islamist threats to its own security, which involves repeated abuse of human rights goes virtually unremarked. Of course, one cannot know what is said behind closed diplomatic doors or what effect this has and this is quite correct - but "critical engagement" involves making such matters explicit whilst dialogue continues.

One reason for this reluctance to respond to what is, perhaps, the easiest issue on the collective Barcelona political agenda is that Europe and Southern governments share certain common security anxieties. This is also, no doubt, the reason why much deeper root-and-branch reform is not encouraged but there are also a certain and somewhat arrogant blindness in Europe on the issue. We laud the electoral process, when it occurs and tend to mistake it for genuine political participation of a kind that is globally applicable; we rarely consider what form of participation would be appropriate for the societies and cultures concerned. And although it is clear that cultural specificities can easily be used as a cover for profound illiberalism, are we so certain that our preferred

political paradigms are always so appropriate, or even liberal? Despite official claims that there is no objection to political Islam, for instance, provided that it accepts the rules of the democratic game – that there are winners and losers whose roles may be reversed by electoral success – and that it abandons violence as a political argument – even though such views are on the margin of the overall Islamist movement – it is a legitimate question to wonder how welcoming we would really be were there any possibility that such a government would come to power, except in Saudi Arabia? European reactions to Algeria and Iran give little grounds for optimism, as far as acceptability is concerned.

It could be argued that only by creating effective civil societies and hence attitudes of mind towards government, rather than institutions, can real and legitimate political change be achieved. There is no doubt that this is so and that this alone could justify the current official reluctance to engage governments directly in what would be wholly counter-productive initiatives. De Tocqueville remarked almost two centuries ago that:

I accord institutions only secondary influence over the destiny of men. I am thoroughly convinced that political societies are not what their laws make them but what they are prepared in advance to be by the feelings, the beliefs, the ideas, the habits of heart and mind of the men who compose them.

He was talking about the United States but his comments seem to be equally applicable to the South Mediterranean region and argue for an increased commitment by the European Union to building civil society and supporting indigenous political traditions, which seek participation and social justice, even if they do not match European political institutions themselves. How will the Union digest Libya's political idiosyncracies, once Colonel Qadhafi's Jamahiriyah joins the Euro-Mediterranean partnership, as it will inevitably do, once it decides that it can accept the European *acquis*? Europe will find it extremely difficult to resist that Libyan embrace, once it comes, given the desire of South Mediterranean states to see the Barcelona Process as genuinely universal, as far as non-European Union member countries in the Mediterranean basin are concerned.

Cultural change is an integral part of this process – not the divisive extension of Euro-American archetypes pilloried as McWorld or the Coca Cola culture – but the much wider influences spread by the cinema, radio, satellite television and, latterly, the internet. As they always did – for the phenomenon is not new, merely accelerated – they excite a contradictory mixture of fascinated desire and moral repulsion. They thus stimulate simultaneous attempts to emulate and to exclude, attempts which are the mirror image of

Europe's desire to exclude migrants but to export goods and services. And, even worse, denial of access builds a determination to reject so that the contradictions inherent in the Barcelona Process that encourage material satisfaction but deny freedom of access generate their own dynamic of moral rejection and political opposition. It is stimulated, too, by Europe's own failure to mitigate the xenophobia and Islamophobia inherent in Europe itself and its frequent failure to appreciate the consequences of its own initiatives in the field of security. For much of the violence directed towards Europe and indeed towards indigenous government in the South Mediterranean - whether Islamist or not - stems from the politics of exclusion and resentment.

The issue of security

Indeed, perhaps the most contentious issue is that of security within the Barcelona Process. By the end of the year 2000, during the French presidency of the Union, the Euro-Mediterranean Partnership was due to have drawn up a Charter for Peace and Stability in the Mediterranean along lines adopted by the Stuttgart summit of the Union in June 1999. These guidelines were really no more than a woolly list of desiderata extending into the social and politico-economic fields as well as dealing with specific security issues. In part, this was because the Barcelona process is primarily concerned with soft security, even though, with the Western European Union due to be folded into the Union itself, together with its EUROFOR and EUROMARFOR forces, as well as the projected 60,000 - strong rapid deployment force proposed at Helsinki in December 1999, now to be available as part of a future European Defence and Security Policy, there is some muscle to back up hard security concerns as well. Yet such potential unilateral approaches to what is supposed to be an initiative to support common security goals is precisely what many Southern states fear. The row that erupted when EUROFOR and EUROMARFOR were announced in 1997 was sufficient indication of that! Nor have Southern fears been eased by the appointment of Xavier Solana as the first secretary-general of the common foreign and security policy, given his previous role as NATO secretary-general.

Ironically enough, the continued existence of NATO as the vehicle of European collective security is the major source of dissent as far as collective Mediterranean security is concerned. The prolonged NATO dialogue with only some of the South Mediterranean members of the Euro-Mediterranean Partnership has done little to build confidence in NATO's overall objectives and what little confidence there was has been eroded by the intervention in Kosovo in 1999 - ironically enough, even though NATO

endlessly pointed out that its actions were in support of a Muslim population – and by the new NATO strategy announced last year. The tripartite objectives of Article 5 obligations, out-of-area activities and humanitarian intervention sent shivers up many southern spines, not least because, in the Mediterranean, NATO's out-of-area activities seemed directed against weapons of mass destruction, nuclear weapons and soft security targets such as migration, drugs and international crime and political terrorism. Nor was it the topics that formed the out-of-area agenda alone that caused such anxiety, it was the unilateral nature of the decision-making process in which Southern states would be the objects of security, not participants in its application.

Of course, nothing is so clear-cut Egyptian, Jordanian, Moroccan and Tunisian forces have engaged in Operation Brightstar exercises with American forces. Jordanians and Moroccans have also participated in SFOR's operations in Bosnia. There are clearly cases where, in terms of peace-keeping if not peace-making, cooperation already exists. It is, however, in the way in which Europe's hard security concerns in the Mediterranean appear to be hived off into the NATO arena in which the Partnership has no voice that creates anxieties about Europe's good faith over common security concerns. And then, furthermore, there is the United States. America has been excluded from the Barcelona Process, largely at French behest and much to Washington's irritation. More seriously, the United States, for whom the Mediterranean is not significant in national security terms, has, nonetheless – as was mentioned above – a much more complex appreciation of security problems there. It controlled – perhaps unintentionally torpedoed – the complicated Middle East peace process and is not too willing to consider burden-sharing with Europe outside the purely financial arena. It considers Turkey, Egypt and Algeria as significant regional hegemon or potential hegemon and does not accept the holistic European vision of an equality of states, preferring instead to reduce the Mediterranean into a series of sub-regions for analytical purposes. It cannot divorce Balkan issues from the overall picture, nor can it ignore the Mediterranean's role as a strategic line of communication, given its concerns over world energy prices – and instability in the Mediterranean is certainly bound to affect the global price of oil.

America is, in short, an integral player in the Mediterranean, particularly in security terms – its economic significance is much less – and it cannot therefore be excluded from the security equation. Yet, at present, Europe has not found a place for it within the overall Partnership structure. South Mediterranean states know this well and this knowledge saps a little at their commitment to the security aspects of the Barcelona Process, not least because, during 1999, the United States hinted that there might be an alternative to

Barcelona on offer - the Eizenstat Initiative. In reality, this has never amounted to much, being largely a device to isolate Libya in the Maghrib, but the interest with which Tunisians, in particular, took up the issue indicated their profound uncertainties about the Euro-Mediterranean Partnerships⁵.

The most profound anxiety for Southern members of the Partnership is the most recent of Europe's initiatives, the intervention in Kosovo and the resulting doctrine of humanitarian intervention with its implied breach of the sacrosanct principle of state sovereignty through intervention. It is true, of course, that 70 per cent of the military burden was borne by the United States - somewhat reluctantly, by all accounts - but, for Southern Mediterraneans, it is Europe, which looms nearest over the Mediterranean horizon. The flavour of Southern anxieties was given in President Abdelaziz Bouteflika's reply to Kofi Annan's suggestion at the end of 1999 that humanitarian intervention should be integrated into the United Nations vision. Take care, said the Algerian president, that this is not merely a cover for a renewed form of colonialism, for that is how it will be seen in the South. Indeed, that is true of much of the Barcelona *acquis*, economic, social and political - for better or worse, Southern states increasingly feel that the bargain they entered into in 1995 is becoming a unilateral imposition and an intervention in which hard-won sovereignty from colonialism is to be tom apart by European-directed globalisation as the past is re-created but labelled anew. What is Kosovo, they ask, but a Protectorate and what is a Protectorate or a Mandate, but subjugation even if it is called liberation?

Interestingly enough, the problems inherent in collective and cooperative security between a group of states with very different agendas and concerns was underlined by the fact that the Charter promised at the end of 2000 could not be agreed amongst the twenty-seven states that make up the Partnership. Southern states found the Union's proposals unacceptable and the French presidency was unable to bridge the gaps in trust and understanding that existed, not least because of the collapse of the Middle East peace process. The simple fact is that Mediterranean security is indivisible and hard security and soft security concerns are bound to impinge on one another. Equally, too, if the Mediterranean is genuinely to be treated as a shared common space, elements and aspects of it cannot be amputated because of the interests of outside powers, be they the United States, Russia or the Gulf. Even if the Barcelona Process is to serve specifically European interests, thus underlining the role of the Mediterranean as the "forgotten frontier", the same assumptions will apply, particularly in the case of the Middle East, if not the Balkans.

⁵ Congress did allocate \$5 million in 1999 and 2000 to the Initiative!

The future

By this reading, therefore, the Barcelona Process becomes no more than a kind of enforced peripheral regionalisation, a unilateral globalisation process writ small, in which sovereign states have lost their sovereignty – it never amounted to much anyway, given the compromises with international institutions – over the years – and have been offered a deal they cannot refuse because no other is available and nobody else can offer an alternative. Matters, of course, are not quite like that; it is true that South Mediterranean states had little choice but to accept the Barcelona Declaration but it is also true that they were anxious to do so, recognising their inescapable partnership with Europe, in economic terms at least. It is equally true that governments there know that they cannot indefinitely resist the popular clamour for participatory political systems. What is difficult is the insensitivity of the European response and the unwillingness – to engage, beyond the level of government, with the very civil society that Europe claims it wishes to encourage. There is also a need to persuade Southern governments that the implied abrogation of sovereignty – which, unlike the past, is not voluntary but an inherent component of the Barcelona Process – is justified by the ultimate benefits; benefits which will not mean a cultural and social homogenisation but which will preserve cultural, social and political specificities within an integrative framework. And they are determined to gain a better deal over economic development.

All these issues also inform the much wider global agenda that international affairs commentators seek to interpret, so that the Barcelona Process really does become a paradigm in itself for the future. Yet there is one aspect, implicit in the Barcelona Declaration but far removed from the day-to-day negotiations and disagreements, which is rarely mentioned in regional security discussions – the degree of European dependence on the Southern Mediterranean region. It is a little-appreciated fact that the liberalisation of European energy markets and the “dash for gas” is producing a degree of European dependence on Mediterranean suppliers that the designers of the Barcelona Process never anticipated. The issue is not one of oil, for alternative suppliers can always be relatively easily found. It is Europe’s future dependence on natural gas that is at issue. Algeria already supplies 18 to 20 per cent of European gas demand, but when Libya’s Western Gas Project comes on stream in 2003, that European dependence on North African gas supplies will rise towards a quarter of total demand. Gas is also due to come from Central Asia via Turkey and from the Gulf too, so that, within twenty years the Mediterranean may become a major or even the major gas supplier to Europe. It is a dependence that cannot easily be

altered, given the massive investment in fixed pipeline infrastructure - so that Europe, in its turn, becomes dependent on those that are its own clients. Although history suggests that there is little danger of a crippling interruption in supply - during the past eight years of the Algerian crisis, supply was only interrupted for a period of four days and European states have up to one year's worth of gas in storage against failures in supply - this might not be true if real sustained violence erupted in the South Mediterranean region.

Allied to this concern, which has profound security implications for Europe, is another, which ironically enough, undermines Europe's real Barcelona agenda. This is that, in the years to come, Europe is going to increasingly depend on migrant labour, as European populations age and the European labour-force shrinks. Recently the United Nations Development Programme suggested that, within fifty years, Europe would need 136 million additional labourers - and they can only come from the Mediterranean basin! The figures may be exaggerated, but the problem is not-Germany and Britain, after all, are already proposing a green-card scheme to overcome their shortage of computer skills; to the sound of polite scepticism from South Asia, where Indian and Pakistani computer experts anticipate far greater benefits from the United States. And the problems with unskilled and semi-skilled labour-areas in which Europeans will not work - will be even more acute. Perhaps, therefore, European statesmen should be busy trying to discourage the intensifying strains of xenophobia and racism that are coming to characterise the European discourse over migration and political asylum, rather than exploiting them for short-term electoral gain. In short, just as with energy dependence, Europe cannot escape its Mediterranean involvement - a perfect example of political symbiosis that may have interesting social and cultural consequences and should be the real paradigm for the future! Thus, in a perfect circle, soft power projection becomes inter-dependence as the "forgotten frontier" becomes the common arena - the stated objective of the Barcelona Process, if not its underlying purpose.

The New Security, the Environment and the Mediterranean: Links and Challenges

Damian R. Sanges d'Abadie

Investigador Associado do King's College, Londres

Resumo

Este trabalho foca um tema que, apesar de não ser novo, mantém a actualidade. Analisa as implicações que a desregulação em termos ambientais tem tido numa conjuntura de Segurança, que deixou de ser de índole iminente militar sobretudo depois da Guerra Fria. O autor faz um breve historial dos esforços desenvolvidos por organizações internacionais no sentido de tentar travar abusos por parte das potências mais industrializadas, decorrentes de uma lógica essencialmente economicista, num ambiente que se degrada dia após dia. O trabalho aponta com mais detalhe o que se passa nas regiões que bordejam o Mediterrâneo chamando a atenção para as assimetrias existentes entre as duas margens e para as consequências que a ausência de medidas de fundo pode acarretar em termos de Segurança.

Abstract

The article analysis the implications of the absence of regulations concerning environmental issues, on the domain of security issues no longer strictly considered in military terms. The author demonstrates the recent efforts developed by international organisations, in order to promote environmental concerns and stop the abuses committed by the more industrialised powers strictly moved by economical motives.

The article focus in detail, the existent asymmetries between the two rims and the consequences of the absence of long term environmental measures in terms of security, in the neighbouring Mediterranean regions.

“Oil pollution was not modern man’s only gift to the sea. As we kept a lookout scarcely a day passed without some form of plastic container, beer can, bottle or more perishable materials such as packing-cases, cork and other rubbish, drifting close by Ra 2’s side.” So wrote the explorer Thor Heyerdal when he sailed across the Atlantic in 1970 in a boat of reeds, lamenting the ravages of industrialisation upon the environment and pointing to its fragility in relation to the manifold manifestations of modern society. Yet these and other concerns over the serious environmental consequences of continued industrial developments on global ecosystems remained largely ignored. It took another twenty years before apprehension for the environment emerged in a sustained manner in international political debate.

The environment is constantly changing – but nature is able to keep a balance. It is when human activities interfere with the environment that the natural balance is threatened. Economic activity has had a major impact on the environment, especially in the last fifty years. It is largely responsible for widespread degradation where fragile natural habitats, such as the Polar Regions, coral reefs and desert margins are particularly vulnerable.

The accumulation of pollutants has reached alarming levels in most areas of the globe and problems such as acid rain, the global warming of the atmosphere and, higher up, the depletion of the ozone layer – at present still over polar regions – can only be solved by international action. Entire ecosystems are in jeopardy from habitat destruction, pollution, deforestation, over-harvesting and the introduction of non-native species, threatening the Earth’s biodiversity and already leading to the disappearance of microorganisms, plant and animal species.

Globalisation has added to the challenge by contributing, with new outlooks and practices, to the erosion of knowledge about biodiversity among local communities and peoples in developing areas, where biological resources are most plentiful. Biodiversity is essential for the world community – for food, medicines and environmental equilibrium and governments are nowadays cooperating more than they used to do over environmental issues, but more effective and efficient approaches of a political nature will be needed in the future if serious damage to the global ecosystems is to be averted.

Consideration of the environment as a security issue has gained ground because every development that affects human life, continued patterns of lifestyle or the livelihood of the nation is considered under the umbrella of national security. Non-military challenges to societal stability have been acknowledged to represent a great source of alarm for the prosperity of the international community as the more direct but less immediate clash of military forces. Potential “green conflicts as non-traditional or “soft” security perspectives

are defined, have emerged in a prominent dimension on the new security agenda of international politics since they might engender instabilities for countries or for a region. It is worth noting in an historical perspective that one of the first instances of the importance of ensuring that human welfare was not endangered by human activities was provided in Britain in the acts implemented to ensure clean air – the earliest records of these statutes go back to the Thirteenth Century and subsequently were reiterated during the reign of Elizabeth I. This body of legislative framework was eventually responsible for ending the onetime dense smog that was for several centuries and till the early 1960's a feature of London. Yet when the Industrial Revolution began in Europe in the late Eighteenth Century little thought was given to the long-term implications of pollution from new industrial practices to the environment in general and to the ravages that human settlements communications and activities could have on natural habitats. Conservation of living species was not priority, with for example the near-extinction of the bison in North America, when confronted by the requirements of large-scale cattle ranches. An earnest acknowledgment for the environment only gained a significant importance in the post-1945 era, in the wake of the destructive potential of industrial activities revealed from scientific research and from accidents.

In recent years the most salient element has been the prospect of climate change and the related incidence of global warming arising from the widespread emission of greenhouse gases in the atmosphere that originate from natural processes but that have been significantly exacerbated from human activities – primarily carbon dioxide from industrial processes relying on fossil fuel combustion but also methane ozone manufactured as a purifying agent but whose higher concentration and chemical reaction in the high atmosphere adds to the global warming effect nitrous oxide and finally the only gases that are solely the result of human artefacts, chlorofluorocarbons or industrially-developed chemical compounds dating back to 1930 used to improve living standards. The situation of the greenhouse effect at present only marginal could provoke adverse consequences for eco-system if it assumes more severe proportions. The occurrence of global warming is increasingly accepted among scientists due to evidence ranging from mean temperatures to the melting of polar ice caps. An increase flow of cold water from the Arctic could lead to a change of the Gulf Stream which warms the British Isles and Western Europe, equating their climate to that of Northern Canada or Siberia.

A transformation of existing weather patterns would have significant repercussions or disruption on agricultural resources, economic activities and human health with a greater incidence of diseases. The contemporary concern for the environment in international

politics does not represent a sudden altruistic or religious – like conversion by the international community to a belief in the sanctity of natural habitats. It represents in part a belated recognition of repeated warnings that action must be taken to slow future change with an acceptance that nature has been grossly abused in part it is a response to domestic political pressure from concerned groups. There is a recognition that a turning point has been reached; however a radical shift in behaviour is needed to address the environment and the increasing scarcity of what were once regarded as free goods of bountiful nature – fresh water, productive land, clean air, mineral and fuel resources – as these fundamental commodities are likely to emerge as sources of instability or even cause of human conflict.

With the end of the Cold War security has ceased to be envisaged exclusively as a function of military factors; rather it is seen as depending on events that may impact on the stability or quality of life of national communities. Pollution levels, climate change, scarcity or competition for shared resources – water, food or energy floods resulting from regional deforestation, rapid demographic growth, the destruction of natural habitats by industrial processes for economic development have assumed a greater significance at a high-political level, since manifestations of instability for the international community, may stem not from a surplus of military preponderance but from a scarcity of economic attributes and may lead to forced displacements of populations or aggressive actions on their account.

The environment has become accepted as a constituent part of Twenty-first century international politics. It is no longer seen as a secondary dimension of human affairs that may be ignored but has been identified as a priority of political discourse that cannot be postponed to a more convenient time. Environmental difficulties assume plural forms and respect no borders; they represent the most transnational form of instability for societies and as a result of global interdependence, environmental concerns have acquired prominence in definitions of security.

Moreover health scares in the food sector across the European Union from European unease over hormones in imported beef to the decade-long BSE crisis, hazardous animal feeds and the emergence of genetically modified crops and foods – have further sustained the anxiety over the issue of the environment in international affairs. This appraisal recognizes for international politics the validity of the “Butterfly effect” model that underpins Chaos Theory as a constituent part of a new paradigm to address the complexity of interactions on the international stage – where the outcomes of distant or secondary episodes cannot be neglected for their eventual impact on the interconnected character of the global arena.

The acceptance that environmental considerations have to be built into development strategies at the earliest possible stage to prevent economic deterioration was emphasised by

the United Nations Conference on the environment in Rio de Janeiro in 1992. Its core argument referred to the Environment and Development and stressed the need to ensure the development of the poorest countries as a corollary of the best guarantee of safeguarding the environment.

The premise that underscored the renewed awareness towards the environment was that one dimension could not be separated from the other. Poverty and under-development are causes and consequences of a degradation of the environment across the globe - with issues ranging from demographic growth, increasing pressures on scarce resources and deforestation for energy - while industrial processes that neglect or destroy the local environment and natural habitat add to inequalities. The global equation of supply and demand has already moved the environment towards a higher plane of consciousness.

This recognition in the post-1945 world of the abuse of the environment is not new and the link between the environment and political discourses increasingly emerged during the late 1960s and early 1970s. Groups of activists emerged to publicise the harm that was being done to the Earth by unbridled industrialization and to press for a reduction of the waste of modern societies. Some within these groups went as far as rejecting industrial society altogether arguing instead for return to more primitive land-base existences. One of the first post-war instances, when alarm bells rang over the environment occurred in 1953 towards the Chisso chemical company in Japan that resorted as a matter of course to dump its waste into the sea at Minimata Bay. Its industrial practices had very serious effects on the health and livelihood of local fishermen as the waste contained highly toxic mercury compounds.

Growing reservations for the state of the planet and its living habitats mainly followed the rapid rates of economic and industrial growth achieved in the post-war years in the United States from the 1950s to the early 1960s. Contrary to earlier expectations, at wars end the US economy did not go into a post-war collapse with the large-scale national demobilisation. In fact the US reconversion to a peacetime economy did not bring ruin nor did employment drop, but rather set the nation on the road to unprecedented prosperity so that fifteen years after the end of the war the economic and social contrasts could not have been greater. By the early 1960s, US national economic evaluations contended that the country had gone almost as far in terms of economic growth, discovery, production, prosperity and social and geographic upheavals as in the entire 169 years that preceded 1945.

Equally in Western Europe the post-war years were characterized by the so-called "economic miracle", when parts of the region rapidly regained a growing degree of industrial prosperity and economic affluence following the destruction of the war. Greenpeace

emerged around this period of fast-paced growth but with a focus that initially looked to the earlier political activism of the late 1940s and 1950s against military forces. It was a US-Canadian protest group against nuclear tests in the Aleutian Islands near Alaska and whose slogan was: "We want a peace and we want to make it a green one". Movements in favour of the environment later assumed a more established base in political dialogue with the rise of Green Parties – that focused on the hazards that industrial or military-oriented activities presented for human life – during the 1970s and especially in the 1980s, when public opinions and later also governments in Western Europe and North America, began to take the environment more seriously as more emerged about the extent of the damage done to its various parts including to living species with some, like the blue whale or the tiger, already nearing extinction.

The 1972 United Nations Conference on the Environment in Stockholm marked the initial recognition of the importance of the environment at an international level. Importantly, during the Cold War environmental considerations were mainly influenced by nuclear weapons with a concern to avert the potentially devastating and long lasting effects that nuclear radiation would have on the environment, with a destruction of the global eco-system and the emergence of a so-called "Nuclear winter".

"Our Common Future", the 1983 report of the UN-sponsored "World Commission on Environment and Development" extended this international acknowledgment. It stressed sustainable economic development and pointed to the importance of the environment for global stability and prosperity. The core of the study highlighted a series of considerations that could emerge as a challenge for the future for the planet, highlighting the growth in world population, the finite character of food and energy resources, global warming and the unequal patterns of consumption between rich and poor countries. However, despite a relevant recognition towards the environment from the late seventies and early eighties, with issues of population growth in less developed countries and the unequal distribution of global economic resources, the overall dimension did not receive a sustained acknowledgment in high political debates or was confined to the domain of highly scientific communities and experts.

While, occasionally, serious accidents occurred and attracted publicity for their direct impact on human wellbeing and the environment, nevertheless these occurrences did not detract from the sustained performance of specific industrial activities designed to satisfy the rising demands of consumer-orientated societies, in spite of the evident potential risks they continued to harbour. One of these failures was a leak from a chemical plant; near Seveso in northern Italy in 1976, spraying around two tons of highly toxic dioxin gas over

the surrounding area that caused devastating consequences to the fauna and flora and ill effects for the local populations.

This behaviour prevailed even when the consequences of accidents proved to be quite serious, as at the Windscale nuclear power plant in the United Kingdom - renamed Sellafield in the wake of Britain's worst ever nuclear accident in 1957 and where problems have continued - or assumed critical proportions as at the Three Mile Island nuclear power plant at Harrisburg in the USA in 1979 - when the sudden temperature rise of the radioactive fuel risked a meltdown of the reactor. These severe industrial incidents, that also included the explosion of a chemical plant at Bhopal in India 1984, failed to generate enough momentum to raise the environment to a high-political international consideration.

Repeated instances of environmental degradation in various parts of the globe, including the large-scale marine pollution from oil tankers, spurred pro-environmental groups to attempt to change national political positions with various approaches, from the nuclear issue with a mobilization of public opinions in various Western democracies against its industrial and military dimensions symbolized by the high profile "Nuclear Power, No Thanks" campaign slogan of the seventies and eighties - to campaigns for conservation of wildlife with the ban on the fur and ivory trades.

Yet for all their efforts, during the Cold War, Green Movements across Western Europe never fully managed to seize the high ground of political discourse. Their arguments were met with responses ranging from polite sympathy to outright indifference. In effect ill Western Europe up to the mid-1980s arguments in favour of the environment were seen, at best, as a possible distraction in providing a common front by the Western Alliance to the Soviet threat or, in a more sinister light, as a covert attempt to undermine the Western resolve in the security sphere, given the strong opposition they embodied to the nuclear component of the NATO strategy.

The low political prioritisation of environmental concern allowed France, for example, to sustain its nuclear power programme from the 1960s - and especially following the first oil crisis of 1973 - to provide for its electricity demand, when energy conservation prompted the international community towards a search for alternatives sources. Similarly, across the Warsaw Pact region from East Germany to the Soviet Union, environmental concerns were also disregarded in favour of national economic targets of higher output and performance. Thus the natural resources of countryside forests, rivers and clean air were all sacrificed to the imperative needs of planning and growth.

A dramatic global reappraisal of the importance of the environment however occurred following the April 1986 fire at the Chernobyl nuclear power station in the Ukraine.

Chernobyl represents an undisputed milestone in the global politics of the environment. It was highly influential in the international change of outlook towards the environment, jolting the world community into recognizing that this was a dimension that did not respect either boundaries or ideologies.

The impact caused by the explosion of one of the nuclear reactors at the Ukrainian plant went beyond the loss of lives and regional pollution and contamination. It meant that virtually the whole of Europe suffered the unprecedented effects of nuclear pollution from a catastrophic distant industrial failure, as the fire at the Ukrainian plant also contaminated a great part of Europe with radioactive fall-out, resulting from the cloud of dust and ashes, swept into the atmosphere. While the immediate consequence in the European Community was that restrictions were imposed on agriculture – with a temporary ban on the sale of animal foodstuffs in many countries as levels of radioactivity were above normal in grazing livestock and reindeers and on some produce – a greater environmental awareness emerged across the world community by the late 1980s.

The widespread international criticism of the Soviet Union's secrecy and its slow reaction to the Chernobyl disaster – the accident was admitted only after abnormally high radiation levels were detected first in Sweden and then in the rest of Western Europe also spurred Moscow towards greater openness in discussions of environmental issues and to acknowledge the necessity to focus on issues of common concern. Moscow's initial attempts in concealing and in minimising the effects of the incident and the fact news of Chernobyl came first from the West rather than from the Soviet Union made President Gorbachev's talk of "glasnost", or transparency in political actions, ring hollow though, as it emerged later, Moscow's reticence towards openness hinged on the fact that the Soviet government was concerned to avoid mass panic. Gorbachev himself later admitted in relation to Chernobyl that "this event shook us immensely" and that "it was in fact a turning point" in terms of the development of greater openness.

By the late 1980s, with the realization that the time was running out for the environment, the international outlook experienced notable modification in perception. In a spirit of openness that also extended to the environment in September 1988 Soviet Foreign Minister Eduard Schevarnadze declared to the General Assembly of the United Nations in New York that "the growing physical destruction of our planet is the verdict against the existing divisions of the world" and that "the traditional view of national and universal security based primarily on military means of defence is now totally obsolete and must be urgently revised".

A greater acknowledgement of the risks that neglecting the environment entailed also extended to Western Europe where in Britain attitudes towards the environment gained

greater substance at an official level. Prime Minister Thatcher, mirroring the Soviet concern in a speech to the Royal Society, warned of the increasing dangers for the environment from the pace of scientific and technological advances and demographic growth, declaring that “with all these enormous changes concentrated into such a short period of time we have unwittingly begun a massive experiment with the system of this planet itself”.

The political momentum towards the environment was maintained across Western Europe from the early 1990s following the end of the division of Europe. The entire expanse of the former Warsaw Pact was revealed as an environmental disaster zone as evidence of early five decades of abject neglect of the environment were uncovered in the Eastern half of the Continent. The fall of communist governments in Eastern Europe and the Soviet Union exposed a series of serious ecological problems. In Germany's regained eastern provinces 70 per cent of energy requirements were met by burning brown coal, which produced noxious fumes, including sulphur dioxide pollution. Industrial effluents heavily polluted the Black Sea; acid rain had caused vast areas of forest to die and deforestation was a major a problem. Much of the available water was unfit for drinking with estimates that over 60 per cent of the region's rivers were heavily polluted by mining wastes, nitrates, manure and oil; an over-intensive use of fertilisers had damaged the soil; many vegetables grown in polluted areas contained metal deposits and there were severe health problems for populations in some areas of Central Europe.

The pronounced character of popular awareness and engagement at community and local levels in favour of the environment meant that the German Green movement reached a position of power joining, as coalition partner to the ruling Social Democratic Party, the Federal Government following the general elections of September 1998 and since then have consistently argued for a complete termination of the country's nuclear power. This new attitude towards the environment also influenced French politics, less responsive to environmental concerns, but where Green Party candidates succeeded in attracting a percentage of the electorate at various electoral consultations.

Since part of the Mediterranean region belongs to Europe environmental considerations have also been directed towards the Mediterranean, reflecting recognition of the plurality of origins of transnational dimensions of instability on Europe peripheries. However a Mediterranean appraisal was accepted as a priority requiring a concerted political dynamism from all littoral states even before the end of the Cold War, in light of the unique geography of this region and its corresponding high rates of exploitation.

The Mediterranean in fact for many years has become a sea under siege from each of its peripheral states that carelessly exploits its coastlines and the local marine environment for the

greatest advantage of the national economy. The Mediterranean has been defined as one of the Regional Seas by the United Nations, together with the Baltic, the Caribbean and the North Sea. The Mediterranean, however, is unlike any other seas; it is effectively an enclosed mass of water with minimal tides and little opportunity of regeneration. It only reaches significant depth in some sector with over 5,000 meters near Greece, in the area of south of the Peloponnesian region.

It takes between 80 and 100 years for the Mediterranean to renew its waters. Because of its high rates of evaporation and slow rate of water renewal the Mediterranean is particularly vulnerable to pollution, the pollutants tending to accumulate without degrading and this is precisely the leading threat that the Mediterranean faces all along its coastlines. Furthermore around 500 rivers from all parts of the region including the Ebro, the Po and the Rhone - each one being the waterway of a highly industrial area of Europe discharge large quantity of polluted effluents into the sea.

The highly developed character of interactions in countries in the Mediterranean area - where the greatest concentration of urban and industrial centres has occurred along the littoral - and an over - reliance on the sea for economic purposes have been instrumental in maintaining the alarm for the future survival of the sea and for the prosperity of the region. This concern stems from studies going back to the early 1970s when it was estimated that anyone who swam in the Mediterranean in the summer had a one-in-seven chance of getting a disease from viruses given the untreated sewage in the sea, in addition to a joint report of the World Bank and the European Investment Bank in 1990 that further stressed this serious, reality. The report emphasized that nearly 80 per cent of the total fish capacity of the Mediterranean has been destroyed by pollution and over-exploitation and the Mediterranean basin is now a net importer of fish. The problem of marine pollution has remained particularly severe in the tourist areas of the Adriatic region, where the combination of sewage and chemicals affect oxygen supply in the water and cause the formation of thick algae that affect the sea life.

Moreover the Mediterranean represents one of the world's leading maritime sea-lanes for international exchanges within its region and beyond, by oil-carrying super tankers, cargo ships, and fishing fleets and an area of transit of naval forces of several countries. Dumping of effluents by ships cleaning their engines in international waters, though forbidden, adds to pollution levels of the sea and impacts on the marine life of coastal states. Despite several initiatives by various littoral states to discuss pollution issues during the last two decades, the resolution of environmental problems in the region is hampered by a lack of political consensus, given that the root cause of anxieties often directly affect national prerogatives of economic activity or industrialization.

The concentration of industrial and human activities bordering the sea on the Northern shores and the rapid rates of demographic growth on southern shores have led to an over-reliance and exploitation on the marine environment of the Mediterranean. The urbanization of coastline currently poses the greatest threat for the Mediterranean. Evidence of the relentless nature of this trend throughout History emerges from the fact that while in the Sixteenth century only three cities in the entire Mediterranean region reached over 100,000 inhabitants, nowadays there are more than 100 urban centres with over 100,000 people. This regional demographic progression points to estimates by 2025 of around 350 million people will be living in countries in the Mediterranean region and in some of these countries mostly on the coastlines.

The overwhelming growth of the tourist industry over the last 40 years has provided the most prominent impetus for the rapid development of the Mediterranean. Over 100 million visitors from around the globe annually head for Mediterranean destinations, adding to the strains of the region in terms of coastal pollution and this total is expected to rise progressively in the next decades. Tourism has been welcomed as a source of foreign revenues for national economies; though the phenomenon and the growth mass tourism have not been limited to the European part of the Mediterranean. Concentrations of hotels, residential accommodations and large-scale tourist resorts with beaches and marinas, have emerged on either shores where there were once only unspoilt coastlines or small fishing villages, often transforming the landscapes of the Mediterranean region beyond recognition.

The dynamic character of the tourism industry has been the product of the emergence of mass travel through the upsurge in charter flights and package holidays; these have ensured a democratisation of travel by lowering travel costs and making regions of the globe more accessible. They have transformed the onetime pursuit of distant travel of a minority within society into the enjoyment of the majority. However this development has caused an adverse impact on local environments in terms of rising levels of coastal pollution, destruction of natural habitats and of living organisms. Furthermore, in some countries tourist-related developments have added pressure on scarce local resources - notably water - or also provoked a distortion of economic activity, directing most investments towards the tourist sector, with the result that, as in Morocco, poverty and low living standards contrast with areas displaying levels of affluence and comfort that are far removed from the everyday living standards enjoyed by the vast majority of populations.

Tourism as an economic activity raises a fundamental consideration in the context of the environment in international politics that extends beyond the parameters of the issue to the plurality of a nation's economic decisions. This relates to the inherent political choice

between a careful management of the environment for international considerations and its exploitation for national self-interests. In other words, policies or decisions that concern the environment always embody a strong political character for they impact upon the sovereignty of states. As a consequence international debates on environmental politics usually reflect a lack of consensus. They confront industrialized countries with less developed ones over the relative importance of this dimension and the merits of the exploitation of natural resources under their respective jurisdiction.

The political aspect of the environment surfaces sharply since for most states the weight of national priorities will usually overshadows critical foreign arguments or predictions of potential disasters or long-term doom. Some states are not prepared to sacrifice their attainment of higher levels of industrial development or have no intention to fail to equate the economic development of industrialised countries for imperatives of global well-being. Equally, cultural or humanitarian evaluations in respect of the environment find little response in their policy-making. Moreover industrialized countries, that nowadays press for restraint in economic developments in favour of the environment, are perceived by less industrial states actually to have been and to continue to be the leading agents in its contemporary degradation. These countries have already exploited or destroyed vast areas of the environment for their own national benefit of higher growth without any of the considerations for moderation that they are now advocating.

This contrasting vision of the environment emerged at the 1992 UN-sponsored Rio Summit, convened to focus attention on global environmental deterioration. Similar sentiments were also expressed at the subsequent Kyoto Climate Change Summit in 1997 when strongest reticence to enact long-term policies in deference to the environment came from the USA. The proposed 20 per cent reduction of carbon dioxide emissions from all states to 1990 levels by 2010 to prevent a higher incidence of global warming and climate change was resisted by the USA. For Washington the measures for lower pollution ceilings would impact adversely on economic activities and living standards by imposing higher costs on industries and consumers in an automotive-based economy and contribute to a lowering of US Gross National Product.

Severe risks of environmental degradation have also been acknowledged for the Mediterranean, with the implementation of specific measures in parts of the region, ranging from the monitoring of marine pollution levels and limits on economic development to the conservation of coastal areas, natural habitats and species. Yet despite various initiatives during the last two decades by states in the region of the Mediterranean, a lack of political consensus has often hampered the resolution of problems, given that the root causes often

directly affect the national prerogatives of industrialization. A regional dialogue on the environment in the Mediterranean is often a casualty of tensions for misunderstandings or divergences of political vision between the parties over the priorities ascribed to specific national activities; the nature of specific industrial policies or levels of consumption often provide differing grounds of concern *vis-a-vis* the environment with the consequence that region-wide political initiatives on this subject do not always command substantial support. For states on the Southern shores, misgivings also extend to the sustained reliance on nuclear materials for an industrial context by European states, and to the presence of nuclear-powered vessels and carrying nuclear weapons across the Mediterranean that could affect the entire area in the event of an accident. This nuclear issue remains a contentious one and, for Western Europe, it is linked to other issues affecting European security beyond the Mediterranean region.

In the Mediterranean region there is however one environmental dimension over which there is less disagreement for its significance and that has already emerged in other parts of the international stage as source of controversy: this is the geopolitical dimension of water resources. The most plentiful of commodities in Europe and including also in parts of Mediterranean Europe, water is, nevertheless, one of the scarcest resources in other parts of the Mediterranean region and in its proximity. This contrast assumes even more significance in light of the dynamics of demography across the two shores. Water represents the central feature of the Mediterranean region – in fact the region's name originates from the identification in Ancient times of the sea the area at the centre of known lands. Nowadays, as in the past the sea not only remains a link for interchanges and communications but also further represents the most dynamic interface between environmental and political considerations for the Mediterranean region.

Water resources have an important dimension across the region stretching from North Africa to the Middle East and the Arab World where, cumulatively, high rates of demographic growth and a high rate of urbanisation further accentuate the disparity between abundance and relative scarcity across the two shores. Water has been identified as a cause of international dissention because of its shared and uneven distribution across regions, especially when the consequences of specific actions are seen to affect the available flow elsewhere in the region. Moreover in this geographical perimeter political interactions at times provide a background of tensions. This reality has led to the sobering observation that “long after oil runs out, water is likely to cause wars, cement peace, and make and break empires and alliances in the region, as it has for thousands of years”. For all countries in this region the opportunity cost is very high, water has gained a high value from the fact that

water consumption uses the majority of total available resources. The persistent water deficit for population on the southern shores of the Mediterranean periphery is also in essence the result of a threefold combination of factors: poor distribution, inappropriate allocations and wastage.

In the regional context of demand for water consumption, agriculture continues to absorb the greater proportion of available water resources. The rural sector in most countries requires substantial quantities of water to ensure the cultivation of commodities for the domestic economy given of high rates of evaporation across the region. This approach causes urban areas to experience water shortages or daily rations, when the alternative could be a policy that enhance urban consumption. Consequently water-planning policies represent a political and environmental decision as the outcome may imply a steady and expensive reliance on imports of foreign commodities for national food requirements.

The objective underlying a water-intensive approach to agriculture is often to reduce external dependency of basic foodstuffs for internal security reasons and to attain a basic level of self-reliance. The aim of this policy therefore may be of a political or social nature from national security to the support an agricultural community – or the objective could be to seek to reduce urban migration from rural areas. This use of water was an approach that probably reached its most successful level in Saudi Arabia that until recently ranked as one of the world's leading exporter of grain – an accomplishment made more notable by the harshness of the country's geography and climate but this strategy that was achieved at a substantial cost in terms of the intensive exploitation of its underground water table, leading in recent years to the adoption of a more balanced use of water resources and to a limited imports of grain. An earnest consideration for domestic agricultural output has equally been the rationale underpinning Egypt's focus for several decades on the waters of the Nile as a priority of strategic importance in the formulation of the country's domestic and foreign policy. Any outcome that influences or interferes with the flow is equated to a *casus belli* in Cairo.

At present three areas in the Mediterranean region stand out in respect to the most conflictual character of dynamics on the water issue. Existing relations have been described as volatile in the context of water between Israel and its neighbours especially since 1967 in the Jordan valley; in Africa the Nile waters are a bone of contention between Egypt, Sudan and Ethiopia and water is also disputed in the Tigris-Euphrates region – encompassing Turkey, Iraq and Syria. In all these regions the politics of water exploitation for agriculture, the heaviest consumer of water, for urban population needs or even for hydroelectric purposes – may generate conflicts, as some states may seek to use existing surface or

underground water resources in ways that may affect total available water to other parties in a region or may be perceived as disproportionate. The reality of water scarcity across various regions has meant that water resources have been identified as a challenge to the stability of the Mediterranean. For over a decade there have been arguments that the next conflict in the Middle East will not be motivated by political factors of military supremacy or territorial control but over the availability and control of adequate water supplies for national populations. Already Boutros Boutros-Ghali in 1987, at the time Egypt's Minister of Foreign Affairs, declared "the next war in our region will be over the waters of the Nile, not over politics".

Water equally provides a litigious ground in the Middle East rivalry post-1948. The Syrian and Jordan intentions in 1967 to alter the course of the Jordan river, as part of a sustained Arab refusal to accept the existence of the state of Israel, was one of the causes that prompted Israel to resort to military force. With the post-1967 extension of its borders water has become an increasingly contentious subject for Israel, as it benefits from water resources from disputed parts of the region. In fact by seizing the Golan Heights from Syria, Israel extended its control over new underground reservoirs, including also water streams that flow into the Sea of Galilee, Israel's largest freshwater reservoir. Since 1967 part of the water table that serves to supply Israel's population also serves Jordan, the Gaza strip - where the shortfall is particularly severe - and the occupied areas of the West Bank where, following the Oslo Accords, the Palestinian Authority is gradually gaining a degree of autonomy.

The strategic significance of Golan region to Israel's security is thus enhanced by the water potential of area and an eventual return of the plateau to Syria - under consideration as part of a comprehensive Peace Settlement - would not only remove the security buffer that at present it affords the state of Israel but moreover would increase the strategic value of water for the nation by reducing Israel's control over its total water resources. From the 1970s but especially from the 1980s Israel has faced an upsurge in water demand, resulting from an official stance that welcomed Jewish immigration from the former Soviet Union and from Ethiopia. This Israeli policy contributed to a controversial extension of its settlement programme in the West Bank and heightened tensions with Palestinians communities on the issue of water as the harshness of the climate meant an increased reliance on underground water reservoirs, lowering the water table for neighbouring parties in the region. Thus in the overall Middle East peace process, the issue of water figures as part of discussions for the West Bank and Gaza, even though this dimension receives less publicity in negotiations compared with the more contentions tense aspects of relations in the region.

The conflictual feature of water also emerges further East in the context of the Tigris and Euphrates basin, where strained relations prevail among all riparian states: Turkey – where these two great rivers originate – Syria, Iraq and Iran on their joint estuary. Water resources are shared across the region with hydroelectric programmes and irrigation plans based on these rivers flows. Serious disagreements arose between Syria and Iraq in 1975 when Damascus sought to use the common Euphrates water to fill a reservoir, causing the flow for Iraq to be reduced by a quarter. The consequence was domestic unrest inside Iraq as less water reached its countryside areas. This occurrence provoked troop movements by Baghdad with the threat to bomb the offending dam unless Syria complied in restoring the flow of the Euphrates down to the Persian Gulf; only mediation by Saudi Arabia prevented the outbreak of armed conflict.

The Tigris and the Euphrates rivers represent for the governments of Ankara and Baghdad a pivotal asset in the development of their respective countries. Turkey has embarked on an accelerated industrial programme based on the headwaters of the Tigris and Euphrates rivers. A programme of investments in canals and dams has also been undertaken in Iraq by Saddam Hussein to control the rivers' flows to provide irrigation to various areas and to increase communications within the country. The irrigation and engineering schemes envisaged in Ankara through the harnessing of its indigenous water power present immense agricultural and hydroelectric benefits for Turkey, while Syria and Iraq are threatened by fertilisers, pesticides and salts that are transported downstream and relations with Ankara have been strained since Turkey completed the Ataturk dam on the Euphrates river in 1990.

In the Turkish authorities' vision of a modern state, the vast *Guneydogu Anadolu Projesi* or *GAP hydroelectric programme* begun in 1965 in the province of Anatolia in the east of the country – by far the largest of these project in the entire area of the two rivers with plans for over twenty-five dams to irrigate millions of hectares previously devoted to subsistence agriculture by small farmers – is designed to develop the country by increasing the nation's energy supply and grow more food, including for export, transforming the south-eastern part of Anatolia into the bread basket of Turkey.

This grandiose and ambitious investment is expected to affect dramatically the lives of around five and a half million inhabitants across a wide area and irrevocably destroy parts of the country's ancient cultural inheritance. One dam, the Ilisu dam, currently being built on the river Tigris by a consortium of multinationals and intended to increase Turkey's energy output will force the displacement of an estimated 25,000 Kurds out of their homes and flood the medieval town of Hasankeyf internationally recognized as a site of important archaeological remains and one of the epitomes of Kurdish culture. Detractors have argued

that the new dam will also deprive other riparian states downstream of vital seasonal floods on which ecosystems and agriculture depend, while its reservoir might pose new health hazards; it would heighten the risk of regional waterborne diseases, like malaria, or even more seriously become a toxic pond with a concentration of sewage and chemical wastes.

Nevertheless these considerations do not bear heavily on Turkey's overall programme, especially as the regions concerned have a majority Kurdish population against whom Ankara has resisted any claim for a separate homeland inside a part of Turkey and where its armed exponents, from the Kurdish Workers Party in support of that cause, have forced Ankara to be engaged in an internal military struggle for a prolonged period of time. The GAP enterprise has therefore also been perceived to provide a *de facto* means for the Turkish government to integrate the majority of Kurds into the core of the Turkish state and attenuate separatist influences in the region that have spread further afield, often with violence. Consequently requests for a reduction in the scale of the project by the international community for its human and environmental repercussions have been also received with indifference at an official level in Ankara.

This development moreover reveals the contradictory behaviour prevailing on environmental arguments in international politics; while Western governments express serious reservations over projects that fail to embody the concept of sustainable development for the environment, as is the case of the GAP for the Tigris and Euphrates region, Western companies with official backing from their respective governments have not been reticent in providing technical assistance and expertise for the realization of this enterprise. The Turkish engineering project has created a widespread disquiet for the stability of the entire region, as it will give Turkey primary control over the flow of water from the two rivers. This is an occurrence that until now has not been attempted by any state in the region and presents Ankara with a potentially crucial asset to influence regional dynamics - made more disturbing by its Western allegiance. This venture may assume a significant profile and may become the motive for regional conflicts. The predicament enhances arguments of the high value of water in political interactions, defining it as the "Blue Gold" and supplanting oil - the "Black Gold" - on the international stage.

Instabilities and tensions arising for scarce water resources are further compounded by demographic factors; they may be often providing an additional dimension in the politics of water at a global level. Increasing rate of population in diverse regions on the globe within the context of dwindling fresh water resources raise the prospect of competition for an armed conflict over shared water resources. Each year, worldwide, millions of people leave

the countryside to escape areas where water is scarce to pour into urban centres where water resources are also at a premium, placing additional stress on existing economic and social resources. Demographic considerations in the context of water also apply in a significant measure to the countries sharing the Tigris-Euphrates basin. All four countries face sustained rates of demographic growth and water therefore represents a prime commodity for their continued stability.

For the Southern Mediterranean, this demographic dimension is also of relevance. The urban coastal areas from Casablanca to Cairo have the highest concentrations of national populations and often rely, on inadequate infrastructures. The forced rural migrations to cities – caused by an extension of desertification and poor agricultural results or as in Algeria by political events – have contributed to more difficult living standards. Mediterranean-rim countries on the southern shores and countries in the Middle East are seen to experience a fall in annual per capita disposable water year-on-year and already exploitation of underground water leads to higher salinity in the remaining pool. On present trends, estimates for water from the Maghreb to the Middle East indicate that during the first decade of the new century it will be increasingly difficult for these regions to meet domestic requirements.

The population of the Mediterranean region is forecast to rise in the next decades with the majority to be found on the southern shores and water resources are expected to come under particular stress due to a projected growing regional clash between population and available economic resources. The valuable character of water as a commodity for parts of the Mediterranean is also the result of domestic policies. Regional attempts at rapid industrialization or a high use of fertilizers often lead to a further erosion of the available water potential. In this respect, a policy that would envisage pricing water would prove for governments and for regional national stability as dangerous as an abolition of subsidies on certain commodities. In the Mediterranean attempts to address the dimension of water and other environmental issues at a regional level have so far failed to yield any positive results precisely because of diverging political outlooks. This has left the international stage, and above all the European Union, with a problematic dimension in the ambit of stability and security.

The globalisation of international relations from politics to culture has completely dissolved the onetime Cold War divisions including in policy-making endeavours. This reality has meant that across the European Union a greater awareness has emerged in relation to transnational and peripheral dimensions of instability. Problems on the environment, like population growth, climate change and water scarcity are like snowballs

rolling down a steep slope. The challenge international society faces is to stop them before they become avalanches threatening the survival of the human race.

Yet on the environment only actions that are collective in scope will ensure that efforts are not wasted and that natural resources or habitats are not spoilt. The unitary character of the environment dictates this approach since repercussions of industrial activities or failures go beyond the confines of national states. Importantly the environment will only assume a consistent profile when all dimensions that cause anxiety in respective countries are acknowledged. High on this agenda, at the dawn of the Twenty-first century, no longer stands the challenge of the control of the Black Gold that made the modern age possible, but how to ensure the collective management of the Blue Gold. It is a challenge of planetary magnitude as nowadays already several regions of the globe endure severe shortages or inadequate supplies and clean water represents a luxury in the daily lives of over one billion people in urban and rural areas.

To think globally and to act locally should be the approach on environmental issues in international politics. This reality requires the development of a new radical policy to encompass the global character of interactions that goes beyond the prevailing concept of acquired rights over natural resources. This paradigm should uphold for international society a transnational outlook in environmental matters with a notion of limited territorial sovereignty over shared regional or global resources from rivers, forests, seas and the atmosphere and for a notion of a reasonable use of these common resources. Industrialized countries, that nowadays seek to push the environment onto a higher plane of international awareness on the global agenda, should initially set the example of a greater environmental respect in their national activities and then, with resource transfers and technological cooperation, address various aspects of this issue.

Economic development and progress in this century will be judged no longer on the basis of output, wealth creation or GDP per capita, but on actions that promote sustainable economic development and enhance the quality of life for people. Environmental changes currently stand as one of the variables on the equation for international security and stability. The challenge nowadays for policy-makers is to anticipate the shape of things to come at a time of unprecedented change and to provide a framework for action before events transform scenarios into political reality. No one can know the future but, often, enough is already known to allow the elaboration of plausible scenarios of events in the ambit of international politics and security on the basis of current trends and present understanding of global phenomena.

Security Cooperation in the Mediterranean: Vision from South*

Mohamed Kadry Said

Responsável pela Unidade de Estudos Militares do Centro Al-Ahram de Estudos Políticos e Estratégicos, Cairo, Egipto

Resumo

O projecto de cooperação Euro-Mediterrânico baseado na Declaração de Barcelona em 1995 foi o culminar de um importante conjunto de acontecimentos, incluindo o processo de paz no Médio Oriente e a Guerra do Golfo em 1999. Os países do Sul manifestam uma preocupação maior em relação aos conflitos territoriais e aos desequilíbrios estratégicos entre Israel e países vizinhos enquanto factores de perturbação no domínio da segurança cooperativa no Mediterrâneo.

A percepção sobre as novas políticas de defesa da União Europeia, as novas estratégias da NATO e a ameaça comum das Armas de Destruição Massiva e dos Mísseis Balísticos representam desafios adicionais à cooperação regional.

Uma perspectiva de cooperação euro-mediterrânica incluirá sempre uma dimensão de resolução de conflitos, a assinatura e implementação de uma Carta de Segurança e cooperação no domínio marítimo.

Uma perspectiva na longa duração terá que contemplar questões como sobrevivência alimentar, recursos hídricos, segurança ambiental e energia.

O desenvolvimento da segurança cooperativa para o Mediterrâneo requer a redefinição de prioridades no que respeita à resolução da situação no Médio Oriente, no sentido da construção de um ambiente político mais estável na região.

Abstract

The Euro-Mediterranean cooperation project based on the Barcelona Declaration in 1995 was a culmination of a number of important events including the peace process in the Middle East and the Gulf War of 1999. Southern countries give more weight for territorial conflicts and strategic imbalance between Israel and its neighbors and between North and South as important challenges facing security cooperation in the Mediterranean. Perceptions on EU new defense policies, NATO new strategies and the common threat of Weapons of Mass Destruction and Ballistic Missiles represent additional challenges for cooperation. Short-term cooperation perspective in the Euro-Mediterranean includes resolution of regional conflicts, signing and implementation of the security Charter and maritime cooperation. Long term vision focuses on survival issues like food, water, environmental security and energy. Current cooperation activities extend to different security dialogue forums between North and South, peacekeeping and joint military exercise regularly staged in the Mediterranean. Boosting security cooperation in the Mediterranean requires redefining of priorities towards solving current crisis in the Middle East to pave the way for more stable political environment in the region.

* Intervenção proferida no âmbito da Conferência "Portugal e o Mediterrâneo", Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Março de 2001.

1. Introduction

The Euro-Mediterranean cooperation project based on the Barcelona Declaration in 1995 was a culmination of a number of important events and deep transformations in the Mediterranean region. Taking the end of the Cold War in the background, we can concentrate on two historic events that left impact on the security environment of the Middle East and the Mediterranean.

The first event was the visit of the Egyptian President Anwar El-Sadat to Israel in 19 November 1979. The visit was a real revolution in the region's traditions and approaches for conflict resolution and a gigantic step of confidence building. It "broke the wall of distrust" and opened the door for the entire package of "peace making" methodologies to be tested in the area.

The second event was the Gulf War of 1991. The War demonstrated the immense possibilities of the South and North to work together to conquer a common threat. The war also revealed the multitude of social and security risks in the area, the proliferation level of Weapons of Mass Destruction (WMD) and ballistic missiles, and the urgent need to deal with the region's flashing points.

In search for stability, the Middle East has lived a long process of negotiations and political dialogue that led to the implementation of a series of peace agreements between Israel and its neighbours Egypt, Palestine authority and Jordan. The stabilization process was extended to the entire Mediterranean basin by the Barcelona conference in November 1995. The conference affirmed the indivisibility of the basin's security in a geopolitical sense, and the necessity to integrate the Mediterranean countries economically, and to pacify them through a system of cooperative security. The target is to work out a "Charter" for peace and stability with instruments for Partnership Building Measures (PBMs), Political Dialogue and Conflict Prevention policies and institutions.

Unfortunately, the Charter is waiting to gain approval by the dialogue members. Only a set of broad guidelines has been approved at the Stuttgart Summit in April 1999. The modest security cooperation scope embedded in the Barcelona process reflects in the first place the South suspicions and the challenges facing North-South relations in the field of security. The differences exist basically in the priorities, while the northern Mediterranean countries concentrate on information exchange, political dialogue and preventive diplomacy, the Southern countries see the priority on resolving old conflicts, ending the occupation of territories, and freeing the entire Mediterranean

region from Weapons of Mass Destruction. The South also shows major interest in narrowing the large economic gap between the two shores of the Mediterranean. In fact, it was difficult to put the Charter on the agenda of the last Marseille conference while the Israelis and the Palestinians are engaged in wild violence confrontations.

This Paper demonstrates the Vision of the Southern Mediterranean Countries on the issues of security cooperation in the Mediterranean, challenges and future trends. It ends with policy recommendations on what Europe and the US can do to enhance cooperation and surmount the current crisis facing the Middle East peace process.

2. Challenges facing security cooperation in the Mediterranean

The major challenge confronting the Mediterranean has been the economic and military disparity between the North and the South. A significant impediment to any cooperative security in the Mediterranean is the asymmetric level of institutionalisation and cohesion: integration among Northern EU members and disintegration and fragmentation among the 12 countries of the Southern and Eastern Mediterranean. In fact we have two points of view for the reasons behind the lack of security cooperation in the Mediterranean, one of the northern countries and the other of the southern countries.

The North Point of View

The northern countries see the challenges facing security cooperation with the South as mostly internal, such as:

- Lack of regional integration
- Domestic instability
- Authoritarian regimes and lack of legitimacy
- Presence of ethno-religious tensions
- Lack of democracy
- Population explosion
- WMD and Ballistic Missile threat perceptions

The South Point of View

The southern countries give more weight for the following challenges:

- Territorial conflicts mainly the Arab-Israeli one
- The strategic imbalance between Israel and its neighbours
- The strategic imbalance between North and South.
- Perceptions on Europe's new defence policies and the creation of Europe's ground (Eurofor) and maritime (Euomarfor) rapid deployment forces.
- The NATO strategy after Kosovo: more willing to use force outside the treaty area in internal crisis and without international mandate.
- Europe attitude to align with the US in building a regional Ballistic Missile Defence system.

Territorial issues are viewed in the Southern explanations as the central impediment to security cooperation in the Mediterranean. The main territorial conflict in the South Mediterranean region is the Arab-Israeli conflict. It is the conflict that has generated most of the Middle East wars during the post Second World War era, and it is likely to result in intense use of violence in the future. Most notably in the past two decades alone, the region witnessed two major wars in the Persian Gulf, invasion of Lebanon by Israel, and a number of territorial confrontations between North African countries.

There is also a strong perception, mainly among Arab political elite that the West is pursuing Middle Eastern and Mediterranean policies that favour Israel. These perceptions are derived from a declared American commitment to Israel superiority and the EU economic and human policies in the Euro-Mediterranean partnership. These perceptions have led most Southern Mediterranean intellectuals to conclude that Europe is not concerned with establishing a genuine security system in the Mediterranean, but mainly interested in creating institutions to monitor the South, and that Europe's security policies carry only little weight compared with its economic concerns. These perceptions were reinforced when Europe created the Eurofor and the Euomarfor without consultation with the southern governments.

3. Threat of WMD and Ballistic Missiles

Threat of WMD and ballistic missiles is generally portrayed in the West (Europe and the United States) as directed from South to North. This threat should in fact be treated as shared risk between South and North. It should be also seen from its future perspective not only in its present status. Defence against ballistic missiles is now a rising issue in the north-south security relations initiating a regional anti-missile defence project in Europe might raise security concerns among the southern Mediterranean countries when they really feel facing, in military terms, a “fortress Europe” and that their modest response capabilities are eroding. It is important that this issue be treated not only on transatlantic level but also on the Euro-Mediterranean one.

Fig. 1 and Fig. 2 show the results of a simulation study performed in the United States on how to accomplish population coverage in Europe against ballistic missiles threat. The simulation shows that Europe may need 100 anti-missile batteries to face only two Libyan missile batteries, [Ref. 4]. The NATO allies in south Europe with the exception of Turkey were previously uncomfortable with NATO and US counter-proliferation strategies, preferring political approaches rather than building counter systems. The change of Europe’s attitude regarding this issue would produce a clear split in the Euro-Mediterranean security domain.



Fig. 1
Coverage of Europe against North African missile threat (Libyan attack) using 100 autonomous batteries.

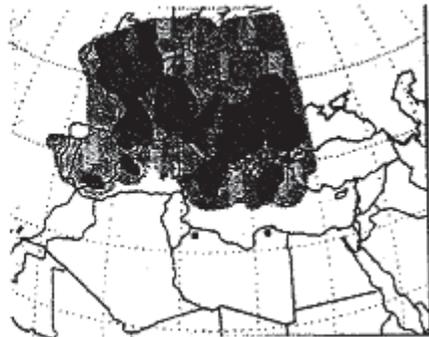


Fig. 2
Coverage of Europe against North African missile threat (Libyan attack) with only 9 interconnected batteries.

The special case of Israel, as the only country monopolizing nuclear capabilities in the southern and eastern Mediterranean is an important factor fuelling proliferation of other counter weapons in the region. Any suggested Confidence Building Measures in the area of WMD and ballistic missiles in the Mediterranean have to be symmetrical, creating not only obligations on the southern countries but also on the northern ones. In view of the above mentioned remarks the following recommendations are suggested:

- The nuclear countries including the United States should go ahead with the nuclear disarmament process.
- Implementation of a WMDFZ in the Middle East.
- Within the framework of the Euro-Med process, European countries should take effective actions to urge Israel sign the NPT treaty.
- Establishing cooperation agreements in the field of the peaceful use of nuclear energy between the EU and other Mediterranean countries.

To achieve a constrained regime of Ballistic Missiles in the Mediterranean, more global measures should be developed based on:

- Massive reduction of US and Russia arsenal of ballistic missiles.
- A global Ballistic Missile Regime should be studied taking into consideration other related issues like proliferation of missile defences, cruise missiles and sea-born missile systems.

4. The security agenda in the Mediterranean

The security agenda in the Mediterranean comprises “soft” and “hard” security issues. The soft issues are such as: energy security, water, food, environmental degradation, illegal migration and terrorism. On the “hard” security side one can refer to issues such as occupation of territories, the possession and proliferation of Mass Destruction Weapons and ballistic missiles.

4.1 Euro-Med Security Cooperation: Short Term Perspective up to 2010.

- Resolution of existing regional conflicts.
- Signing and implementation of the security Charter.
- Maritime cooperation in the Mediterranean such as:
 - Prevention of hazardous incidents of military nature at sea.
 - Cooperation in air and naval search and rescue operations.
 - Maritime Information Exchange
 - Cooperation against terrorism and smuggling at sea
 - Maritime Environment Protection
 - Maritime Peacekeeping Training
 - Creation of a Naval Crisis-Prevention Centre.
 - Establish the Euro-Mediterranean Maritime Agency (EMMA) to coordinate a cooperative security network in the Sea.
 - Institutionalising the nuclear weapon-free status of the Mediterranean Sea.
 - Limiting proliferation of Sea-borne guided long-range cruise missiles with conventional or unconventional warheads.
- Establishment of Mediterranean Centre for Strategic Studies.
- Joint peacekeeping operations.
- Participation in disaster relief and humanitarian emergency response missions.
- Communication “hotline”.
- Euro-Med Early Warning and Centre for Conflict Prevention.
- Cooperation in mine action activities.
- Europeans countries should provide more transparency on their military capabilities and intentions regarding circumstances for use of their military forces in the Mediterranean.
- NATO and its three nuclear powers should precise the conditions under which they would threaten or consider the use of nuclear weapons in the Mediterranean.

4.2 Euro-Med Security Cooperation: Long Term Perspective up to 2020.

By the year 2020 the population of the 12 dialogue countries in the South plus Libya will rise from 221 to 328 millions. By the same year, the countries would have exhausted

their oil reserves and have lost their oil income. By the year 2020 the following cooperation initiatives are foreseen, first negotiation of the sub-regional arms control agreements for the Maghreb, and the Middle East, Greece, Turkey and Cyprus and for the Balkans along the CFE model. Second, elimination of all destabilizing weapons systems (e.g. ballistic missiles and military space systems). Third, joint development of Regional seawater Desalination Projects. Fourth, long-term planning to deal with global environmental change, thus dealing with security and survival dilemma.

5. Current Security Cooperation Activities in the Mediterranean

Fortunately, security cooperation between the Euro-Mediterranean countries is not waiting for the Charter. During the 1990s, and even before the Barcelona Declaration, a number of initiatives were developed to establish a new model of North-South relations. Among these initiatives it is possible to recognize the following modes of security cooperation.

5.1 Security Dialogues with European institutions

The WEU Initiative

Since its beginning in 1992, WEU's Mediterranean dialogue has constituted a unique multilateral Euro-Mediterranean exchange in security and military matters. The WEU dialogue partners are the 10 WEU members and associate members plus Algeria, Morocco, Tunisia, Egypt, Israel, Jordan, and Mauritania. The dialogue is based on seven principles: regularity and stability, transparency, confidence-building, conflict prevention, sufficiency of the conventional armed forces, peaceful settlement of conflicts, and the non-proliferation of weapons of mass destruction. Some confidence building measures have been put forward in the frame of the WEU's dialogue initiative like the organized visit of the Mediterranean Dialogue countries to the Torrejon Satellite Centre and the Planning Cell in Brussel (May 1998).

The NATO Mediterranean Dialogue

On 25 February 1995, the NATO Council approved a document with recommendation to carry a Mediterranean dialogue with the aim to contribute to its security and

stability. The dialogue countries are NATO 19 members plus Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco, Tunisia and recently Algeria. Through dialogue and regular exchange of information it is hoped that Mediterranean partners can dispel any misunderstandings and misconceptions that may arise over the activities of NATO. NATO also can get better understanding of some security concerns and perspectives of the dialogue countries. Throughout the dialogue sessions, specific proposals were discussed and it was agreed to hold meeting twice a year with a specific agenda that included issues such as exchange of information and visits of army officers.

The NATO-Mediterranean initiative is sometimes criticized in the South by lacking a clear concept of Mediterranean security and being selective by including only seven countries leaving other actors like Syria, Lebanon and Libya. Some also see the NATO initiative as a process to contain the Islamic threat and monitor the possession of WMD and ballistic missiles by the southern Mediterranean states.

Mediterranean Forum for Dialogue and Cooperation

Started in Egypt in 1994 with the participation of France, Greece, Italy, Malta, Portugal, Spain, Algeria, Morocco, Tunisia, and Turkey. This forum continues as a tool for the Barcelona process.

NGOs

A dialogue among security experts from semi-official security institutions is complementing the official dialogue. Examples are: EuroMeSCo and STRADMED networks working in the areas of arms control, confidence building and conflict prevention and funded by the European Commission.

5.2 Peacekeeping operations

Peacekeeping operations are likely to be a major and fruitful area for Euro-Mediterranean cooperation. European countries have played a leading role in promoting peacekeeping activities in various conflicts, and south Mediterranean countries are actively expanding their peacekeeping roles. The contribution of Egyptian, Jordanian and Moroccan soldiers in IFOR and SFOR is clear evidence of the possibilities of North-South cooperation in peacekeeping missions.

5.3 Joint Military Exercises

Two famous examples of “Joint Military Exercises” are now regularly staged in the Mediterranean with the participation of countries from the North and the South:

The “Bright Star” series in which Egypt plays a central role since 1981 is now considered the largest joined exercise outside NATO. Conducted every two years, it presently involves 11 countries: US, Egypt, France, UK, Germany, Italy, Greece, Netherlands, Kuwait, Jordan, and United Arab Emirates. “Bright Star” staged in 1999 included nearly 75 000 troops involved on air, land and sea operations. In addition, certain humanitarian and disaster relief missions are performed, like, for instance, in “Bright Star 97” Egypt and UK had exercised a rescue operation for a large scale earthquake disaster in the city of Alexandria with losses assumed to reach ten thousand inhabitants. The Experience gained was demonstrated during the earthquake tragedy in Turkey, where Egypt and other Mediterranean countries provided help and solidarity.

The other example is the “Cleopatra” naval series started in 1988 with the participation of Egypt and France. Italy has joined the exercises in 1996. It includes joint planning, war games, lectures, debates, and seminars. Missions exercised are terrorism fighting, rescue operations, ship inspection and monitoring. The “Cleopatra” series can be considered as a mini Euro-Mediterranean military cooperation project that can be readily expanded to include other Euro-Med countries or to merge with other defence activities in the area. The last “Cleopatra” exercise was conducted in October 2000.

Bright Star Multilateral Joint Military Exercise Historical Development [Ref. 6]

NO.	Date	Countries	Troops
1	Summer 80	US-Egypt	Ground Forces
2	Summer 81	US-Egypt	Ground Forces
3	Summer 82	US-Egypt	Ground Forces
4	Summer 83	US-Egypt	Ground Forces
5	Summer 85	US-Egypt	Ground+Air Forces
6	Summer 87	US-Egypt	Ground+Air+Naval+Special Forces
7	Autumn 93	US-Egypt	Ground+Air+Naval+Special Forces
8	Autumn 95	US-Egypt-Britain-France-UAE	Ground+Air+Naval +Special Forces
9	Autumn 97	US-Egypt-Britain-France-UAE- -Italy-Kuwait	Ground+Air+Naval +Special Forces
10	Autumn 99	US-Egypt-Britain-France-UAE- -Italy-Kuwait-Germany-Greece- -Netherlands-Jordan	Ground+Air+Naval +Special Forces

6. Region in Transition: The Balance Sheet

Despite enormous difficulties and setbacks, the final balance sheet of the security environment in the eastern and southern Mediterranean is encouraging. In the framework of the Arab-Israeli conflict, Israel has signed two peace agreements; one with Egypt and the other with Jordan. Mauritania became in October 1999 the third Arabic country that has full diplomatic relations with Israel. The Israeli-Syrian negotiations have been resumed in December 1999 with hopes to reach an agreement. Although agreement has not been attained, the two sides were likely able to cross the difficulties in most of the sensitive issues including settlements, security arrangements and water. The complete withdrawal of Israel from the Golan Heights to the borders of 4 June 1967 including the northeast shores of Lake Tiberias still represents an obstacle.

On 24 of May 2000, Israel unilaterally ended its occupation of South Lebanon without negative security implications in the area. The United Nations supervised the

implementation of the Security Council Resolution 425 and carried out the demarcation of the borders between Israel and Lebanon.

On the Israeli-Palestinian track, despite the tragic development erupted in September 2000, the situation on the ground presents a number of achievements. 42% of the West Bank and 85% of the Gaza strip are now under the control of the Palestinian Authority. A safe passage between Gaza and the West Bank was in operation. The Gaza International Airport has been inaugurated and opened for the international air traffic, while Gaza Seaport is currently under construction. More than 200 thousands Palestinians are allowed to return back to the territories under the Palestinian Authority meanwhile, the Palestinian National Council cancelled all articles of the Palestinian National Charter calling for the destruction of Israel, in April 22, 1996.

The North African (Maghreb) countries (Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia, and Libya) are not far from the political interactions taking place in the East Mediterranean. Morocco was a member of the international alliance against Iraq during the Gulf War 1991. The five Maghreb countries, with the rest of the other Arab countries (except Oman and Sudan) cut their diplomatic relations with Egypt after the Camp David Treaty. The Arab League General Secretariat had been transferred from Cairo to Tunisia. Tunisia also hosted the Palestinian Liberation Organization headquarters after the invasion of Lebanon by Israel and the eruption of the civil war in Lebanon. Most of the Maghreb countries (like Morocco, Algeria and Libya) had participated – at least symbolically – in most of the Arab-Israeli Wars. One million demonstrators in Rabat have recently protested Sharon's visit to East Jerusalem and the subsequent Israeli suppressive actions against the Palestinians.

The political and security environment in North Africa has considerably improved during the last three years. The United Nations accepted the proposal made by the Arab League and Libya that the two suspects of the Pan-Am plane bomb attack over Lockerbie should be handed over to a third country and judged by a Scottish court under Scottish law (Security Council resolution 1192 of August 27, 1999). Libya is returning from isolation with different political profile trying to play a diplomatic conflict resolution role in Africa. The recent declarations of the Libyan leader Colonel Kaddafi to the press carry a conciliatory tone towards the West. Yet, accepting Libya as a full member in the Barcelona process and the Euro-Mediterranean Partnership is still facing problems.

In Algeria, the new President Abdelaziz Bouteflika brought terrorism relatively under control. The risk of violence today is less, and the prospect of a rise of a radical fundamentalist regime is declining. The new regime in Algeria has shown more openness

towards Europe and the United States. This was clear in the naval joint exercises between Algeria and the United States in 7 May 2000, and with France in 30 May 2000. It was the first visit of a French battle ship to the Algerian shores since 1989. Bouteflika is trying to bring back Algeria to the main stream of events in the Mediterranean. His historic handshaking with the Israeli Prime Minister Ehud Barak during the funeral of the Moroccan king Hassan II in 25 of June 1999 and his recent visit to Paris in June 2000 are two examples.

The same conciliatory trend can be observed in Morocco under the leadership of the new King Mohamed VI. During his visit to Algeria in 29 April 2000, the Moroccan minister of foreign affairs had agreed with his Algerian counterpart to handle their bilateral security problems, and to remove causes of disputes and disagreements between them. An agreement was also reached with the European Union adopting new formula for cooperation in the area of fishing at Sea. The process of the Western Sahara continues in its unsteady course for the implementation of the United Nations Settlement Plan.

Although there is no diplomatic relations between Morocco and Israel, the two countries were working out before the recent developments in the Middle East to normalise their mutual relations. On 16 May 2000 an Israeli businessmen delegation has visited Morocco to foster the commercial, economic and cultural relations and to inaugurate an Internet site for enhancing the relations and contact between the youth of the two countries.

7. Mediterranean Cooperation in crisis: Redefining priorities

Despite the impressive European and American efforts for enhancing cooperation in the Mediterranean and the Middle East, the record remains insufficient in seriously influencing the Arab-Israeli peace process. In fact the deterioration in the peace process affects negatively the Barcelona initiative as previously seen during the ministerial meeting in Malta 1997 and in Marseille November 2000 when the participant fail to reach agreement on a multiplicity of issues. The shocking divergences in the process from common search for peace to mutual violence and even war between the Israelis and the Palestinians means simply the failure of the peace making logic and the loss of the crisis management credibility. The collapse of these pillars will certainly endanger the real core of the Mediterranean project as dreamed by its member states; a region of peace, stability and cooperation not an area of terrorism, war fighting and weapons proliferation.

Redefining priorities seems mandatory to bridge the current crisis and save peace. Europe and the United States must unite to reach a solution. What is needed from Europe is constructive response to Middle East security concerns. The Western interests in the Middle East will continue in the 21st century since the world oil demand is forecasted to continue rising in the future. The southern Mediterranean is undergoing a painful process of transformation that breed's violence and disintegration and the results will not be confined to the southern region. The events in the Middle East and North Africa have always a spill over impact in the North of the Mediterranean.

Europe should reach a strategic understanding with the United States regarding the Middle East as the case with Eastern Europe and ex-USSR bloc. The purpose of this strategic understanding should be the faithful implementation of the agreements that was mediated and approved by both Europe and the United States.

As concluding remarks I would stress the Europe and the US should then launch an initiative which would include, first the immediate resumption of negotiation for the permanent resolution of the Palestinian question on the reference basis of the Madrid Peace Conference and the UN resolutions. Second, a faithful implementation of the Oslo accords. Third, a moratorium on all settlement activities. Fourth, the immediate resumption of negotiation in the Syrian and Lebanese tracks from the last point that was reached. Fifth, the final goal of negotiations must be based on the total Israeli withdrawal from the occupied Arab territories in exchange for total peace between Israel and Arab countries. Sixth, the resumption of the multilateral negotiations in all their aspects including freeing the Middle East from Weapons of Mass Destruction. Finally the activation of a regional mechanism to face violence by both sides. Violence should not have a veto power over negotiations.

References

Roberto Aliboni, ed, "Building Blocks for the Euro-Med Charter on Peace and Stability" Report by the EuroMeSCo Working Group on the Euro-Med Charter for Peace and Stability, Paper No. 7, January 2000.

M. Kadry Said, "Confidence Building Measures in the Mediterranean: A Practical Approach", EuroMeSCo Group Meeting-Halki Seminar, Halki-Greece, September 12-16, 1999.

M. Kadry Said, "Military Confidence Building Measures in the Euro-Mediterranean Region: View from the South", Fondation Mediterranee d'Étude Strategique FMES, DAS Research Paper, Dec. 2000.

Jone L. Dyer, Feature of cover battalion for Wide Area defence of Population", in Theatre Missile defence: Systems and Issues, (AIAA 1993), p.180.

Camille Grand, "The European Union and the Non-Proliferation Weapons", Institute for Security Studies, Chaillot Papers No. 37, January 2000.

M. Kadry Said, "How Egypt Thinks Mediterranean? - Joint military exercises and regional security cooperation", West European Union, Occasional Paper No. 14, March 2000.

Hans Gunter Brauch, Antonio Marquina and Abdelwahab Biad, "Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century", Macmillan Press LTD, 2000.

A Procura de um Mínimo Denominador Comum para o Mediterrâneo

António Horta Fernandes

Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Com esta abordagem pretendemos lançar pistas para uma reflexão geopolítica e geoestratégica sobre a bacia mediterrânica que não se atenha somente a uma verificação imediatista das linhas de força que a perpassam, mas que se inteire em profundidade dos grandes alinhamentos históricos que se configuram nesse mar interior. Em particular, auscultar de como se passou de uma identidade geopolítica complexa em Quinhentos, às linhas de fractura da actualidade, inscritas numa divisória Norte/Sul, pela qual se o Norte é responsável nunca em menor medida o Sul o será.

Abstract

With this article we intend to point out some points of geopolitical and geostrategic reflection about the Mediterranean basin, which will go further than the mere outlining of the main trends. The main focus of the article will be the great historical alignments, which exist within this sea. In particular it will be considered how the region evolves from a complex geopolitical identity on the XVI century to a geopolitical situation of multiple fractures of nowadays, which divide North and South and for which both have a responsibility.

Nasceu esta reflexão da necessidade de responder, ainda que de forma embrionária e como que num primeiro esboço, ao que nos parecem as vigentes (e quase passadas ao senso comum) posições acerca da actual situação geopolítica e geoestratégica na região mediterrânica. Em particular, parece estar em falta na apreciação coeva do Mediterrâneo a perspectiva histórica, substituída por uma visão muito imediatista e reactiva às circunstâncias que a cada momento se apresentam como que descarnadas de toda a substantividade diacrónica.

Esta ausência de historicidade, em não poucos raciocínios e tomadas de decisão, ou mais propriamente, no solo e no subsolo que os alimenta, vê-se agravada pela conjuntura pós-11 de Setembro, na medida em que se podem tornar mais virulentos os racionais e as posições já consolidadas, fruto dessa menor historicidade referida.

As questões à volta do fundamentalismo religioso, ou em contrapartida, os processos expiatórios de auto-flagelação na opinião pública europeia e americana e mesmo nos meios mais bem informados e fundamentados podem exacerbar-se e deixar por resolver os problemas essenciais que, quanto a nós, enfrenta o Mediterrâneo, os seus povos ribeirinhos e aqueles mediatemente influenciados pelo Mar Interior. O problema mais uma vez se prende com a escassa percepção histórica, claramente agravada por um acontecimento inaudito, e certamente torrencial nas suas consequências, mas que a esta distância, ainda demasiadamente curta, estamos longe de poder dar razão de todos os seus contornos. Para além da suspeita de raiz históriográfica, que fazemos nossa sem qualquer pejo, de que um acontecimento isolado dificilmente mudará só por si as grandes tendências que a montante vinham já configurando a ordem mundial. E é com base nessa suspeita que cremos poder desenvolver um argumento prévio ao 11 de Setembro sem mudar substancialmente a linha discursiva¹.

1. A bacia mediterrânica: linhas de convergência e de divergência

A atendermos à curta costa da Eslovénia, a bacia mediterrânica perfaz um trama muito peculiar de 20 países. Na verdade, o Mediterrâneo não é somente um mar, ele é antes o conjunto ora complementar ora concorrente de mares, ilhas, penínsulas, de costas

¹ O texto deste artigo tem por base um outro texto referente a uma conferência pronunciada em Julho de 2001, no âmbito do *6th Portuguese Atlantic Youth Seminar*, organizado pela *Comissão Portuguesa do Atlântico*, a convite do seu Secretário-Geral Almirante Alexandre Reis Rodrigues.

rendilhadas e acesso difícil, de terras que o bordejam até longe da costa, e também um espaço de ideias e culturas, como o mostra Predrag Matvejevič².

Todavia, a questão é ainda mais complexa, porquanto este mar entre montanhas, mas ao mesmo tempo um vaso comunicante entre o Atlas e o maciço sírio-anatólico, como o designava Braudel, tende a ter os seus terminais longe de si mesmo, e a estender-se ao Atlântico, à Europa Central e à Europa do Norte e a todo o Próximo Oriente.

É nesse sentido que um país como Portugal surge muito ligado às problemáticas relativas ao espaço mediterrânico, tanto no âmbito da NATO como da UE. Sendo também nesse sentido de intrínseca e fundacional ligação do Atlântico com outros espaços que se afigura fundamental a participação dos EUA na segurança da bacia mediterrânica, fazendo-a este país a vários níveis, e antes de mais, num senso estrito de segurança, fazendo-o através da Sexta Esquadra, importante factor de dissuasão e de contenção em toda a região. Ora, a Sexta Esquadra, mais do que interpretada como um corpo algo estranho deve ser interpretada com um dispositivo complementar, ou a conjugar com outros sistemas de forças mais directamente mediterrânicos, podendo ser evocado a título de exemplo a constituição da EUROMARFOR³.

O problema que se coloca hoje acerca do Mediterrâneo será o da quebra da sua identidade geopolítica, a divisão, que já não é apenas a clássica divisão entre o Mediterrâneo Ocidental e o Mediterrâneo Oriental, dois sub-mundos da área global, mas uma divisão mais pesada, porque alicerçada em linhas divisórias mais globais, entre o Norte e o Sul do Mediterrâneo. Todos os processos que hoje se desenvolvem, seja no âmbito da NATO, da OSCE, ou da EU, visam estabelecer um contacto com o Sul, no sentido de assegurar uma estabilidade duradoura na bacia mediterrânica, que permita, numa primeira fase conter diversos tipos de movimentos, sejam eles migratórios, políticos, ou acções militares inopinadas, e posteriormente prover ao desenvolvimento harmonioso de toda a região. Certamente que estes dois passos estão temporalmente interconectados, e a distinção é mais analítica do que pragmática.

2 Cfr. Predrag Matvejevič, *Breviário Mediterrânico*, Lisboa, Quetzal.

3 Sobre a presença estratégica norte-americana no Mediterrâneo através da Sexta Esquadra, cfr. o artigo de Bénédicte Susan, "La présence de la VI^e flotte américaine en Méditerranée, une remise en question?", *Hérodote. Revue de géographie et de géopolitique*, n^o 103, Paris, 4^e trimestre 2001, pp. 40-56. Os restantes artigos que compõem o referido número da *Hérodote* todo ele dedicado à geopolítica e geoestratégia do Mediterrâneo são também muito relevantes, com particular destaque para a apresentação de Yves Lacoste.

Todavia, esta pode ser uma metodologia assente em pressupostos erróneos, mesmo atendendo a que as organizações internacionais que estão vocacionadas para a área, nomeadamente a NATO, através do diálogo Mediterrânico, abordam hoje as questões de segurança de acordo com uma visão predominantemente política, genuinamente cooperativa e muito menos desconfiada. Na verdade, e permita-se-nos uma comparação com o século áureo do Mediterrâneo, o século XVI. Como é possível que num clima mais distendido e onde as discrepâncias são visivelmente menores de que no século XVI, a dicotomização de áreas é mais flagrante e essa mínima unidade geopolítica que caracterizava o Mediterrâneo nessa época pretérita se tenha desfeito?

Pode eventualmente parecer estranho atribuir uma identidade geopolítica no Mediterrâneo no século XVI, desde logo pensando no conflito hispano-otomano, ou na irritação que provocava nos restantes estados europeus uma hipotética hegemonia habsburguesa no Mediterrâneo, e com ela cativando recursos para uma hegemonia europeia, invertendo os caminhos vitoriosos da Reforma. Para uma visão imediata de luta política, todos estes conflitos parecem traduzir uma inaplicável ideia de unidade geopolítica. Felizmente a compreensão do mundo vai muito além dessas poucas formas de navegação à vista e permite entrever algo, na aparência contraditório. Mais uma vez chamando à colação Braudel, ou ainda Pierre Chaunu, apenas para referir dois nomes de incontestável autoridade, se acaso isso é necessário, pode efectivamente dizer-se que essa identidade geopolítica existiu, o que não terá existido, isso sim, foi uma identidade geoestratégica. Mas a ver pela história recente da própria UE, nem sempre a identidade geopolítica de base corresponde a uma igual identidade geoestratégica. O que não admira, porque não são duas áreas conceptuais directamente sobreponíveis⁴.

A identidade geopolítica que existiu e já não existe totalmente, embora possa vir a existir no Mediterrâneo, era uma identidade subtil e relativamente diáfana, que não residia na perfeita identidade de interesses e aspirações, mas na complexidade do conjunto e zonas de interesses, que mesmo tendo em conta as diversidades particulares, caldeando neste mar um capital multifacetado, encontrava um mínimo denominador comum de solidariedade. Esse mínimo denominador comum era essa procura de um mar sempre aberto à diversidade.

4 Estamos a pensar, sobretudo, numa das obras magnas de Fernand Braudel, O Mediterrâneo e o Mundo Mediterrânico no Tempo de Filipe II, 2 vols., Lisboa, Dom Quixote, 1983-1984. De Pierre Chaunu, são de realçar, L'Expansion Européenne du XIII au XVI siècle, Paris, PUF, 1969 e a sua tese de doutoramento, *Séville et l'Atlantique 1504-1650*.

Manter o mar aberto foi e deveria ser a questão essencial. Evitar hegemonizações de capital económico, político, militar ou cultural era a ideia que, de maneira mais ou menos implícita, se formava nas emergentes secretarias dos Estados Modernos no século XVI. A Veneza, por exemplo, um turco dominador poderia ser a longo termo muito perigoso, mas um império espanhol igualmente hegemónico não o era menos. E poderíamos multiplicar os casos.

Assim sendo, se mesmo diante de esmagadoras diferenças de credo e de interesses rivais, mesmo no âmbito europeu, se pode falar em identidade geopolítica para o século XVI, como não poderemos falar nessa mesma identidade hoje, num ambiente mais distendido? Infelizmente, é quase sempre apresentado um conjunto de razões, que me parecem quase todas elas deficientes, as quais tendem a fazer esquecer o verdadeiro problema, a saber: a enorme disparidade de poder traduzida em termos socio-económicos entre o Norte e o Sul do Mediterrâneo.

Ora, essa disparidade não existia ainda no século XVI. A homogeneidade de pontos de chegada do desenvolvimento civilizacional era ainda próxima. A revolução industrial e os processos subsequentes criaram as assimetrias que hoje conhecemos, e que fazemos na margem Norte por minorar, muitas vezes de forma insuficiente, com amplas culpas num percurso de ostensiva arrogância passada, mas ainda assim culminando num processo globalmente feliz, que pretendemos levar, tendo em conta a especificidade do Outro, da Outridade, como diria Lévinas, a esse Sul realmente em mau estado. Que essa é a pretensão do Norte, parece-me efectivamente assim, que esse seja o esforço a fazer pela NATO, parece-me igualmente o único caminho possível, de resto já empreendido. O que acontece é que muitas das vezes este esforço tergiversa, porque os países do Norte do Mediterrâneo, seja por complexo de culpa, seja por intermédio de racionais serôdios, entendem o actual estado de coisas na bacia mediterrânica de forma enviesada, procurando obstáculos ao diálogo que se mostram, sobretudo, espantelhos para consumo imediato. É como se, envergonhados do processo histórico empreendido a partir da Revolução Industrial, não quisessem ver as verdadeiras razões do bloqueio e se confortassem com determinados lugares comuns gastos acerca de irredutíveis diferenças civilizacionais, ou perigos oriundos de uma qualquer fonte de irracionalismos, que permitiriam explicar a actual realidade da dicotomia mediterrânica.

2. O fundamentalismo e a demografia: questões empoladas na relação Norte-Sul

Observemos então, sucintamente, quais são esses falsos problemas estruturais, revelando o seu carácter simplesmente fantasmal. Estamos a pensar em dois problemas maiores: o fundamentalismo religioso e a questão demográfica.

2.1 O fundamentalismo, uma questão em aberto

Em primeiro lugar, debruçar-nos-emos sucintamente sobre o fundamentalismo religioso. A questão do fundamentalismo não é exclusiva do Islão, nem do mundo árabe em particular, simplesmente adquire aqui maior acuidade, pela dimensão religiosa de que está investida a dinâmica política no Islão. Porém, os possíveis móbeis de uma pretensa *jihād* acabam aqui. Não só o fundamentalismo é basicamente uma atitude de reacção, predominantemente defensiva, e logo desde o seu início, que corresponde ao período de renascimento árabe, no século XIX, como as suas linhas de orientação foram igualmente variadas desde o seu início: Gamal al-Afghani, Mohmmmed Abduh, ou Rachid Rida, divergem nas suas opiniões quanto à necessidade de modernização das sociedades islâmicas. Depois, esta “teocracia laica”, que é o Islão, exactamente por falta de um esclarecimento inicial do Profeta sobre a condução política de uma sociedade islâmica, isto é, na ausência de uma funcionalidade política delimitada, teve de arranjar expedientes pragmáticos para orientar o seu dia a dia desde o século VII, o que, particularmente no caso Sunita, originou um *modus vivendi* certamente de inspiração teocrática mas nada sacral, como se pode observar por uma efectiva ausência de um múnus clerical. É que, na ausência de um espaço político definido como tal nas suas raízes, não há como sacralizar o mesmo. Ele nascerá depois, à luz das contingências e será, isso sim, infiltrado pelas dinâmicas ultimamente religiosas da civilização islâmica. De forma que o retorno à *Umma*, é de certa maneira um retorno a um magma pré-político num mundo definitivamente politizado. E aí sim residiria o perigo, não fosse o Ocidente confundir qualquer regresso à comunidade original com fanatismo político. Uma atitude igualmente intolerante que se pode verificar na utilização do vocábulo islamista para designar o fundamentalista islâmico, como se o Islão de *per si* fosse estigmatizável e o político em si mesmo fosse um completo espaço laical. Nem a história do nascimento dos Estados europeus no dealbar da Modernidade, nem sequer uma leitura autêntica do humanismo subjacente aos *founding fathers*, no caso americano, permite fundamentar este juízo.

2.2 A bomba demográfica, ou a ilusão de uma nova invasão

Em segundo lugar, temos o falso problema demográfico, e a suposta avalanche dos bárbaros sobre um reconstituído império romano. Não estamos a pensar propriamente no *limes de Schengen*, que tem obviamente a sua legitimidade pragmática. Estamos a pensar nos supostos científicos da inverosímil ameaça demográfica. Poupo-me à análise da suposta cientificidade da demografia, remetendo, entre outros, para o que sobre isso diz o catalão Andreu Domingo, curiosamente um homem do Sul, daqueles que deveria estar preocupado com a suposta bomba demográfica, em particular magrebina⁵. Apesar de tudo, como os estudos demográficos começaram a constatar, na margem Sul do Mediterrâneo começou já o processo de transição (aliás teria começado no fim dos anos 60), para a modernidade demográfica. As pautas de gestão reprodutiva das populações do Sul do Mediterrâneo são hoje próximas das do Norte, e o que eventualmente poderia assustar os europeus é o potencial reprodutivo do Sul, que a envelhecida Europa já não pode ter. A taxa de crescimento da população no último lustro na África Setentrional foi de 2,0% ao ano. O problema é que o crescimento, no mesmo período, para a Europa meridional foi apenas de 0,1%, abaixo da taxa da Europa do Norte. A mistificação é óbvia. Ainda assim, 60% da população total da bacia mediterrânica pertence à margem Norte, enquanto o Próximo Oriente e Magrebe apenas detêm 40% da população⁶.

O problema mais grave é antes a diferença de recursos criados pelas diferentes sociedades da margem Norte relativamente às populações da margem Sul, onde os índices de geração e distribuição de riqueza são muito mais baixos. Nos indicadores de desenvolvimento humano, a Tunísia é 101º, a Argélia 107º, Egipto 119º, e Marrocos 124º. Como a Europa precisará a médio prazo de população, e caso não se inverta a longo prazo a sua tendência demográfica, que a Europa Oriental só agrava, o problema está no acolhimento de populações possuindo níveis de formação e socialização (em vias de degradação) que não se encaixam em sociedades avançadas. O problema reside aí, e não numa suposta bomba demográfica. O que não quer dizer que devamos abdicar dos nossos valores em

5 Cfr. a apresentação de Andreu Domingo ao ciclo de conferências sobre o Mediterrâneo, que teve lugar no Club Empúries, em Dezembro de 1994, intitulada, *Miratges demogràfics a la Mediterrànea*. Podemos encontrar citadas as passagens mais proeminentes dessa apresentação em Ana Bosch, "En manos de quién está la reproducción humana? Una crítica ecofeminista al problema de la población", *Ecología Política*, nº12, 1996, pp.10-11.

6 Os dados referidos e aqueles que se seguem relativamente aos índices de desenvolvimento humano foram extraídos de *L'État du Monde. Annuaire économique géopolitique mondial 2001*, Paris, 2000.

função de um totalmente outro, que até nem é tão outro assim. Devemos sim caminhar para esse mínimo denominador comum mediterrânico, para esse mar aberto sem bloqueios, desvanecendo os falsos obstáculos e tentando sapor as verdadeiras muralhas que nos separam.

3. A percepção da hegemonia mediterrânica pelos mediterrânicos

Por fim, surge aqui uma última questão, que elaboraria da seguinte forma: não será que em muitos países do Sul do Mediterrâneo e no próprio Norte não existe a percepção que o principal bloqueio a esse mar aberto a todos os níveis tem um nome, os EUA, que aqui simbolizamos com a presença da Sexta Esquadra?

Parece-nos que isso realmente acontece, mas de uma forma perfeitamente desajustada. Cremos que não há razão para nos referirmos à ausência daquilo que designaríamos por um efeito Lepanto. Isto é, à ausência de um poder ou coligação de poderes suficientemente fortes que se possam contrapor a uma potência hipoteticamente expansionista. Eventualmente não teríamos como opor um D. Juan de Austria a Ali Pachá. Só que o problema não se pode colocar dessa maneira, da mesma forma que historicamente não se colocou no século XVI. Lepanto foi, sobretudo, uma vitória simbólica, que não modificou o *statu quo*, significando, quando muito, a inutilidade de esforços gigantescos relativamente aos ganhos possíveis. A hegemonia não era possível. E não o era porque desde logo o império otomano era uma potência naval mas não marítima, assim como os EUA não são no Mediterrâneo a potência marítima. Em termos marítimos, os valores e recursos que sulcam este Mar de modo algum podem ser redutíveis ao poder de influência dos EUA. Mas se eventualmente o império otomano poderia parecer um perigo mortal para a Europa mediterrânica, menos pelos valores que comportava, assimiláveis num espaço plural, que pelas claras atitudes de conquista à época, já os EUA não podem ser configurados dessa maneira, sem que com isso sejam legitimáveis todas as suas políticas, e sem que com isso se possa menosprezar um espaço mediterrânico e europeu autónomos.

Não é este o lugar para tratar da especificidade das relações Norte-Sul, que não são tão simplificáveis como muitas vezes se quer fazer crer. Antes, chamamos a atenção para um outro problema, com o qual finalizaremos, associado à percepção que na margem Sul do Mediterrâneo se tem, em muitos casos, desta hegemonia, e por antonomásia, da Europa e do Ocidente. É que muitos dos problemas no Sul e dos exacerbamentos percepcionais dirigidos contra o Norte, são fruto de não poucos aprendizes de feiticeiro, que escolhem

a fuga para a frente como a única via possível para não se verem confrontados com a sua própria incúria. Certamente que as populações do Sul do Mediterrâneo vêm com agravo legítimo serem postergadas sem mais para os recessos civilizacionais, quando ainda há umas escassas centenas de anos conduziam a barca do mundo neste espaço. Querem ter acesso aos bens e serviços produzidos no mundo mais desenvolvido, porque se sentem, igualmente de forma legítima, com capacidade para os compreender e possuir. As, até há pouco ingentes, capacidades militares de um Iraque, com programas de armamento próprio, ao mesmo tempo que as suas também visíveis debilidades na mesma matéria, mostram à maravilha as dotações destas populações do Sul do Mediterrâneo (que não admira, visto já ser enorme o capital cultural acumulado) bem como o longo caminho a percorrer. Infelizmente, os aprendizes de feiticeiro preferem o caminho mais fácil, o de açular as populações contra o Norte e deixar tudo na mesma. Certamente que se poderia obstar que quão cínicos podem ser estes raciocínios. Que bastava ler Edward Saïd para perceber que nada é assim⁷. Porém, sempre devemos acrescentar que as suas aporções são incontornáveis, mas não são únicas. Nós no Norte devemo-nos penitenciar e corrigir muita coisa, e pedir perdão não é de somenos importância (se atendermos à riqueza teológica do perdão, não subsumível na angústia da culpa), mas quantas vezes esses aprendizes de feiticeiro, esses Dr. Fausto no pior sentido, já se penitenciaram perante os seus próprios povos?

Felizmente, que esses povos são suficientemente polifacetados (como todos os outros no mundo, aliás) para sentir a riqueza da diversidade. Que nos permitam académicos do altíssimo nível de Saïd, mas nós além de o lermos com imenso interesse, também lemos outros mais.

Para concluir, pode dizer-se que não parece que a assimétrica relação Norte/Sul, tal como é presentemente assumida pelos investigadores e decisores políticos, possa circunscrever na totalidade os problemas referentes aos países da bacia mediterrânica, desde logo porque o quadro definitório em que conceptualmente assenta a divisória Norte/Sul faz dos primeiros sempre devedores e dos segundos sempre cobradores, ademais de vítimas. Trata-se de um quadro reducionista que ilude os verdadeiros problemas de criação e circulação de riqueza na bacia mediterrânica, bem como das grandes linhas diacrónicas do ponto de vista geopolítico e geoestratégico que especificam o Mediterrâneo. Não se quer com isto dizer que não existe um problema Norte/Sul, e que o mesmo não tenha aplicação

⁷ Estamos a pensar no já célebre livro de Edward Saïd, *Orientalism*, Routledge and Kegan Paul, New York, 1978.

na bacia mediterrânica. Porém, os problemas concernentes ao desenvolvimento, criação e circulação de riqueza nas ditas relações Norte/Sul não têm apenas uma direcção e um registo de culpa e, se tivermos isso em atenção, nomeadamente em relação ao Mediterrâneo, nem os dirigentes da margem Sul do Mar Interior terão permanentemente ao seu dispor o álibi da arrogância e do cinismo das instituições do Norte para escusar as suas responsabilidades, nem os dirigentes europeus ou americanos poderão evitar os reais problemas criando espantalhos, como o fundamentalismo ou a bomba demográfica, que iludam as suas próprias responsabilidades.

Análise Geoestratégica de Portugal

Pedro Pezarat Correia

Major-General Reformado

Docente Universitário

Resumo

Este artigo consiste numa breve caracterização de Portugal, nos planos físico, demográfico, cultural, político e económico. Enumera os objectivos geoestratégicos, distinguindo os objectivos permanentes e os objectivos actuais, identificando as ameaças e contemplando as chamadas novas ameaças. Destaca também alguns dos aspectos geoestratégicos julgados mais significativos, considerados em cinco dimensões espaciais: nacional, lusófona, oeste-europeia, norte-atlântica e global.

Abstract

The article consists on a characterization of Portugal in terms of geography, demography, culture, politics and economy. It outlines the geostrategic goals according to a distinction between permanent and actual goals, putting in evidence the so-called new threats. It also calls the attention for significative geostrategic aspects taking into account five special dimensions: the national, the African, the western European, the north Atlantic and the global.

I. Introdução

O tema desta conferência aconselha a que se defina, com algum rigor, o que entendo por geoestratégia, hoje, dado que, na evolução conceptual, nem sempre tem sido clara a forma como é identificada, nomeadamente na sua confrontação com a geopolítica.

Durante muito tempo, desde os anos 40 do passado século, quando o termo geoestratégia surgiu no léxico da polemologia como “irmã mais nova da geopolítica”, que a precedera algumas décadas, as duas disciplinas caminharam a par, intimamente associadas, apenas se distanciando, e não demasiado, no objectivo que visavam. A distinção clássica chama geopolítica ao estudo dos factores geográficos quando ao serviço da política e geoestratégia ao estudo dos mesmos factores quando do serviço da estratégia. Sendo a estratégia, também ela, instrumento da política, a geoestratégia acaba, em última análise, por servir também a política, mas através da estratégia.

A identidade dos dois conceitos acentuou-se com a ampliação do campo da estratégia, quando esta deixa de estar no interior da guerra e é a guerra que passa para o interior da estratégia, que ultrapassa as baías da conflitualidade militar. Esta ampliação está em paralelo com o alargamento do âmbito da defesa nacional e com a aproximação dos domínios da política e da estratégia. Passou a ser comum a utilização indiferenciada de geopolítica e geoestratégia para designar a mesma coisa.

A partir da década de 90, com a emergência daquilo a que se vem já chamando nova geopolítica, disciplina ainda em maturação, a geopolítica começa a descolar da geoestratégia, que se mantém fiel ao conceito tradicional. É a geopolítica que muda de natureza.

Para simplificar a compreensão desta evolução da geopolítica, digamos que, continuando a assentar nas duas componentes fundamentais, geografia e política ou, noutros termos, espaço e poder, há uma inversão na sua interacção mútua, enquanto sujeito e objecto. Se na geopolítica clássica o espaço era encarado como instrumento da gestão do poder, com a nova geopolítica é o poder que deve ser encarado como instrumento da gestão do espaço.

Esta nova interpretação esvazia a geopolítica da sua vocação polemológica, presente em todas as escolas clássicas, das mais deterministas às mais possibilistas, das perspectivas restritas do poder nacional às perspectivas globais do poder mundial, das teorias do poder marítimo às teorias do poder terrestre, do poder aéreo e do poder nuclear. Era isto que a mantinha próxima da geoestratégia. Perdendo esta vocação, deixa-a como exclusiva da geoestratégia, que assim passa a ser a única disciplina que tem por objectivo a análise dos

factores geográficos para, através da estratégia, isto é, da gestão dos conflitos, atingir os objectivos fixados pela política.

É esta interpretação da geoestratégia que norteará a análise que me proponho esboçar, ou seja, uma análise virada para os vários ambientes de conflitualidade em que se inscreve o espaço português, entendido este no seu duplo conteúdo geográfico, o físico e o humano.

Quando se tenta uma análise geoestratégica pode optar-se pela formulação de um estudo da situação geoestratégica, ou até pelo simples estudo dos factores geoestratégicos. Serei mais modesto na minha ambição. Primeiro porque estudos daquela dimensão são trabalhos para estados-maiores ou grupos de trabalho multi-disciplinares e não para uma mera reflexão individual, ainda que de um cidadão interessado e atento a estas matérias. Segundo porque estudos detalhados e seguindo esquemas rigorosos são apropriados numa abordagem escrita, que proporcione uma recepção minuciosa, reflexiva, comparativa, mas não numa exposição oral destinada a uma recepção imediata.

Não posso, porém, evitar uma brevíssima caracterização dos factores geoestratégicos de Portugal. Fá-lo-ei de uma forma integrada, não esquemática, ainda que influenciada pelos modelos de análise clássicos, que compreendem factores estáveis e factores variáveis. A partir daí salientarei os objectivos geoestratégicos. Destes passarei ao naipe das ameaças. Por fim procurarei evidenciar os aspectos que me parecem mais salientes em cada uma das cinco dimensões em que se pode equacionar o papel geoestratégico de Portugal: nacional; lusófona; oeste-europeia; norte atlântica; global.

II. Breve caracterização dos factores geoestratégicos de Portugal

O espaço português pode, em termos geoestratégicos, ser perceptível em vários planos, onde se projectam as suas principais potencialidades e vulnerabilidades: físico; humano; cultural; político; económico.

1. Plano físico

Trata-se da sua área de soberania, que inclui o espaço terrestre do Continente e Regiões Autónomas, num total de cerca de 92.000 Km², o espaço marítimo das respectivas Zonas Económicas Exclusivas, no seu total cerca de dezoito vezes mais extensa que a terrestre e o espaço aéreo que se ergue sobre estas zonas de superfície.

É um espaço caracterizado pela descontinuidade territorial, de grande dimensão marítima e aérea face à exiguidade terrestre, de limitada profundidade continental, com uma posição periférica no espaço europeu mas central nos espaços euro-americano, euro-africano e face às grandes linhas de comunicações marítimas e aéreas.

No aspecto particular da sua posição merece destaque a Região Autónoma dos Açores, pela importância que assume para outro país, que até é a superpotência dominante do actual sistema político mundial, os EUA, que sendo, é certo, um aliado de Portugal, considera este arquipélago um ponto importante da sua defesa avançada para leste e uma plataforma insubstituível para projecção de força para a Europa e Médio Oriente. Os EUA já deixaram entender que não abdicam da utilização, quando julgarem conveniente, da “sua” base das Lages, de preferência com a concordância portuguesa, mas sem essa concordância se necessário.

2. Plano humano

O espaço português abrange todos os indivíduos que são, ou se sentem, cidadãos portugueses e que se espalham pelos quatro cantos do mundo, num total aproximado de 14 milhões de seres humanos. Este universo está, obviamente, concentrado no território nacional, com cerca de 10 milhões, sendo os restantes 4 milhões constituídos pelos emigrantes, principalmente fixados em países da UE, América do Norte e do Sul e da África Austral.

A população residente no território nacional é bastante homogénea em termos culturais e de identidade nacional, neste aspecto constituindo uma das comunidades mais coesas da Europa dentro das suas fronteiras políticas. Em contrapartida continua a situar-se, dentro do seu espaço civilizacional, entre os mais baixos índices de desenvolvimento escolar, científico e de formação técnico-profissional.

No plano humano há ainda que considerar a percentagem de cidadãos com dupla nacionalidade, quer de portugueses emigrados quer de estrangeiros imigrados, esta última com tendência para crescer em consequência da pressão migratória sul-norte, um dos fenómenos mais relevantes da actualidade e que pode, face à estagnação demográfica do estrato originário, dar lugar a alterações sensíveis na homogeneidade cultural do espaço humano português.

3. Plano cultural

Portugal insere-se em vários espaços culturais que se cruzam e que são sujeitos a influências diversificadas: padrão comportamental da civilização cristã ocidental; religio-

cidade católica-romana; identidade linguística da CPLP; relação afectiva dos povos da comunidade ibero-americana.

As posições de Portugal nestes vários espaços, não sendo incompatíveis, requerem perspectivas diferenciadas.

4. Plano político

É um país que, face às transformações proporcionadas pelo 25 de Abril de 1974, absorveu rapidamente o modelo da democracia representativa de tipo ocidental, com as potencialidades e vulnerabilidades que lhe são próprias, com relações diplomáticas estendidas a todos os Estados do mundo e aceite em todas as instâncias da comunidade política internacional.

Politicamente é também condicionado pela crescente tendência para o enfraquecimento do papel histórico do Estado-nação, em proveito de espaços mais alargados, quer a nível regional quer a nível global.

Regionalmente Portugal está hoje inserido num espaço, o da UE, que sendo já uma união económico-financeira, tende a tornar-se numa associação política de modelo ainda por definir, mas para a qual começam a ser transferidas competências decisórias que diminuem a soberania do Estado e do povo português.

Globalmente, como os restantes países do mundo, Portugal está condicionado pela emergência de um sistema internacional que, substituindo-se ao sistema bipolar dominante na Guerra Fria, se apresenta cada vez mais com sinais de unipolaridade, hegemonizado por uma única hiperpotência. É a expressão política do fenómeno da globalização e que se traduz, mesmo ao nível institucional da ONU, na aceitação do estatuto dirigente da hiperpotência, cujos responsáveis assumem, sem disfarces, que ao seu país cabe o papel de líder mundial e que o exercerá por forma a garantir os seus interesses vitais.

5. Plano económico

Portugal compreende não apenas o espaço e recursos do território nacional, mas também aqueles onde a força de trabalho ou investimentos de cidadãos portugueses criam riqueza que contribui para o produto nacional.

A economia portuguesa é extremamente dependente, por um lado pela escassez de recursos energéticos - ausência total de hidrocarbonetos e recursos hídricos muito condicionados pelo único país com quem tem fronteira terrestre -, por outro pela sujeição à

saúde económica dos seus principais parceiros. Nesta dimensão particular deve salientar-se a posição desvantajosa face à associação económica em que se insere, a UE e a fragilidade que resulta do facto de o seu projecto de desenvolvimento estar dependente das ajudas dos fundos estruturais.

III. Objectivos geoestratégicos

Se a geoestratégia é uma disciplina que serve a política através da estratégia, então os seus objectivos são, primeiro os da estratégia e, por fim, os da política, integrando ambos, os da política de defesa nacional.

Constitui doutrina adquirida no Instituto da Defesa Nacional que os interesses nacionais abrangem duas grandes áreas: segurança e bem-estar. Destas é, obviamente, a segurança, que constitui objecto da defesa nacional. Será então a segurança nacional, através da defesa nacional, o objectivo último de uma geoestratégia para Portugal.

Lê-se na publicação do Ministério da Defesa Nacional, “A Defesa de Portugal 1994”: *“A defesa nacional, na sua essência, é uma estratégia integrada que o Estado põe em prática para garantir uma situação de segurança (...)”* (pag 37). E, logo a seguir, aponta as *“preocupações”* a que a defesa nacional deve fazer face, ou seja, os objectivos da defesa nacional: *“(…) unidade, soberania e independência da nação; integridade de pessoas e bens; bem-estar e prosperidade da nação; unidade do Estado e normal desenvolvimento das suas tarefas; liberdade de acção política dos órgãos de soberania; regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional.”* (Idem).

É a tradução do que a Constituição da República também chama de *“objectivos da defesa nacional”*. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas chama-lhes *“objectivos permanentes da política de defesa”* e detalha-os assim: *“a) garantir a independência nacional; b) assegurar a integridade do território; c) salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens e do património nacional; d) garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado; e) contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas; f) assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais.”*

Foram estes objectivos permanentes que serviram de base às Grandes Opções e ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que depois lhes acrescentaram o que designaram

por “objectivos actuais: fortalecer a vontade colectiva de defesa; valorizar a posição de Portugal e reforçar a sua capacidade de acção no mundo, como afirmação da sua individualidade no seio da sociedade internacional; participar na definição e na concretização do novo quadro em que se situará a OTAN, tendo em especial atenção a preservação dos laços transatlânticos; participar no processo de aprofundamento da integração europeia. Acompanhar, neste contexto, os desenvolvimentos relativos às componentes de segurança e de defesa europeias; desenvolver e consolidar as relações com Estados a que Portugal está associado por laços históricos e culturais, com especial ênfase para a comunidade de países de língua portuguesa; garantir um quadro de alianças adequado, que possibilite reduzir ao mínimo as vulnerabilidades, salvaguardando e promovendo as potencialidades nacionais; garantir uma componente militar de defesa própria, que desencoraje a agressão e facilite, em caso de conflito, o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais e que, paralelamente, permita a satisfação dos compromissos internacionais assumidos quer no âmbito da participação em alianças, quer no âmbito mais genérico da participação nos esforços da comunidade internacional para fazer face a situações que afectem a estabilidade e segurança.”

Resumindo o essencial, os objectivos contemplam o fortalecimento de uma vontade colectiva de defesa e o papel de Portugal nos diversos patamares de defesa, na segurança internacional a nível mundial, na OTAN, na UE, na CPLP e a garantia de uma componente militar de defesa própria que constitua instrumento de dissuasão, de resposta a qualquer agressão, de segurança colectiva e da política externa do Estado.

Sendo estes os objectivos da segurança nacional e da estratégia de defesa nacional, são eles que devem nortear qualquer análise geoestratégica de Portugal. E, assim, é com eles como pano de fundo, que virei a evidenciar os aspectos estratégicos que me parecem merecedores de especial atenção, nas cinco dimensões espaciais que referi na introdução.

IV. Ameaças

Qualquer análise geoestratégica, exactamente porque serve a estratégia que “(...) na sua essência mais profunda é negação” (Jean-Paul Charnay, *Essai général de stratégie*, pag. 149), tem de subentender a existência do outro, aquele que se opõe agindo, a forma como esse outro pode interferir, prejudicando os nossos objectivos e o nosso planeamento estratégico. Tem, em síntese, que considerar as ameaças.

Vulgarizou-se a ideia de que, com o fim da Guerra Fria, desapareceram, num horizonte temporal perceptível, as ameaças tradicionais que punham em risco os objectivos perma-

nentes. E que, por outro lado, são os objectivos actuais que estão mais vulnerabilizados, pela emergência de um leque de novos riscos, muitos deles de natureza difusa e dificilmente detectáveis e, por isso mesmo, mais perigosos.

Alguns destes riscos não resultam da acção de um outro ou, pelo menos, da intenção consciente de um outro, como a pressão demográfica e as suas consequências sociais, as catástrofes naturais, as novas epidemias, os acidentes ecológicos e, por isso, ultrapassam o quadro das ameaças. Inserem-se num conceito que se vem impondo, de segurança alargada, ou abrangente. Loureiro dos Santos considera que “(...) parece chegada a altura de substituir o termo *defesa nacional* por *segurança nacional* (...)” (Reflexões sobre a estratégia, pag. 86). A análise destes riscos tem cabimento no âmbito da nova geopolítica mas não me parece deverem ser incluídos numa análise geoestratégica exactamente porque, não sendo susceptíveis de respostas que visem a negação de um outro, se situam fora do campo da estratégia.

Gérard Chaliand e Jean-Pierre Rageau, no Atlas du Millénaire publicado em 1998, consideram, contra o que se vem tornando ideia feita, que as ameaças e os conflitos de hoje não são mais numerosos, nem totalmente diferentes do que foram na Guerra Fria, só que estavam abafados por esta, ou em estado latente, dependentes do desfecho da própria Guerra Fria. É o caso das lutas pelos direitos humanos, das disputas internas pelo poder, dos movimentos de contestação das minorias étnicas e religiosas, das migrações clandestinas ou das disputas fronteiriças entre países que antes lutavam pela independência; ou das manifestações irredentistas de nacionalismos e fundamentalismos religiosos, que eram secundarizadas pelas disputas ideológicas de raiz político-social; ou ainda da proliferação de armas de destruição maciça, nomeadamente das armas nucleares, que era silenciada porque podia interessar ao bloco em que se inseria a nova potência nuclear emergente; e é o caso do terrorismo, aliás tão antigo como os conflitos armados e utilizado tanto por forças regulares como irregulares, por Estados reconhecidos como por movimentos subversivos ou ainda por organizações não-estatais e transnacionais e que os dramáticos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 colocaram no topo da actualidade e das preocupações; por último, as economias paralelas e criminosas, do narcotráfico ao contrabando de armas, da exploração ilegal de recursos à cobrança de taxas clandestinas e ao desvio de fundos por circuitos obscuros, quantas vezes para financiarem exércitos irregulares, e que na Guerra Fria serviam frequentemente como instrumentos das estratégias indirectas das superpotências.

Mas ainda que não haja nada de verdadeiramente novo na natureza destas ameaças dos conflitos há, pelo menos, uma alteração de grau, que lhes confere uma maior visibilidade e periculosidade.

Nas chamadas guerras internas os movimentos insurreccionais apresentam-se, já não com grupos de guerrilha ligeiros e dispersos, mas com verdadeiros exércitos profissionais, com meios pesados e sofisticados, com complexos apoios logísticos e de comunicações. As manifestações irredentistas abandonaram as antigas estratégias revolucionário-ideológicas de conquista das populações, combinadas com acções pontuais de terrorismo selectivo e tornaram banalidade a prática do terrorismo sistemático, que atinge níveis de violência paroxísmicos, com operações espectaculares e acções chocantes de genocídio e limpeza étnica. A proliferação de armas de destruição maciça apresenta, como novo, o facto de atingir o patamar do nuclear, de poder estender-se a Estados ou grupos que não são controlados pelo chamado “clube nuclear” e de o aperfeiçoamento tecnológico e a disponibilidade de cientistas desaproveitados favorecerem a miniaturização, o abaixamento dos custos e a circulação clandestina dos engenhos. O terrorismo tornou-se mais visível pela projecção que lhe dá a globalização da informação e beneficia também do avanço tecnológico, podendo assumir as formas mais imprevisíveis e sofisticadas, incluindo o terrorismo informático ou, aproveitando a modernização dos meios que permitem conjugar pequena dimensão com elevado poder destrutivo, ter acesso a meios de destruição maciça. As economias paralelas e criminosas tornaram-se ou apoiam-se, em verdadeiras empresas ou grupos multinacionais, próprios deste sistema da globalização, tantas vezes infiltrados em grandes grupos financeiros e mesmo em aparelhos de Estado.

As ameaças e os conflitos mais prováveis nesta transição do milénio, não são, de facto novos, mas apresentam-se com novas expressões e novos graus de periculosidade, sempre baseados na evolução tecnológica posta ao serviço dos meios de destruição e beneficiando da incapacidade, ou falta de vontade de proceder a verdadeiros desarmamentos ou controlo de armamentos, até pela importância que a indústria e o comércio armamentista continuam a ter nas economias dos países mais desenvolvidos.

V. Aspectos relevantes na geoestratégia de Portugal

Caracterizado o espaço, enunciados os objectivos, apontadas as ameaças, é o momento de equacionar alguns aspectos geoestratégicos que parecem mais significativos para Portugal. Como anunciei na introdução, fá-lo-ei distinguindo cinco dimensões.

1. Dimensão nacional

Banalizou-se o entendimento de que, no contexto mundial dominante depois da Guerra Fria, o espaço geográfico português não enfrenta ameaças de violação e que, na improvável hipótese de se verificar, as organizações internacionais de defesa que Portugal integra tratariam de assegurar as suas fronteiras. A defesa militar deixa assim de ser encarada como um imperativo de cidadania. É oportuno invocar a máxima segundo a qual, para um Estado pequeno, a principal ameaça à sua segurança reside num forte inimigo potencial, mas a maior ameaça à sua soberania situa-se num forte aliado hegemónico. É uma experiência que Portugal conhece do passado histórico da sua aliança preferencial com a Inglaterra face ao síndrome da ameaça espanhola.

É naquela convicção que se funda a actual conceptualização da defesa nacional, que assumiu forma institucional com a desconstitucionalização do serviço militar baseado na conscrição e tem expressão legal na Lei do Serviço Militar que assenta num modelo de voluntariado.

Esta leitura geoestratégica e a consequente opção política desvaloriza a volatilidade que caracteriza a actual situação mundial e não pondera o significado da delegação de responsabilidades na defesa da soberania. Considero que o mais importante significado desta opção reside no reconhecimento da falta de motivação do povo português para participar na sua própria defesa e na cobertura institucional e legal que legitima essa desmotivação.

Parece, neste campo, evidenciar-se um vazio de convicções e ter-se cultivado um bom número de equívocos e contradições, mesmo entre as estruturas superiores do Estado.

As Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ainda em vigor mas a requerer urgente reformulação, entre os objectivos actuais da defesa nacional contempla, como vimos, o fortalecimento de uma vontade colectiva de defesa e a garantia de uma componente militar de defesa própria, objectivos que não só não são satisfeitos como até são negados com a actual opção pelo serviço militar profissional.

A Lei do Serviço Militar é ambígua, porque aponta caminhos que o seu próprio articulado inviabiliza.

Quando da sua apresentação em forma de projecto, a *“exposição de motivos”* invocava a necessidade de as forças armadas manterem *“(…) capacidade suficiente para constituírem um factor de dissuasão credível face a eventuais agressões ou ameaças externas ao nosso espaço de soberania (…)”* e de *“(…) um maior relacionamento dos militares com a sociedade.”* Estas intenções não são coerentes com o modelo de serviço militar profissional proposto. É conhecido

- e reconhecido nas Grandes Opções - que num Estado pequeno como Portugal a real capacidade de dissuasão reside na vontade colectiva da defesa do seu povo. A profissionalização aliena essa vontade e alimenta a alienação. E, quanto ao relacionamento da instituição militar com a sociedade a profissionalização, ao contrário de a fomentar, tende a isolá-la, tornando-a um corpo estranho, exactamente porque a sociedade não se assume nem reconhece nela.

Acresce que a lei propõe um modelo que, receio, não irá funcionar e obrigará a soluções de recurso que não prevê, mas que estão na lógica da dinâmica que vai desencadear. Ao admitir que o número de voluntários seja insuficiente para garantir os níveis de serviço efectivo, mesmo em tempo de paz, o diploma prevê sistemas de recrutamento extraordinário que repõem formas de conscrição. É uma solução que parece condenada à partida, dado o sentimento de recusa pela prestação do serviço militar que o próprio diploma alimenta.

As alternativas à carência de voluntários para as forças armadas poderão ser outras, aliás já em curso noutros países, que constituem patamares superiores no edifício do serviço armado profissional. Considero-as questões geoestratégicas a merecerem atenção. Alguns autores respeitáveis vêm denunciando esta transformação tendencial. A primeira alternativa poderá ser a mercenarização, o recurso a unidades de profissionais sem vínculo de nacionalidade, servindo instituições militares estatais, segundo o modelo das legiões estrangeiras francesa e espanhola ou dos *gurkhas* britânicos. A alternativa seguinte poderá ser a privatização, um novo mercenariado. Empresas privadas prestam o seu serviço a quem paga, sejam Estados ou movimentos insurreccionais, até mesmo a ambas as partes envolvidas num mesmo conflito. Começam pela formação, depois pelo treino, a seguir pelo accionamento de apoios logísticos e, por último envolvendo-se em zonas e acções de combate. Também aqui não estamos no reino da fantasia. Os exemplos proliferam.

Este problema não pode deixar de ser equacionado juntamente com a questão da disponibilidade de recursos financeiros para a segurança nacional que afecta a capacidade de resposta às questões geoestratégicas que se colocam, não apenas nesta dimensão como nas que a seguir referirei.

2. Dimensão lusófona

No conjunto desta dimensão as questões geoestratégicas que Portugal deve enfrentar ligam-se com quatro aspectos: a preocupante instabilidade que afecta a generalidade do

continente africano, com expressão relevante em alguns países da CPLP; os interesses portugueses nesses países, culturais, económicos e demográficos, nomeadamente pela presença significativa de portugueses aí emigrados; constituir Portugal provável destino, temporário ou definitivo, para muitos nacionais desses países que fogem às condições de insegurança e de carência material; as relações bilaterais com esses Estados que continuam a ver em Portugal um parceiro privilegiado, inclusivamente na cooperação militar.

Esta dimensão é contemplada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional com alguma ênfase e tem merecido especial atenção e empenhamento de instituições nacionais da área da defesa. Não pode ignorar-se que a manutenção ou o agravamento da situação a que já se vem chamando de caos africano terá, não só efeitos trágicos locais e que, por solidariedade, nos afectam, mas também consequências directas em Portugal, pelo reflexo do agravamento da pressão demográfica sul-norte, de que a UE no seu conjunto e, particularmente Portugal, constituirão países de destino. Perturbações inopinadas com base em problemas específicos das comunidades imigradas vêm já ocorrendo. São alertas a ser tidos em conta pelos países de acolhimento.

Portugal deve jogar a sua influência para que não se repitam erros como o da derrapagem do processo de paz de Angola em que tendo compreendido correctamente o que estava em jogo não pôde impedir que os factores de crise fossem sub-avaliados por outras potências que, com maior peso internacional, são menos vulneráveis aos efeitos do agravamento do conflito angolano e não se empenharam suficientemente para travar o que parecia inevitável.

Por outro lado Portugal tem de tomar consciência que no espaço lusófono corre o risco de perder influência em benefício do Brasil, uma potência regional na América do Sul que ambiciona alargar a sua área de influência no Atlântico Sul, vendo em Angola o seu parceiro natural na outra margem do Atlântico.

Terá ainda de acompanhar, com atenção, as tendências que se esboçam para a emergência, também em África, de organizações regionais de segurança alargada e qual a colaboração que poderá ser-lhe solicitada naquelas onde participam os seus parceiros na CPLP.

Para além destas questões centradas no continente africano enfrenta outro problema geoestratégico, o de Timor-Leste. Inicialmente não foi pedido a Portugal o papel que se prontificou a desempenhar, para o qual disponibilizou meios e que provavelmente teria cumprido melhor que outros. Está agora presente no terreno, integrado numa responsabilidade alargada da comunidade internacional que inclui delicadas questões de segurança, num espaço de instabilidade regional que deverá manter-se.

3. Dimensão oeste-europeia

No espaço da UE o principal problema geoestratégico que se colocava a Portugal era a dificuldade em definir uma política externa de segurança comum (PESC). Daí a fragilidade que a União revelava para responder às crises que deflagraram na sua periferia, vendo-se forçada a aceitar que a solução dessas crises acabasse sempre por ser liderada pelos EUA numa óptica que privilegiava os seus interesses vitais.

A UE constitui, provavelmente, a entidade política com mais capacidade para procurar compensar a tendencial consolidação do sistema de relações internacionais num modelo unipolar, sem ter necessariamente de se regressar à perversidade do sistema bipolar.

Com a transferência do eixo dominante das tensões internacionais do sentido leste-oeste para o norte-sul, a que é particularmente sensível o hemisfério sul, a Europa tem-se deixado subalternizar na solução dos conflitos, mesmo em áreas geográficas cujas crises têm uma incidência muito mais directa no continente europeu do que no americano. E nem sempre os interesses dos EUA coincidem com os da UE.

Em 1999, na Cimeira da OTAN em Washington, definiu-se um esboço de solução para o dilema em que a UEO se debatia, entre tornar-se no instrumento da defesa militar da UE ou no pilar europeu da OTAN. A solução aponta para esta última opção, que era o papel que já vinha assumindo *de facto*, o que significa que a UE aceita continuar a contribuir para reforçar o sistema unipolar, hegemonizado pelos EUA, cujos dirigentes não se coíbem de afirmar, aliás com a aceitação de muitos responsáveis europeus, que a OTAN é o instrumento da sua liderança no mundo. A Declaração de Petersberg, aprovada pela UEO em 19 de Junho de 1992, já de certo modo constituía a formalização desta aceitação, ao reservar para a UEO acções no âmbito das missões humanitárias e de manutenção da paz e deixando para a OTAN as missões de defesa colectiva da Europa.

Mas perfilam-se algumas contradições que põem em causa a linearidade daquela articulação e que podem agravar-se com as opções da actual administração norte-americana. Têm a ver com a constituição da força de intervenção rápida europeia e com o desenvolvimento da defesa anti-mísseis (MD) dos EUA, que estão a alimentar suspeições mútuas. Portugal, periférico no espaço europeu mas central no espaço norte-atlântico, é particularmente sensível a estas desconfianças.

4. Dimensão norte-atlântica

A questão geoestratégica central que se coloca nesta dimensão é a que se relaciona com a posição de Portugal na OTAN, face ao papel que esta vem assumindo como *gendarme* mundial, em nome da ONU ou mesmo substituindo-se à ONU. E com esta questão se ligam, intimamente, os dois grandes temas que nos últimos anos estiveram em debate no seio da OTAN, o alargamento e a revisão do conceito estratégico, aliás eles próprios associados. Cada um destes temas é merecedor de maior desenvolvimento. Receio que ao abordá-los aqui, de forma sucinta, prejudique a percepção. Mas corro esse risco.

a. Alargamento

Algumas reflexões antes do alargamento, que não se esgotou com a entrada da Polónia, República Checa e Hungria, alertavam que ele era susceptível de arrastar três consequências mais previsíveis:

- o reforço dos sectores mais radicais, nacionalistas e anti-ocidentais, dentro da Federação Russa;
- o renascimento do sistema de blocos com o aumento da tensão leste-oeste e o ressurgimento de uma nova linha de demarcação, mais a oriente, que pode tornar-se uma nova linha de confrontação;
- uma inversão na dinâmica desarmamentista que se tinha iniciado com o fim da Guerra Fria e o reinício de uma escalada no reforço e aperfeiçoamento dos arsenais e estratégias nucleares.

Alguns desenvolvimentos permitem constatar a pertinência destas previsões, particularmente das duas últimas.

Os sinais de aproximação da Federação Russa à República Popular da China, à República da Índia e à República Islâmica do Irão e o projecto de reunificação com a República da Bielorrússia, dão corpo a uma doutrina com seguidores na Rússia, o euroasianismo, que se enquadra nesta previsão.

Os entendimentos recentes com os EUA traduzidos na aliança anti-terrorista são demasiado conjunturais e devem ser entendidos de acordo com as vantagens que cada um destes países colhe para a solução de problemas internos. Não creio que ultrapassem a

desconfiança estrutural face ao avanço do ocidente, que passa até a estar militarmente instalado no coração da Ásia.

Quanto à terceira previsão, pode constatar-se o descrédito em que caiu o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT), quer na sua componente horizontal, quer na vertical. Horizontalmente surgiram novas potências nucleares, Índia e Paquistão, de resto não subscritores do tratado e novas surgirão certamente se as potências do clube nuclear não derem sinais de cumprirem a sua parte, isto é, reduzirem progressivamente os seus arsenais com vista à total eliminação, o que corresponde à componente vertical do tratado.

A Federação Russa, consciente do enorme atraso que hoje a separa do ocidente em termos de armamento convencional e de novas tecnologias, fosso que tende a acentuar-se, procura compensar essa inferioridade com a manutenção de uma capacidade nuclear eficaz. Vladimir Putin fez questão de o reafirmar, logo que assumiu o poder e o actual Conceito de Segurança Nacional aponta claramente nesse sentido. É, afinal, a repetição fiel do raciocínio geoestratégico da OTAN durante a Guerra Fria, quando justificava a sua estratégia nuclear para compensar a invocada superioridade convencional do Pacto de Varsóvia, isto é, o reconhecimento do papel do nuclear como equilibrador estratégico. A China está claramente num processo de modernização do seu arsenal nuclear estratégico. Os EUA preferem medidas de contra-proliferação à não-proliferação, de que a opção MD é reveladora.

O problema do alargamento conta, compreensivelmente, com a pressão favorável dos países candidatos, interessados em aderir a uma organização de segurança colectiva que se mostra eficaz. Mas tem suscitado forte controvérsia entre analistas de países da OTAN e dos próprios EUA. Para além dos reflexos já referidos outros problemas têm sido invocados: os custos; a fragilização da aliança porque acrescenta fraqueza e não força; o aumento de problemas fora-de-área que terá de enfrentar; reforço excessivo do papel já predominante da Alemanha na Europa, o que contraria a geoestratégia dos EUA para a Eurásia que pretende, acima de tudo, impedir a emergência de uma potência dominante; e, acima de tudo, recoloca o velho fantasma da Rússia, o síndrome do cerco, que já George Kennan apresentava como obstáculo maior a uma política de desanuviamento, quando nos anos 40 enunciou os parâmetros de uma estratégia de contenção, aliás tão adulterada quando da sua aplicação.

b. Revisão do Conceito Estratégico da OTAN

O segundo tema que se debateu no seio da OTAN, a revisão do seu conceito estratégico, que seria aprovado na Cimeira de Washington de Abril de 1999, entre vários aspectos

levantava duas questões essenciais, nenhuma delas pacífica no seio da aliança. Uma prendia-se, exactamente, com a opção nuclear e a outra com a necessidade ou dispensabilidade de mandato para a organização actuar fora-de-área na imposição do cumprimento de resoluções da ONU.

São problemas que geoestrategicamente interessam a Portugal. O primeiro porque põe em causa o TNP, de que é subscritor e que deve ter todo o interesse em ver consolidado e efectivamente aplicado nas suas duas componentes. As potências nucleares da OTAN, apesar da insofismável superioridade militar convencional de que actualmente dispõem, não cessam de aperfeiçoar o seu arsenal nuclear e o conceito estratégico revisto afirma, repetidamente, que o nuclear permanece uma opção fundamental da sua estratégia militar. O segundo porque podendo, como membro da OTAN, ser chamado a participar nas suas missões, deve exigir uma inequívoca clarificação sobre a legitimação das intervenções em que participa, sobre os interesses que servem, por forma a não se ver envolvido em situações susceptíveis de criarem dificuldades com outros países com os quais, apesar de não pertencerem à aliança, mantém relações privilegiadas.

5. Dimensão global

A este nível, os problemas geoestratégicos que se colocam a Portugal são os decorrentes da forma como é afectado pela conflitualidade no conjunto da comunidade internacional representada pela ONU. Ligam-se, de uma forma genérica, com o seu empenhamento nos esforços das próprias estruturas da ONU e dos países membros para a manutenção ou reposição da paz mundial e, mais concretamente, com a sua participação em acções de paz previstas na Agenda para a Paz.

O aspecto genérico é essencialmente político e diplomático, sendo o da sua participação concreta em acções de paz o que assume um carácter geoestratégico. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional contempla-o, no sub-capítulo das “Orientações para as Estratégias Gerais no Plano Militar”, quando admite a actuação das forças armadas “(...) *como instrumento da política externa do Estado.*”

Não é contestável o princípio da disponibilidade de Portugal para participar em acções de paz. Mas já o poderá ser a forma como é feita a selecção das acções em que deve participar. As forças armadas sempre foram um instrumento da política externa do Estado e tal não precisava de estar expresso no conceito estratégico. O que parece indispensável é que, enquanto instrumento da política externa do Estado, as missões que as forças

armadas sejam chamadas a cumprir, mesmo no quadro das acções de paz da ONU, correspondam aos interesses nacionais.

Frequentemente as acções de paz, mesmo aquelas em que forças portuguesas têm participado, são decididas, não pelo Estado Português, mas por organizações internacionais de segurança de que o país é membro mas onde tem uma capacidade de decisão diluída. Portugal pode ver-se assim obrigado a participar, não propriamente pela natureza da missão e pela sua correspondência aos interesses nacionais, mas pela sua qualidade de membro da organização e por solidariedade para com os seus parceiros.

Neste quadro, é admissível que Portugal possa ver-se envolvido em acções de paz que não sejam prioritárias face aos seus interesses nacionais, que até não se identifiquem abertamente com esses interesses, ou que possam mesmo com eles colidir, sabido que é que os interesses das organizações internacionais são sempre condicionados pelos interesses da potência dominante e estes nem sempre coincidem com os dos parceiros menos influentes. A generosa participação portuguesa nos Balcãs sem contrapartida na forma como a ONU encarou o processo do referendo em Timor-Leste, com as consequências trágicas que se conhecem e a necessidade que Portugal teve de reforçar os seus efectivos em Timor com prejuízo dos Balcãs veio pôr em evidência estas contradições.

É um problema geoestratégico delicado que se coloca a Portugal, enquanto membro da ONU, da OTAN e da UE, nomeadamente quando, como vimos atrás, está em aberto a hipótese de a OTAN poder assumir-se como intérprete dos valores da ONU e como seu instrumento, dispensando a necessidade de mandato para agir em seu nome.

VI. Conclusão

Uma breve conclusão apenas para salientar que uma análise geoestratégica de Portugal está longe de se esgotar nestas considerações. Apenas pretendi pôr em destaque alguns aspectos que considero mais relevantes, pela sua importância e pela sua actualidade.

A sistematização que escolhi para o enunciado das questões tem apenas a ver com a tentativa de simplificar a exposição. É óbvio que as várias dimensões se cruzam, que nenhum problema é exclusivo de nenhuma delas.

A geoestratégia é essencialmente dinâmica porque, se visa objectivos permanentes, também tem de se orientar para objectivos actualizáveis, se tem em conta factores estáveis, também tem de considerar factores variáveis e, quanto às ameaças, essas podem ser mais ou menos prováveis, mais ou menos perigosas, mas nunca são nem definitivas nem

impossíveis. Daí que muitas das reflexões aqui expressas, mesmo que eventualmente tenham alguma validade hoje, possam estar completamente ultrapassadas amanhã.

Foi dentro deste espírito e ciente desta contingência que elaborei este trabalho.

Bibliografia

ALVES, José Lopes - "Geopolítica e geoestratégia de Portugal", Edição do A., Lisboa, 1987

ANDRÉANI, Giles - "The disarray of US non-proliferation policy", *Survival* 41-44, London, Winter 1999-2000

CARDOSO, Leonel - "Defesa nacional - segurança nacional", *Nação e Defesa* n.º 17 Jan-Mar 1981

CÉLÉRIER, Pierre - "Géopolitique et géostratégie", Presses Universitaires de France, Paris, 1969

CHALIAND, Gérard et RAGEAU, Jean-Pierre - "Atlas stratégique", Ed. Complexe, 1994
- *Atlas du millénaire*, Hachette Littératures, Paris, 1998

CHARNAY, Jean-Paul - "Essai général de stratégie", Éditions Champ Libre, Paris, 1973

CHOMSKY, Noam - "Rogue states", *Z Magazine*, Abr 1998

CLOVER, Charles - "Dreams of the Eurasian heartland - the reemergence of geopolitics", *Foreign Affairs* Volume 78 N.º 2, EUA, March/April 1999

COUTO, Abel Cabral - "Elementos de estratégia" Vol I, IAM, Lisboa, 1988

DEFARGES, Philippe Moreau "Introduction à la géopolitique", Éditions du Seuil, Paris, 1994

GALLOIS, Pierre M. - "Géopolitique les voies de la puissance", PLON, Paris, 1990

GRAY, Richard - "Nuclear weapons proliferation", *Contemporary security and strategy*, Macmillan Press, G.B., 1999

HUNTINGTON, Samuel P. - "The lonely superpower", *Foreign Affairs* Vol 78 N.º 2, USA, March/April 1999

N/N - "A defesa de Portugal 1994", MDN, Lisboa, 1994

ROBERTS, Brad, MANNING, Robert A. and MONTAPERO, Ronald N. - "China: the forgotten nuclear power", *Foreign Affairs* Vol 79 N.º 4, EUA, July-August 2000

SANTOS, Loureiro dos - "Reflexões sobre estratégia", Publicações Europa-América, Mem Martins, 2000

SINGH, Jaswant - "Against nuclear apartheid", *Foreign Affairs* Vol 77 N.º 5, EUA, September/October 1998

O Funcionamento do Estado em Época de Globalização O Transbordo e as Cascatas do Poder*

Armando Marques Guedes

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

Os processos multifacetados de transformações globais que se convencionou apelar de globalização têm sido esmiuçados de várias perspectivas, da económico-financeira à sociocultural. A globalização é porém aqui perspectivada tão-só nas suas dimensões políticas e jurídicas, e apenas no que diz respeito às variadas reconfigurações a que estes complexos processos têm vindo a sujeitar os Estados (os democráticos como os não-democráticos) contemporâneos. Contra este pano de fundo, é em seguida ponderada a natureza das diversas famílias de movimentos emergentes que se opõem aos processos em curso de intensificação das interdependências globais.

Abstract

The multifaceted processes of global transformation we conventionally call globalisation have been dissected from many points of view, ranging from an economic-financial angle to a wider socio-cultural one. Here, however, globalisation is looked into merely along its political and juridical dimensions, and then only in what concerns the many reshapings to which such complex processes have been subjecting contemporary States (both democratic and non-democratic ones). Against this background, the nature of the various families of emergent movements which oppose the ongoing processes leading to deeper global interdependencies is pondered.

* Intervenção proferida no âmbito do Curso de Reciclagem dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Abril de 2001.

1.

Há cerca de um ano tive o gosto de escrever duas comunicações sobre um assunto aparentado com este, que apresentei noutra instituição, o Instituto de Altos Estudos Militares. Numa delas, que li num colóquio subordinado ao tema *Religiões, Segurança e Defesa*, coube-me levar a cabo uma ponderação “neorealista” (como então a caracterizei¹) das célebres teses de Samuel Huntington sobre o *Clash of Civilizations*: essa divisão do Mundo em grandes blocos culturais que, segundo ele, constituiria o pano de fundo de futuras confrontações, desde que a ordem internacional bipolar se eclipsou com a dissolução da União Soviética. Na minha segunda palestra, revisei o mesmo paradigma huntingtoniano, adoptando, porém, uma perspectiva² muitíssimo mais “institucionalista” e “construtivista” nas críticas que então lhe formulei. Nos dois casos, discordei do modelo tão brilhante e lucidamente proposto pelo especialista norte-americano; e em ambas as oportunidades contrapus-lhe uma visão mais “globalista” da ordem internacional emergente. Quero agora retomar esse tópico, deixando definitivamente de lado (pelo menos para este efeito) a obra de Huntington.

O tema que aqui trago aflora a chamada *globalização*. Tenho plena consciência de que se trata de um termo polémico, ambíguo, e bastante carregado e conotado, que alguns preferem, por uma, outra, ou várias dessas razões, não utilizar de todo. Devo começar por dizer que questões terminológicas me interessarão muito pouco no que se segue. Sei da importância delas, mas conheço também os seus limites; a questão, por isso, não me inquieta muito. Não será, em todo o caso como *conceito*, mas tão-só como *denominação* que, por economia de linguagem, utilizo o vocábulo. A natureza dos objectivos que tenho permite-mo. Não pretendo empreender uma qualquer ponderação de fundo da sua hipotética natureza essencial, sobre as coordenadas nocionais e porventura políticas das utilizações que dele são feitas, ou quanto ao seu alcance geral enquanto processo. Mais modestamente, tenho antes por objecto o impacto concreto deste(s) processo(s) nos Estados contemporâneos. E, mesmo isto, tão-só num sentido indicativo: não me irei deter em mais que meia dúzia de “frentes”, até para não maçar em demasia quem me queira ouvir.

Talvez valha a pena enunciar com clareza o meu intuito nos termos do método de exposição que aqui vou seguir. Tomarei como pontos pivotais de referência dois tipos de

1 Armando Marques Guedes (1999), “As Religiões e o Choque Civilizacional”, em *Religiões, Segurança e Defesa*: 151-179, Instituto de Altos Estudos Militares, Atena.

2 Armando Marques Guedes (2000), “As guerras culturais, a soberania e a globalização”, *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, 51: 165-162.

palco e cenário, duas configurações, (bastante diferentes uma da outra) da ordem mundial e da organização política no Mundo moderno contemporâneo. Por um lado, aqueles associados com as relações até há pouco tempo tradicionais entre Estados, os seus relacionamentos geopolíticos “clássicos”, por assim dizer. Por outro lado, aqueles outros ligados às ordenações emergentes da política e da governação³ global. Vou, de algum modo, *comparar* estas duas conjunturas, a tradicional e a presente⁴. Nessa comparação, ater-me-ei a impactos políticos e a impactos jurídicos. Deixo assim largamente de fora escalas tão centrais como a económica, a cultural, ou, *stricto sensu*, a militar; excepto quando estas dimensões (como é tantas vezes o caso) se mostram indissociáveis de algum dos todos em que me quero deter.

O encadeamento que escolhi para aquilo que irei expor é simples. De uma forma muito positiva, quereria começar por delinear um breve esboço genérico daquilo que considero como algumas das principais traves mestras da ordem mundial contemporânea. Um esboço de uma ordenação cuja estrutura, devo em todo o caso vincar, me parece marcada, por um lado, pela *multidimensionalidade* e, por outro, pela *complexidade*. O que proponho aqui tentar levar a cabo, pode ser visto como de alguma maneira encarar as questões de fora para dentro, por assim dizer. A partir de uma caracterização estrutural do sistema internacional contemporâneo (*by and large* aquele que o fim da Guerra Fria e a implosão da ex-União Soviética nos legaram), gostaria de tentar equacionar algumas das consequências (umas delas mais notórias, outras porventura menos) impostas, pela nova ordem internacional em gestação, sobre Estados que na prática vieram do Mundo anterior. Não vou ser muito ambicioso. Mais que inovar, ensaiarei fazer uma arrumação.

Tenho, em relação a estas questões, o que creio ser uma postura moderada. Como se irá verificar, não sou de opinião que estejamos hoje perante mudanças tão rápidas e

3 Governação é termo que aqui utilizo no sentido de *governance*, uma palavra inglesa difícil de traduzir.

4 Uma salvaguarda. No título original desta comunicação, apresentada no Instituto da Defesa Nacional no dia 19 de Abril de 2001, era feita alusão à “função do Estado”. O que entendi de uma maneira que convirá que torne explícita. Não vejo que aos Estados incumba *uma* função especial, mas sim *funções*; não quereria em todo o caso restringir as minhas considerações a *um* qualquer Estado em particular (o português, por exemplo), mas antes a *Estados* contemporâneos de vários tipos; e, por último, encaro *função* não como *missão*, mas, em termos mais *funcionais*, como “articulação de uma parte com um todo”. Por outras palavras: o meu tema, em boa verdade, é não “a função do Estado em época de globalização”, mas essencialmente “o funcionamento dos Estados em época de globalização”. Coisa que, não fugindo ao título proposto (nem sequer levando a cabo, *stricto sensu*, uma verdadeira re-interpretação, já que me ative a uma sua leitura possível), em todo o caso certamente o modula. A minhas razões para o ter feito são simples de enunciar: pareceu-me mais interessante (tanto do ponto de vista científico, como do didáctico) e, em termos genéricos, mais eficaz a esses níveis, ponderar a arquitectura que subjaz às novas estruturas das ordens nacionais e internacionais, do que produzir um eventual *policy paper*, não-encomendado, para o Estado português. Sobretudo, pareceu-me ter sido nesse sentido que o amável convite para estar no IDN me foi formulado.

profundas que, em consequência, as fundações elas mesmas da ordem internacional devam ser imediata e radicalmente revistas. E muito menos penso que tal esteja a acontecer em direcções previsíveis e unívocas: sejam elas de uma total integração económica do Mundo, ou de uma criação iminente de uma comunidade mundial generalizada (o que me parece uma hipótese remota), contando com ou sem a dominação “imperial” dos Estados Unidos da América enquanto potência hegemónica. Mas também não acredito muito nas reticências dos analistas mais cépticos; nomeadamente, nas daqueles que não vêem, no andar da carruagem, senão uma forma *soft* de uma internacionalização comparativamente mitigada; nos que se recusam a reconhecer senão um processo módico, em que blocos comerciais cada vez mais pesados e Estados nacionais incólumes (pior, alguns deles cada vez mais poderosos e articulados em entidades regionais fortíssimas, sejam elas políticas, económicas, ou civilizacionais) estejam a manter um Sul (dia a dia mais empobrecido e marginalizado) como um triste cativo das suas conveniências e beneplácito, concedidos ao sabor de interesses nacionais (estreitos, e por via de regra muito cautelosamente camuflados) de meia dúzia de beneficiários ricos e do Norte. Esta versão das coisas parece-me exagerada e descabida, parece-me enfermar de um reducionismo que mais entorpece que esclarece.

A minha atitude é (penso eu) mais comedida. Partilho do sentimento de que está de facto em curso uma grande transformação, profunda e não trivial, *das fundações estruturais* da ordem internacional. Não é a primeira vez que isso ocorre, e noutros casos terá tido, nalgumas das suas dimensões, impactos e consequências maiores⁵. Nunca porém elas ocorreram com a intensidade ou a extensão de hoje; e nunca de uma maneira tão sistemática e coordenada. Não creio, todavia, que as transformações em curso sejam *acquis* irreversíveis, numa qualquer narrativa épica de integração-orquestração do panorama dissonante daquilo que realistas e neorealistas chamam (na esteira de Thomas Hobbes) a anarquia internacional⁶. Nem me parece, aliás, que os Estados contemporâneos tenham

5 Para uma comparação, pormenorizadíssima, do contraste entre as transformações globais hoje em curso e os seus antecessores históricos avulsos, convém a consulta de D. Held *et al.* (1999), sobretudo pp. 32-87 e 414-436. Held demonstra que, tanto quantitativa como qualitativamente, estão hoje em curso transformações globais coordenadas nunca antes vividas.

6 Para uma elucidação de conceitos básicos como este, de anarquia internacional, é útil a leitura de Hedley Bull (1977). Para uma defesa acérrima de um hobbesianismo estreito, ver Kenneth Waltz (1959). Para uma crítica mordaz desse reducionismo, ler João Marques de Almeida (1998). Em Joseph Nye (1997), há uma perspetivação bastante equilibrada do tema geral. Para uma crítica de fundo, de muito mais fôlego, convém ver o amplíssimo estudo de Andrew Linklater (1998), cujo pressuposto de base é exactamente o de uma transformação, no sentido do alargamento, das “comunidades políticas” na ordem internacional contemporânea, logrando porventura uma reformulação crítica habermasiana profunda daquilo a que o seu mentor académico na

vindo, pelo menos em termos absolutos, a perder poder: bem pelo contrário, têm-no ampliado em quase todas as suas vertentes, ainda que, em termos relativos⁷, lhes seja hoje em dia forçada uma partilha deste em várias direcções, uma repartição forçada que muitas vezes têm tido alguma dificuldade em digerir.

A minha impressão é compósita, por assim dizer. O que me parece, isso sim, é que, por via dessa *transformação coordenada de fundo* da ordenação global que creio está em curso, estamos a assistir a uma *reconfiguração sistemática* das formas tradicionais de soberania dos Estados (mas sem que aquela, ou estes, se estejam realmente a desvanecer) e a *uma profunda reordenação*, concomitante, do sistema vigente de relações internacionais.

Em consequência disto (e como seu corolário) tenho a forte convicção de que a ordem internacional contemporânea é melhor compreendida como uma ordenação complexa, multidimensionada (e, por isso mesmo, compreensivelmente muito contestada), de interdependências crescentes; uma ordem com que o clássico sistema internacional de Estados (a tradicional ordem westphaliana) convive mal; e uma ordem na qual os Estados se apresentam como cada vez mais imbricados em teias regionais e globais de todo o tipo, que os atravessam e lhes são muitas vezes transversais.

2.

Justifica-se decerto esmiuçar um pouco tudo o que acabei de afirmar em termos tão categóricos, ainda que fazendo-o apenas a traço grosso. Delinear, para aquilo que observamos no Mundo, *a mecânica de um modelo generativo*. Propor, para a análise da globalização, uma morfologia e uma fisiologia, por assim dizer. Para repetir, sem grandes alterações, o que escrevi há cerca de um ano: vários são os pares de forças em tensão, representemo-lo assim, que me parecem subjazer à configuração de relações segundo a qual reconhecemos neste momento a dinâmica característica daquilo a que se convencionou chamar a “ordem

London School of Economics, Hedley Bull, chamava (como abaixo iremos ver) *the new medievalism*.. É interessante notar que muitos autores, nomeadamente David Held (1999), falam em termos de “democratizar e civilizar a anarquia”, quando se referem aos processos de globalização.

7 Para uma esplêndida discussão deste ponto, que inclui uma viva denúncia do utopismo daqueles que queriam ver na linha de horizonte um fim precoce dos Estados, é imprescindível a leitura do tão citado artigo recente de Michael Mann (1999). Num mesmo sentido, e para uma análise geral do que ele chama uma *hybrid World Order*, ver as últimas páginas do magnífico texto introdutório de J. Nye (1997: 191-194) sobre a natureza do sistema contemporâneo de relações internacionais.

internacional”⁸. Trata-se de forças por vezes antagónicas, que não raramente competem e se degladiam e que talvez por comodidade convenha conceber como constituindo “campos de forças” (como decerto diriam as personagens de outras ordens internacionais imensamente mais amplas, como a do Império Galáctico do *Star Wars*); campos esses que constroem as formas, e os blocos, que vão emergindo e as configurações que se vão cristalizando (sem necessariamente muito durarem...) nos palcos mundiais contemporâneos. E são forças e campos que, naturalmente, não deixam de exercer pressões enormes sobre a própria natureza e estrutura (e logo a forma ela mesma) dos Estados, até há bem pouco tempo os únicos verdadeiramente consequentes elementos de um sistema internacional hoje a incorrer em enormes transformações.

Pormenorizá-lo mais não é nada complicado. Por uma questão de método, e antes de entrar em força em questões que se prendem, directamente, com uma ponderação de pormenor de parcelas da interacção estrutural dos Estados contemporâneos com o sistema internacional, talvez valha a pena começar por uma espécie de retrato-robot da mecânica dos processos que entrevejo. Para simplificar, não vou trazer aqui mais de duas ilustrações (das várias possíveis), das numerosas tensões estruturais que subjazem ao sistema internacional pós-bipolarização.

Temos assim um binómio (apelidemo-lo de Jihad *versus* McWorld, para utilizar a terminologia vívida e gráfica de Benjamin Barber⁹) que se manifesta, por exemplo, pela competição entre a visão westphaliana clássica de um *imperium* pouco questionado da soberania e autonomia dos Estados, por um lado; e, por outro lado, pelas incontornáveis interdependências de todo o tipo a que temos vindo a chamar globalização, que têm conduzido ao seu questionamento endémico. Uma das imagens da contemporaneidade: a homogeneização e a tribalização são posturas de estilo assumidas num duro degládio, num *pas de deux* sofisticado que na última dezena de anos tem subido à cena. O que tem alguma

8 Para uma colectânea relativamente recente sobre questões conexas, é recomendável a leitura de (eds.) T. V. Paul e J. A. Hall (1999), *International Order and the Future of World Politics*. Para um modelo, certamente discutível mas fascinante, dos processos periódicos de formação e de dissolução de ordens internacionais cada vez mais globais, é aconselhável a leitura de *The Rise and Fall of World Orders*, publicado em 1999 por um norueguês, T. L. Knutsen. Knutsen subdivide estes processos em três grandes “fases”: uma primeira, de hegemonia, por sua vez composta por três momentos, respectivamente de *punitive pre-eminence*, de *remunerative pre-eminence* e de *normative pre-eminence*; a que se segue uma fase de *challenge*, desencadeada por outras potências; e que, numa terceira e última fase, descamba no que chama *disruptive competition*. Mais interessante, todavia, é decerto a última parte do estudo (que reveladoramente Knutsen intitula de *déjà vu*) relativa à evolução do que retrata como a instável hegemonia norte-americana nos palcos contemporâneos.

9 E exposto com maestria na obra de Benjamin Barber (1996), *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world*.

razão de ser empírica, já que são tendências que têm efectivamente tomado a ribalta em arenas de um conflito de fundo com várias frentes, uma tensão cuja resultante geral, a nível de uma forma renovada para os Estados, não é talvez ainda óbvia. Mas trata-se, como veremos, de um conflito charneira, de uma disputa crucial que actua de maneira decisiva nas reconfigurações de natureza e estrutura a que os Estados modernos se tem vindo a ver sujeitos na reordenação global das coisas que julgo estar em curso.

Aludirei também a mais, no que se segue. Para um qualquer observador atento, destacam-se, no Mundo de hoje, os fossos escavados entre os Estados clássicos e diversos dos novos actores internacionais, e entre antigas e mais recentes *localizações do poder*. Mais uma vez (agora a este outro nível) julgo que se verificam realmente inovações de monta nos palcos internacionais contemporâneos. São novidades que, no concreto, redundam, por exemplo, em conjunturas de tensão entre velhas alianças e coligações tradicionais e as novas, mais pragmáticas, que defrontam. Há, pura e simplesmente, mais *actores* nos novos palcos internacionais: o cartaz adensou-se. E há novos *mecanismos* em operação: o seu elenco também foi enriquecido. Surpreendente seria, convenhamos, se o enredo da narrativa internacional se tivesse mantido.

E, com efeito, não se manteve. Não é nada difícil perceber porquê. As várias forças que acabei de apontar obviamente interagem em profusão. Mais ainda: estes dois grandes pares de oposições (e muitos outros, sem dúvida), cada um deles com uma dinâmica própria intrínseca (porque em desequilíbrio, ou no que os engenheiros apelidam de um equilíbrio instável), naturalmente reagem entre si. Todas estas são tendências, por outras palavras, que se potenciam mutuamente. E aí reside a sua fecundidade, o seu poder construtivo: na sua interacção cambiante, geram configurações arquitectónicas (figuras virtuais e passageiras, mas sempre novas) da ordem internacional¹⁰. Sugiro que, no que se segue, retenhamos apenas estes dois pares de oposições, já que interagem em combinações múltiplas e complexas, baseadas em binómios eles próprios complexos cuja dança se rege pelas minudências de uma coreografia constantemente recriada e que é, por isso, difícil de antever.

10 Configurações que, muitas vezes, nos agrada (ou nos convém, para evitar dissonâncias cognitivas) reificar, tornar absolutas. Ou que, pelo menos, sentimos durante algum tempo que podemos com utilidade e justificação erigir em paradigmas. Configurações que, no entanto, são meras figuras de transição. Que são só, por assim dizer, imagens (ou *flashes*) fugazes. A *New World Order* de que George Bush (pai) tanto falou na altura da Guerra do Golfo, um Mundo aparentemente unipolar é um exemplo paradigmático desse tipo de reificação; outros serão o *Clash of Civilizations* de S. Huntington, ou os múltiplos modelos (mais efémeros) que só viam no Mundo pós-bipolar, “caos”, “turbulência” e “desordem internacional”.

Não deixa de ser, contudo, interessante o descrevê-la em pormenor. Deixem-me, mais uma vez, começar por delinear dela um primeiro esboço. Sem naturalmente buscar aqui uma qualquer exaustividade, o que não teria cabimento¹¹, comecemos assim pela tensão soberania-globalização a que em termos genéricos aludi. Uma tensão que resulta do simples facto de cada vez mais as questões sociopolíticas contemporâneas excederem os âmbitos territoriais circunscritos pelos Estados tradicionais. Vejamo-la primeiro, de modo sucinto (e a título meramente indicativo) no plano económico-financeiro, que é talvez o mais óbvio dos pontos de partida. A abertura generalizada de cada vez mais mercados (com ou sem GATT, ou OMC), os novos fluxos mercantis viabilizados por sistemas de transporte cada vez mais eficientes, o desenvolvimento de meios de comunicação e informação que redundam numa contracção crescente (passe a antinomia grosseira) do espaço (a chamada “abolição da distância”) e do tempo (a “instantaneidade”), são factos incontornáveis e traços distintivos da vida moderna. Teorias (mais ou menos mercantilistas) de soberania económica tornam-se, em consequência, cada vez menos convincentes; estão até sob ataque concertado, dir-me-ão que oriundo de partes interessadas que indevidamente se comportam como juízes em causa própria. Talvez. Mas noto que, mesmo quando são consentidos, os proteccionismos tendem, no Mundo interdependente contemporâneo, a ter cada vez menos pés para andar. O crescimento explosivo desses novos e tão importantes actores internacionais que são as empresas transnacionais (“as multinacionais”) aí está, há uma boa quarentena de anos, para o corroborar.

A resultante da interacção dos campos de força de que falei não é porém apenas essa, de um descentramento *centrífugo*. Convém também tomar em linha de conta o acelerar mais recente (pós-bipolarização), daquilo a que Francis Fukuyama chamou a “*common marketização*” do Mundo: o congregar de esforços e de protagonismos em blocos económicos multinacionais (por via de regra regionais, dada a consequente redução de custos) como a União Europeia, a Mercosul, a NAFTA, a ASEAN, ou o SADCC. E ainda incluir no composto o crescente comércio electrónico (via *Internet*, por exemplo) num mercado à

11 Um maior pormenor quanto aos processos de globalização é oferecido na sinopse do sociólogo australiano M. Waters (1995). Para uma análise de muito mais minúcia e muito maior fôlego, ademais exímia, é imprescindível a consulta do *magnum opus* colectivo de quatro britânicos, David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, e David Perraton, (1999), intitulado *Global Transformation. Politics, Economy and Culture*. No que toca a problemas associados à globalização económica, é de recomendar o longo artigo técnico de Joaquim Aguiar (1998), que inclui uma interessante discussão sobre os traços distintivos (e a complexidade) daquilo a que chama a “onda” actual de globalização. A respeito da emergência de novos actores internacionais, do consequente retrocesso do monopólio de protagonismo dos Estados e, talvez sobretudo, em relação ao utilíssimo conceito de *structural power*, é aconselhável a leitura do último livro, publicado pouco antes da sua morte, de Susan Strange (1996).

escala planetária, um circuito em que (como Bancos e Bolsas de Valores já tinham há várias décadas prenunciado) o Sol nunca se põe. Tudo isto redundava numa constatação fácil: estamos também perante diversas tendências *centrípetas* em operação no sistema. E a este processo não se vislumbra uma qualquer reversão possível, por muito que um *slump* nos pareça desde há alguns meses estar a bater à porta. É disso sintomático que há menos de três anos, em 1998, quando a crise vitimou em série a Tailândia, a Indonésia, a Coreia do Sul e o Japão (e atirou ao tapete os “tigres asiáticos”, ou pelo menos os denunciou como “tigres de papel”), a receita foi expedita e consensual: aquilo que era preciso para resolver o impasse era, no fundo, *mais* integração.

Não é só no mundo da economia e das finanças que se sente o confronto profundo *Jihad-McWorld*, e as concomitantes tribalização e homogeneização. A nível político (ou politico-militar), tal como a nível socio-cultural, a operação de processos paralelos (e no essencial funcionalmente equivalentes) não é difícil de detectar. Mais uma vez, limitemo-nos a um curto rastreio: não é só a rápida universalização de critérios ético-jurídicos (como a dos Direitos Humanos, ou aquela a que a rápida multiplicação de Tribunais internacionais especiais tem dado corpo), nem a ruidosa fragmentação tribal, aquilo que está em jogo, a este nível, à escala planetária. São suscitadas interrogações ao mesmo tempo muito mais latas e muito mais concretas¹² que as que daí advêm. Os problemas são de raiz, são estruturais. Por um lado, cada vez mais são as questões e crises (da BSE à *hoof and mouth disease*, da clonagem humana à exploração espacial e aos armamentos de destruição maciça, da SIDA ao “buraco do ozono”, do aquecimento global ao terrorismo e aos cartéis da droga) cujas coordenadas de fundo e cujos pontos de aplicação (e por isso cujas soluções) excedem largamente as velhas fronteiras dos Estados nacionais.

Os palcos de inúmeros acontecimentos foram de facto ampliados. Questões como as do acesso a água potável ou a segmentos utilizáveis do espectro electromagnético requerem, *exigem*, não só conhecimentos técnicos amplos e pluridisciplinares, mas ainda a organização de painéis de *brain-storming* e tomadas de decisão que se compadecem mal com restrições paroquiais e circunscrições antigas de competências. As consequências, melhor, as resultantes genéricas? O círculo tende a alargar-se; muitas são as forças que empurram

12 Para apenas aflorar uma das dimensões destas questões que aqui não abordo, a cultural, cito John Comaroff (1996: 170), e uma sua perplexidade: *where now does, say, Turkish 'society' begin and end? At the borders of Turkey? Or does it take in Berlin? If the latter, which seems undeniable, how do we portray its topography? What [...] is 'the culture' of farm workers who spend half a year in Mexico and half a year in the United States? Where is Senegalese 'culture' produced? Paris, Lyon, Marseille, rural Senegal, Dakar? If all of the above, which appears to be the case, wherein lies its integrity? Indeed, what is 'it'?* E Comaroff conclui, *inasmuch, then, as the contemporary world order is no longer reducible to a nice arrangement of bounded polities, our spatially centered, conventionally derived constructs will do no more.*

“para cima”. Mas, paradoxalmente, é por outro lado também verdade que há forças que “puxam para baixo”, que exigem mais transparência, mais vezes, perante mais gente, e relativamente a mais coisas. À ampliação ascendente soma-se assim uma nova subsidiariedade: as melhores (no sentido de as mais legítimas e as mais acatadas) decisões são aquelas em que maior inclusividade seja conseguida; mas, em paralelo, parecem ser também aquelas que sejam tomadas mais perto do utente final. Será isto um sinal de desordem, prenúncio emblemático de contradições insanáveis, indício de um excesso de democraticidade que desmascara o lugar dos limites do sistema? Julgo que não.

Tocamos aqui no que considero um ponto nevrálgico essencial. Um ponto que, a meu ver, se prende com a própria natureza e estrutura do conjunto de processos que, bem ou mal, conformamos como *globalização*, e que se prende com as transformações ocorridas e em curso. Uma rápida justaposição torna-o nítido. Com o fim da bipolarização e a dissolução dos dois grandes blocos antagónicos, que cautelosamente se entre-olhavam contra um pano de fundo de países ditos não-alinhados, passou-se quase abruptamente a uma nova ordenação, policentrada e multidimensional, dos palcos internacionais. O Mundo tornou-se, de repente, mais opaco, como que mais fosco, mais difícil de compreender.

Apesar de num primeiro momento daí ter parecido resultar um Mundo unipolar, com os Estados Unidos como único *hegemon*, cedo se verificou esse modelo não ser muito satisfatório, quanto mais não seja pela sua excessiva linearidade. Porque, se é indubitável que em termos tecnico-militares veio à tona na nova ordem uma clara hegemonia norte-americana, a nível económico o Novo Mundo viu-se forçado a partilhar essa posição de preponderância com a velha Europa e o novíssimo Japão. Mais grave ainda para esse hipotético modelo unipolar: todo um variado universo de entidades transnacionais (de corporações comerciais a instituições financeiras, passando por mafias e grupos terroristas) constitui um nível suplementar que não olha às fronteiras dos Estados e no qual a hegemonia está ainda mais repartida¹³. Um outro eixo, ou um outro plano, numa ordem compósita, híbrida. A unipolaridade tem assim de conviver com multipolaridades diversificadas¹⁴ num Mundo cada dia mais complexo porque como que composto por camadas várias que se entrecruzam.

13 Tal como de resto a nível cultural. Não posso deixar de citar D. Held *et al.* quanto ao que escreveram na sua obra monumental sobre a globalização (1999: 373): não obstante as transformações contemporâneas, *the announcement of the eradication of national cultural differences seems highly premature*.

14 Esta perspectiva não é nova, evidentemente; e é partilhada por autores tão díspares como Joseph Nye (1997), Susan Strange (1996), e por Samuel Huntington (1999), o célebre autor do *Third Wave* e do *Clash of Civilizations*, que recentemente caracterizou o Mundo como *uni-multipolar*.

Confirmar a multidimensionalidade do cenário que vai sendo montado não é árduo. Por muito convidativa (e retoricamente tentadora) que possa ser a imagem de uma ordem unipolar, fácil é concordar que tal hipótese não tem grande correspondência empírica com o observável, pese embora, em 1991, quando da eclosão da Guerra do Golfo e para quem trazia os olhos habituados ao Mundo bipolar, a inevitável contraposição nocional que involuntariamente todos fizemos com a ordem anterior a possa ter sugerido. Não é essa, decerto, a evolução das coisas. Longe de se subdividir em Estados avulsos, e de sobreviver com placidez à sombra dos Estados Unidos ou de uma qualquer benevolente *pax Americana*, o Mundo pós-bipolarização reordenou-se em blocos e coligações de vários tipos, tamanhos e feitos. Uns, como a ASEAN ou a Mercosul, mais económicos que políticos. Outros, da União Europeia à SADCC, mais político-económicos que militares. Outros ainda, como a NATO ou a UEO, mais político-militares que qualquer outra coisa.

Quase todos são associações de Estados, cujos documentos fundadores repudiam explicitamente quaisquer hipóteses de que venha em seu nome a ser desafiado o estatuto soberano dos seus membros; nas Nações Unidas temos disso um exemplo típico. A exceção é a União Europeia, num continente mais uma vez pioneiro: na realidade não é uma federação, uma confederação, ou um simples conglomerado de Estados; mas antes uma forma nova de governação transnacional em que, voluntariamente, os Estados membros abdicaram de uma parte da sua soberania. Estes novos blocos ou coligações têm vindo a assumir um imenso protagonismo nos novos palcos internacionais.

Como atrás referi, esses conglomerados recentes têm nisso acompanhado o aparecimento de vários outros novos sujeitos nos cenários da globalização: as pessoas (os povos) e as organizações não-governamentais (as ONGs), também elas com um protagonismo crescente e já de um certo peso específico. Em ambos os casos, note-se, trata-se de entidades explicitamente *excluídas* dos palcos westphalianos. Com tudo isto no horizonte, não é decerto de estranhar que o Mundo se tenha tornado menos fácil de perceber. As alterações foram com efeito profundas; e foram multifacetadas. Nos diversos exemplos que até aqui forneci, entidades *maiores* que os Estados tradicionais foram trazidas à baila. Nestas duas últimas instâncias que aduzi, trata-se, ao contrário, de entidades *menores* (pelo menos no sentido institucional), por assim dizer a um nível hierárquico tradicionalmente tido como *abaixo* do dos Estados.

Não estamos nisso só perante uma moda; o processo tem uma história longa e intrincada. Mesmo no que toca ao Direito Internacional, uma evolução no sentido de essas entidades deixarem de ser tão marginais como da Paz de Westphalia até aqui, é sensível

desde há pelo menos¹⁵ um século: com um grande impulso dado pelo liberalismo de Woodrow Wilson seguido de um segundo empurrão de Franklin Delano Roosevelt, e outro pelo fim do Mundo pós-bipolar, tem havido um movimento gradual de distanciamento relativamente ao princípio (westphaliano) de que a soberania dos Estados é um considerando sempre mais importante que quaisquer desaires que possam ocorrer a indivíduos, grupos, ou associações; movimento esse que tem significado um respeito cada vez mais regulamentado pela autonomia dos sujeitos individuais, pela da sociedade civil, e que se consubstancia na criação de regimes internacionais cada vez mais densos e extensos (por exemplo, mas é um exemplo paradigmático) de defesa dos Direitos Humanos, essa figura que o Liberalismo foi repescar no Cristianismo.

Acresce que estas transformações não se vieram *substituir* à ordem anterior: *adicionaram-se-lhe*. Seria assim um erro presumir, por exemplo, (como muitas vezes tem infelizmente sido feito) que estamos perante uma erosão, uma diminuição, ou uma verdadeira perda de poder pelos Estados. Representações deste tipo parecem-me falaciosas¹⁶. Porque se é verdade que, em sentido relativo, o poder dos Estados já não é o único, muitos são os desenvolvimentos dos cenários globais que não são adequadamente explicáveis nos termos estreitos dessas imagens de erosão, diminuição, esbatimento, ou apagamento, do poder dos Estados: seria absurdo, por exemplo, não reconhecer um activismo crescente de muitos Estados (bi- e multilateralmente) nos domínios económico-financeiros da globalização, ou no da emigração e da imigração, ou na frente política activa da criação e institucionalização de formas de governação regional e global. Em termos absolutos, nunca os Estados tiveram tanto poder, tantas competências e nunca estas foram tão amplas no seu alcance. Só não o vê quem não queira.

O que me parece verdade, isso sim, é que são cada vez maiores as exigências que lhes são feitas. Como é certo (e como iremos ver, consequente) que se alteraram profundamente *as condições de exercício dos poderes que lhes são reconhecidos*.

Depois desta primeira demão sobre a natureza das transformações globais em curso na ordem internacional, viremo-nos agora para a interacção de pormenor entre os Estados contemporâneos e este sistema internacional compósito e em fluxo.

15 Já em 1977, Hedley Bull aflorou esta tão nítida evolução do Direito Internacional. É interessante notar, neste contexto, que o título do último livro de John Rawls, o célebre filósofo do Direito da Universidade de Harvard, sobre Direito Internacional, é *The Law of Peoples*.

16 Como escreveram D. Held *et al.* (1999), op. cit. 440, a utilização deste tipo de linguagem e imagens *involves a failure to conceptualize adequately the nature of power and its complex manifestations since it represents a crude zero-sum view of power*. No artigo que atrás citei, M. Mann mostra em pormenor que os Estados contemporâneos detêm, em virtualmente todos os aspectos que sejam tomados como importantes, muitíssimo mais poder que os seus antecessores.

3.

Uma palavra de cautela. Não quereria que a visão que aqui propugno fosse tida como implicando um qualquer pessimismo ou um qualquer utopismo. Pela simples razão de que os não advogo. A interdependência complexa e a polaridade multidimensional que subtendem a ordem mundial contemporânea acarretam, sem sombra de dúvida, consequências ambivalentes. As transformações globais têm aspectos bons e outros menos bons. A famigerada globalização, por outras palavras, tem avessos. E avessos sérios.

Um deles é que muitas das transformações estão longe de ser universais e estão-no de uma maneira acintosa: a marginalidade a que até aqui tem condenado os que ficam de fora é não raramente radical. Outro espelha-se nas desigualdades internas preexistentes, que muitas vezes tanto exponencia. Mas o processo de transformações apresenta também (talvez até sobretudo) frentes promissoras. Inviabiliza (fá-lo pelo menos nesta fase inicial) hegemonias unipolares duradouras. E, *pace* muitos analistas, sou de opinião que, ao fomentar movimentos de integração-fragmentação, o processo com que *tant bien que mal* convivemos, desencoraja blocos que sejam estáveis em mais que uma das suas dimensões. Creio mesmo que alguns dos defeitos que lhe imputamos consubstanciam, em boa verdade, vantagens. O que não tardará, julgo eu, a manifestar-se com toda a nitidez: aquilo que hoje lemos, pela negativa, como “ingerências”, como “perdas de soberania”, como “erosão dos Estados-nação”, ou “sistemas de tutela” e “soberanias vigiadas”, amanhã talvez vejamos como primeiro momento, incontornável, de uma narrativa histórica de construção e criação. As intervenções “humanitárias” que pautaram esta fulgurante passagem de Milénio não são boas nem são más. Talvez nem sejam inevitáveis. Mas desenham, a luz forte, o Mundo concreto que temos.

Repito que nada disto é particularmente heterodoxo. Inúmeros têm sido os analistas, cá como lá fora, que têm vindo a equacionar em termos conexos algumas das alterações em curso no Mundo contemporâneo. Nem esta perspetivação, a meu ver, exhibe particulares afinidades com quaisquer escolhas político-ideológicas que possamos preferir. Para retomar um modelo a que há pouco fiz alusão: em Portugal, num livro sobre a emergência de um constitucionalismo europeu publicado alguns meses antes da sua morte repentina, Francisco Lucas Pires¹⁷ escreveu com elegância sobre a deslocação “para cima”, para uma localização “supra-estadual”, do exercício do poder soberano: aquilo que, muito grafi-

17 Francisco Lucas Pires (1997: 14ss.) Para uma muito interessante discussão desta e doutras ideias deste malgrado constitucionalista português, é de recomendar a leitura do longo estudo (curiosamente publicado em forma de recensão) de Duarte Bué Alves (2000), que tem a vantagem de contextualizar este e outros conceitos no âmbito geral da evolução do pensamento deste “federalista” europeu; o estudo de Bué Alves,

camente, chamou “o transbordo do poder”. Mais: Lucas Pires previu mesmo a invenção, no século XXI, da “fórmula da passagem de Estado-dirigente a Estado-subsidiário”¹⁸ que, segundo ele, seria a grande marca da Modernidade.

Num outro lado do espectro, Boaventura Sousa Santos¹⁹ escreveu num sentido confluyente (e também num estilo inconfundível) sobre “a exigência cosmopolita da reconstrução do espaço-tempo da deliberação democrática”, que previu irá impor “um novo contrato social...moderno, [que] não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços-tempo local, regional e global”²⁰. Talvez, como insiste Sousa Santos, a visão estritamente contratualista não seja já a mais adequada; o que é possível que seja feito, como defendia Lucas Pires, de uma redefinição do lugar de inserção do poder. Mas o que é certamente evidente é que uma tal generalização de asserções deste tipo, vindas um pouco de toda a parte, sublinha a tomada crescente de consciência, à tradicional esquerda e à tradicional direita, de que, no Estado westphaliano e na soberania *à la* Jean Bodin, cabem hoje *mal* muitas das realidades internacionais intrincadas de um presente cada vez mais globalizado. Voltarei a este ponto no final da minha comunicação.

A surpresa maior quanto a estas mudanças reside talvez na rapidez com que tudo isto tem vindo a acontecer: é o que tem sido chamado “a vertigem da modernidade”, naquilo que Anthony Giddens tão graficamente apelidou de o nosso *runaway world*. Mas a grande novidade relativamente aos anos mais obscuros da Guerra Fria, é efectivamente o verificar que a nossa atitude perante as transformações não depende já tanto das nossas preferências político-ideológicas “clássicas”. À esquerda e à direita, entre nós como lá fora, houve quem apoiasse e quem denunciasse a Guerra do Golfo, a intervenção da NATO no Kosovo, a das tropas multinacionais em Timor ou, para sair da área militar, a conferência do Rio, os encontros mais recentes de Seattle e Kyoto, os *meetings* anuais em Davos, ou as cimeiras do G7 (ou do G8, para quem prefira chamar-lhe isso). O que, insisto, sublinha a cada vez maior inadequação das velhas coordenadas político-ideológicas²¹ pelas quais durante tantos anos nos pautámos e regemos, face à nova ordem trazida pelas forças da globalização.

naturalmente, não substitui a leitura de F. Lucas Pires, servindo de mera introdução-ponderação a parte do seu quadro analítico.

18 (*ibid.*)

19 Boaventura Sousa Santos (1998: 47-48). É de sublinhar a grande densidade analítica (bem como a grande actualidade) das posições de B. Sousa Santos, aliás tanto nesta como em várias outras das suas numerosíssimas obras.

20 (*ibid.*)

21 O que sublinha bem, creio eu, o ponto a que se chegou durante a Guerra Fria num combate em que ideias e conceitos eram temidos como perigosas armas de guerra e a que alguns, pese embora o nítido anacronismo, insistem em se apegar. De há muito que é sabido que não largar mãos de preconceitos é factor de desajustes cognitivos que, de uma ou outra maneira, se acaba por ter de pagar: *there is really no such thing as a free lunch*. O tom levemente paranóico de muito do discurso pós-moderno parece-me ser por vezes pouco mais que uma herança pesada carregada por *Cold Warriors*.

Num Mundo contemporâneo como aquele em que participamos, é porventura inevitável que algumas (talvez mesmo muitas) das ideias políticas a que mais nos temos apegado (tradicionalmente centradas, virtualmente em exclusivo, nos Estados e nas comunidades nacionais) precisem de ser repensadas e reconfiguradas. As razões para isso abundam. Tal é inevitável, nomeadamente, se com o vocábulo *globalização* quisermos fazer referência (como me parece que devemos) àquele feixe multidimensional de processos (convergentes mas largamente dissociados uns dos outros nos seus ritmos e alcance) que dão corpo a uma expansão e interconectividade da nossa acção e das nossas actividades, de tal forma que estas têm passado a incluir quadros de referência supraregionais e supracontinentais (o que não creio que possamos evitar), para além dos nacionais que enformavam as velhas tradições políticas. Enunciar isto por outras palavras, e pela positiva, põe-no melhor em evidência: *tanto as tradições políticas nacionais como as legais são postas em cheque de uma maneira radical por um Mundo caracterizado por políticas globais e por múltiplas polaridades, que exigem uma governação multidimensionada*²². Face à inevitabilidade dos factos, não querer saber acaba por redundar, na prática, em querer não saber: uma curiosa estratégia de avestruz que, em política, tem sempre (mais cedo ou mais tarde) um preço alto.

Com efeito, seja qual for a natureza específica destes desafios fundamentais e seja qual possa ser a postura que perante eles escolhemos assumir, não parece fácil (ou sequer sensato) ignorar que a natureza e a qualidade das relações democráticas *entre* comunidades são cruciais; que estas estão (quer isso nos agrade, quer não) densamente imbricadas umas nas outras, e que, se queremos que tanto a Democracia como as comunidades políticas enraízem e medrem, se pretendemos que prosperem, então novos mecanismos jurídicos e organizacionais têm de ser criados para o lograr.

Foi (e é) assim com a União Europeia será assim num âmbito internacional mais alargado. Mas, insisto mais uma vez, parecer-me-ia disparatada a ideia de tirar daqui a ilação de que, a par disto, a dimensão política das comunidades locais e a das comunidades nacionais esteja a ser (ou vai ser, ou até possa, ou deva, ser) subsumida pelas novas forças e formas de poder trazidas à baila pela globalização. Prevejo que vamos, antes, assistir a um sobe-e-desce. Onde há *McWorld* há *Jihad*, e é claro que muitas questões permanecerão no âmbito das responsabilidades dos governos locais e nacionais, aumentando até quantas

22 D. Held *et al.* (1999), *op. cit.*: 450, num sentido muito próximo (mas fazendo apenas referência a Estados democráticos), exprimem-no de maneira enxuta e depurada: *if we live in a world marked by global politics and multilayered governance, then the efficacy of national democratic traditions and national legal traditions are fundamentally challenged.*

vezes o clamor (evado de “paroquialismo” mesclado com “provincianismo”, segundo Benjamin Barber²³) de uma maior aproximação entre a governação e os governados. Mas porque também é verdade que onde há *Jihad* há *McWorld*, muitas outras questões virão a ser reconhecidas como dizendo respeito (e devendo por isso fazer parte do acervo das suas respectivas responsabilidades) a *regiões* particulares; e outras, ainda, revelar-se-ão *globais* (para me repetir, algumas das vicissitudes da ecologia, temas de saúde e genética, problemas de segurança global, e de regulação - ou de desregulação - económica, etc.), porque exigem novos arranjos institucionais para lhes fazer face. Ou seja, à medida que processos fundamentais de governação se irão escapando por entre os interstícios do Estado “clássico”, as equações e as soluções habituais das teorizações políticas tradicionais tornar-se-ão cada vez menos pertinentes²⁴. O que acarreta riscos.

O meu ponto é o seguinte: se esses novos processos e essas novas estruturas não forem devidamente reconhecidos e tomados em linha de conta, o risco, inevitável, é o de que mais tarde ou mais cedo venham a saltar por cima dos mecanismos democráticos tradicionais de regulação e responsabilização. O perigo é iminente²⁵. Enquanto a desterritorialização do poder político não for plenamente assumida, enquanto os seus novos sujeitos (sublocais, regionais e globais) não forem reconhecidos e não forem (como dizem os anglo-saxónicos) devidamente *empowered*, correr-se-á o risco de estes (que quantas vezes representam as mais poderosas forças geopolíticas nos palcos internacionais contemporâneos) se arrojamem a resolver questões pura e simplesmente em termos dos seus próprios objectivos estritos e estreitos e sem se deterem senão nos limites das correlações de forças em que, condenados pelas circunstâncias, calhe encontrarem-se embrenhados. Será por outro lado de contar com que muitas entidades façam finca-pé em assumir o protagonismo que julgam ser-lhes devido, proporcional às novas posições estruturais que detêm no sistema, e que, não lhes sendo isso concedido, o possam querer exigir à viva força.

23 B. Barber (1996): 169. Na tese deste autor norte-americano, o que reputa como “versões pálidas” dos *Jihad* europeus (dos *Jihad* na Europa e por europeus) têm, por via de regra, assumido duas formas que se intersectam, e que infelizmente mesmo em Portugal reconhecemos: o “provincianismo”, que vira as periferias contra os centros; e o “paroquialismo”, que desdenha o cosmopolita. Para Barber trata-se todavia nestes casos de um *Jihad* aguado, já que a Europa, bem posicionada no centro, não é, em sua opinião, senão um fraco microcosmos (e um microcosmos particularmente anémico) dessas novas confrontações.

24 Para tornar a citar palavras de Held e dos seus co-autores, formuladas no que creio ser o mesmo sentido, mas relativas apenas aos Estados democráticos: *as fundamental processes of governance escape the categories of the nation-state, the traditional national resolutions of the key questions of democratic theory and practice look increasingly threadbare* (D. Held et al., 1999, op. cit.: 447).

25 E é também eminente.

Não fazer face a estes riscos, ou não tomar as suas legítimas reivindicações em linha de conta, parece-me uma receita para o desastre, para dizer o mínimo. Há, no eventual desfasamento que tudo isto significa, espaço para posturas políticas criativas, militantes e cada vez mais mobilizadoras, como os mais avisados não tardaram (há já alguns anos) a descobrir. Posturas políticas essas que é imprescindível que comecemos a reconhecer, e relativamente às quais convém que nos saibamos bem posicionar, já que tocam questões que nos afectam a todos. Voltarei a aflorar também este outro ponto na parte final da minha comunicação.

4.

Pormenorizemos o que até aqui foi afirmado. Daquilo que já disse parece iniludível pelo menos uma implicação: a de que um dos aspectos (eu diria mesmo, uma das dimensões diacríticas), da crise dos Estados contemporâneos perante a globalização, se tem vindo a manifestar como *uma crise de formatação*. E, aí, talvez seja útil vislumbrá-la como uma crise dupla: a um tempo política e jurídica.

Razões para isso podemos aduzir muitas; a questão de fundo prende-se porém porventura (pelo menos em parte) com a incapacidade das fronteiras territoriais clássicas em circunscrever questões cada vez mais regionais e até globais, que tem levado à emergência de centros *supranacionais* (*supraestaduais*) de poder. Estes centros são muitas vezes estruturas alternativas que se opõem aos Estados. Noutros casos, limitam-se a suscitar-lhes novos problemas de difícil solução. E são uma espécie de metástases: aparecem por todos os lados, por assim dizer. Trata-se de novos centros de poder ligados à ecologia, a mafias, ao comércio da droga, ao terrorismo, à Internet, às emigrações generalizadas, às novas possibilidades de uma sistemática projecção geográfica da força político-militar, ou a uma deslocalização permanente do capital – sobretudo do financeiro, que de algum modo nasceu nómada. O efeito corrosivo (ou diluente, se preferirem) que estas inovações exibem é temível. Nenhum Estado (nem mesmo os mais poderosos) consegue, sozinho, fazer frente aos desafios e às ameaças que soletram esses múltiplos duelos travados em tempo real. Mais um vez, as implicações são óbvias. Às pressões políticas abstractas, que exigem reconfigurações de peso, soma-se deste modo, por conseguinte, o imperativo urgente de levar a cabo modificações de fundo nas próprias coordenadas e especificações da máquina, por assim dizer.

E como se essas razões não bastassem, isto não é tudo. Há outros constrangimentos a actuar. A globalização é centrífuga mas também é centrípeta; funciona em patamares

macro, mas não deixa de agir sobre domínios micro. Puxa o poder para níveis hierárquicos mais altos, mas puxa-o ao mesmo tempo para outros mais baixos. O resultado está à vista: num sentido simétrico e inverso ao que atrás esbocei, mas dele complementar, novos centros de poder têm também vindo a surgir a nível *infra*-estadual. Redimensionado o enquadramento que os continha, alteradas as relações de força, as tutelas e os equilíbrios firmes e estáveis tradicionais, actores políticos antes menores (uns provinciais, outros sectoriais, todos em todo o caso até aqui subalternos) têm vindo a explodir em protagonismos inusitados. É o que atrás chamei (a frase não é minha) “a tribalização do Mundo”. Uma fragmentação que, do meu ponto de vista, redundava na abertura de novas frentes de luta pela sobrevivência (e pelo protagonismo) da parte de Estados modernos cada vez mais acoados por pressões sistémicas avassaladoras.

Por causa da globalização, o Estado tem sido vítima de múltiplas pressões vindas de cima e de baixo, então. As consequências disso, como não podia deixar de ser, são muitíssimas. Começamos a arrumá-las. De um ponto de vista *político*, tal tem significado alterações no papel dos Estados contemporâneos, que passaram, quase imperceptivelmente, de orgulhosos Estados “autónomos” a mais modestos Estados “condicionados”, quantas vezes sem a isso se saberem resignar. E muitas vezes também o insulto parece adicionar-se à injúria. Da triste “exiguidade” relativa a que um sistema internacional muito mais interdependente os condena, muitos Estados “clássicos” assistem impotentes a um aumento em flecha da porosidade das suas fronteiras e cidadanias, e a modificações de vulto nos seus perímetros de segurança e nas suas moedas. São poderosos como nunca, mas vedam-se-lhes muitos dos domínios (que se vinham tornando coutadas habituais) do seu cioso exercício de soberania. A transição tem não poucas vezes sido dolorosa e encerra perigos: em termos genéricos, esse “transbordo do poder” (mais uma expressão que faço minha) indicia o (e resulta do) surgimento de centros de poder político que não aqueles, tradicionais nas Democracias, legitimados pela participação popular nos moldes herdados dos finais do século XVIII e inícios do XIX. Aparecem em seu lugar novos *lobbies*, novos grupos de pressão e interesses, novos potentados que há que aplacar.

A “pressão política reformatadora” (chamemos-lhe isso) exercida sobre os Estados contemporâneos é facilmente inteligível em termos estruturais, em termos da arquitectura do novo sistema internacional. Vejamos como. Nas democracias liberais tradicionais do Mundo westphaliano, tanto a legitimidade como o consentimento em relação, respectivamente, à governação e aos governos dependem em larga escala de votos e de processos eleitorais. Tem-se tratado de uma dependência localizada: as fronteiras nacionais dos Estados têm tradicionalmente traçado a linha de demarcação que inclui ou exclui pessoas

de uma participação activa em decisões²⁶ que irão afectar as suas vidas. Para reiterar o óbvio, é precisamente aqui que se põe a nova questão de fundo: se muitos dos processos socio-económicos, e das consequências das decisões que sobre eles tomamos, transbordam (para usar o termo que é de Francisco Lucas Pires) para além das fronteiras nacionais, *isso põe em cheque categorias básicas como as de consentimento e legitimidade, e até ideias como a de Democracia*. O que é trazido à cena é a própria natureza e limites do que consideramos uma comunidade política.

O que está longe de ser inconsequente. Deixem-me tentar rapidamente demonstrá-lo. Equacionar isto da perspectiva estrita e estreita daquilo que é hoje a distribuição do poder, permite-nos vislumbrar alguns dos pontos de aplicação de novas representações político-ideológicas que, sem sombra de dúvida, irão fazer o seu percurso nos próximos tempos. A adequação das nossas ideias políticas às novas realidades assim o exigirá. Por exemplo: nem a ideia de governo nem a de Estado (democráticos ou não) podem hoje em dia, face aos factos esmagadores da globalização, ser de maneira convincente arvoradas como adequadas tão-só a comunidades políticas espacialmente bem delimitadas, a Estados-nação do tipo “clássico”. Muitas são as forças e inúmeros os processos, como vimos, que já não podem em boa verdade ser circunscritos à área de influência e actuação de *uma só* das comunidades políticas tradicionais. Mais, a emergência de entidades novas prenuncia (e indicia) a formação rápida de uma cada vez menos marginalizável e mais poderosa “sociedade civil internacional”. Insisto: o sistema (westphaliano) composto por uma colecção de Estados nacionais, mantém-se; mas a sua eficácia (ou talvez melhor, a sua *procedência*) está hoje em estreita ressonância relativamente a estruturas e processos económicos, financeiros, administrativos, jurídicos, políticos, e culturais que em simultâneo o ultrapassam e constroem.

Talvez, no entanto, essas pressões de reformatação política sejam mais evidentes na sua acção sobre Estados *não* democráticos; e na exercida sobre Estados *fracos*. Uma olhada rápida sobre boa parte da África contemporânea torna claro o que estou a querer dizer. Tal

26 Para uma fundamentação política, baseada na tradição democrática tradicional, do *right to be included in the demos* pelo simples facto de ter uma participação permanente na *association* que lhe suja, ver o texto clássico de Robert Dahl (1989), no seu *Democracy and its Critics*, sobretudo pp.: 118-131. Para uma fundamentação jurídica deste ponto, é de recomendar a leitura do artigo de Rut Rubio Marin (1998), publicado na *Ratio Juris*. Will Kymlicka (1995), o famoso cientista político canadiano, oferece, na sua monografia intitulada *Multicultural Citizenship. A liberal theory of minority rights*, uma argumentação político-sociológica rigorosa da questão. Para uma perspetivação histórica desses mecanismos de exclusão, creio que o melhor estudo (levado a cabo numa perspectiva habermasiana) é o de Andrew Linklater(1998), no seu *The Transformation of Political Community*.

como indiquei noutra lugar²⁷, parece-me interessante, por exemplo, ponderar a hipótese de vir a generalizar-se a aplicabilidade, no novo contexto da globalização, do conceito de *negative sovereignty* desenvolvido pelo canadiano Robert Jackson²⁸ para dar conta do que chamou os “quasi-Estados”, essas entidades existentes um bocadinho por toda a parte no Terceiro Mundo. Entidades cuja soberania é (*et pour cause*) definida como *negativa*: porque se trata de Estados que dependem, para a sua própria sobrevivência, do apoio continuado da ajuda externa e de um quadro jurídico e político internacional consentâneo. Uma situação de *deficit* hoje em dia cada vez mais generalizada, desde o fim das “clientelas de sustento e sustentação” (apelidemo-las assim) tão comuns, dos dois lados, durante o período da bipolarização.

Uma análise pormenorizada recente da operação e consequências, na África dos anos 90, desta *negative sovereignty* é-nos oferecida pela leitura dos quatro estudos comparativos (relativos à Libéria, à Serra Leoa, ao Congo ex-Zaire, e à Nigéria) publicados pelo norte-americano William Reno²⁹.

O argumento de Reno é simples e fascinante na articulação vislumbrada (que ele minuciosamente cartografa), do *local* e do *global*, nestes quatro casos. Segundo Reno, o problema principal com que deparam hoje em dia os líderes dos aparelhos de Estado destes países, é inicialmente logístico-administrativo; mas torna-se depois, com muita rapidez, político. O fim da Guerra Fria teve para eles consequências drásticas: à retirada de grande parte da protecção sob que se albergavam no longo período bipolar, adicionam-se os impactos de ambientes regionais e globais cada vez mais competitivos e predatórios. Novos contextos que os Estados “negativamente soberanos”, e os respectivos Chefes de Estado, não estão de modo nenhum preparados para enfrentar com sucesso. O resultado: um empurrão “para cima”. Como se não bastasse, com isso cresce um controlo cada vez mais ténue da situação política interna, já que muitos destes Estados fracos, ou *shell States*, não têm nem uma tecnologia administrativa nem meios economico-financeiros para capaz e eficazmente exercer a sua soberania interna. Ou seja: um puxão “para baixo”.

Em inúmeros casos (e não só nos quatro sobre que escreveu Reno), junta-se a isto o desafio muito real e palpável constituído pelo poder cada dia maior (e cada vez mais ameaçador para o poder central), que opositores políticos *internos* vão acumulando. No seu afã de aceder ao poder estes adversários políticos caracteristicamente recorrem a “ligações

27 Armando Marques Guedes (2000), *op. cit.*.

28 Robert Jackson (1990).

29 William Reno (1998).

directas” às potências circundantes: nuns casos países vizinhos, noutros agrupamentos étnico-linguísticos irredentistas, e/ou grupos económicos estrangeiros ligados a planificações (de oleaginosas, cacau ou café, por exemplo), ou a interesses mineiros (que podem ir da exploração de metais pesados, à extracção de petróleo ou diamantes, nomeadamente). Tais bases de poder alternativo contam muitas vezes com uma protecção militar efectiva, um apoio que pode incluir turbas mal armadas mas numerosas, organismos bem treinados de guerrilha, a forças armadas de países das redondezas, ou até contratos com empresas especializadas como a famosa *Executive Outcomes* de génese sul-africana. O Estado (e o Chefe de Estado), para sobreviver, têm de reagir.

Reno mostra que, tipicamente, fazem-no (dado serem esses os únicos recursos à altura e verdadeiramente disponíveis) jogando o jogo do adversário: fazendo *também eles* uma ligação directa aos novos focos actuantes de poder. Têm nesse jogo uma vantagem: o reconhecimento internacional do seu exercício de soberania, que no contexto funciona como uma espécie de valor (nacional) acrescentado. Como representantes de um Estado, tiram disso uma vantagem: o reconhecimento como “legítimos”. E usam-na. “Alugando a soberania” (para inventar um conceito), lá vão sobrevivendo.

Fazem-no porém a um preço alto: transformam os seus Estados naquilo que Reno chama *warlord States*, tornam-se em pouco mais que *primus inter pares*, e efectivamente transmutam (ou pelo menos consideram que o fazem) as instituições estatais em recursos pessoais seus. A nitidez da imagem dispensa, julgo eu, quaisquer comentários. Trata-se, repito, de exemplos extremos, (mas infelizmente comuns. São nossos conhecidos vários outros casos, muitos deles também em África, em que a narrativa adequada variaria muito pouco relativamente a este enredo básico, que Reno retrata), de pressões políticas *profundas* advenientes das forças da globalização a actuar sobre alguns dos Estados contemporâneos.

Não é porém só a nível político que a “pressão reformatadora” se tem feito sentir. A nível jurídico, ou *jurídico-constitucional* (decerto um nível mais fundamental), não foram menores as consequências: cada vez mais competências se têm visto deslocadas ou transferidas, e conceitos básicos como os de cidadania e soberania têm vindo a sofrer distensões, torções, e outras deformações, que não faziam parte do *design* de fabrico e para as quais a plasticidade, ou a resistência, dos materiais de origem talvez não seja a maior. Em termos jurídicos mais genéricos, essas reconfigurações imprescindíveis (e tantas vezes forçadas) dão pleno fundamento a afirmações como a seguinte, vinda há bem pouco tempo de Coimbra: “nenhuma leitura constitucional poderá razoavelmente defender que a supranacionalidade e as amplas e sucessivas deslocações de competências deixaram

incólume o Estado constitucional clássico”³⁰. O que os britânicos chamariam decerto um *cautious understatement*.

A “pressão jurídica reformatadora” (chamemo-lhe também assim) opera a variadíssimos níveis, e com graus diferentes de eficácia e de visibilidade. Mas não será talvez exagerado caracterizá-la como uma inundação. Sem me querer alongar demasiado, tocarei (muito ao de leve) apenas duas das suas faces³¹: a questão genérica das oscilações e da fragmentação do poder, incluindo os correlatos jurídicos desses movimentos; e outra, mais concreta, da eventual inadequação do próprio formato “constituição” para dar conta das novas realidades emergentes (e a conseqüente busca dos ditos “substitutos constitucionais”). Começo por esta última.

As Constituições que ordenam os Estados modernos “clássicos” são instrumentos com uma progressão histórica fascinante. Configuraram, num primeiro momento, um modelo de relacionamento (em forma de pacto, como no caso da Constituição norte-americana, de finais do século XVIII) entre um poder central e outros poderes mais regionalizados ou especializados. Num segundo momento, deram corpo a uma variação sobre este tema, alterando os seus pontos de aplicação: passaram as Constituições a de algum modo consagrar uma partilha de poderes entre o princípio monárquico e o princípio de representação nacional (sobretudo a partir do século XIX europeu). O parentesco ou a afinidade entre estes dois momentos parecem-me indubitáveis; em ambos, *constituições* são o que ordena as relações existentes de poder.

Os processos de globalização vieram introduzir alterações profundas neste cenário. O campo e o raio de acção dos Estados, e os domínios que os afectam e que sobre eles agem, fragmentaram-se, incorreram num fraccionamento; o que significou redimensionamentos profundos. A fronteira entre o interior e o exterior esbateu-se de maneira notória. O poder tendo vindo a mudar de localização, e dividiu-se materialmente em oscilações verticais (e horizontais) que exigem marcadíssimas adaptações na estrutura interna dos Estados. O poder e os Estados desterritorializaram os seus múltiplos pontos de intervenção. Os últimos perderam e ganharam força: no fundo, sofreram algum esmagamento, em virtude dessas pressões de cima para baixo e de baixo para cima (aquilo que muitos autores

30 J. J. Gomes Canotilho (1998), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*: 229, Almedina, Coimbra.

31 Uma outra questão jurídica interessante, que aqui não irei abordar, diz respeito aos numerosos problemas técnico-jurídicos ligados à harmonização e à integração de ordens normativas quantas vezes bastante diferentes umas das outras, e aos riscos e oportunidades que isso representa: para um tratamento minucioso destas questões, é aconselhável a leitura do curto artigo de Mireille Delmas-Marty, sobre “a mundialização do Direito”, publicado, em 1999, no Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

anglo-saxónicos caracterizaram como a *hard squeeze*). O mundo “pós nacional” (para usar uma frase consensual, utilizada por um número significativo de constitucionalistas de várias origens³²), em muitos sentidos parece constringer os Estados de maneira que porventura torna as Constituições em modelos pouco adequados às novas formas de distribuição (tanto horizontal como vertical) do poder. Pode-se abrir uma garrafa com um saca-rolhas; com um abre-latas, não. Alguma coisa terá que mudar. E essa mudança irá ser, em larga escala, no âmbito constitucional.

Não é particularmente complicada a linha de argumentação seguida por estes constitucionalistas do “pós-nacional”. A narrativa tem vários passos. De par com os processos de globalização, o poder tem subido e tem descido. Divisões materiais dele têm vindo a multiplicar-se. A situação é já hoje (certamente é-o nos Estados democráticos ocidentais³³) uma de nítido *pluralismo normativo e sociológico*. Instâncias várias, a diversos níveis e com distintos tipos de atribuições, características formais e competências, têm vindo a exercer (em simultâneo e quantas vezes de forma extraordinariamente eficaz) poderes regulativos. É a própria figura de Constituição que é posta em causa: pactos ou partilhas são configurações que dão mal conta de situações de pluralismo multidimensionado e de fragmentação do poder. No Mundo contemporâneo, tem vindo a ser defendido, será imprescindível, caso os objectivos se mantiverem de garantir uma ordenação dos Estados (e parece impensável que deixe de assim ser), que cada vez mais seja assegurado por *substitutos constitucionais* o papel que à lei fundamental tem cabido.

Estes substitutos não são conhecidos, e diferentes analistas têm vindo a sugerir figurinos diferentes para eles. Alguns preferem modelos de redes de legitimação tecnocrática e deliberativa³⁴. Outros privilegiam modelos de democracia cosmopolita³⁵. Todos concordam que, quer queiramos quer não, esses *constitutional substitutes* estão já a nascer por geração espontânea: como, por exemplo, a crescente importância da “comitologia” (a

32 Para só nomear alguns: Joseph Weiler (Professor da Harvard Law School), Damian Chalmers (Professor do Law Department da London School of Economics), Joe Shaw (em transição de Leeds para Manchester), Jurgen Habermas (de Frankfurt), e Miguel Poyares Maduro (da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa). Como é fácil de verificar, um agrupamento de algum peso.

33 Em muitos dos outros já o é há bastante tempo, ou por uma multicefalia do poder, ou por pura e simples incapacidade de alguns Estados, como atrás pus em evidência, em administrar os seus próprios territórios ou em neles exercer plenamente a soberania.

34 Para uma excelente discussão desta sub-corrente, é útil a leitura do artigo de Christian Joerges (1998), que cito na bibliografia.

35 David Held (1999) *op. cit.*, e Andrew Linklater (1998) *op. cit.*, são referências de fundo, no que toca a esta perspetivação do pós-nacionalismo.

proliferação de comités de peritos nacionais, entidades que dia a dia assumem mais poderes reguladores, a nível muitas vezes transnacional). É mais uma vez a Europa que parece estar a inovar, na criação de novas formas políticas, na vanguarda emergente de uma nova ordem internacional. Convenhamos que, se aquilo que está em curso redundar, realmente num ocaso por substituição do constitucionalismo tradicional do Mundo westphaliano “clássico”, estaremos perante um movimento tectónico maior. Uma autêntica revolução estrutural.

Em termos mais inclusivos e gerais: de uma perspectiva jurídica (e como poderia porventura ser de esperar) neste como noutros contextos a progressão das coisas cedo acertou o passo com a da evolução noutros domínios. As formas particulares adoptadas têm, nomeadamente, progredido largamente em consonância com o que se verifica no âmbito da política, pese embora a inevitabilidade de (visto as suas finalidades serem regulativas) as formulações jurídicas tenderem a exibir, por via de regra, um carácter muito mais genérico e normativista do que as políticas. É mais fácil puxar e impossível empurrar, se estivermos a usar como utensílio um cordel.

Uma simples tabelação das transformações ocorridas mostra à abundância o paralelismo a que me refiro. É assim por exemplo óbvio, mesmo para o menos atento dos observadores, que o *squeeze* dos Estados (a que antes aludi) se manifesta como *uma tensão*, de um ponto de vista jurídico: como uma convivência conflituosa entre, por exemplo, o crescimento, em espiral, de conflitos entre a fronteira constituída pelo estatuto de competências exclusivo de entidades *infra*-estaduais, por um lado e, por outro, a vinculação internacional tradicional existente a respeito de decisões tomadas por instâncias *supra*-estaduais. Uma tensão, esta, que tem sido fonte de inúmeras querelas. Se quisermos vê-lo em termos mais descritivos: a subsidiariedade (uma das expressões do *jihad*, como lhe chamei) causa uma cascata do poder na ordem descendente, mas a ordem jurídica internacional westphaliana (ainda vigente) não aceita um fraccionamento da soberania estatal; os Estados são por conseguinte “apertados de cima para baixo”. Na ordem ascendente, *mutatis mutandis*, a tensão repete-se, mas como que invertida: o transbordo do poder não é facilmente aceite, nem pela ordem jurídica “clássica” internacional, nem pela lógica tradicionalmente soberana da imagem estadual; ambas insistem numa soberania una e indivisível. O que leva a “apertos”, simultâneos, “de baixo para cima e de cima para baixo”, de que são alvos e vítimas os Estados “pós-nacionais”, Estados que se vêem condenados, como o fiambre, a ter de conviver com duas fatias de pão numa sanduíche que, certamente por isso, muitas vezes lhes não abre o apetite.

5.

Para não perder o fio à meada, justifica-se decerto recapitular rapidamente os principais pontos do que até aqui tentei sublinhar. Comecei por um apanhado geral daquilo que entendo por *globalização*, e fi-lo no contexto de um subconjunto significativo das transformações que têm ocorrido na ordem internacional. Por uma questão de nitidez e de comodidade descritiva, equacionei a discussão em termos de uma comparação simples: uma contraposição sistemática entre a ordem tradicional, ou “clássica” e westphaliana, como tem vindo a ser denotado, e aquilo que apelidei de nova ordem pós-nacional globalizante, um processo ainda inacabado. Insisti, nesse contexto, na multidimensionalidade das transformações globais em curso, na sua complexidade intrínseca. De par com essas transformações, que os recontextualizam, verifica-se uma expansão dos poderes dos Estados. Uma tal sobreposição de expansão e recontextualização não pode senão soletrar uma reformulação das condições do exercício do poder.

Ampliando imagens precisamente aí, propus uma mecânica para o processo de transformações globais, na perspectiva dos Estados contemporâneos e em virtude das oscilações verticais a que, aleguei, têm sido sujeitas a localização e a natureza do poder. E nesse âmbito tentei alinhar ideias quanto às funções assumidas pelos Estados contemporâneos em época de globalização: separei, no breve esboço que sugeri, o nível político do nível jurídico (como será claro, uma partição de águas de mera conveniência, já que não são instâncias verdadeiramente dissociáveis uma da outra senão a nível analítico), e abordei-os em paralelo. Em ambos os casos, tentei sublinhar como o funcionamento dos Estados e as transformações a que têm sido sujeitos podem, com utilidade, ser entrevistados em consonância com as realocações, em curso, do poder. Numa sequência natural, cabe agora projectar hipóteses para o futuro: não tanto num exercício futuroológico (advinhar é sempre uma empresa pouco racional), mas para assim pôr em evidência linhas de força e tendências aparentes.

Qual será, então, o andar da carruagem, o evoluir das coisas? Antes de concluir, quero continuar aumentando, de algum modo, novamente a resolução de imagens, agora com uma perspectivização *prospectiva*. Uma opinião que, não sendo talvez muito positiva, será decerto construtivista. Propor senão um paradigma, sempre em riscos de anacronismo numa ordem internacional em transformação acelerada, pelo menos uma linha de fuga, um horizonte. Uma interpretação de um alvo em movimento. Um exercício intelectual misturado com advinhação q. b.. Continuo, naturalmente, focado nas alterações incorridas pelos Estados contemporâneos face às transformações globais. Por uma questão de coerência,

mantenho a atenção poisada no par soberania-globalização, na emergência e eficácia de novas localizações (e até formas) de poder e, em termos mais genéricos, nas dimensões políticas e jurídicas daquilo a se tem vindo a chamar *globalização*. Sem quaisquer pretensões historicistas, mas com risco de algum estrabismo, mantenho um dos olhos no passado. Como alternativa a outros “modelos”, quero sugerir uma leitura possível dos processos de erosão das soberanias westphalianas³⁶ tradicionais, e do alcance da globalização em curso. Propor repito, não tanto *um paradigma* quanto *um algoritmo*; mais do que esquisar um retrato, aventar uma linha de fuga.

Retomo, no que se segue (com alguns acrescentos menores) aquilo que escrevi noutro lugar há um ano. Em termos daquilo que os historiadores intitulam “a longa duração”, o Mundo parece estar de alguma maneira, para lá de óbvios avanços e recuos, *a convergir*. Um processo que tem vindo a acelerar. Em súpula: da intervenção aliada no Kosovo à eventualidade de uma repetição da dose na Macedónia e ao *affaire* (ainda não concluído) da extradição e julgamento do General Pinochet, da anunciada reforma de fundo das Nações Unidas à Bósnia-Herzegovina, a Angola, ao centro da África (Congo, Ruanda, Burundi e arredores), à Libéria, à Serra Leoa, à Somália, ao norte e ao sul do Iraque, ao Camboja, a Timor-Leste, tem crescido a intrusão da comunidade internacional em regiões que até aqui o provector dogma da soberania nacional reservava como coutadas. Perante um cada vez mais nítido redimensionamento ético e normativo de um sistema internacional tradicionalmente anárquico, é difícil evitar a impressão de que uma sua estruturação

36 Razão essa que nem todos aceitam esteja realmente em curso: uma posição céptica deste tipo é a defendida num estudo monográfico recente pelo justamente célebre neorealista norte-americano Stephen Krasner (1999). Para Krasner, nada de essencial mudou no Mundo, a nível da soberania. O argumento de Krasner (simplificando muito) é essencialmente o seguinte: a soberania, tal como tem sido abordada e interpretada pelos cientistas políticos e pela opinião pública, é uma ficção manipulada pelos Estados um mito cuja transgressão se tem desde sempre verificado sistematicamente. A situação contemporânea nisso inova pouco: ao contrário (do seu ponto de vista) daquilo que alegam “os teóricos da globalização”, para os quais a soberania estaria em retrocesso. Este autor faz porém distinções finas. Segundo S. Krasner, tem sido bastante cumprida (ainda que com excepções) a *international legal sovereignty* ou seja o princípio de que o reconhecimento dela pela comunidade internacional só deve ser concedido a Estados juridicamente independentes. Muito menos respeitada, alega, tem sido no entanto a *Westphalian sovereignty*, o direito dos Estados de excluir interferências externas nos seus respectivos territórios. Tem sido assim, argumenta, tanto a nível de direitos das minorias quanto ao de Direitos Humanos, ou ao da economia. Distinções deste tipo parecem-me artificiais e, no essencial, elaborações secundárias que se esforçam por proteger, por uma pura multiplicação de barreiras, posições teóricas que se sentem ameaçadas; o resultado é sempre a insinuação de um *complot* (que, neste caso, Krasner intitula de “hipocrisia organizada”). Outra distinção fina que creio pouco útil é a de “soberania limitada”, introduzida pelos juristas oficiais soviéticos para fundamentar intervenções na Europa de Leste e noutras regiões da sua esfera (real ou desejada) de influência. Estas últimas elaborações secundárias parecem-me ter visado finalidades pragmáticas de tipo mais “imperial”.

política se começa enfim a cristalizar. Não num *Leviathan* hobbesiano: uma hipotética integração global, mesmo que um dia possa vir a ocorrer, ainda estará, decerto felizmente³⁷, muito longe. Mas seguramente que a cada vez mais intrincada interdependência generalizada não se compadece com a antiga formatação unidimensional, saída da Paz de Westphalia, em 1648, que sob o peso de tantas vicissitudes (e tão sofridamente) a Europa legou ao sistema internacional que sob sua égide se foi dolorosa e laboriosamente construindo.

Não faria grande sentido ensaiar aqui um levantamento de pormenor de um processo tão complexo e com tantos meandros como aquele que creio ser possível entrever na ordem internacional hoje em gestação. Queria tão-só desenhar, a traço espesso, um dos seus aspectos mais relevantes: o que se prende com o crescimento daquilo que à falta de melhor termo chamarei “sistemas de tutela”. Outros exemplos poderiam aqui ser abordados, nomeadamente o crescente peso dos regimes internacionais de Direitos Humanos, ou o crescimento (mais aos solavancos) de instâncias penais internacionais eficazes. Por razões logísticas, preferi usar como paradigma o exemplo da progressão dos “sistemas de tutela” em época de globalização.

O desmembramento do Império Otomano, tal como aliás o terrível rescaldo da Primeira Grande Guerra, concorreram para multiplicar no Mundo os Protectorados, regiões ou países cuja soberania foi transferida ou suspensa e entregue à guarda de outrém. O Direito de Ingerência³⁸, antes de algum modo um Direito residual, foi, na prática,

37 É notável, neste contexto, o último livro de Zygmunt Bauman (2001), em que, na esteira, aliás, da sua obra anterior, é levada a cabo uma crítica devastadora das elegias comunitaristas tão comuns entre muitos dos círculos bem-pensantes dos panoramas nacionais (e cosmopolitas) contemporâneos. Bauman vê essas elegias como uma mistura sofisticada de formas de má consciência, reacção à percepção de uma insegurança crescente num Mundo em mudança acelerada, e algum conservadorismo hiper-individualista. Num artigo menos recente, Chris Brown (1995) traçou, com alguma mordacidade, a evolução da ideia utópica de uma *world community* no pensamento político moderno. A leitura conjunta destes dois textos é fascinante e muito sugestiva.

38 É curioso notar que um dos momentos de arranque do Direito de Ingerência deu-se na segunda metade do século XIX (mais precisamente em 1860, 1866 e 1878), a pretexto do restabelecimento dos Direitos Humanos, e no sentido de alterar as normas constitucionais turcas, face às matanças e violações grosseiras do que eram tidas como normas básicas de conduta: intervieram no processo a Síria, Creta, a Bósnia, a Herzegovina, e a Macedónia; uma lição da História, mal aprendida. A Convenção de Genebra, de 1949, faz-lhe alusão. Mas trata-se de um Direito novo. Os autores anglo-saxónicos parecem oscilar na terminologia a que, para a ele aludir, recorrem: falam de *right to interfere*, ou de *right to intervene*, do mesmo modo que, alterando o ângulo e a perspectiva, aludem a um *duty to meddle* ou a um *duty of intrusion*. Nas línguas latinas, esta ambiguidade mantém-se, sendo pura e simplesmente traduzida. O que (num como noutra caso) sublinha com ênfase o carácter inovador deste direito em gestação. Curiosamente, e apesar do Tribunal Internacional de Justiça o ter com regularidade reconhecido como um direito positivo, foram os franceses, através de François

ampliado. Depois da Segunda Guerra Mundial, como é bem sabido, o processo da sua ampliação seria retomado: Protectorados foram criados em todos (ou quase todos) os continentes, sob a égide de um ou outro dos Estados vencedores. Com as dissensões politico-ideológicas que acompanharam a clivagem bipolar, o processo de uma ou outra forma estancou. No percurso, deu-se uma erosão sensível: as descolonizações dos anos 50, 60 e 70 do século XX pareceram, durante alguns anos, fazer senão regredir pelo menos retroceder esses e outros mais clássicos sistemas de tutela, que tanto a ambição quanto a implacável “balança do poder” (e até os mecanismos wilsonianos de *collective security*³⁹) tinham distribuído pelos Estados. Mas em termos cognitivos, o mal estava feito: para um observador atento, as fundações da arquitectura do sistema internacional (a distribuição neste do poder) não tinham sobrevivido totalmente indemnes; uma explicação do Mundo em termos da lógica pura e simples dos Estados revelava-se, cada dia, menos satisfatória.

No calor escaldante da Guerra Fria, e sem os benefícios da retrospectão, isso não se tornou porventura muito óbvio: a bipolarização dos cenários políticos internos, como a dos externos, acentuou paradoxalmente a imagem do protagonismo destes últimos (ou, em todo o caso, de dois deles, os EUA e a URSS, as “superpotências” de então), enquanto actores num sistema internacional cada vez mais complexo porque cada vez mais

Mitterrand, no discurso de Estado que proferiu a 14 de Julho de 1991 relativamente à protecção dos curdos iraquianos, quem primeiro formalmente declarou esse novo direito como isso mesmo: um direito positivo. Para uma visão de conjunto, mais ponderada que histórica, ver Mario Bettati (2000). Para uma perspectiva crítica da polivalência desastrosa de um conceito afim deste, o de “auto-determinação”, ver Paula Escarameia (1993); Escarameia considera este último como “uma adaptação acrítica” de um “ideal político” para o domínio (“muito diferente”) do jurídico, que leva a cabo “uma subsumção” paralisante de “situações factuais” muito diferentes umas das outras, que vão da resistência iluminista contra as tiranias, às lutas proletárias, ao anti-colonialismo e ao nacionalismo irredentista; uma “reificação” que, segundo ela, resulta não só numa gritante falta de eficácia (comum a muito do Direito Internacional), mas ainda no agravamento conjuntural da sua ineficácia pela introdução de novas “vozes” dissonantes, o que, “multiplicando o factionalismo”, facilita uma fácil neutralização dos discursos que dele fazem uso (*op. cit.*: 63-83, 153-157). Embora não discorde do raciocínio “crítico” de P. Escarameia, sublinho que a argumentação que aqui desenvolvo não se desdobra em mais que uma descrição de uma linha de fuga, sem grandes pretensões analíticas.

39 Não é preciso ser um teórico defensor da globalização para sustentar este ponto. Na obra relativamente recente atrás citada, J. Nye (1997: 192-194) defende o que considera como uma mediação interpretativa interessante entre as posições que denomina, respectivamente, de “liberal” e de “realista”, no que toca à evolução dos dispositivos de *balance of power* e dos de *collective security* no Mundo pós-bipolarização. A linha de argumentação de Nye é a seguinte: o potencial wilsoniano liberal implícito em organizações como as Nações Unidas, só agora que terminaram muitos dos bloqueios-veto (tão típicos do cenário bipolar da Guerra Fria) se está a tornar evidente. Para uma cabal descrição deste “novo Mundo híbrido”, defende Nye, nem os pressupostos do paradigma liberal nem os dos paradigmas realistas chegam; há que saber produzir modelos sincréticos mais latos e mais inclusivos. Uma posição que partilho e que creio rica em implicações, como julgo que a leitura do presente artigo demonstra.

interdependente e multidimensionado. Vista retrospectivamente, esta progressão (ou melhor, esta retrogressão) talvez tenha no entanto sido mais aparente que real. Sobretudo se deixarmos de ver os Estados soberanos como os únicos “verdadeiros” protagonistas de um sistema internacional em que muitas personagens novas (dado que, como antes sublinhei, a crescente interdependência e as oscilações e os novos focos de poder se compadecem pouco com fronteiras territoriais, a um tempo grandes demais e de menos num Mundo cada vez mais cosmopolita) têm vindo a contracenar.

Se encaradas com os benefícios da retrospectão, as transformações parecer-nos-ão muito nítidas e porventura inevitáveis. Com efeito, a direcção sugerida pelas mudanças mais recentes na “ordem internacional” contemporânea (tanto quanto conseguimos entrever nelas um sentido), parece ser obstinada. E não é a de um regresso ao passado. Ultrapassados os momentos iniciais de uma transição que se adivinha prolongada, assente alguma da poeira levantada, vislumbra-se a silhueta de uma nova ordenação; a emergência rápida de uma nova configuração de relações no sistema internacional em lugar da aritmética de um mero somatório de Estados ou da geometria de uma coagulação em blocos (económicos, políticos, militares, ou, *à la* Huntington, “civilizacionais”). Antes uma topologia. Um alastrar de novas manchas um pouco por todo o Mundo. A cobertura de zonas e regiões por uma nova tutela: a de uma comunidade internacional cada vez mais constrangente com a qual, por pressões políticas globalizantes inexoráveis, todos estamos a ser obrigados⁴⁰ a cooperar.

40 Uma polémica jusinternacionalista recente, relativa ao alargamento do Direito de ingerência humanitária, opôs, nas prestigiadas páginas do *European Journal of International Law*, publicado em Oxford, Antonio Cassese (1999) e Bruno Simma (1999). O pretexto foi a intervenção da NATO no Kosovo. Cassese (Juiz Presidente do Tribunal Penal Internacional para a antiga Jugoslávia, sediado na Haia), favorável à intervenção da NATO, viu nela um passo decisivo na gestação, que considera inevitável e desejável, de uma ampliação profunda dos Direitos de Intervenção e Ingerência, sobretudo se o objectivo for a salvaguarda de direitos (os Humanos, neste caso) de sujeitos já consagrados no Direito Internacional pós-westphaliano; insiste, no entanto, ser imprescindível estipular condições estritas para que essa ampliação seja legítima, por forma a impedir a sua instrumentalização, a título de pretexto, por interesses estatais estreitos. Simma assumiu uma posição mais crítica, embora não inteiramente dissonante da de Cassese. Para Simma, que concordou com o recurso à força como *ultima ratio* no chamou a *hard case*, não é líquido nem que a intervenção da NATO tenha sido legal (com argúcia, Simma escreveu que *only a thin red line separates NATO's action on Kosovo from international legality*), nem que possa (ou deva) estabelecer um precedente, que teme *would have an immeasurably [...] destructive impact on the universal system of collective security embodied in the [UN] charter*. Uma visão paralela, mas alternativa, é a de Ignacio Ramonet (2000); outra, mais crítica, fóra a defendida por Noam Chomsky (1999). Uma postura não muito diferente da de A. Cassese foi a adoptada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e conhecida como a *Annan doctrine*: uma doutrina formalmente articulada e anunciada perante a 54ª reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, a 20 de Setembro de 1999, com um tácito objectivo conjuntural: a legitimação da acção no Kosovo (e porventura como forma de pressão

Como figuras, não são enxutas. Não se trata da instauração de verdadeiros Protectorados (no sentido clássico estrito da figura), já que não são seus atributos nem uma submissão permanente, nem uma verdadeira anexação, e muito menos o ser levada a cabo por um qualquer Estado (ou agrupamento) mais poderoso. Não é seu motivo *primordial* (ou em todo o caso a sua causa primeira) o eventual interesse de um qualquer grupo em mão-de-obra barata, em recursos naturais valiosos, num maior peso específico próprio, ou em melhoria de posicionamento em termos de segurança e defesa (o que, na época da bipolarização, era apelidado de interesses e imperativos “geo-estratégicos”). Há, antes, nesse alastrar de novas manchas, um objectivo básico: o de garantir mínimos normativos que assegurem a integração do agrupamento em que é levada a cabo a intervenção (ou, pelo contrário, a salvaguarda face à prepotência do Estado soberano de que faça parte), sem desacatos, numa nova ordem mundial pós-westphaliana em gestação. Não será talvez por isso totalmente infundamentado conjecturar que aquilo a que assistimos seja uma efectiva (e porventura profunda) transformação *da estrutura e da natureza* da comunidade política internacional.⁴¹

Não será demasiado especulativa (nem particularmente inovadora) esta tomada de pulso da evolução corrente da ordem internacional. Mas excede claramente todas as previsões geráveis a partir de paradigmas (cada vez mais datados) como os dos que persistem em ver no Mundo uma bipolarização (agora como *complot* secreto, ou oblíquo, de *lobbies* económicos, políticos, ou religiosos, subterrâneos), ou uma ordem unipolar hegemónica norte-americana, ou como os daqueles que insistem num “fim da História” à la Francis Fukuyama ou num “choque de civilizações”, na versão Samuel Huntington. E tem consequências, uma perspectivacão destas; ainda que tão só a nível ético-político. Assegurar que a lógica sistémica (e a vontade política), que sancionam e exigem ingerências “policiais” do tipo das que hoje em dia se generalizam um pouco por toda a parte (e que progrediram, com a surpreendente rapidez de um bom aluno que aprende, sem

sobre o regime indonésio de então). Annan enunciou a sua doutrina com a insistência de que intervenções militares unilaterais seriam legítimo, mesmo “na ausência de uma autorização pronta [*prompt*]” do Conselho de Segurança, naqueles casos em que “o horror” estiver em curso. Os países “ocidentais” e alguns dos africanos saudaram a doutrina do Secretário-Geral. Muitos dos países em vias de desenvolvimento assumiram posturas ambivalentes. Uma oposição veemente coligou a China, o Vietname, a Indonésia, a Coreia do Norte, a Índia, a Rússia, a Bielorrússia, o Iraque, a Argélia, o México e a Colômbia. A reeleição de Kofi Annan este ano (2001) parece assegurada, tendo representantes diplomáticos ocidentais formalizado a sua intenção de votar favoravelmente a sua recondução, destacando precisamente a importância que atribuem à enunciação, por Annan, desta doutrina.

41 Que (quem sabe?) pode vir a exigir, como assevera e defende com grande elegância Boaventura Sousa Santos, a delineação progressiva de um novo “contrato social” refundador.

hesitar, com a experiência, de meras acções de *peace-keeping* para um mais musculado *peace-enforcement*, e tantas vezes agora o inevitável *nation-building*), se manifestem na criação progressiva de uma sociedade internacional que seja democrática e pluralista⁴², em que a diversidade seja de regra e as identidades específicas que tenhamos por bem arvorar não se vejam nem excluídas nem neutralizadas e em que a tranquilidade se respire a par de algum entusiasmo com o galope desenfreado das mudanças, um Mundo em todos os recantos do qual vigore o valor supremo da Liberdade, parecem ser as mais meritórias das batalhas que é urgente que nos saibamos preparar para empreender.

Para essa e questões conexas de novos posicionamentos político-ideológicos me viro, numa olhada rápida, na última parte desta já longa comunicação.

6.

Entrevejo três grandes famílias, em fermentação, de novas posturas político-ideológicas activas. Três tendências em rápido crescimento no cadinho do que intitulei “a nova sociedade civil internacional”. Por comodidade, dar-lhes-ei três nomes (porque se trata de famílias, talvez seja mais apropriado falar de apelidos): seguindo uma tradição recente⁴³, denominá-las-ei de *internacionalismo liberal*, de *comunitarismo radical*, e de *democracia cosmo-*

42 As dificuldades em o conseguir lograr não têm passado despercebidas. Numa colectânea recente (Lensu e Fritz, 2000), são aventadas várias modelizações e “soluções” teóricas para um problema inevitável suscitado pela progressão recente da ordem internacional. Um problema que Lensu enuncia do seguinte modo: *how can we encounter “otherness” or difference in an ethical way?* A questão resulta da situação de claro *value pluralism* do Mundo em globalização; e redundna na óbvia existência daquilo que ela apelida de *diverse ultimate values* (op. cit.: xviii). Segundo a autora senior, a maioria dos debates entre defensores ocidentais de Direitos Humanos e os adversários não-ocidentais destes, ilustra *the fundamental question facing normative theory in International Relations: how to reconcile value pluralism with an appropriate ethical orientation (good/right/fair/just)* (ibid.), num Mundo no qual as opiniões divergem muito no que toca, nomeadamente, ao conteúdo e à extensão de “valores” básicos e fundamentais desse tipo. Assumir uma postura mais negativa face a esta situação é, como será evidente, igualmente possível. Já no princípio dos anos 90, num curto mas incisivo artigo redigido segundo uma cartilha mais historicista que sociológica e muito mais político-ideológica que ético-filosófica, Immanuel Wallerstein (o célebre teórico norte-americano do “Sistema-Mundo”) tinha sublinhado a inevitabilidade do que chamou *cultural resistance*, na luta moderna contra *the falling away from liberty and equality*; uma contenda que Wallerstein considerava estar na ordem do dia, dada a ascensão em flecha do “global” (1991: 105).

43 Na obra citada, por exemplo, D. Held et al. (1999): 414-453, utilizam os termos *liberal-internationalism*, *radical republicanism*, e *global cosmopolitanism*. O termo “comunitarismo” parece-me melhor (e mais descritivo) que o de “republicanismo”, para denotar a segunda família das que identifico. Quanto às outras denominações, o seu uso corresponde, de qualquer maneira, ao de muitos dos seus proponentes, que com estes termos se identificam.

polita. Pese embora todas incluam formas activas de acção e intervenção, e todas elas estejam bem implantadas um pouco por toda a parte, como todas as movimentações políticas umas são mais agrupamentos que frentes, outras mais movimentos que organizações, de outro ângulo ainda, por vezes se comportam de maneiras menos e noutras de maneiras mais unitárias. Nenhuma destas famílias é grandemente homogénea, ou sequer o pretende ser: nos três casos, vêem-se a si próprias mais como projectos e processos do que propriamente como ideologias; já que todas consideram que quaisquer formas canónicas rapidamente deixariam de se adequar a um Mundo em constante mutação. Nisso aproximam-se bastante da “desordem ordenada” que (quando olhados de fora para dentro) é sempre a imagem que todos os processos democráticos⁴⁴ aparentam ter. Nem todas defendem sequer o seu empenhamento num verdadeiro *esprit de corps* próprio, ou mesmo numa verdadeira e estável identidade, embora também nisso se distingam entre si. Tal como o Mundo em que se implantam, são formas novas.

Repo-las no contexto que tenho vindo a descrever torna estas famílias políticas emergentes mais inteligíveis. A ideia de um Estado, de um governo, ou de um tipo de governação (sejam estes democráticos ou não) não pode hoje, em sentido estrito (e por meras razões empíricas, quer isso nos agrade quer nos repugne) pura e simplesmente ser equacionada em relação a comunidades políticas claramente delimitadas, ou a Estados-nação “clássicos”. Quem vive em países de pequena ou média dimensão (como é o caso de Portugal) desde há muito que tem disso uma consciência aguda. E se as comunidades que efectivamente temos (sem falar das que “imaginamos”⁴⁵) não cabem já em boa verdade nos limites estreitos definidos para os Estados tradicionais (quanto mais não seja porque, como vimos, muitas – e cada vez mais – das forças e dos processos que as constroem escapam largamente ao seu controlo efectivo), então alguma coisa está de facto a mudar. O Mundo, como todos notamos, mostra-se (feliz ou infelizmente, e muito provavelmente feliz e

44 E, certamente, é-o da perspectiva dos não-democratas, que persistem em, nesses termos, lançar críticas tão ferozes como descabidas a *um processo* (o democrático) que insistem em ver como *um sistema*. Como é bem sabido, era esta a pedra de toque da desmontagem que os propagandistas do Estado Novo se empenharam a levar a cabo quanto aos fundamentos políticos da I República. Uma versão *soft* deste viés perpetua-se na perspectiva daqueles que continuam em ver desordem e “balbúrdia” no que, num tom derogatório, chamam “os lobbies”, e teimam em tomá-los como parte dos problemas e não como parte da solução para muitos dos impasses da infelizmente ainda jovem Democracia portuguesa.

45 Para uma discussão brilhante deste conceito (que aí introduziu) de “comunidades políticas imaginadas”, convém a leitura de Benedict Anderson, (1991), *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. Seria interessante ensaiar uma aplicação do método de análise utilizado por Anderson ao estudo da progressão recente da ideia de uma comunidade global; mais um texto que, a meu ver, é interessante ler de par com os de Bauman e Brown, que atrás citei.

infelizmente) cada vez, em cada dia, mais complexo, interdependente, multidimensionado. Os centros de poder estão mais deslocalizados, mais desterritorializados. A grande questão que no fundo, hoje, se põe é a de saber *onde*, e a *que nível*, em *que instâncias*, e *de que forma*, fazer frente às novas e às velhas questões que nos afectam, e tentar para elas encontrar soluções. As três famílias políticas que listei dão substância a três projectos (talvez melhor, a três agendas), parcialmente sobrepostos, de regulação e de democratização dos processos de transformações globais; e, também, dos papéis, neles, dos Estados. São, no essencial, *guiões* com que os membros mais activos da sociedade civil internacional em gestação pretendem “civilizar”, e “democratizar”, as transformações globais, os processos de globalização.

Identifiquemo-las uma a uma. A família *liberal-internacionalista* é de algum modo a que subjaz ao wilsonianismo, ao projecto rooseveltiano de criação do sistema das Nações Unidas, e às cimeiras de Davos, na Suíça. Trata-se de uma família heteróclita, para dizer o mínimo. É de matriz no essencial normativa. Advoga no fundo (e mais ou menos explicitamente) uma transposição, para a esfera global, da ordem política, económica e normativa da Democracia liberal estadual “clássica”. As suas palavras-chave são os tradicionais mecanismos de consulta, a transparência, a responsabilização perante as pessoas, os cidadãos, os contribuintes. A lógica do sistema que defendem é a de uma racionalidade individualista e maximizante, na convicção de que todos com isso acabam por ganhar. Uma das suas formas organizacionais preferidas são os *think tanks*, muitos deles ligados aos Estados, sobretudo no mundo anglo-saxónico. Possuem *lobbies* poderosíssimos e muito bem estruturados. Os liberal-internacionalistas estão bastante bem posicionados, são activos e influentes: vimo-los em Davos, em Kyoto, e em Seattle, nos painéis e nas tribunas de honra, ouvimo-los em entrevistas nas cadeias de televisão internacionais mais reputadas.

O *comunitarismo radical* posiciona-se no que, tradicionalmente, chamaríamos um espaço político mais à esquerda. Onde os internacionalistas liberais propõem reformas, os comunitaristas radicais exigem o *empowerment*. Fazem-no seguindo, aliás, princípios republicanos clássicos: por intermédio, ou recurso, à criação sistemática de meios alternativos de intervenção e controlo. Os agentes das mudanças, para estes republicanos comunitaristas⁴⁶, são agrupamentos (de ecologistas, *New Agers*, feministas, pacifistas), apostados em mobilizar solidariedades transnacionais, como formas

46 É improvável que os vários sub-grupos desta família concordem tanto com a denominação de “comunitaristas”, como com a de “republicanos”, ainda que não pense que a sua eventual recusa se deva a mais que uma forte repugnância por “etiquetagens”, sobretudo se tidas como “indiferenciadoras” e como “reificações”.

de resistência cujos objectivos são, por via de regra, igualitaristas. Muitos comunitaristas radicais opõem-se às soberanias tradicionais, preferindo-lhes formas de auto-gestão comunitária. A lógica daquilo por que pugnam tende a ser encarada como uma ética humanista, participativa, de ligação democrática directa e de partilha. Formam agrupamentos com pouca coordenação uns com os outros (quantas vezes mesmo, e com grande veemência, antagónicos entre si), mas que vocal e activamente têm feito sentir a sua presença. Os comunitaristas radicais tornam-se notados. Ouvimo-los e vimo-los em Seattle, no Rio de Janeiro, em Davos, em Berlim, em Kyoto, nos ecrãs de todas as televisões do Mundo, em cimeiras alternativas paralelas, em protestos pacifistas, ou em duras confrontações com a polícia.

O *cosmopolitismo democrático* contrasta com as duas outras famílias, pelo menos no sentido de se empenhar em construir (no sentido forte de o estar a inventar) o seu próprio espaço político. Menos organizada que as duas famílias anteriores, deve-o ao facto de ser um ponto de confluência de dois movimentos de criação: é um produto intelectual, elaborado, com compasso e esquadria, por académicos, em convergência com uma espécie de “ideologia espontânea” comum a uma mistura tão díspar como a formada por elites culturais, minorias étnicas, e adolescentes. A convergência não é nem acidental, nem efémera. A cidadania “por camadas” (*multilayered*) na sociedade democrática do futuro (parece ser esta, em todo o caso, a convicção partilhada) é uma simples consequência da evidência de que todos estamos condenados à mais profunda das multiculturalidades: para além de cidadão de um Estado, cada um de nós irá participar, em simultâneo, de outras cidadanias, locais, regionais e globais. Como essa é a natureza do Mundo em gestação, argumentam alguns dos democratas cosmopolitas (os outros, sem argumentar seja o que for, limitam-se a senti-lo na pele), será só quando conseguirmos garantir um pleno acesso a uma cidadania múltipla: uma cidadania realizada, em simultâneo, em diversas comunidades políticas (e muitas delas comunidades de diferentes níveis de inclusividade) que tornará possível assegurar uma participação, um *empowerment* face às novas formas de poder, um pluralismo. Numa palavra, a liberdade. A lógica defendida acaba por ser a de uma reconceptualização (intelectual ou espontânea, e provavelmente ambas) da autoridade política legítima. O meio mais comumente proposto para o conseguir, passa por uma desconexão entre essa autoridade e o seu lugar de inserção “clássico” (os Estados, no interior de territórios fixos e centralizados), ligando-a, em vez disso (e de algum modo em rede), a vários níveis que se estão a reconstituir como instâncias paralelas umas às outras e auto-reguladas: comunidades locais, cidades, regiões, Estados, grandes blo-

cos regionais e o global⁴⁷. Argumentam os democratas cosmopolitas que essa deslocalização “para cima”, “para baixo”, e “para o lados”, já começou. Muitos estão no entanto apostados em tentar intensificar esses processos de difusão e disseminação, na condição de que o processo seja gradual, e envolva a conquista de novos direitos e deveres democrático-liberais. Defendem, de par uns com os outros, Estados, organizações internacionais, comunidades locais, e associações transversais múltiplas. E são activos, nos cenários que privilegiam. Mais do que isso: os cosmopolitistas democráticos têm poder efectivo. Não os vimos nem os ouvimos nem em Davos, nem em Seattle, nem em Berlim, nem em Kyoto. Mas será com base no que irão escrever sobre estas cimeiras que sobre elas iremos formar uma opinião.

Serão porventura estes os principais objectivos das três famílias políticas com que hoje em dia, face à globalização, deparam os Estados (pelo menos os Estados democráticos⁴⁸) contemporâneos: participar numa *reforma* de fundo da governação global que está em cristalização, por extensão para fora da sua ordem política interna tradicional; ceder lugar a uma forma *alternativa* de governação que os exclui enquanto sedes do poder ou, pelo menos, secundariza e vai esbatendo; ou ajudar a *reconstruir* os termos dessa governação, de acordo com as novas coordenadas emergentes de um Mundo em época de globalização.

47 Com algum fundamento, muitos dos mais importantes e influentes autores cosmopolitas democráticos, incluem na sua genealogia intelectual Hedley Bull (1977), um dos progenitores da escola britânica de Relações Internacionais; nomeadamente, a sua opinião (que data de, pelo menos, 1977), que estaria a despontar na ordem internacional aquilo a que chamou a *new medievalism*. Para citar Bull: *it is familiar that sovereign states today share the stage with “other actors”, just as in medieval times the state had to share the stage with “other associations”...If modern states were to come to share their authority over their citizens, and their ability to command their loyalties, on the one hand with regional and world authorities, and on the other hand with sub-state or sub-national authorities, to such an extent that the concept of sovereignty ceased to be applicable, then a neo-medieval form of universal political order might be said to have emerged* (H. Bull, 1977:254-255). Tanto Andrew Linklater (1998), como David Held (1999), sem sombra de dúvida os mais famosos dos teóricos do cosmopolitismo democrático contemporâneo, citam Bull como um antepassado neste contexto preciso.

48 Note-se que estas três famílias são famílias “de transbordo”: Mas, como seria de esperar dada a natureza dos processos de transformações globais, há também outras famílias, simultâneas e muitas vezes inimigas mortais destas, “de cascata”: e assim é, porque onde há McWorld há Jihad. Sem querer aqui mais que aforá-las, não me parece mal a divisão tripartida que (noutro contexto, e com outras finalidades), John Comaroff (op. cit.: 175-177) delas faz; Comaroff descreve e distingue os *Euronationalists* (mais interessados, nas suas elaborações, em *chronology* que em *cosmology*, muito próximos de um “nacionalismo cívico”), dos *ethnonationalists* (de fama balcânica e terceiro-mundista, segundo ele, para os quais, *cosmology may take precedence over chronology*), e ambas estas famílias da dos *heteronationalists*, que identifica com a *obsession with the practices of multiculturalism* própria dos norte-americanos.

Bibliografia

Aguiar, Joaquim (1998), “A crise asiática e as suas repercussões”, *Política Internacional* 2: 115-141.

Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso.

Barber, Benjamin (1996), *Jihad vs. McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the World*, Ballantine Books, New York.

Bauman, Zygmunt (2001), *Community. Seeking safety in an insecure world*, Polity.

Bettati, Mario (2000), “Théorie et réalité du droit d’ingérence humanitaire”, *Géopolitique* 68.: 17-27, Paris.

Brown, Chris (1995), “International political theory and the idea of the world community”, em (eds.) Booth, K. e Smith, S., *International Relations Theory Today*: 90-110, Cambridge.

Bué Alves, Duarte (2000), “Recensão a Francisco Lucas Pires”, *Themis, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*: 293-305.

Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society: a study of order in world politics*, McMillan, London.

Cassese, Antonio (1999), “*Ex iniuria ius oritur*: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?”, *European Journal of International Law* 10 (1). 23-31, Oxford.

Chomsky, Noam (1999), *The New Military Humanism. Lessons from Kosovo*, Pluto Press, London.

Comaroff, John L. (1996), “Ethnicity, nationalism, and the politics of difference in an Age of Revolution”, em (eds.) E. Wilmsen e P. McAllister, *The Politics of Difference*, The University of Chicago Press.

Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*, Yale University Press.

Delmas-Marty, Mireille (1999), “A mundialização do Direito: probabilidades e risco”, *Studia Iuridica* 41, *Colloquia* 3: 131-145, *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra.

Escarameia, Paula (1993), *Formation of Concepts in International Law. Subsumption under self-determination in the case of East Timor*, Fundação Oriente, Lisboa.

Giddens, Anthony (1999), *Runaway World. How globalization is reshaping our lives*, Profile Books, London.

Held, David, **McGrew**, Anthony, **Goldblatt**, David e **Perraton**, David (1999), *Global Transformation. Politics, Economy and Culture*, Polity Press.

Huntington, Samuel (1993), "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs* 72(3): 1-25.

————— (1996), *The Clash of Civilizations and the remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York.

————— (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, 78(2): 35-50.

Jackson, Robert (1990), *Quasi-States: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge University Press.

Joerges, Christian (1998), "'Good Governance' through comitology?", em (eds.) Christian Joerges e Ellen Vos, *EU Committees, Social Regulation, Law and Politics*: 311-338, Oxford, Hart Publishers.

(ed.) **King**, Anthony (1991), *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary conditions for the representation of identity*, MacMillan.

Knutsen, Torbjörn (1999), *The Rise and Fall of World Orders*, Manchester University Press.

Kolko, Gabriel (2000), "Kosovo, leçons d'une guerre", *Manière de Voir* 49: 17-21. Paris.

Krasner, Stephen (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press.

(eds.) **Lensu**, Maria e **Fritz**, Jan-Stefan (2000), *Value Pluralism, Normative Theory and International Relations*, Millenium, London.

Linklater, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community. Ethical foundations of the post-Westphalian era*, Polity Press, Cambridge.

Lucas Pires, Francisco (1997), *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*, Almedina, Coimbra.

Mann, Michael (1999, original 1997), "Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?", em (ed.) T. V. Paul e J. A. Hall, *International Order and the Future of World Politics*: 237-262, Cambridge University Press.

Marques de Almeida, João (1998), "A paz de Westfália, a história do sistema de Estado moderno e a teoria das relações internacionais", *Política Internacional* 18(2): 45-79.

Marques Guedes, Armando (1999), "As Religiões e o Choque Civilizacional", em *Religiões, Segurança e Defesa*: 151-179, Instituto de Altos Estudos Militares, Atena.

_____ (2000), "As guerras culturais, a soberania e a globalização", *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, 51: 165-162.

Nye, Joseph (1997), *Understanding International Conflict. An introduction to theory and history*, Longman.

(eds.) **Paul**, T. V. e **Hall**, J. A. (1999), *International Order and the Future of World Politics*, Cambridge University Press.

Ramonet, Ignacio (2000), "Ingérence et souveraineté", *Géopolitique*: 51-55. Paris.

Reno, William (1998), *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London.

Rubio Marin, Rut (1998), "National limits to democratic citizenship", *Ratio Juris* 11 (1): 51-66.

Simma, Bruno (1999), "NATO, the UN and the use of force: legal aspects", *European Journal of International Law* 10 (1). 1-23, Oxford.

Sousa Santos, Boaventura (1998), *Reinventar a Democracia*, Gradiva e Fundação Mário Soares, Lisboa.

Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press.

Wallerstein, Immanuel (1991), "The national and the universal: can there be such a thing as world culture?", em (ed.) King, A., *op. cit.*: 91-107.

Walz, Kenneth (1959), *Man, the State and War: a theoretical analysis*, Columbia University Press.

Waters, M. (1995), *Globalization*, Routledge, London.

A UME e a Projecção da Europa no Mundo

Referência à Posição Portuguesa

João Costa Pinto

Economista

Resumo

A projecção da Europa no Mundo depende grandemente da consolidação do processo de integração económica que tem vindo a ser impulsionado pela globalização e pelo lançamento da moeda única europeia.

Em particular, vai depender da imagem de credibilidade do euro, das reformas estruturais necessárias à competitividade e à atractividade dos mercados europeus, da adopção de políticas pan-europeias de segurança e de defesa e das reformas institucionais indispensáveis para o avanço do alargamento.

No caso de Portugal, o nosso País enfrenta hoje uma situação complexa, marcada por alguns desequilíbrios macro-económicos insustentáveis a prazo – déficit externo e finanças públicas – e por bloqueios estruturais que estão a travar o crescimento e o desenvolvimento económicos. O modo como os ultrapassarmos condicionará a nossa posição na União e no Mundo.

Abstract

The role of Europe in the world will depend on economic integration in its markets, a process which is being supported both by globalization and by the launch of the single European currency.

In particular, it will depend on factors such as the credibility of the Euro, the structural reforms necessary to preserve the competitive position of European markets, the adoption of pan-European defence and security policies, and the institutional reforms needed for enlargement of the Union to go ahead.

In the case of Portugal, our country faces a complex situation, characterised both by a number of macroeconomic imbalances, unsustainable over time – external deficit and public accounts – and by structural bottlenecks blocking growth and economic development. As a result, the future position of Portugal in the Union and in the world will depend very much on the way the country succeeds in overcoming these problems.

1. A projecção da Europa no Mundo

A criação da União Monetária Europeia (UME) e o lançamento da moeda única (Euro) vieram dar um impulso ao movimento de integração dos mercados europeus e estão a contribuir para a emergência de um poderoso polo económico.

Com um mercado de 300 milhões de consumidores e um contributo de 15% para o PIB mundial - valores que comparam com um contributo de 20% por parte dos EUA e com 7% do Japão, economias com populações de 270 e 127 milhões de habitantes - a zona euro constitui já hoje o segundo mais importante bloco económico. Ao lado dos EUA, a progressiva integração da economia europeia está a contribuir para a emergência de um sistema económico mundial multipolar, com enormes consequências sociais e políticas.

A integração económica da zona euro tem vindo a acelerar, à medida que se fazem sentir os dois tipos de forças que têm impulsionado o processo de formação de um bloco económico europeu - o movimento de globalização e a criação da União Monetária.

A Globalização está a transformar o sistema económico mundial e resulta de uma revolução tecnológica sem precedentes a par da implantação de quadros regulamentares mais liberais. Estes, têm vindo a liberalizar mercados estratégicos antes fortemente protegidos - financeiro, energia, telecomunicações e transportes, são os exemplos mais importantes - abrindo-os à concorrência e potenciando o impacto das novas tecnologias sobre a sua organização e funcionamento.

A criação de um espaço monetário unificado e o lançamento de uma moeda única vieram potenciar, no âmbito da União Europeia, as transformações que a globalização havia já iniciado, originando a aceleração do movimento de integração das economias europeias.

Dada a complexidade das transformações em marcha nos mercados e na sociedade europeia e os seus reflexos sobre a economia mundial, reveste-se de interesse analisar com algum detalhe o alcance da implantação da União Monetária.

Esta, assenta, como se sabe, em dois pilares fundamentais: a moeda única europeia - o euro - e a política monetária única, conduzida pelo chamado Sistema Europeu de Bancos Centrais, sediado em Frankfurt.

Quanto à importância do euro, vale a pena recordar Helmut Kohl. O então chanceler alemão, ao apresentar o euro chamou-lhe "uma garantia contra guerras fratricidas no século XXI", sublinhando deste modo que a decisão de criar a moeda única foi iminentemente política.

No momento do seu lançamento – no início de 1999 – duas grandes questões ocupavam a atenção dos especialistas: qual a capacidade da moeda única europeia para penetrar nos mercados financeiros mundiais e desafiar o dólar norte-americano? Qual o papel que, a nível interno, viria a assumir como âncora de economias que se apresentavam com diferentes níveis de desenvolvimento económico?

Passados três anos, desde o lançamento da moeda única, pode afirmar-se que o balanço global é claramente positivo, embora permaneçam algumas questões em aberto.

Depois de um período em que a moeda única europeia foi olhada como uma unidade monetária puramente virtual – entre o início de 99 e o final de 2001 – o euro chegou, na forma de mais de 15 mil milhões de notas e de 51 mil milhões de moedas. A sua distribuição por cerca de 300 milhões de europeus ficará a marcar a história económica e política da Europa.

A verdade é que – para além do seu óbvio significado económico – o euro está já a ter um inegável impacto psicológico e emocional, na medida em que para muitos europeus a moeda nacional é um verdadeiro símbolo de identidade.

Neste contexto, o papel da moeda única na emersão progressiva de uma verdadeira identidade europeia não deve ser sub-avaliado, como aliás os adversários do movimento de integração do espaço europeu desde cedo compreenderam, assim como não deve ser sub-avaliado o impacto do euro e do movimento de integração financeira que este originou, sobre a organização institucional saída de Maastricht que enquadra a coordenação e articulação das políticas económicas europeias.

A importância do euro nos próximos anos dependerá, no entanto, da sua imagem interna e internacional e esta será grandemente determinada pela sua estabilidade interna e pelo seu valor externo.

Até ao momento e como se referiu, o balanço sobre o comportamento do euro é globalmente positivo.

O Euro está a penetrar de forma significativa nos mercados financeiros mundiais, representando já 35% de todas as transacções, contra 45% do dólar norte-americano.

Ao mesmo tempo, tem-se verificado um aumento sistemático das emissões de obrigações em euros, enquanto a emersão de um mercado de capitais europeus – com a criação de índices europeus e a integração progressiva das bolsas nacionais – tem originado a adopção, por parte de muitos investidores, de estratégias de investimento conduzidas de forma progressiva numa base pan-europeia.

O balanço global positivo não deve, no entanto, fazer esquecer que o euro tem enfrentado algumas dificuldades que se têm reflectido na sua imagem internacional.

No final de 2001, as reservas monetárias mundiais em euros apenas representavam cerca de 13%, contra mais de 65% em dólares.

Desde o seu lançamento - no início de 1999 - o Euro perdeu cerca de um quarto do seu valor para a moeda norte-americana, passando de USD 1.18 para USD 0.88, no momento em que este texto é escrito.

Ao mesmo tempo, verificou-se um fluxo contínuo de capitais, no valor de dezenas de biliões de dólares, da zona euro para os mercados norte-americanos - investimentos directos e de carteira - o que tem contribuído fortemente para a queda do valor do euro em relação ao dólar, evolução que reflecte claramente as dificuldades enfrentadas pelas economias europeias, que se apresentam com mercados cuja eficiência continua a ser travada, como é, por exemplo, o caso dos mercados da energia, dos transportes e do trabalho.

O próprio mercado financeiro europeu permanece - apesar dos progressos dos últimos anos - muito fragmentado, como resultado das barreiras regulamentares e fiscais que travam os movimentos de capital no interior da zona euro.

A mobilidade do trabalho a nível europeu é, por sua vez, dificultada - para além dos factores culturais e linguísticos que só a prazo será possível esbater - pela permanência de dificuldades legais e burocráticas. Os esquemas nacionais de pensões são exemplo de tais dificuldades, pois como não são transferíveis de país para país, afectam e condicionam a mobilidade do trabalho.

Apesar destes problemas, o euro é já hoje um poderoso catalisador das forças que estão a criar um espaço económico integrado, ao mesmo tempo que está a contribuir para a emersão progressiva de uma identidade europeia.

Mas, para além do euro, a criação da União Monetária passou, como se sabe, pelo lançamento de uma política monetária única, cujas implicações se fazem sentir a dois níveis. A nível político, a condução da política monetária única obrigou os Países participantes a ceder áreas importantes da sua soberania, ao transferir para nível europeu o "poder", quer de influenciar o valor interno e externo da moeda, quer de criar a própria moeda, função de soberania que estava consagrada nas constituições de todos os países. Por outro lado, o lançamento da política monetária única reduziu fortemente o leque de instrumentos disponíveis para - a nível interno - intervir sobre a conjuntura económica.

Restam, como se sabe, as políticas de rendimento e orçamental e mesmo estas fortemente condicionadas por factores que limitam a sua actuação e alcance. A condução nacional das políticas orçamentais, em particular, tem de respeitar os compromissos

assumidos no âmbito do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento – déficit público inferior a 3% do PIB e desaparecimento do desequilíbrio corrente a médio prazo.

A decisão de criar a União Monetária pôs, deste modo, em marcha um complexo movimento de reorganização económica do espaço europeu, com profundas consequências, quer na zona euro, quer nos mercados mundiais.

A União Monetária veio, por outro lado, submeter à mesma política monetária sistemas económicos que se apresentam com níveis de produtividade e de eficiência muito distintos, ao mesmo tempo que potenciou e intensificou as pressões da globalização.

Neste contexto, verificou-se uma aceleração do movimento de integração dos mercados e a criação de condições favoráveis ao aparecimento na Europa de grupos e de conglomerados económicos que procuram tirar partido da integração económica e estender a sua influência aos mercados europeus e mundiais.

Têm assim vindo a consolidar a sua posição, poderosos grupos pan-europeus com capacidade para fazer sentir a sua influência e presença a nível planetário – conglomerados financeiros, telecomunicações, energia e distribuição são exemplos. Grupos regionais, com dimensão para operar em vários mercados nacionais e grupos nacionais, com capacidade mais limitada e incapazes de projectar de forma significativa a sua influência para além dos respectivos mercados domésticos. Dificuldade que procuram ultrapassar através de alianças e de participações cruzadas com outros grupos.

Este movimento está a modificar a organização e o funcionamento dos mercados mais importantes, ao mesmo tempo que faz emergir novos centros de poder económico, evolução que está, por sua vez, a colocar os governos nacionais perante novos desafios.

É, por exemplo, o caso da regulação e da supervisão de alguns mercados e dos seus reflexos a nível fiscal e de controlo da concorrência. Estas questões que tradicionalmente eram respondidas com alguma eficácia a nível nacional têm, de forma crescente, de encontrar resposta a nível das instituições pan-europeias.

Por outro lado, o desaparecimento de muitas barreiras regulamentares, a inovação tecnológica e a ausência de risco cambial, abriram os mercados domésticos e intensificaram a concorrência.

Como resultado, os mercados nacionais estão a tornar-se mais vulneráveis aos chamados efeitos de *spillover*, que se fazem sentir entre as diferentes economias, obrigando a aperfeiçoar, a nível europeu, os mecanismos de coordenação das políticas económicas.

Como resultado de todo este processo, os sectores de mais baixa produtividade – principalmente se localizados em mercados menos competitivos – têm vindo a absorver pressões crescentes que, a prazo, acabarão por afastar as empresas menos competitivas.

Qual o impacto que este movimento - que, como se viu, está a contribuir para a emersão de um bloco económico europeu - terá na projecção da Europa? Qual o papel que lhe está reservado num mundo crescentemente marcado pelo peso e pela presença hegemónica de uma super potência económica e militar - os EUA?

Considera-se que as respostas passam pelos caminhos que os europeus venham a percorrer, em relação a dois tipos de questões:

- na ultrapassagem dos problemas que estão a travar os progressos económicos e sociais associados ao processo de integração dos mercados europeus. Estes, foram claramente identificados na cimeira de Lisboa, onde os governos europeus se comprometeram a levar a cabo as reformas necessárias para que, no prazo de uma década, a União Europeia - apoiando-se no conhecimento e na inovação tecnológica - se transforme na zona económica do mundo mais dinâmica e competitiva, questão particularmente importante, dados os ritmos de melhoria da produtividade e crescimento económico conseguidos pela economia dos EUA;
- nas reformas institucionais e constitucionais necessárias à organização de um sistema político capaz de, simultaneamente, preservar a eficácia das instituições da união - em particular depois do alargamento - e impulsionar a emersão de uma identidade pan-europeia, de que, a par da prosperidade económica, depende grandemente a projecção mundial do novo bloco económico em formação.

A curto prazo, a União Europeia enfrenta, por outro lado, alguns desafios que condicionarão o papel da Europa ao longo da corrente década:

- a necessidade de conseguir uma aceleração do crescimento económico, com preservação da estabilidade macro-económica necessária para que tal movimento seja sustentado;
- a reassumpção dos compromissos assumidos na cimeira de Lisboa, de modo a impulsionar as reformas estruturais mais urgentes;
- a abertura de alguns mercados estratégicos, que permanecem enredados numa teia regulamentar que trava a sua eficiência.

É o caso, por exemplo, do mercado da energia, cuja liberalização tem sido travada pela oposição da França e dos mercados de capitais que devem ser reformados de acordo com as recomendações contidas no relatório Lamfalussy.

- o lançamento da convenção que vai discutir a reforma institucional e constitucional da União.

Em síntese, ao longo da primeira metade da corrente década, a projecção mundial da União Europeia vai depender fortemente das respostas que encontrar para questões como:

- a imagem de credibilidade do euro como moeda internacional, em particular o modo como for capaz de penetrar nos mercados financeiros mundiais e de reduzir a influência do dólar;
- a activação das reformas estruturais necessárias à preservação da competitividade e à atractividade dos mercados europeus;
- a definição e adopção de políticas pan-europeias de segurança e defesa;
- as reformas institucionais, necessárias para absorver o impacto do alargamento sem prejuízo da eficiência institucional.

A prazo, a projecção mundial da Europa virá a ser condicionada pela solução que vier a encontrar para o dilema sempre presente quanto ao futuro modelo político da União: criação de um Estado supranacional de características federais – como parece ser defendido por alguns dos mais importantes países que integram a zona euro; ou uma União de Estados – como claramente preferem os ingleses.

2. A posição portuguesa

A posição portuguesa na União é, como sabemos, condicionada pela nossa dimensão – contributo de cerca de 1% para o PIB europeu – pelo nível de desenvolvimento económico e pela nossa localização geográfica periférica.

Neste contexto, a prazo, a capacidade portuguesa para tirar partido e participar activamente na vida económica e política da Europa dependerá fortemente do modo como formos capazes de ultrapassar as dificuldades e os bloqueios que hoje travam o nosso desenvolvimento.

São sobejamente conhecidas as causas da anemia com que se está a debater a economia portuguesa e que se manifesta através de alguns desequilíbrios macro-económicos agudos e de baixas taxas de crescimento económico.

A nossa adesão, primeiro à CEE e depois à União Monetária, trouxe consigo um complexo conjunto de factores que, ao longo da última década e meia, têm pressionado de forma cada vez mais interna o nosso sistema económico.

Com a adesão vieram os fundos que permitiram investir maciçamente em infra-estruturas, ao mesmo tempo que foi implantado um quadro regulamentar da actividade económica que representou o desmantelamento parcial do modelo administrativo e burocrático tradicional.

Seguiu-se o esforço de convergência nominal, com a adopção de uma política monetária dura, dirigida à defesa do valor externo do escudo e ao combate à inflação.

O sucesso da convergência nominal e a consequente adesão à União Monetária, vieram, por sua vez, trazer dois tipos de factores que têm estado a marcar a nossa evolução macro-económica recente.

Por um lado, esteve na origem do que podemos chamar um “efeito-riqueza” que se traduziu numa explosão de crédito que permitiu o acesso de milhões de portugueses a níveis mais elevados de bem estar, efeito que resultou da baixa rápida das taxas de juro nominais que - para os níveis actuais de rendimento - tornou possível o aumento do endividamento familiar, sem agravamento significativo do respectivo serviço.

Em cerca de seis anos, a dívida das famílias portuguesas passou de 35% do rendimento disponível, para mais de 90%, aproximando-se rapidamente do nível das economias mais maduras e desenvolvidas.

Por outro lado, a economia portuguesa, como membro fundador da União Monetária, passou a beneficiar de uma maior credibilidade, que resultou do facto de fazer parte de um clube de países ricos e desenvolvidos.

O resultado final deste complexo processo materializou-se num forte impulso à actividade económica interna, sob forma de mais consumo e investimento.

Tratou-se na verdade de uma evolução esperada, na medida em que resultou de uma reacção racional dos consumidores e investidores, que viram a sua capacidade de endividamento aumentar e a quem a União Monetária criou expectativas de acréscimo futuro do seu rendimento real.

Neste contexto o que é que correu mal na evolução da nossa economia e que pode explicar os problemas actuais?

A resposta é hoje consensual e decorre de três tipos de problemas distintos: a rigidez da produção interna, a baixa produtividade do sector público, a par da má qualidade dos

serviços que este presta e a incapacidade para lançar as reformas estruturais de que dependem a competitividade e a atractividade da economia portuguesa.

Por um lado, a incapacidade do aparelho produtivo para corresponder ao forte impulso da procura interna, desviou uma parte significativa deste para as importações que aceleraram rapidamente, originando um desequilíbrio comercial externo crescente.

Por outro lado, a absorção, por parte do sector público, de uma parcela crescente dos recursos, o que, por sua vez, teve um duplo efeito: aumentou o desperdício e contribuiu para a redução da baixa produtividade global, enquanto passou a absorver os recursos necessários à modernização de outros sectores de actividade, ao mesmo tempo que o aumento da despesa pública intensificou a pressão da procura interna e agravou o desequilíbrio externo e o endividamento.

Embora a rigidez do aparelho produtivo interno só tenha solução a prazo, pode afirmar-se que as dificuldades actuais são, pelo menos em parte, explicadas pelo não lançamento das reformas estruturais de que dependem a consolidação da convergência nominal e o movimento de convergência real – de que, a prazo, depende o nível de bem estar dos portugueses.

Na ausência de tais reformas, o Estado tem vindo a absorver uma parcela crescente da riqueza produzida, alargando a sua influência e acabando por se tornar num dos principais obstáculos ao crescimento e ao desenvolvimento.

Como resultado, a nossa economia debate-se hoje com uma baixa produtividade global e com um desequilíbrio externo que tem vindo a ser financiado com dívida externa.

Neste processo tem cabido aos bancos um papel chave, na medida em que têm actuado, simultaneamente, como intermediários e como indutores do aumento da dívida, tanto a nível externo como interno.

Estes, têm aliás atravessado um período muito favorável, como se pode verificar através da rápida expansão dos seus balanços.

Mas, para além dos resultados que acumularam, a expansão rápida do crédito e o recurso crescente ao financiamento externo, tornaram os balanços dos bancos mais vulneráveis em relação, quer à evolução da situação económica interna, quer à orientação da política monetária única.

O modo como vier a verificar-se o ajustamento da economia – em particular o movimento de correcção do défice externo – irá condicionar fortemente a situação do sistema bancário.

O comportamento, ao longo de 2001 e nas primeiras semanas de 2002, indicam que tal ajustamento já começou e que se está a caracterizar por um acentuado arrefecimento e uma

desaceleração do crescimento, movimento que poderá mesmo vir a acentuar-se se a economia internacional - e em particular os mercados europeus - não iniciar um processo de recuperação.

Nesse caso as exportações irão desacelerar ainda mais e é possível uma forte queda da actividade económica e mesmo uma recessão, com fortes reflexos sobre o nível de emprego.

Acresce que a situação actual das contas públicas não deixam margem para a actuação dos chamados "estabilizadores automáticos" orçamentais, o que torna a situação mais difícil e complexa.

Mas para além destes factores, que condicionarão a actividade económica nos próximos anos, a prazo o comportamento e a posição da economia portuguesa dependerão fortemente do modo como o Estado for capaz de enfrentar os bloqueios já referidos.

A contenção da despesa pública corrente, articulada com o lançamento de reformas da administração pública e, em particular pela sua importância, da administração fiscal e de áreas estratégicas como a saúde, a educação e a justiça - de modo a alterar o quadro em que as empresas operam, melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado e aumentando a produtividade do sector público - assume neste contexto uma importância crucial.

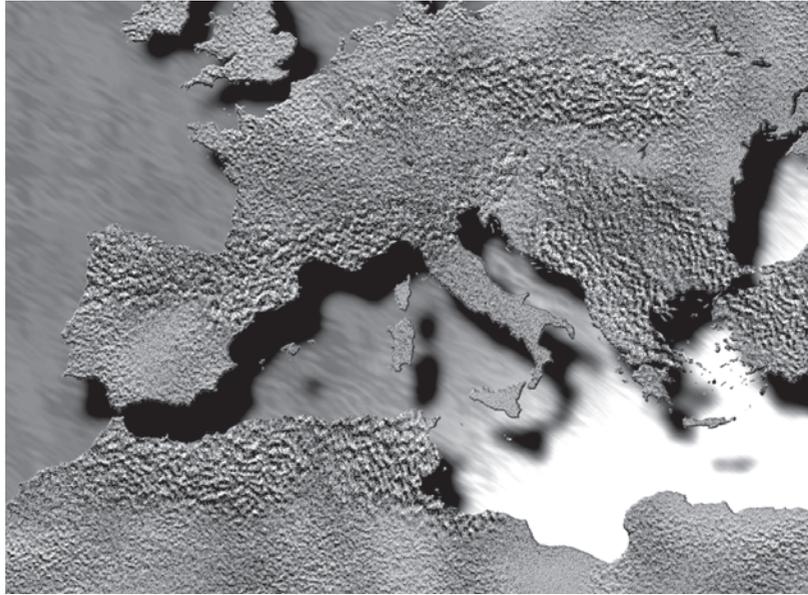
A posição portuguesa na Europa vai assim depender fortemente do modo como formos capazes de, em simultâneo, corrigir os desequilíbrios que ameaçam a estabilidade macro-económica e lançar um processo de reformas estruturais, em articulação com a necessária consolidação das finanças públicas.

Tem de reconhecer-se que o contexto em que tais reformas têm de ser empreendidas é particularmente desfavorável.

As economias norte-americana e europeia atravessam um período de acentuado arrefecimento, com a queda da procura externa de exportações, enquanto a necessária contenção da despesa pública dificultará o processo de reforma e de modernização do Estado.

Acresce que o alargamento da União a Leste vai afectar a nossa economia, pois para além da partilha de fundos de apoio ao desenvolvimento e da crescente concorrência de produtos e serviços provenientes dos países do alargamento, estes estão a atrair importantes investimentos directos que, são cruciais para trazer gestão qualificada e inovação tecnológica. Estes fluxos, como se sabe, tendem a dirigir-se para os mercados que oferecem mais baixos custos de instalação e de operação e mão de obra mais qualificada, como é o caso de algumas daquelas economias.

Mas, para além da resolução dos bloqueios que hoje travam o nosso crescimento e desenvolvimento económicos, a posição de Portugal na União vai depender igualmente da capacidade do nosso país para se projectar na Europa como plataforma de ligação a África e ao Brasil, para além naturalmente da capacidade para preservar - no âmbito da Península Ibérica - alguns centros de decisão e de poder económico e financeiro.



Documentos

Common Strategy of the European Council on the Mediterranean Region*

19 June 2000

2000/458/CFSP

THE EUROPEAN COUNCIL,

Having regard to the Treaty on European Union, in particular Article 13(2) thereof,
HAS ADOPTED THIS COMMON STRATEGY:

PART I

VISION OF THE EU FOR THE MEDITERRANEAN REGION

1. The Mediterranean region is of strategic importance to the EU. A prosperous, democratic, stable and secure region, with an open perspective towards Europe, is in the best interests of the EU and Europe as a whole.

2. The Mediterranean region continues to be faced with political, economic, judicial, ecological and social challenges. If these complex and diverse challenges are to be overcome, the EU and the Mediterranean partners must work together with a common vision, sensitivity and mutual respect.

* Versão on line:

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/common_strategy_med_en.pdf

3. The EU's Mediterranean policy is guided by the principle of partnership, a partnership which should be actively supported by both sides. The EU will work with its Mediterranean partners to: develop good neighbourly relations; improve prosperity; eliminate poverty; promote and protect all human rights and fundamental freedoms, democracy, good governance and the rule of law; promote cultural and religious tolerance, and develop cooperation with civil society, including NGOs. It will do so by supporting the efforts of the Mediterranean partners to attain the goals set out by the Euro-Mediterranean partnership, by using its bilateral relations to pursue these objectives, and by contributing to the creation of a peaceful environment in the Middle East.

4. This Common Strategy builds on the Euro-Mediterranean partnership established by the Barcelona Declaration and its subsequent *acquis*, the Berlin Declaration and the European Union's long-standing policy towards the Mediterranean with its bilateral and regional components.

5. The EU is convinced that the successful conclusion of the Middle East Peace Process on all its tracks, and the resolution of other conflicts in the region, are important prerequisites for peace and stability in the Mediterranean. Given its interests in the region and its close and long-standing ties with its constituent countries, the Union aspires to play its full part in bringing about stability and development in the Middle East. The cooperation that has already been initiated in the framework of the Barcelona Process is a determining factor in laying the foundations for after peace has been achieved. The Union will therefore support the efforts of the parties to implement the peace agreements. In this regard the adoption of the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, an objective which predates the adoption of this strategy, should be a deciding factor in the post-conflict process in the Mediterranean.

6. Bearing in mind the vital importance of the Mediterranean region to the EU, and with a view to further strengthening its Mediterranean dimension, the European Council adopts this Common Strategy. It covers all the EU's relations with all its partners in the Barcelona Process, and with Libya. But it does not include the EU's bilateral relations with those Mediterranean countries which are candidates for EU membership, since those relations are covered by the Accession Process. While the European Union will continue to play its full role in the Middle East Peace Process according to its *acquis* including the Berlin Declaration, this Common Strategy will cover the EU's contribution to the consolidation of peace in the Middle East once a comprehensive peace settlement has been achieved.

PART II
OBJECTIVES

7. The European Union has the following goals in its policy towards the Mediterranean region:

- to make significant and measurable progress towards achieving the objectives of the Barcelona Declaration and its subsequent *acquis*, i.e.:
- to establish a common area of peace and stability through a political and security partnership,
- to create an area of shared prosperity through an economic and financial partnership,
- to establish a partnership in social, cultural and human affairs: developing human resources, promoting understanding between cultures and exchanges between civil societies,
- to promote the core values embraced by the EU and its Member States, including human rights, democracy, good governance, transparency and the rule of law,
- to encourage and assist Mediterranean partners with the process of achieving free trade with the EU and among themselves in the terms of the Barcelona Declaration, economic transition and attracting increased investment to the region,
- to strengthen cooperation in the field of justice and home affairs, as outlined by the Tampere European Council,
- to pursue, in order to fight intolerance, racism and xenophobia, the dialogue between cultures and civilisations.

8. As far as security matters are concerned, the EU intends to make use of the evolving common European policy on security and defence to consider how to strengthen, together with its Mediterranean Partners, cooperative security in the region.

9. The Union has already played an active role in the past in the efforts to establish a just, comprehensive and lasting peace in the Middle East and to bring about stability and development in the region. It regards the cooperation that has already been initiated in the framework of the Barcelona Process as a determining factor in providing a foundation on which to build once peace has been achieved. Within the framework of this Common Strategy, and taking its paragraph 6 into account, the European Union sets itself as objectives:

- to promote conditions which will help the parties implement agreements concluded among themselves,

- to develop the basis for normal good-neighbourly relations and encourage the parties to engage in regional cooperation,
- to contribute to the consolidation of peace in the region, including economic integration and mutual understanding between civil societies.

10. To increase the effectiveness, impact and visibility of EU actions and initiatives in the region, the following general objectives will be pursued:

- to enhance coordination, coherence and complementarity and ensure synergies between the different existing regional and subregional activities, instruments and interventions of the EU and its Member States,
- to ensure complementarity of the EU's Mediterranean policy with EU policies concerning other partners. (...)

PART III

AREAS OF ACTION AND SPECIFIC INITIATIVES

(...) *Political and security aspects*

13. The EU will strengthen the political and security-related dialogue with its Mediterranean partners at all levels: bilaterally with individual Mediterranean partners; in the Barcelona framework, including the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability after its entry into force; and in other multilateral contexts:

- to identify common ground on security issues aiming at establishing a common area of peace and stability,
- to elaborate partnership-building measures, notably by promoting regular consultations and exchanges of information with its Mediterranean partners,
- to provide timely and appropriate information on initiatives that could be of concern to other Mediterranean partners,
- to reinforce cooperation against global challenges to security, such as terrorism, organised crime and drug trafficking,
- to cooperate on possible arrangements for conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation including the encouragement of the peaceful settlement of conflicts and disputes, including by judicial means,
- to explore possibilities to address problems of antipersonnel landmines in the Mediterranean region through cooperation in mine action, including mine clearance,

mine awareness and victim assistance, with a view to promoting the objectives of the Ottawa Convention,

- to promote the signature and ratification by Mediterranean partners of all non-proliferation instruments, including the NPT, CWC, BWC and CTBT,
- to pursue a mutually and effectively verifiable Middle East zone free of weapons of mass-destruction, nuclear, chemical and biological, and their delivery systems. In this context, the EU will take into account further developments of the common European security and defence policy.

Democracy, human rights and the rule of law

14. In the framework of the Barcelona Process and in its bilateral relations with Mediterranean partners, the EU will:

- actively promote the strengthening of democratic institutions and the rule of law, in particular through political dialogue and support for judicial reform, institution building, and freedom of expression, notably through the strengthening of the independent media,
- support and encourage efforts to promote good governance,
- stress the importance of promoting and protecting human rights and fundamental freedoms for all including by support for governmental and nongovernmental actors in the region through human rights training monitoring, advocacy and awarenessraising,
- in the context of the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights, urge accession to international human rights instruments including full implementation of civil, cultural, economic, political and social rights without distinction as to race, sex, language or religion,
- take measures to persuade all Mediterranean partners to abolish the death penalty in accordance with agreed EU guidelines.

Peace in the Middle East

15. The EU will, taking paragraph 6 of this Common Strategy into account,

- provide its expertise, submit ideas and make available its good offices and assistance to the core parties of the Peace Process in order to facilitate the conclusion of peace agreements and help prepare the 'post peace era' in the Middle East,

- actively promote progress on the multilateral track of the Peace Process drawing also on synergies with the Barcelona Process. With regard to central issues such as water and refugees, the EU will offer its expertise whenever requested,
- in the context of a comprehensive settlement, and on request by the core parties, give consideration to the participation of Member States in the implementation of security arrangements on the ground,
- contribute to the international commitment needed to implement and consolidate peace in the Middle East, notably through support to regional economic cooperation and integration and the expansion of trade flows,
- work towards strengthening stability in the Middle East by means of cooperative security through its contributions to the implementation of the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability once it is adopted and has entered into force. (...)

(...) *Justice and home affairs*

22. Building on the *acquis* of the Barcelona Process and further to the conclusions of the European Council in Tampere, the EU will:

- act in accordance with the Geneva Refugee Convention and other relevant instruments, and promote full compliance by the Mediterranean partners,
- study the simplification and acceleration of visa issue procedures,
- promote the identification of correspondences between legal systems of different inspirations in order to resolve civil law problems relating to individuals laws of succession and family law, including divorce,
- promote transparency and greater predictability of legal systems in the partners in order to encourage foreign investment, and to encourage lawful migrants to pursue activities in favour of co-development with their countries of origin,
- ensure that the rules of transfer of profits are liberalised and find solutions avoiding double taxation, particularly for lawful migrants and those with dual nationality,
- develop effective cooperation mechanisms to fight against illegal immigration networks, including trafficking in human beings, *inter alia*, through the establishment of readmission arrangements relating to own and third country nationals as well as persons without nationality,
- enter into dialogues with a view to setting up modern and effective border control systems, offering, *inter alia*, access to training programmes and exchanges of officials,

- work with Mediterranean partners to address the question of migration, taking into full consideration the economic, social and cultural realities faced by partner countries. Such an approach would require combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts, consolidating democratic states and ensuring respect for human rights,
- develop a common approach to ensure the integration into society of Mediterranean partners' nationals who have been lawfully resident in a Member State for a certain period of time and hold a long-term residence permit, aiming at approximating their legal status in that Member State to that enjoyed by EU citizens,
- exchange information and statistics with the Mediterranean partners on migration flows.

23. The EU will develop further its cooperation with Mediterranean partners to combat organised crime, including drug trafficking and money laundering, in particular through:

- assistance in training for members of the judiciary and law enforcement authorities with an emphasis on information on the Union's *acquis* in the field of organised crime,
- offering collaboration with Mediterranean partners to develop the necessary legal, institutional and judicial framework for the effective prosecution of these offences, and to develop cooperation mechanisms to combat cross-border crime.

The EU will continue to encourage Mediterranean partners to adhere to the UN's international conventions on terrorism, and to follow the principle that the fight against terrorism must be firmly based on the principles of international law and the respect for human rights.

(...)

Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs*

Brussels, 5-6 November 2001

Presidency Conclusions

1. The Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs held in Brussels on 5 and 6 November 2001 showed in the new international context the attachment of all the partners to the Barcelona Process as a vital and preferred framework for dialogue and cooperation between the European Union and the countries of the southern and eastern shores of the Mediterranean.

2. The Ministers reiterated their utter condemnation of the terrorist attacks committed in the United States on 11 September 2001. In this connection they expressed their total condemnation of terrorism everywhere in the world and their solidarity with the peoples who are the victims thereof. They regard these acts as an attack against the entire international community, against all its members, all religions and all cultures together. The Ministers formally rejected as both dangerous and unfounded any equating of terrorism with the Arab and Muslim world. In this connection the importance of the Barcelona Process as a relevant and recognised instrument for promoting a dialogue of equals between cultures and civilisations was emphasised by all. The Ministers agreed to work on deepening the existing dialogue between cultures and civilisations, focusing on youth, education and the media.

* Versão on line.

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/bxl/conc_en.htm

3. The Ministers examined together the present international situation, including its economic effects, which represents both a challenge and an opportunity. They reaffirmed their determination to play their full part in a coordinated manner in the coalition against terrorism under the aegis of the United Nations. They considered that terrorism constitutes a threat and a scourge which they condemn in every shape and form and against which they declared themselves firmly resolved to fight in unison. Terrorism as a global phenomenon must be combated in a spirit of solidarity. The need to address the underlying causes of terrorism was emphasised.

4. The Ministers welcomed the adoption of Resolution 1373 (2001) of the United Nations Security Council aimed at eliminating all forms of support for terrorists and pledged rapidly to take the measures needed to implement it. Furthermore, they undertook to do everything possible, both bilaterally and multilaterally, to press ahead with the signing, ratification and implementation by their Member States of all the United Nations Conventions, in particular that of December 1999 for the suppression of the financing of terrorism. They also pledged to work together in all the relevant international fora to expand this global framework. The Ministers encouraged efforts to speed up the negotiations in the United Nations with the aim of drafting a general Convention against terrorism which should lead to a universal reference framework for the numerous international legal instruments.

5. Pointing out that the integration of all countries into a fair global system of prosperity and development should help to strengthen the stability of the international community, the Euro-Mediterranean partners reiterated their attachment to the objectives spelt out in the three chapters of the Barcelona Declaration and to a balanced treatment of those three chapters. In this context they noted with interest the conclusions of the Mediterranean Forum which took place in Agadir (Morocco) on 25 and 26 October 2001.

Contribution of the Partnership to Stability in the Mediterranean Region

6. The Ministers discussed the latest developments in the Middle East. They expressed their deep concern at the continually worsening situation which involves serious risks for regional stability. They deplore the loss of human lives and the suffering inflicted on the civilian populations by the violence.

7. Wanting to go beyond declarations, the Ministers strongly urge all the parties concerned to resume immediately, without any prerequisites or conditions, negotiations

with a view to applying the recommendations contained in the MITCHELL Report and the TENET Plan and to satisfying the legitimate rights and expectations of the peoples of the region for a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East, which must be achieved on the basis of a faithful application of United Nations Security Council Resolutions 242 and 338, of the principles of the Madrid Conference – including the principle of the exchange of land for peace – and of the agreements concluded in Oslo and thereafter, agreements which had previously made it possible to register tangible results on the ground and substantial progress in the earlier negotiations.

8. The Ministers stressed that negotiations should lead:

- in the case of for the Palestinians, to the establishment of an independent, viable and democratic state and an end to the occupation of their territories;
- in the case of for the Israelis, to live in peace and safety within internationally recognised borders.

The quest for peace must include all aspects, and in particular a just solution to the matter of refugees.

9. The Presidency noted the generally favourable reception of the idea put forward by Ministers of a third party monitoring mechanism agreed by both sides that would help them to overcome their differences and the obstacles they are encountering in their efforts to achieve reconciliation.

10. In conclusion of the debate, the Presidency calls upon the Israeli authorities to complete immediately withdrawal of their forces from the zones areas solely under exclusive Palestinian administration (referred to as areas A zones). It ask calls upon the Palestinian Authority to arrest and bring to justice those responsible for acts of violence against Israel. It urges both sides to bring an end to violence.

11. The Ministers also said they were very conscious of the fact that the search for a comprehensive and lasting peace in the region assumes that discussions will be restarted at the earliest opportunity on the Israeli-Syrian and Israeli-Lebanese tracks, the resolution of which should be based on the principles set out earlier.

Political and Security Chapter

12. The Ministers noted the efforts made since the Marseilles Conference to pursue and deepen, without waiting for the adoption of the Euro-Mediterranean Charter for Peace and

Stability, the political dialogue with the aim of deepening the Partnership. The dialogue covered the specific areas of common interest such as the fight against terrorism, migration and human exchanges, conflict prevention and human rights. They also noted the exchanges of information that have taken place on regional developments relating to security. With regard to the Charter, the Ministers repeated the particular importance they attach to this project, which should play a very useful role in accompanying the confidence-building and reinforcing stability in the region, notably with a view to the post-peace process. They confirmed the mandate given in Marseilles to the Senior Officials to continue and complete their work on the adoption of the Charter for Peace and Stability as soon as the situation allows.

13. The Ministers expressed their satisfaction with the holding, on 22 October, of a further meeting of Senior Officials on migration and human exchanges preceded by two meetings of experts on 13 June. They instructed the Senior Officials to continue and deepen the dialogue on this sensitive topic which should, moreover, also form an integral part of a regional programme in the third chapter to be agreed by the 27 partners.

14. The Ministers welcomed the continuation of the political dialogue, especially with regard to human rights, by means of national and regional presentations making it possible to improve awareness and hence mutual understanding of partners' reference systems. They regarded this exercise as a first stage and undertook to deepen the dialogue on this sensitive subject with a view to increasing its effectiveness.

15. The Ministers confirmed the instructions to the Senior Officials to identify Partnership measures gradually, while consolidating those already in force, with the aim of strengthening good-neighbourly relations on a regional or sub-regional basis. They recommended to the Senior Officials to continue their efforts to extend the dialogue to other topics, such as regional trends as regards security, disarmament and the process of consolidating the rule of law, and any other topic that might prove useful in the new international context. The Ministers welcomed in particular the progress made within the Partnership with regard to a system for preventing, alleviating the effects of and managing disasters. They invited the Senior Officials to examine ways of better structuring their political dialogue in a spirit of Partnership.

16. The Ministers asked the Senior Officials to continue their dialogue on terrorism matters by organising a third ad hoc meeting which should be held as quickly as possible.
(...)

Final Declaration of the IIIrd Extraordinary Meeting of the Euro-Mediterranean Parliamentary Forum*

Brussels, 8 November 2001

1. The IIIrd extraordinary meeting of the Euro-Mediterranean Parliamentary Forum was held in Brussels on 8 November 2001 in the presence of parliamentarians representing the parliaments of the Mediterranean countries involved in the Barcelona Process, the national parliaments of the Member States of the European Union and the European Parliament.

2. The participants decided to meet to consider the implications for the Euro-Mediterranean dialogue of the appalling attacks carried out against the cities of New York and Washington on 11 September 2001.

3. Regards the Barcelona Process as a crucial and preferred means of furthering dialogue and cooperation between the EU and the countries of the southern and eastern Mediterranean. Relaunching the process will make a vital contribution to the Middle East peace process.

* versão on line.

http://www.europarl.eu.int/conferences/euromed/euromed_3/final_declarations_en.pdf

The Forum:

4. Expresses its solidarity with the people and government of the United States, the victims of this barbarous act of terrorism, together with all peoples throughout the world who have suffered from the same barbarous act.

Anti-terrorist cooperation

5. Condemns unreservedly terrorist acts and in particular those perpetrated on 11 September 2001, which represent a complete negation of the values shared by the societies it represents, and regards the attacks as a crime against humanity. It emphasises the urgent need for the international community as a whole to take a determined stand against terrorism.

6. Emphasises that no State must compromise itself with the terrorists by agreeing, for whatever reasons, to house them on its soil or to give refuge to persons who advocate violence.

7. Considers that all the measures taken to eradicate terrorism must be appropriate and targeted in such a way as to spare innocent civilians; in this connection reaffirms its condemnation of the use of economic embargoes in any country in view of the fact that it may worsen the humanitarian situation there and calls for compliance with United Nations resolutions in this respect. Every effort must be made not to exacerbate the humanitarian, social and food-supply situation of the peoples affected by the war, in particular the Afghan people. It takes the view that the establishment of air or even land corridors could facilitate the provision of humanitarian aid and calls for special aid for neighbouring countries called upon to bear in economic terms the burden of incoming refugees.

8. Expresses its grave concern at the use of chemical and biological weapons as a new form of terrorism and categorically condemns these criminal acts, including the acts of bioterrorism which have recently been perpetrated. It takes the view that the international community must display determination in its efforts to identify the authors of these crimes and the persons who ordered them.

9. Endorses, on the basis of United Nations Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001), the determination of the States participating in the Barcelona Process to pursue and bring to justice the authors, organisers and sponsors of terrorist acts; urges the partner countries to conclude the necessary extradition agreements and calls for the setting-up of the International Criminal Tribunal.

10. Takes the view that the fight against terrorism and the funding of terrorism and the eradication of terrorist networks calls for the involvement of all the States making up the international community and calls on States to ratify the relevant international agreements.

11. Recalling the close relationship between international terrorism and other scourges such as organised crime, drugs-trafficking, arms trafficking, money laundering and corruption.

12. Endorses the proposal to convene an International Conference on Terrorism under the auspices of the United Nations.

Contribution by the partners to the Middle East peace process

13. Calls for the resumption, as a matter of urgency and without preconditions, of the negotiations between Israelis and Palestinians on the basis of all the presidency conclusions of the Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs held on 5 and 6 November 2001 in Brussels, in particular paragraphs 7 and 8 thereof:

- 'wanting to go beyond declarations, the Ministers strongly urge all the parties concerned to resume immediately, without any prerequisites or conditions, negotiations with a view to applying the recommendations contained in the MITCHELL Report and the TENET Plan and to satisfying the legitimate rights and expectations of the peoples of the region for a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East, which must be achieved on the basis of a faithful application of United Nations Security Council Resolutions 242 and 338, of the principles of the Madrid Conference - including the principle of land for peace - and of the agreements concluded in Oslo and thereafter, agreements which had previously made it possible to register tangible results on the ground and substantial progress in the earlier negotiations'.
- 'the Ministers stressed that negotiations should lead:
 - for the Palestinians, to the establishment of an independent, viable and democratic state and an end to the occupation of their territories;
 - for the Israelis, to live in peace and safety within internationally recognised borders.
- The quest for peace must include all aspects, and in particular a just solution to the matter of refugees.'

14. Rejects any violent action and advocates a constructive policy designed to secure a peaceful and lasting settlement of the Middle East conflict.

Stepping up intercultural dialogue and socio-economic partnership among the Euro-Mediterranean partners

15. Rejects categorically any attempt to equate Islam with terrorism and reiterates its commitment to strengthening all forms of intercultural dialogue; encourages inter-religious dialogue between the partners so that the peoples can consolidate the mutual understanding and tolerance which are their guiding principles. It is incumbent on all those active in civil society and each and every citizen of the Euro-Mediterranean area to fight against intolerance, discrimination, racism and xenophobia.

16. With a view to fostering this mutual understanding between peoples, calls for particular attention to be paid to the development of school and youth training systems, primarily involving placements and exchanges in the press and media sectors and encourages the participation of civil society organisations committed to peace and democracy.

17. Calls for the arrangements and programmes intended to promote women to be developed substantially. Fully supports the regional plan of action for the integration of women into economic life put before the foreign ministers of the countries participating in the Barcelona Process at the meeting in Brussels on 5 and 6 November 2001.

18. Takes the view further that this dialogue assumes its full significance in the context of a joint effort to achieve the prevention and resolution of regional conflicts, the reduction of the economic and social imbalance between the two banks, and the eradication of poverty.

19. Calls on the European Union and all the countries participating in the Barcelona Process to stress their commitment to the economic and financial partnership objectives restated in the conclusions of the Marseilles Conference and strongly highlighted in the conclusions of the Co-Presidents of the Euro-Mediterranean Foreign Ministers meeting on 5-6 November 2001.

It is necessary to step up cooperation in the process of economic integration and in particular:

- strengthen the link between growth and employment by further developing private foreign investment, for example by setting up a network of national agencies responsible for promoting investment in the Euro-Mediterranean countries;

- slim down drastically the bureaucracy surrounding the MEDA programme so as to strengthen financial cooperation through the new procedures applicable to relations between the EU and Mediterranean countries, including greater decentralisation and a more suitable approach to the use of aid from the MEDA programme, which will contribute to the development of economic and trade relations in the region, provide a means of avoiding the uncontrolled effects of globalisation and thus make it possible to organise trade between us more effectively;
- support those countries engaged in the process of economic integration by developing this sub-regional initiative while remaining open to all other Euro-Mediterranean partners wishing to participate in this process.

20. Urges that all these measures should be supported by the MEDA programme and calls for its financial resources to be marshalled more effectively for that purpose.

In conclusion,

21. Calls on the European Union and all the countries participating in the Barcelona Process to take steps to ensure that Euro-Mediterranean cooperation becomes one of their foreign policy priorities.

22. Draws attention to its decision of 8 February 2001 to set up three working parties whose initial conclusions are expected before the next meeting in Italy during the year 2002; decides that a forthcoming meeting of the Forum will be held in one of the countries on the southern shore of the Mediterranean which is involved in the Barcelona process.

23. Calls for links between the parliaments of the Euro-Mediterranean partners, the European Parliament and the national parliaments to be stepped up, as far as possible in cooperation with the representatives of the parliaments of the Balkan countries.

24. Instructs the Co-Presidents of the Forum to forward this declaration to the presidents of the parliaments of the States participating in the Barcelona Process, the European Commission, the Council of the European Union and the governments of the countries participating in the Barcelona Process.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers*

Valencia, 22-23 April, 2002

SEC(2002) 159 final
COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
Brussels, 13 February 2002

1. INTRODUCTION

Some 15 months ago the Commission launched a drive to reinvigorate the Barcelona Process¹, recognising the potential still locked up in the Euro-Mediterranean area, and the need to generate new momentum. Since then, the terrible events of 11 September 2001 have imparted new urgency and even greater importance to those efforts.

* Versão on line.

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/sec02_159_en.pdf

1 Commission Communication on Reinvigorating the Barcelona Process (COM (2000) 497). The Barcelona Process is composed of the EU 15 Member States and the 12 Mediterranean partners: Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Palestinian Authority, Syria, Tunisia and Turkey.

In the second half of the 20th Century the world was divided by an Iron Curtain separating East from West, and Europe from itself. In the first half of the 21st Century it must be a cardinal European objective that the Mediterranean region does not come to represent a new fault-line. Rather, the region must be a source of dynamism, creativity and exchange, which has been the harvest of cultural diversity through the ages.

The countries of the Mediterranean region are bound together by geography, but we are near neighbours in many other ways, too. We face innumerable common challenges from growing migratory pressures to trans-national crime networks. We need to work closely together to help achieve lasting peace in the Middle East. The countries on the southern shore need to engage more intensively and more openly in the regional economy as well as the global one if they are to combine economic development with sustainable economic and social transition. The European Union, for its part, must be true to the spirit of the Doha Development Agenda: further liberalising market access, even in sensitive areas, and seeking to ensure that all countries in the region enjoy the benefits of multilateral liberalisation.

The Barcelona Process has become a major strategic political and economic asset for all its 27 partners. Particularly since its reinvigoration in Marseilles, in 2000, it has been accompanied by strong political drive which has led to the achievement of ambitious and concrete progress.

Political dialogue has acquired a new dynamism on issues such as governance, human rights and democracy, despite the region's difficult political context. Europe and the Mediterranean are now closer to the objective of establishing a Euro-Mediterranean free trade area in 2010 and the Agadir initiative has brought a new impetus to the furthering of south-south trade integration. The process of negotiating and concluding Association Agreements is almost completed. Finally, MEDA, the main financial support instrument, has become more efficient and responsive to the needs of the Mediterranean partners.

Much has already been accomplished. It is now the moment to deepen and strengthen Marseilles' decisions and also to put forward new initiatives aimed at increasing Euro-Mediterranean wealth and prosperity.

The purpose of this Communication is to take stock of progress and to put forward ideas for the Euro-Mediterranean Ministerial meeting in Valencia in April 2002. That meeting will be a significant opportunity for all partners to rededicate themselves to the Barcelona Process and to take economic, social and cultural decisions that can achieve new levels of Euro-Mediterranean integration. (...)

(...) 3. THE STEPS AHEAD: FURTHERING THE PARTNERSHIP

3.1 Political and Security Partnership

The ongoing political dialogue demonstrates the maturity of the Euro-Mediterranean relationship. In order to intensify this process, concrete follow up should be given to Tunisia's request, welcomed at the Brussels Foreign Ministers meeting for more frequent high level meetings to discuss major political questions.

Recommendation 1

In order to further strengthen the dialogue, consideration should be given to holding meetings at the level of Political Directors between the annual Foreign Ministers' meetings. While the time is not ripe to resume negotiations on the Charter for Peace and Stability, dialogue among Senior Officials should be pursued, while retaining the objective of reaching agreement on the Charter over time.

In current circumstances, a key element of the dialogue should be the **fight against terrorism**. While recognising the differences of view which have emerged within the partnership on the definition of terrorism, the Commission considers that these should not impede the partners from identifying areas where they can co-operate. The next ad hoc Euro-Mediterranean meeting of officials on this subject should agree on **operational measures** with a view to having them endorsed at Valencia.

Recommendation 2

At Valencia Ministers should agree on a series of measures on the fight against terrorism including promoting the signature, ratification and swift implementation of relevant international instruments, notably the UNSCR 1373; working towards a joint approach on the drafting of the UN Comprehensive International Convention against terrorism and increased co-operation to prevent the financing of terrorism.

The situation in the region with regard to respect for **human rights and democracy** continues to give cause for concern. With the exception of Cyprus and Malta, none of the Mediterranean partners has an entirely satisfactory record in this respect. While the situation varies from one partner to another, in some of them matters have actually

deteriorated since the Ministerial meeting in Marseilles. The EU has expressed its concern to individual partners on matters such as arrests and imprisonments without due process, unsatisfactory treatment of prisoners, failure to control violence by extremist groups, extra-judicial killings by the authorities, application of the death penalty, restrictions on freedom of expression and association as well as issues relating to the rule of law and gender.

The Commission made a number of recommendations on this subject to the Marseilles Ministerial meeting which have not been adequately followed up. While recognising the sensitivity of such questions, the Commission considers that the integrity of the partnership requires that these issues be addressed at the Valencia meeting.

Recommendation 3

Ministers should agree that questions related to human rights and democracy be raised systematically in all contacts between the EU and the partners with a view to promoting a structured approach to progress; MEDA allocations should be linked more closely to progress in these fields; joint working groups of officials should be set up between the EU and each of the partners on the subject; and partners should encourage the signature, ratification and implementation of the relevant international instruments and should recognise the role of civil society in strengthening democracy and human rights.

3.2 Freedom, justice and governance

The political and security dialogue between partners relates not only to external policy but increasingly requires close co-operation on the cross border dimension of issues such as the fight against organised crime, illegal migration and trafficking in human beings, the management of legal migration, the treatment of migrant communities and the need for close administrative and judicial co-operation in order to tackle these common challenges. The events of 11 September have dramatically highlighted vulnerability to acts of terrorism and the need for close international co-operation to combat it. All of these areas directly affect our populations and involve many areas of government, including the most sensitive areas of national security and internal affairs. Working together in these areas is not only a sign of a new maturity and closeness in the Euro-Mediterranean relationship, but will also require new approaches between administrations. The EU is seeking to develop two way channels of communication which will enable it to take account of the needs and aspirations of its partners as well as its own developing policies in areas such as the

treatment of legal migrants and of immigrant communities inside the EU and enforcing strict controls on illegal migration, including from outside the region.

In particular, migration and human exchanges are of vital importance to the Partnership. A large proportion of migrants legally resident in the European Union is from the Mediterranean partner countries. The harmonious development of the Partnership will be facilitated by measures aimed at promoting their social integration and combating racism and xenophobia. However, the geographical proximity and the gap in prosperity between the European Union and its partners have led to illegal migration flows and trafficking in human beings, with very adverse consequences in social and human terms. Therefore, the migration issue needs to be addressed in a comprehensive way in which partners have an open eye for the causes of migration and the need to respond in a global manner that will include an active policy in the area of socio-economic co-operation, legal migration and illegal migration, including the increasing phenomenon of transit migration from third countries further afield.

The Commission will provide technical assistance to the Mediterranean partners to improve information and statistics as part of ongoing co-operation on legal migration and to combat illegal immigration. It will study various possible solutions, including the possibility of establishing a mechanism for regular monitoring of migration flows.

Following the discussions during 2001 and 2002, the partners should agree at Valencia on a general framework of co-operation on the above mentioned issues. If agreement is reached, the Commission is ready to launch a regional programme in 2002 designed to promote freedom, justice and governance to help partners work together on these issues. This programme should facilitate dialogue and identify activities which partners may decide to implement at national or sub-regional level. The EU is willing to provide financial assistance through the MEDA programme for technical assistance and training to help partners deal with all of these challenging issues and, by so, doing to develop long term working administrative relations between experts and governments to ensure that the whole region is a stable area of justice and freedom. (...)

(...) a) Dialogue between Cultures and Civilisations

At the Foreign Ministers' meeting in Brussels it was agreed "to work on deepening the dialogue between cultures and civilisations, focussing on youth, education and the media". The Commission welcomes the work being done by the Spanish presidency - in close co-operation with Sweden - to compile an inventory of existing and new EU, national and

other activities in this domain. In the aftermath of 11 September there is a need to promote an active dialogue between civilisations and cultures in the Euro-Mediterranean partnership. By definition such activities should involve all partners and reach out to as wide a cross section of society as possible.

There is a need for a new approach to promoting cultural dialogue and exchange in the Mediterranean. Experience has shown that centrally managed programmes have not always been able to respond with sufficient flexibility and efficiency to facilitate dynamic, timely exchange. Budgetary constraints mean that ways need to be found to get the most impact out of limited financial resources. A successful model to inspire a new approach is the Asia-Europe Foundation. Drawing on the experience gained in setting up this Foundation, the Commission proposes to create a new **Euro-Mediterranean Foundation** to promote a dialogue of cultures and civilisations. The foundation would be funded by a contribution of € 1m each from the Member States and the Commission and a voluntary contribution from each Mediterranean partner. The Foundation would aim to promote better mutual understanding in the region through intellectual, cultural and people-to-people exchanges. It would work in partnership with other institutions with a similar vocation and private sector entities.

The Commission will also continue and enhance the activities of the existing - and successful - programmes on cultural dialogue - Euromed Heritage and Euromed Audio-visual - by launching new calls for proposals in due time, as foreseen in the 2002-4 Regional Indicative Programme. The Commission is also identifying ways to utilise the current Culture 2000 and Media Plus programmes as well as other specific activities to foster intercultural dialogue.

Within this wide strategy, the Commission will also evaluate the possibility of launching further new initiatives aiming to promote mutual knowledge and understanding. (...)

(...) Recommendation 5

Ministers should agree in Valencia to create a Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue between cultures and civilisations in the Euro-Mediterranean region. The Foundation would be funded by contributions from Member States, the Commission and Mediterranean partners. Ministers should also agree to the early adoption of proposals for participation in the Tempus programme. Preparations for participation should be undertaken during 2002 to ensure the success of the first call for proposals to be launched by the end of 2002.

c) The Social dimension

Following the Foreign Ministers' discussions in Brussels which emphasised the importance of the social dimension of the Partnership, the Commission proposes two further new initiatives:

- **Vocational training:** the demographic structure in most Mediterranean partners poses a major challenge in terms of job creation and labour market management in the next decade. This demographic pressure highlights the need for reforms in the field of education, training and labour market systems and most partners are currently carrying out a review of their national policies in these areas. With the help of the European Training Foundation, the Commission is developing both regional and national support programmes which aim to assist policy makers to formulate and implement employment responsive and socially balanced reform policies and instruments. These interventions focus on the quality and relevance of vocational education and training delivery in line with labour market needs; innovative financing mechanisms for training; occupational certification and training standards; and the definition of relations between training, employment and labour market measures. It may be useful to make a link with the EU's own experiences of promoting employability, particularly in the context of European Employment Strategy and the European Social Fund.
- **Enhancement of women's opportunities in economic life.** As recognised in the Barcelona Declaration, women play a key role in economic and social life and in the creation of employment and should be helped and encouraged to increase their participation. Building on the results of a regional forum on "The role of women in economic development" (Brussels, July 2001) the Commission intends to launch a regional programme aimed to promote opportunities for women by fostering capacity building and awareness (including the development of instruments for monitoring the active participation of women in economic life), providing frameworks for exchanging best practices, and development of action plans at the national level. The EU's efforts to promote equal treatment between women and men and to mainstream gender equality may serve as an example in this context.

The main two areas of action will be:

- access and participation of women in the labour market, in particular supporting reforms of the legislative framework and development of policies for an active training and labour market.

- promotion of role of women in business, in particular by developing networks for business and professional women and facilitating access of women to financial instruments.

3.4 Economic and financial partnership

The conclusion of eleven of the twelve Association Agreements opens a new chapter in Euro-Mediterranean relations. Almost all partners are now embarked on a process of tariff dismantling and the progressive establishment of a free trade area with the EU. There are also important initiatives such as the Agadir process, aimed at building South/South free trade, which will enhance the importance of the Euro-Mediterranean free trade area. The conclusion, or the prospect of conclusion, of Association Agreements with the European Union has been a main catalyst for economic changes in the region. The opening up of external trade, in particular with the EU as their largest trading partner, has been a factor that has promoted transition and increased awareness of the need for policy and structural reforms in the region.

Most partners have initiated important and ambitious reforms during the last decade although the results have so far been mixed. The pace of economic modernisation should continue and will even need to accelerate in order to produce the expected results in terms of economic growth and increased industrial competitiveness. In order to increase the competitiveness of these countries, it is important that they strengthen their research and development capacities. The challenges facing the Mediterranean in the coming years are considerable. Employment will be a major issue since, according to a recent report², the region will need to create more than 45 million jobs in the next decade just to keep employment rates at present levels. Foreign and domestic investment will have to increase significantly to meet the requirements of growth and economic upgrading, and the institutional and regulatory environment will need further adaptations to create the right conditions for sustainable development of the Mediterranean economies. These long-term challenges will have to be faced at a time when the short-term global and EU economic outlooks are uncertain. All countries in the region fear a negative impact from the events of 11 September, particularly as concerns investment and tourism.

All of these factors reinforce the need to redouble efforts to tap the economic potential of the Euro-Mediterranean Partnership. There are a number of areas where decisions are needed:

² FEMISE Report of September 2001, page 12.

- i. Further development of South-South trade integration;
- ii. Preparing for free trade in Services;
- iii. Improving market access in agriculture;
- iv. Infrastructure development and interconnection;
- v. Policy and regulatory harmonisation/from Free Trade to Internal Market;
- vi. Ensuring Sustainable development with a high level of environment protection
- vii. Financial instruments

i) Developing South-South trade and enhancing economic integration

Free trade between the countries of the region is a desirable complement to the North/South free trade agreed in each of the Association Agreements. It would help the region to attract investment, avoid market fragmentation and facilitate economic specialisation and diversification. The EU actively supports moves towards free trade and economic opening among Mediterranean partners. In this context the Commission stands ready to respond to developments in the region, and will consider differentiating its approach where appropriate, in order to take account of each partner's capacity to move ahead in the partnership. In particular the Commission welcomes the initiative taken in Agadir in May 2001 to agree on free trade between them and to extend the process to other signatories of Association Agreements with the EU. The Commission has offered to provide technical assistance, based on its own internal experience, in areas such as harmonisation of rules of origin, customs procedures, and ensuring the mutual supportiveness of the Agadir process and environmental protection. (...)

(...) Recommendation 13

The Commission will make a recommendation on the creation of a new financial facility or of a new European/ international bank in a Communication which it will present shortly.

4. CIVIL SOCIETY AND THE PARTNERSHIP

Since 1995, six Euromed Civil Forums have taken place (Barcelona 1995, Malta and Naples 1997; Stuttgart 1999; Marseilles 2000 and Brussels 2001). Through the Forums the

actors of the Euro-Mediterranean civil society have tried to structure their dialogue not only with the Commission, but with all other actors of the Partnership as well. The European Commission has supported these Forums since their inception. Euromed civil society has been closely involved in the preparation and implementation of the regional programmes. Sectoral fora in environment, energy, transport, industrial co-operation, etc. are open to civil society, as are programmes which benefit them directly, such as those on information society, cultural heritage, audiovisual co-operation, youth and environment.

The MEDA programme has also financed several networks of economic actors (e.g. chambers of commerce, employers' associations, trade promotion institutes, trade fairs) which have helped to promote the structuring of civil society and raise awareness among Mediterranean partners. MEDA is currently financing two projects which involve Economic and Social consultative bodies in the Euro-Mediterranean region. The support for the creation of other networks of the civil society (e.g. local entities; research institutes on social and cultural aspects of the Partnership) might also be explored in the near future, depending on the availability of funds.

While the general Civil Forum events probably serve a purpose in terms of awareness raising and visibility, it is perhaps through the involvement of specialised associations and NGOs with the sectoral Euro-Mediterranean forums that civil society can have the most effective operational influence on the development of the partnership. The Commission will, in liaison with representatives of civil society, keep closely under review the question of the most cost-effective way of supporting the involvement of civil society in the partnership in the future. Drawing on current examples of best practice, the Commission will also recommend ways of involving civil society at an early stage of policy dialogue so as to insure that its contribution is sufficiently taken into account in the Ministerial meetings of the partnership.

Recommendation 14

Ministers should agree to propose an analysis of the most cost-effective way of supporting and ensuring the further involvement of civil society at the earliest possible stage in the development of the Partnership.

5. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

The Barcelona process has been characterised since its inception by a high frequency of meetings which have helped to foster contacts and understanding. One of the unique

features of the process, and its strength, has been its inclusive nature, bringing together all twenty seven partners to work together regionally. It will be important to maintain this inclusive character in the future. As more Association Agreements enter into force the breadth and depth of the EU bilateral relationship with each country will develop but the case for regional dialogue will remain. As the relationship develops the dialogue should broaden and include a range of sectoral policy issues in addition to foreign policy matters.

The question of “co-ownership” of the process is sometimes raised with suggestions being made for co-chairmanship of meetings, joint decision making etc. The current situation reflects the differentiated relationships between the partners. The EU has internal mechanisms for co-ordinating positions and speaking with one voice while the differences between Mediterranean partners have to date prevented them from having similar co-ordination mechanisms on their side. As long as this situation prevails it is difficult to see how co-chairmanship arrangements could work effectively. But recent practice has shown that some progress has been made through joint formulation of agendas for the meetings of High Officials and Euro-Med Committees. Similarly, the first session of the reinforced economic dialogue has shown a potential for co-ownership. Finally, the Agadir initiative is very much in line with the spirit of the Barcelona process and shows how partners can use the process to enhance co-operation between themselves.

Nonetheless, a number of practical steps could be taken to enhance the effectiveness of current working arrangements:

Recommendation 15

- *Member States should seek to find ways of accelerating ratification procedures for Association Agreements with the aim of completing ratification within a two year period.*
- *The role of the Euro-Mediterranean Committee as the steering Committee for the partnership should be enhanced. As the Partnership develops further in the association process, the Committee should focus its work more closely on acquis related business. In addition, to increase the sense of co-ownership, the agenda of the meetings should be drawn up jointly by the EU and the partners.*
- *The dialogue on economic policy should be strengthened at both bilateral and regional levels. At the regional level the process should move from general policy discussions to more focused thematic discussions which include the exchange of best practice and peer group review of policies. The theme of “Growth and Employment”,*

in the next seminar should be used to pilot a new approach to promote regional co-operation by bringing together experts to exchange information, share experience and know-how, and disseminate best practices on this topic.

6. CONCLUSIONS

The Ministerial meeting in Valencia takes place at a crucial time in Euro-Mediterranean relations. On the eve of decisions on the next enlargement of the Union, and following the turmoil caused by the events of 11 September 2001, the partners need to give a clear political signal of their mutual commitment to build a zone of stability and prosperity by deepening and strengthening the partnership begun at Barcelona in 1995.

The maintenance of the political relationship despite continuing tension in the region demonstrates the durability and the resilience of the Barcelona political framework. The process of establishing free trade between the EU and the Mediterranean partners is now irreversible, and a major initiative is in place to create free trade among the partners themselves. Most of the partners have embarked on the economic reform process necessary to make a success of this enterprise, and the EU and its partners have now established the close economic dialogue required to co-ordinate the policy decisions which will determine future developments.

All partners should emphasise their willingness to continue with this process. The Commission therefore proposes the following recommendations be integrated in an Action Plan to be agreed at the meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers in Valencia in April 2002, based on the following elements:

Political and Security

- *Ministers should reaffirm their strong commitment to deepening their political relationship. The political dialogue should be strengthened, possibly through holding meetings at the level of Political Directors between the annual Foreign Ministers' meetings.*
- *Ministers should stress their determination to enhance their work together to improve respect for human rights and democracy, on the basis of internationally agreed commitments, and agree on a concrete set of actions to ensure progress in these fields.*

- *Ministers should send a clear signal of their solidarity in the fight against terrorism and agree a series of concrete measures.*

Freedom, Justice and Governance

- *Partners should finalise discussions and conclude a framework agreement providing for concrete co-operation measures on freedom, justice and governance focussing on judicial co-operation; the fight against drug trafficking, organised crime and terrorism; and dealing with matters related to migration, notably the fight against illegal immigration, the equal treatment of legally established migrants and the facilitation of travel for those on normal business.*

Social, Cultural and Human

- *Ministers should agree in Valencia to create a Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue between cultures and civilisations in the Euro-Mediterranean region. The Foundation would be funded by contributions from Member States, the Commission and Mediterranean partners. Ministers should also agree to the early adoption of proposals for participation in the Tempus programme. Preparations for participation should be undertaken during 2002 to ensure the success of the first call for proposals to be launched by the end of 2002.*

Civil Society

- *Ministers should agree to propose an analysis of the most cost-effective way of supporting and ensuring the further involvement of civil society at the earliest possible stage in the development of the Partnership.*

Economic and Financial

- *Ministers should welcome the major progress made towards the establishment of the Euro-Mediterranean free trade area and recognise that its creation is now irreversible.*
- *They should express strong political support to the Agadir Declaration as a key initiative towards liberalising South-South trade and achieving closer economic integration; the EU should confirm its willingness to help the partners to conclude an agreement between them, if possible in the first half of 2002.*

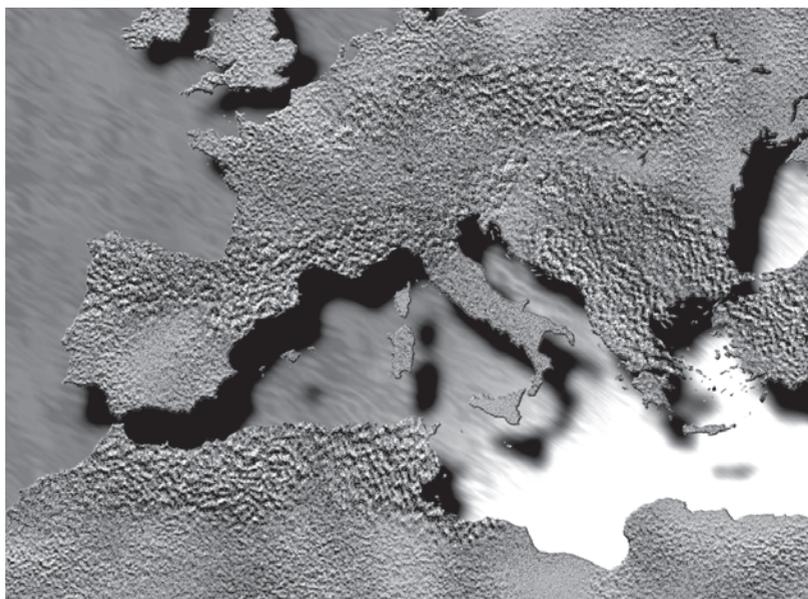
- *Ministers should welcome the technical decisions taken in the field of trade (rules of origin) which will strengthen regional integration among the Mediterranean partners and open further prospects for co-operation among enterprises in the partners and those in the EU and the rest of Europe. They should also welcome steps towards liberalisation in the important sector of services.*
- *Ministers should call for further efforts to achieve reciprocal liberalisation of trade in agricultural products.*

The Commission will shortly present a Communication on the creation of a new financial facility or European/international bank. Ministers should consider the recommendations contained in that Communication at their meeting in Valencia.

- *Ministers should support the development of regional strategies to link key infrastructures in the areas of transport, energy and telecommunications and, as appropriate, to connect them to European networks and, in this context, to promote inter-regional co-operation in the development of new economic opportunities and employment.*
- *Ministers should stress the importance of national sustainable development strategies and should endorse the need to develop environmental integration strategies for the different sectoral priorities of the partnership.*

Institutional Arrangements

- *EU Member States should seek to find ways of accelerating ratification procedures for Association Agreements with the aim of completing ratification within a two year period.*
- *The role of the Euro-Mediterranean Committee as the steering Committee for the partnership should be enhanced. As the Partnership develops further in the association process, the Committee should focus its work more closely on acquis related business. In addition, to increase the sense of co-ownership, the agenda of the meetings should be drawn up jointly by the EU and the partners.*
- *The dialogue on economic policy should be strengthened at both bilateral and regional levels and move from general policy discussions to more focused thematic discussions which include the exchange of best practice and peer group review of policies. The theme of "Growth and Employment", chosen for 2002, should be used to pilot a new approach to drawing up an economic strategy in conjunction with other donors.*



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ALIBONI, Roberto, *European Security Across the Mediterranean*, Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, Chaillot Papers nº 2, Cota 7358 - 17 G

ALIBONI, Roberto, *Islam: Problems, Perspectives and Western Policies*, Rome, Military Centre of Strategic Studies, 1994, pp. 87-97, Cota 8945 - 18 G

ALIBONI, Roberto, *La Sécurité Méditerranéenne: Le Cadre d'ensemble, Méditerranée Occidentale*, Paris, Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1992, pp. 163-172, Cota 8342 - 13 E

ARTEAGA MARTÍN, Félix, *The External Context of the Mediterranean Sea and Middle East Security*, in *Segurança no Mediterrâneo e Médio Oriente*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Coleção Defesa Nacional, 1ª Série, 1993, pp. 25-39, Cota 8166 - 19 G

BALTA, Paul, *La Méditerranée Réinventée: Réalités et Espoirs de la Coopération*, Paris, Éditions la Découverte, 1992, Cota 8116 - 19 G

BALTA, Paul, *La Situation Politique, Économique et Sociale du Maghreb et la Stabilité de la Méditerranée Occidentale*, in *Segurança no Mediterrâneo e Médio Oriente*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Coleção Defesa Nacional, 1ª Série, 1993, pp. 83-98, Cota 8166 - 19 G

BARRE, Raymond, *Au Tournant du Siècle: Principes et Objectives de Politique Étrangère*, Paris, Plon, 1988, Cota 5852 - 10 C

BRAUER, Jurgen, HARTLEY, Keith, *The Economics of Regional Security: NATO, the Mediterranean and Southern Africa*, Amsterdam, Harwood Academic Publishers, 2000, Cota 10307 - 34 B

BURGONI, A., *Demographic Trends on the Southern Shore of the Mediterranean Basin: Implications for the European Community*, Londres, The Royal College of Defense Studies, 1992, pp. 41-66, Cota 8424 - 17 D

CENTRE D'ETUDES DE DÉFENSE, *De Euro-Mediterrane Samenwerking: Basishypothesen en Resultaten - Vers un Partenariat Euro-Méditerranéen: Les Paris et les Promesses*, Bruxelles, 1996, Cota 9183 - 33 D

CENTRO DE ESTUDOS DO MAGREBE, *Declaration de Barcelone Adoptée lors de la Conference Euro-Méditerranéenne 27/28 Novembre 1995*, Lisboa, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 1995, Cota 9200 - 33 D

COLÓQUIO SEGURANÇA NO MEDITERRÂNEO CASD-CESEDEN-CHEM-IDN, *Veneza 2001 - Relatório e Conclusões*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2001. Cota 10480 - 36 A

DUMAS, Marie-Lucy, *Méditerranée Occidentale: Sécurité et Coopération*, Paris, Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1992, Cota 8342 - 13 E

ELIASSEN, Kjell, *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, SAGE, 1998, Cota 10020 - 35 B

FERNANDES, José Manuel, *Janus 2001: Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa, Público, Universidade Autónoma de Lisboa, 2000, Cota 10598 - 35 G

GENERAL ASSEMBLY OF THE ATLANTIC TREATY ASSOCIATION, *The New Security Frontiers - Les Nouvelles Frontières de la Sécurité*, Lisboa, Comissão Portuguesa do Atlântico, 1999, Cota 10192 - 34 A

GRIER, Samuel, *Tools for Security and Stability in the Mediterranean - Les Instruments de la Sécurité et de la Stabilité en Méditerranée*, Rome, NATO Defense College, 1999, Cota 10195 - 34 A

JORNADAS UNIVERSIDAD COMPLUTENSE, *La Conferencia Intergubernamental y la Seguridad Común Europea*, VII Jornadas, CESEDEN, Parador de Chinchón 12, 13 y 14 de Diciembre de 1996, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1997, Cota 9724 - 34 E

KERDOUN, Azzouz, *La Sécurité en Méditerranée: Défis et Stratégies*, Paris, Publisud, 1995, Cota 10108 - 35 B

KHADER, Bichara, *L'Europe et la Méditerranée: Géopolitique de la Proximité*, Paris, L'Harmattan, 1994, Cota 10013 - 35 A

LABATUT, Bernard, *La Recherche d'une Sécurité Collective en Méditerranée Occidentale: Un Dialogue Difficile entre les deux Rives*, Paris, Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1992, pp. 187-196, Cota 8342 - 13 E

MADRID, MINISTERIO DE DEFENSA, *La Seguridad en el Mediterráneo*, Colóquio Segurança no Mediterrâneo, Paris, 2000, CASD-CESEDEN-CHEM-IDN, Secretaría General Técnica, Cota 10462 - 35 G

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, *Prevenção de Conflitos na Área do Mediterrâneo: Conceitos e Mecanismos*, Seminário Internacional, Lisboa, Instituto Diplomático, 2000, Cota 10227 - 35 D

MUREDDU, G., *Supplying of Raw Materials and Mediterranean Crisis and Conflicts*, Rome, Military Centre of Strategic Studies, 1994, pp. 211-219, Cota 8945 - 18 G

PORTUGAL, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Os Problemas de Segurança no Mediterrâneo Ocidental*, Colóquio Parlamentar, Lisboa, Divisão de Edições, 1995, Cota 9117 - 26 G

PORTUGAL, INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL, *Portugal e o Novo Quadro Internacional, I Seminário de Atualização dos Auditores dos CDN*, Lisboa, 1992, Cota 8359 - 15 F

PORTUGAL, SECRETARIA DE ESTADO DOS ASSUNTOS EUROPEUS, *Portugal na União Europeia, Nono Ano*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995, Cota 9079 - 26 F

PRESTON, Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres, Routledge, 1997, Cota 9626 - 34 E

RIBEIRO, Orlando, *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico: Esboço de Relações Geográficas*, Lisboa, Livraria Sá da Costa Editora, 1986, COTA 5284 - 28 E

UEO, *European Security: A Common Concept of the 27 WEU Countries*, Madrid, Council of Ministers, 1995, Cota 9401 - 33 G

VAN EEKELLEN, Willem, *Debating European Security, 1948-1998*, Bruxelas, Sdu Publishers, The Hague, 1998, Cota 9834 - 34 G

ZORGBIBE, Charles, *La Méditerranée Sans les Grands?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980, Cota 5851 - 26 G

PERIÓDICOS

ALAOUI, Assia Bensalah, "La Situation et les Perspectives d'évolution au Maghreb", in: *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Ano 19, N°69 (Janeiro-Março 1994), pp. 135-163

- ALIBONI, Roberto, "Sécurité et Stabilité: Les Nouveaux Enjeux du Partenariat Euro-Méditerranéen", in: *La Revue Internationale et Stratégique*, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Paris, N° 40 (Hiver 2000-2001), pp. 43-48
- CASTRESANA, José Javier Munoz, "El Diálogo Mediterráneo en la OTAN", in: *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, Ano 13, N° 148 (Junio 2000) pp. 44-47
- CHATELUS, Michel, PETIT, Pascal, "Le Partenariat Euro-Méditerranéen: Un Project Régional en Quête de Cohérence", in: *Monde Arabe*, La Documentation Française, Paris, (Décembre 1997), pp. 3-82
- COLARD, Daniel, "La Conférence de Barcelone et le Partenariat Euro-Méditerranéen", in: *Défense Nationale*, Comité d'Études de Défense Nationale, Paris, 52° Année (Fevrier 1996), pp. 109-118
- ECHEVERRÍA, Carlos, "La Seguridad en el Mediterráneo: Un Concepto a Definir", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Ano 58, N° 683 (Setembro-Outubro 1997), pp. 6-12
- GHILÈS, Francis, "Actualités du Dialogue Euroméditerranéen", in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, Ano 47, N° 560 (Novembre 2000) p. 3
- HOWE, Jonathan T., "Link or Barrier: Defence of the Mediterranean", in: *Nato's Sixteen Nations*, Jules Perel's Publishing, Uithoorn, Vol. 35, N° 2, (April 1999), pp. 12 - 16
- JEAN, Carlo, "Towards a Cooperative Security in the Mediterranean", in: *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, N° 82 (Abril-Junho 1997), pp. 37-57
- JORDAN ENAMORADO, Javier, "El Nuevo Concepto de Seguridad y el Mediterráneo Occidental", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Ano 58, N° 679 (Enero-Febrero 1997), pp. 17-21
- KHADER, Bichara, "La Asociación Euromediterránea: Promesas e Sombras", in: *Política Exterior*, Madrid, Vol. 9, N° 48 (1995-1996), pp. 59-74
- KODMANI-DARWISH, Bassma, "Partenariat Euro-Méditerranéen", in: *Politique Étrangère*, Institut Français des Relations, Paris, 63e Année, N° 1 (Printemps 1998), pp. 35-76
- LESSER, Ian O., "Geopolítica del Mediterráneo Occidental", in: *Política Exterior*, Estudios de Política Exterior, Madrid, Vol. 14, N° 75 (Mayo-Junio 2000), pp. 73-83
- MARTINS, José Abílio Lomba, "A Comunidade Economica Europeia e a Africa Mediterrânica", in: *Africana*, Centro de Estudos Africanos e Orientais da Universidade Portucalense, Lisboa, N° 4 (Março 1989), pp. 91 - 172
- SABET, Amr, "Islamic-European Relations: The Legitimacy", in: *Aussen Politik*, German Foreign Affairs Review, Federal Institute for East European and International Studies, Bielefeld, Vol. 48, N° 1 (1st Quarter 1997), pp. 91-102
- SANDLER, Todd, "Os Desafios à NATO na Região do Mediterrâneo e em Outras Áreas", in: *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, N° 90 (Verão 1999) pp. 35-62
- SANGES, Damian, "La UE Después de Amsterdam: Todavía Mirando Hacia el Mediterráneo?", in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Investigación, Madrid, N° 65, 1998, pp. 61-68
- SANTIS, Nicola de, "L'avenir de l'initiative Méditerranéenne de l'OTAN", in: *Revue de l'OTAN*, Vol. 48, N° 1 (Printemps 1998), pp. 32-35
- SPENCER, Claire, "A Tale of Two Cities", in: *The World Today*, The Royal Institute of International Affairs, London, Vol. 53, N° 3 (March 1997), pp. 79-81.

ENDEREÇOS INTERNET

<http://www.euromesco.net/>

Comissão de Estudo para a Área Euro-Mediterranea

<http://www.ue2002.es/>

Espanha 2002 - Presidência Espanhola da União Europeia

<http://www.europa.eu.int/>

A União Europeia em linha

<http://europa.eu.int/eur-lex/pt/index.html>

Portal para o Direito da União Europeia

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/bxl/conc_en.htm

Parceria Euro-Mediterranea

http://www.europarl.eu.int/basicdoc/default_pt.htm

Parlamento Europeu (Direito Europeu e Cimeiras)

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/doc.htm

Parceria Euro-Mediterrânica - Documentos Chave

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/intro/index.htm

Relações Externas da União Europeia - Política para o Mediterraneo e Médio Oriente

<http://europa.eu.int/comm/world/>

A União Europeia no Mundo



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL

AVULSO

Instituições € 19,95 (4.000\$00)

Individuais € 14,96 (3.000\$00)

Estudantes € 12,47 (2.500\$00)

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Cada número € 7,48 (1.500\$00)

Cada número assinantes € 4,99 (1.000\$00)

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--	--	--

Números a assinar:

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idh.pt> – nacaoedefesa@hotmail.com

Tel. 21 392 46 00 – Fax 21 392 46 58

Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 15 e 25 páginas e ser entregues na Redacção da revista Nação e Defesa acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo até 10 linhas em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Monografia

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Artigo

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

PUBLICATION RULES

The unpublished works shall consist of between 15 and 25 pages and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 10 line abstract.

Identification, full adress and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



**Defesa
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

com o patrocínio de:

