

## DINÂMICAS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

STEN RYNNING EUROPE'S FOREIGN POLICY AMBITION AND ITS LIMITS. TERESA PATRÍCIO GOUVEIA PARA UMA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA. LUIS CUESTA CIVÍS THE NEW INSTITUTIONAL MODEL. JOÃO PEDRO ANTUNES O TRATADO DE LISBOA E A DEFESA EUROPEIA. ISABEL FERREIRA NUNES ON SECURITY CULTURE, STRATEGIC APPROACH, IMPLEMENTATION AND OPERATIONALIZATION. MANUEL CORREIA DE JESUS LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA EUROPA DA DEFESA. LUÍS FARO RAMOS COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE: DESAFIOS PARA PORTUGAL. LUÍS SARAIVA SOBRE A GESTÃO DE CRISES. PEDRO FERREIRA DA SILVA A SOBERANIA EM CONTEXTO EUROPEU.

## DINÂMICAS DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

STEN RYNNING EUROPE'S FOREIGN POLICY AMBITION AND ITS LIMITS. TERESA PATRÍCIO GOUVEIA PARA UMA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA. LUIS CUESTA CIVÍS THE NEW INSTITUTIONAL MODEL. JOÃO PEDRO ANTUNES O TRATADO DE LISBOA E A DEFESA EUROPEIA. ISABEL FERREIRA NUNES ON SECURITY CULTURE, STRATEGIC APPROACH, IMPLEMENTATION AND OPERATIONALIZATION. MANUEL CORREIA DE JESUS LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DA EUROPA DA DEFESA. LUÍS FARO RAMOS COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE: DESAFIOS PARA PORTUGAL. LUIS SARAIVA SOBRE A GESTÃO DE CRISES. PEDRO FERREIRA DA SILVA A SOBERANIA EM CONTEXTO EUROPEU.

## NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

### *Director*

Vitor Rodrigues Viana

---

### *Coordenador Editorial*

Alexandre Carriço

---

### *Conselho Editorial*

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

### *Conselho Consultivo*

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, 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, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

---

### *Antigos Coordenadores Editoriais*

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

---

### *Núcleo de Edições*

Cristina Cardoso e António Baranita

### *Colaboração*

Luísa Nunes

### *Capa*

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### *Normas de Colaboração e Assinaturas*

Consultar final da revista

---

### *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.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

### *Composição, Impressão e Distribuição*

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54801/92

Tiragem 1500 exemplares

Anotado na ERC

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

<b>Editorial</b>	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
<b><i>In Memoriam</i></b>	
<i>Ernâni Lopes</i>	11
<i>Carlos Pinto Coelho</i>	13
<b>Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia</b>	
Going Global? Europe's Foreign Policy Ambition and its Limits <i>Sten Rynning</i>	17
Contributos para uma Estratégia Internacional da União Europeia <i>Teresa Patrício Gouveia</i>	29
The New Institutional Model: Implications for the Common Security and Defence Policy <i>Luis Cuesta Civís</i>	37
O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a Meio Caminho da Defesa Comum <i>João Pedro Antunes</i>	45
Security Culture, Strategic Approach and the Implementation and Operationalization of European Security <i>Isabel Ferreira Nunes</i>	51
Como Aprofundar a Legitimidade Democrática da Europa da Defesa <i>Manuel Correia de Jesus</i>	81
A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal <i>Luís Faro Ramos</i>	89

A União Europeia na Gestão de Crises 97  
*Luís Saraiva*

A Soberania em Contexto Europeu: como a União Europeia  
Contribui para o Aumento da Soberania Nacional 111  
*Pedro Ferreira da Silva*

### **Extra Dossiê**

Estratégias de Segurança Nacional: os Livros Brancos  
da Grã-Bretanha e da França 133  
*António Paulo Duarte*

A Política Externa da Turquia Face a Israel:  
o Regresso da Ambição Otomana 159  
*José Pedro Teixeira Fernandes*

A Problemática da Ascensão de uma Nova Estrela  
numa Constelação Mundial Americana 181  
*João Vicente*

A OCDE e os Desafios da Globalização 209  
*Manuel Caldeirinha*

### **Recensão**

China: the Pessoptimist Nation, de William A. Callahan,  
por *Alexandre Carriço* 221

O presente número da *Nação e Defesa* é dedicado à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE). Esta publicação resulta, no essencial, de duas iniciativas desenvolvidas pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), durante o ano de 2010, com o objectivo de analisar e prospectivar as dimensões, desafios e potencialidades da PCSD consagradas no Tratado de Lisboa.

A primeira resulta da criação do Grupo de Estudos “Tratado de Lisboa e PCSD: implicações para Portugal”, que conta com a participação de um conjunto de peritos nacionais, de diferentes sectores da sociedade portuguesa, com o objectivo promover o debate entre especialistas de diversas áreas do conhecimento e contribuir para uma análise orientada para o apoio à tomada de decisão.

A segunda decorre da organização, pelo Instituto da Defesa Nacional, de uma conferência e de um *workshop* internacionais subordinados, respectivamente, aos temas “As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal” e “Implementar e Operacionalizar a Política Comum de Segurança e Defesa”, realizados a 18 de Junho e a 6 de Dezembro de 2010.

Das comunicações e discussões efectuadas, tanto no âmbito do Grupo de Estudos como nos eventos públicos realizados no IDN, ficou clara a necessidade de se consolidar e aprofundar a parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia, a qual mereceu um tratamento diferenciado no novo Conceito Estratégico da Aliança, em reconhecimento do papel fundamental destes dois pilares da Comunidade Transatlântica, como actores essenciais de uma ordem multilateral de segurança e defesa. O aprofundamento da parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia deve partir da articulação de uma visão estratégica comum de segurança e defesa, sem a qual a complementaridade entre parceiros não se pode estruturar de uma forma estável e permanente.

Assim, a articulação política entre a NATO e a União Europeia deve ser encarada com naturalidade. Para além de 21 dos 34 Estados aliados fazerem parte das duas organizações, ambas estão sediadas na mesma cidade, Bruxelas, o que poderá constituir um factor de facilitação de sinergias e diálogo mútuos.

Mas permanecem importantes questões por resolver. Desde logo, uma maior e melhor articulação estratégica entre a NATO e a União Europeia passará, também,

por estabelecer como prioridade a resolução do diferendo entre a Turquia e o Chipre. Já no plano operacional, e neste mesmo espírito de complementaridade, torna-se necessário articular não apenas as prioridades mas também as missões. É fundamental rentabilizar as capacidades civis e militares de ambas as organizações, não só em todo o espectro de conflitos mas também ao nível da gestão de crises, agilizando a partilha de informações e evitando duplicação de meios. Em suma, devem ser reforçadas e ampliadas as bases que sustentam os Acordos Berlim Plus, como vector fundamental da parceria estratégica entre a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Independentemente dos avanços e recuos dos diversos Tratados da UE, a Política Europeia de Segurança e Defesa tem sido, nos últimos anos, uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração. Como exemplos deste dinamismo destacam-se, no plano político, a aprovação da Política Comum de Segurança e Defesa; no plano estratégico, a ratificação de uma Estratégia de Segurança Europeia; e no plano operacional a condução, desde 2003, de mais de vinte missões e operações PESD, empenhando mais de 15 mil efectivos em diversas áreas regionais.

O Tratado de Lisboa veio conferir um novo impulso à integração europeia em matéria de segurança e defesa, definindo que a União Europeia está preparada para assumir novas responsabilidades em matéria de segurança, através do reforço de uma capacidade militar própria. Ou seja, ao mesmo tempo que se reforça no quadro das políticas europeias, a nova Política Comum de Segurança e Defesa reforça o pilar europeu da Comunidade Transatlântica, reflectindo uma vontade política no sentido de uma integração mais profunda em matérias de segurança e defesa.

Os instrumentos consignados no Tratado de Lisboa - no plano institucional, das capacidades e operacional - visam dotar a União Europeia de condições que lhe permitam tornar-se um actor internacional de referência, não apenas no plano da segurança mas, essencialmente, no plano da defesa europeia. Tal só será possível se a defesa europeia for considerada um objectivo prioritário no âmbito da União Europeia.

Estes são desafios que se colocam igualmente a Portugal, que tem como primeiro fundamento da sua cooperação política, económica e cultural, a história e os valores que partilha com a sociedade internacional, e com a Comunidade Transatlântica em particular.

É com base nestas premissas que Portugal deve contribuir, de forma proactiva e construtiva, para a resposta aos desafios de segurança e defesa, dentro e fora do espaço euro-atlântico, enfatizando a mais-valia da nossa experiência política e militar acumulada através da participação em missões militares internacionais e cujo desempenho tantas vezes tem sido elogiado.

Para além dos artigos temáticos dedicados à PCSD, o presente volume inclui ainda, na secção extra-dossiê, um conjunto de textos de temáticas abrangentes, como o Conceito Estratégico da NATO e os EUA, uma análise comparativa das diversas edições dos Livros Brancos da Defesa da Grã-Bretanha e da França no plano das respectivas estratégias de segurança nacional, um estudo sobre a crescente assertividade da política externa regional da Turquia com especial atenção para a dinâmica com o Estado israelita, um artigo sobre as novas dinâmicas e (re)equilíbrios necessários ao sistema internacional resultante da ascensão da República Popular da China; e, por fim, uma incursão analítica sobre o passado, o presente e os desafios futuros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no ano em que se comemora o quinquagésimo aniversário da sua criação.

Apesar de dedicado à PCSD, o presente volume da *Nação e Defesa* vai, assim, ao encontro de temas e interesses diversos, pretendendo contribuir para um melhor entendimento de importantes questões internacionais de Segurança e Defesa.

Vitor Rodrigues Viana





---

*In Memoriam*



## ERNÂNI RODRIGUES LOPES

Faleceu no passado dia 2 de Dezembro de 2010, o Professor Doutor Ernâni Lopes, membro do Conselho Consultivo da revista *Nação e Defesa*, desde Julho de 1997.

O seu desaparecimento deixou a sociedade portuguesa mais pobre. O Instituto da Defesa Nacional não é excepção pois teve o privilégio de contar com a sua participação em memoráveis palestras e conferências sobre questões de política económica, de onde se destacaram as associadas a matérias da economia do mar e da economia das cidades.

O Instituto da Defesa Nacional presta uma sentida homenagem ao Homem de ética, de carácter, de causas, de extraordinário pensamento estruturado e prospectivo, e de dedicação pública a toda a prova.



## CARLOS NUNO DE ABREU PINTO COELHO

Faleceu no passado dia 15 de Dezembro de 2010, o jornalista Carlos Pinto Coelho, membro do Conselho Editorial da revista *Nação e Defesa*, desde Junho de 1994.

Com mais de quatro décadas de experiência na imprensa, na rádio e na televisão, desenvolveu uma acção preponderante na divulgação das artes, da cultura e da língua portuguesa, mas também da cultura do espaço da lusofonia, sendo a sua imagem de marca a apresentação entre 1994 e 2003, do magazine cultural “Acontece”, na RTP 2.

O Instituto da Defesa Nacional presta uma sentida homenagem ao Homem que pelo seu prestígio contribuiu para uma maior divulgação da cultura lusófona e, por inerência, para uma maior projecção de Portugal no mundo.



Dinâmicas da Política Comum  
de Segurança e Defesa  
da União Europeia



# Going Global? Europe's Foreign Policy Ambition and its Limits\*

Sten Rynning

*Professor, Department of Political Science, University of Southern Denmark*

## Resumo

### Uma Europa Global? Ambição e Limites da Política Externa Europeia

Existem várias razões para a debilidade da política externa da União Europeia. Neste artigo, defendo que uma dessas razões resulta da falta de pensamento e empenhamento estratégico da União Europeia. Os países europeus – tanto através da UE como da NATO – têm identificado correctamente o crescente desafio resultante da globalização. Este traz vastas oportunidades e novas ameaças, que a Europa deve explorar e confrontar.

No entanto, apesar da avaliação estratégica ser a correcta, a política adoptada é errada. A Europa necessita de recuperar o seu propósito, mas através dos seus próprios esforços políticos.

## Abstract

*There are many reasons behind Europe's weak foreign policy footprint. In this article I will argue that one critically important cause is Europe's lack of strategic thinking and engagement. European countries – both via the EU and NATO – rightly pinpoint a growing challenge in the shape of globalization. It brings vast opportunities and distinct new threats, and Europe must exploit these opportunities just as it must confront the threats. However, while Europe has its assessment right, it has its politics wrong. Europe needs to recover its purpose by its own political efforts.*

---

\* Paper presented at the International Seminar "Implications of the Lisbon Treaty on the European Defence Strategy and Options for Portugal", Instituto da Defesa Nacional, Lisbon, June 18<sup>th</sup>, 2010.



European countries continue to labor in favor of stronger common foreign policy institutions. The vision is simple – to gain greater influence and help shape a benevolent order – but the politics are difficult. There is first of all a plethora of common institutions that are proving hard to reform. The European countries have gone through about a decade's worth of constitutional reform in the EU, resulting in the Lisbon Treaty that entered into force in December 2009. In NATO, and prodded by the United States, the European allies have sought to “transform” the Alliance ever since 2001-2002. Neither reform track has proven amendable to major change. In the EU, the making of a new president and foreign minister have solved little in terms of complexity, rather adding to the existing many layers of authority competing to drive policy.<sup>1</sup> In NATO, transformation has lost its breath and sense of direction and the Alliance has wisely sought to take stock rather than driving forward blindly: a new Strategic Concept is due out in November 2010. It will confirm Europe's vision to become relevant on the big international issues but not efface the underlying questions regarding organization, capacity, and ultimately political will.

There are many reasons behind Europe's weak foreign policy footprint but in this article I will argue that one critically important cause is Europe's lack of strategic thinking and engagement. European countries – both via the EU and NATO – rightly pinpoint a growing challenge in the shape of globalization. It brings vast opportunities and distinct new threats, and Europe must exploit these opportunities just as it must confront the threats. However, while Europe has its assessment right, it has its politics wrong. European countries instinctively emphasize globalization as a kind of managerial challenge whereby the EU and NATO must work comprehensively with each other and other organizations such as the United Nations in order to manage complex problems. This is liberal management according to which cooperation can tame radical politics (in the shape of nationalism, religion, or ideology) and bring progress. Those who cooperate are reasonable actors who share a liberal commitment. The problem with this line of thinking is its neglect of history and culture and the way in which actors – Europe and others – gain purpose not only by subscribing to a grand idea (liberalism) but by looking into their own histories. Europe today is all grand idea and no history, to put it bluntly: it is not clear what “Europe” – or “the EU” or “NATO” – means in a globalizing world. Unsurprisingly, policy that is bereft of meaning will also be bereft of purpose and impact.

---

1 The new offices created by the Lisbon Treaty are formally entitled President of the European Council and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

Europe cannot fix this problem by tinkering with institutions or embracing the UN to solve problems in Somalia, Yemen, the Ivory Coast, or somewhere else. Europe needs to recover its purpose by its own political efforts. This is difficult but not impossible, as the conclusion suggests. Section 1 of the paper describes the globalization orthodoxy to which the EU and NATO subscribe and which inspires current reform efforts. Section 2 turns to Afghanistan and the troubles the Afghan mission reveals in terms of European and Transatlantic unity, which in important ways run counter to the orthodoxy. Section 3, the final section, examines the deeper causes of the clash between ambition and capacity and suggests pathways of real reform.

### **Europe's Globalized Mission**

In the course of the new century, following the terrorist attacks of September 2001, it became fashionable to suggest a radical make-over of both the EU and NATO. These institutions should cease being focused on Europe and its geostrategic approaches but commit in earnest to underlying democratic ideals and embrace a wider and global mission. European countries did move into action, though they also sought to leave their distinct mark on the global engagement. Europe saw the same threats as the United States, which was clear from NATO's Article 5 declaration and the European Security Strategy propelled by the EU's Javier Solana, but the approach to them differed.<sup>2</sup> The ESS distinguished itself by its emphasis on "effective multilateralism," an outlook that entered also NATO as the United States prepared for war in Iraq and the Alliance split on the issue.

The United States has been a consistent and important source of Europe's global orientation. President W. Bush made it a priority of his presidency, which brought controversy to NATO summits in Riga in 2006 and Bucharest in 2008 on the issues of global partnerships and Ukraine and Georgia's membership, respectively. But the agenda has not only been presidential. Influential opinion-makers have sought to push the United States to seek a "world of liberty under law" - as the Princeton Project of 2006 put it - and some members of Congress, Senator McCain foremost among them, picked up the idea of a League of Democracies and promoted it.<sup>3</sup>

---

2 The threats identified in the December 2003 ESS were terrorism, WMD proliferation, regional conflicts, state failure, and organized crime. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* (Brussels 2003).

3 G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter directed the Princeton Project on US National Security, whose final report was *Forging a World of Liberty under Law* (September 2006).

The push did not always bear fruit. NATO's partnership policy did not gain a global architecture, and Ukraine and Georgia remain outside both NATO and the EU. The League of Democracies has come and gone, and President Obama's multilateral bent has brought relief to Europe. Yet the push continues. President Obama is no less global in his outlook than his predecessor and he wants US allies and partners to join him in missions outside Europe. European countries, it is expected, must continue to break out of the confines of European security and organize real and important contributions to security missions in Afghanistan and elsewhere. Having warmly welcomed his presidency, European countries will find it harder to say no to Obama.

The EU is willing but not so able. President Van Rompuy finds his authority contested for the simple reason that his formal powers are new, growing out of the Lisbon Treaty, and has found his energies consumed by the Euro crisis that at one moment threatened the common currency itself, a key pillar in the European edifice. The new high representative, Catherine Ashton, has had difficulties getting her foreign service off the ground, with the European External Action Service being the object of power struggles among the old EU institutions. In September 2010, the internal quarrelling spilled over into the UN and undermined the EU's campaign to upgrade its observer status in the General Assembly. The EU's new players, President Van Rompuy and High Representative Ashton, though intended to enhance the EU's voice and influence now that the EU has become a legal personality (previously it was only the European Community), thus remain on the UN back benches next to the Vatican and other negligible actors.

NATO has likewise been willing but not able, though maybe slightly more able because the United States is inside the organization to drive affairs. At one point NATO was stuck. This was in 2003-2007 when the War on Terror divided the allies to the point that they gave up on renewing their 1999 Strategic Concept. Instead they settled for an improved military guidance in the shape of the 2006 Comprehensive Political Guidance - which eschewed the big political issues, its title in spite. This could not last and the Alliance decided in Bucharest to hold off the process of change until the 60<sup>th</sup> anniversary summit of April 2009. Conveniently, it put the Alliance past the W. Bush presidency. Still, the 2009 Declaration on Alliance Security (DAS) set off a new Strategic Concept process and importantly made globalization the key issue to confront: "our security is increasingly tied to that of other regions" and NATO is "facing new and increasingly global threats."<sup>4</sup> The DAS was a North

---

4 NATO, *Declaration on Alliance Security*, 4 April 2009.

Atlantic Council (NAC) document and it framed the subsequent work delegated to an experts' group under the chairmanship of Madeleine Albright. Like the NAC, the Albright report proceeds from the view that "the world has changed" in a globalizing direction.<sup>5</sup>

The sum total is that Europe accepts the global challenge but has difficulties organizing its response. The EU is mainly working along economic and financial lines and could potentially make a distinct contribution to the global architecture here. Key EU members participate in the G8 and G20 but they need to agree among themselves, and they need to rework financial governance inside the EU in order to stabilize the Euro. NATO seeks to keep up with the pace of globalizing security threats. NATO's Secretary General consistently tries to settle regional issues by reaching out to Russia as well as the EU with offers of new partnership in order to push the allies to wake up to the new reality of global threats. If we can only settle the regional issues, the Secretary General is in effect saying, then we can focus on the real business of global security management.

### **Afghanistan: A Story of European Limits**

To an extent Europe can rely on the United States to provide leadership because securing stability in relation to Russia and Germany is an enduring American interest. The trouble for Europe is that these enduring purposes have become inescapably intertwined with global missions. Afghanistan tells us why. It tells us that the United States is more than ever compelled to consider Eurasian security issues in their entirety. It may still entertain the idea of Eurasian "strong points" - an original idea behind NATO's creation - but globalization has connected the points and demands an integrated strategy for the "world island," as Halford Mackinder once labeled Eurasia. Afghanistan has thus become the meeting point for the US' global terrorist concerns and its European alliance policy. It is a meeting point with weaknesses.

*Unity of Effort.* NATO is supposed to become a more open organization in order to enable the Comprehensive Approach - a type of open-ended cooperation among multiple security actors laboring in common to solve security problems. It is a wide agenda, involving not only military-related organizations but in principle every organization able to impact on the security situation. Consequently, NATO seeks

---

5 Group of Experts, *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, 17 May 2010.

partnership with the UN and its plethora of functional agencies and organizations and, at a European level, with the EU and the OSCE, the regional handmaiden of the UN.

This is the design, and it enjoys widespread political backing. The problem is that it does not work. The comprehensive approach in Afghanistan has failed to take off for a variety of reasons, and today the Afghan ground organizations are either American or ISAF/NATO. The EU has never really made a significant contribution to the mission, and the UN has struggled but largely given up coordinating the effort, which it is otherwise supposed to do. In Afghanistan today the UN is playing an important role in the diplomacy of Kabul, it should be recognized, but its muscle and impact in respect to national development is negligible.

This can be explained with reference to various historical facts related to ISAF but behind them lurks the reality of a dysfunctional UN-NATO relationship. Key members of the UNSC - Russia and China - do not trust NATO, and neither do large portions of the UN general secretariat staff, which embodies the Cold War outlook that NATO's business was war where the UN business was reconciliation and peace. UN Secretary General Ban-ki Moon risked considerable capital when he in September 2008 signed a cooperation agreement between the UN and NATO secretariats. His staff urged him not to sign, and Russia declared the whole deal illegal. The declaration could not be published, though it soon leaked, of course.

This leaves NATO - and all the allies and ISAF partners - in an unfortunate position. It wants the UN to take the Afghan lead but it cannot and may not want to. NATO troops are dying in a UN mandated mission but the UN tends to see the mission as NATO's and place itself somewhere in the middle between NATO and the Taliban. This historical sense of evenhandedness, upheld by the UN but disparaged by NATO, undermines the sought after unity of effort and offers food for thought for proponents of the type of broad and multilateral engagement that characterizes European diplomacy.

*Unity of Command.* NATO and notably the United States have in consequence done more to assume control of Afghan affairs and provide leadership. But this fall-back option is not without flaws. NATO never acquired the unity of command that the ISAF mission needs. ISAF's expansion happened within a fragmented command organization plagued by caveats and burden sharing debates. ISAF's history is thus the history of how willing allies operating in regional command south and east strove to involve other allies to the north and west more, and how these allies resisted being put to work in a project they never fully accepted politically. ISAF was balkanized from day one, in other words.

Improvements have been made. The London conference of January 2010 reinforced NATO's Senior Civilian Representative, newly appointed British Mark Sedwill, and made him a political lead in the phase of transitioning to Afghan lead in the PRTs and in security operations. Moreover, Sedwill works with a stronger and more focused US civilian effort led by Ambassador Eikenberry and a reinforced military (ISAF) leadership - with General Petraeus taking command in the summer of 2010.

Still, the improvements have not brought unity of command. Kabul operations - political as well as military - have improved but Brussels affairs in the political-strategic headquarters have not significantly. The NAC has devolved leadership to ISAF in Kabul and hopes the renewed COIN (counterinsurgency) strategy, including its encouragement of reconciliation and reintegration, will pay off. The NAC is supporting the effort but is unable to really direct it because the sense of mission is not there. The problem is compounded by the additional investments made by the Obama presidency, which makes it even harder for the NAC to assert collective leadership, and the desire of some allies such as the Netherlands and Canada to begin exiting the mission.

*Strategic Outlook.* To a large extent the problem boils down to one of outlook. Fearing the disintegrative effects of different outlooks, the allies eschew political and strategic debate. Some European allies, Germany notable among them, clamored for more strategic debate in the midst of the Iraq war and Atlantic controversy. It was a good point - even if the criticism made everyone look bad.

NATO has been notoriously poor at discussing grand strategy. It intervenes in debates once they have found a focal point (Afghanistan, Iraq, Somalia, or some other point), and the NAC then struggles to make sense of it. Typically, it defines an operation and then busies itself running and controlling it. The context of the mission does not enter into the equation. The NAC does not deal with the regional politics of Afghanistan and ISAF: it is strictly bound by its ISAF mandate, though it need not be. Nor does the NAC discuss the politics of the Middle East or the Caucasus - that important stretch of territory lying between ISAF and itself.

NATO-EU relations weigh in on this. France typically resists freewheeling discussions in NATO because their political ambitions are vested in the EU. Germany, historically bridging the two, is no advocate of a global NATO and therefore blocks attempts to bring in big issues, be they Middle Eastern war and peace or China's rise. Things do not look brighter when seen from the citadel of the EU Council of Ministers where the same dividing lines appear. Rotating EU presidencies emphasizes large projects for their regions - the High North, the

Eastern dimension, the Black Sea, the Mediterranean – but the EU has found no way to integrate them. This competition among political projects helps explain why the Lisbon Treaty institutions headed by Van Rompuy and Ashton have not (yet) brought about the unity hoped for.

### **The Balance Sheet: Globalization is No Purpose**

Afghanistan will not be a model for future operations. It has been too heavy and difficult, and NATO needs an infusion of political purpose now that the Afghan mission – NATO's most important mission ever – by virtue of necessity has boiled down to US leadership. The EU has been largely absent from Afghanistan and is in need of real operational visibility.

Globalization fits the bill for both organizations, as we saw. NATO's purpose, we hear from the Alliance, is really to manage globalization. NATO's next round of Multinational Exercises (MNE) is set to focus on "the global commons" and NATO will, no doubt, eagerly work to realize the Comprehensive Approach that never took off in Afghanistan. The EU will define globalization more broadly, emphasizing the economic and financial dimensions that speak to its advantages.

Both organizations will likely fail to address the one overriding source of misfortune in the Afghan affair and which is political purpose. Unity of effort and command have been absent because the purpose was never there, and this is comes back to the same set of countries that make up the EU as well as NATO. It is of course tempting to follow the orthodoxy of the Comprehensive Approach and push the task of coordination into UN hands: it makes sense at some level because the UN toolbox is the widest one and because complex problems (combining security, governance, and development) require complex solutions. At another level it is politically naïve. If NATO cannot muster the political strength to drive a coherent effort in Afghanistan, there is no reason to expect the UN to be able to. War – in all its guises – is an inherently political phenomenon, and its resolution requires political purpose and commitment that global technicians do not have in their toolbox: it is in the hands of political leaders.

European countries have in effect bought into a liberal logic that mistakenly believes that politics is a dirty business and that the world would be a better place if we could somehow control politics from the outside. This liberal project came of age in the late 19<sup>th</sup> century and sought to rein in politics (hitherto dominated by warmongering princes) via economic change, constitutional government, and social progress. Liberals thus built a wall between themselves and their supposedly

progressive agenda on the one hand and the world of dirty political deal making on the other. The result was catastrophic. The political vacuum they created was soon exploited by powerful populists who enthusiastically led their nations into world war.

NATO's strength through the Cold War was its understanding that liberalism had to be political – that liberalism had to engage its enemy (Communism) in a contest of values that included an explicit military dimension. The EU, in contrast, has never invested liberalism with a power dimension because the EU was supposed to be the antithesis of power – the permanent solution to Franco-German rivalry and balance of power contests. During the Cold War this created a clear division of labor between the two organizations, and the EU could invest itself with the idea that it was a “civilian” power – an idea that today also appears in the literature as “normative” power. The EU is therefore poor at thinking politics in terms of power and devising strategies for handling it. To the extent that the EU's common security and defense policy (CSDP) is conceived of as a counter-project to US policy, it merely enhances the irresponsible “civilian” ideology and degrades Europe's capacity to deal with real problems.

Worryingly, NATO is drifting in the same direction as the EU – in the direction of seeing politics as something that can be managed from without with the aid of economic, institutional, and social tools. NATO is not there yet but the direction is unmistakable. Consider the DAS and the Albright report, along with most NAC statements: they identify processes that must be managed (i.e., proliferation, terrorism, energy security, cyber security, missile defense), not actors that must be confronted. NATO focuses on the “supply” side – the fact that globalization makes access to certain capabilities easier – but not the “demand” side defined by certain actors' intention to provoke international change, even if by violent means. This is particularly worrisome because this is NATO, a military alliance which is supposed to focus on the real issues but which cannot. Politically inhibited, NATO's masters direct the organization to plan for the full spectrum of operations – and since this is not possible, to search for solutions by way of multinational projects and role specialization – and plan for comprehensive cooperation with the UN, which will reinforce its reluctance to identify culprits and confront them.

The solution to all this is to take politics seriously. It can be done first of all by asking the deceptively simple question: what does the West mean today? The answer will involve NATO because NATO as a transatlantic body is the most obvious institutional home to the West but it will also involve NATO-EU relations. Western leaders need to make sense of the big picture, not the details of this policy and that institution. If they cohere at the strategic level, institutional reform and

policy impact will effort if not effortlessly, then with comparative ease. It is a big question, of course – the meaning of the West – and answers may be hard to come by. To focus attention and advance common thinking, Europe could agree to three initiatives:

- First, it should launch a common and permanent maritime presence in the Indian Ocean which is its gateway to booming Asia. It will take Europe beyond the occasional anti-piracy mission and focus its mind on the pillars of international order and notably the political and strategic implications of China's rise.
- Second, it should invest in outer space capabilities that sustain and protect IT economies. Outer space is part of the global commons, as is the maritime space, and investments here force stakeholders to develop a wider policy for, again, the international order.
- Finally, it should continue investing in Special Forces for counter-terrorism operations, which it currently is under the NATO umbrella, but the effort should be doubled now that operations past Afghanistan will cause a shift away from heavy and intractable COIN operations. Special Forces operations will be less taxing on European forces and public finances but help generate common Western understandings of adversaries and political stakes.

If European countries engage these questions and tasks, it might revive its underlying Western purpose and durably reform itself and common institutions – both the EU and NATO – for the future. It will not be easy but with the right leadership, it can be done. The easier option is to define the multilateral and benevolent management of globalization as Europe's new purpose. It will be uncontroversial but it will also accelerate Europe's evolution into a blunt tool in the UN's vast and ineffective toolbox.



# Contributos para uma Estratégia Internacional da União Europeia\*

Teresa Patrício Gouveia

*Administradora da Fundação Calouste Gulbenkian, ex-ministra dos Negócios Estrangeiros e ex-secretária de Estado da Cultura.*

---

\* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.



Comemoraram-se, há pouco mais de seis meses, 20 anos sobre a queda do muro de Berlim. Constatámos, então, nas muitas reflexões que se fizeram, como nos tínhamos enganado quanto à ilusão, então vivida, de que a história acabara. Ela, na verdade, voltou “a galope”.

Mas também foi o ano da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em que, após oito anos de “obsessão institucional”, se pensava que a Europa se dotara de um instrumento para, como uma voz e com um processo de decisão que a tornava mais eficiente, se afirmar no Mundo. “To see what is in front of one’s nose needs a constant struggle”, dizia George Orwell (Orwell, 1946)<sup>1</sup>. E assim, talvez não nos tenhamos esforçado o suficiente, pois, uma vez mais, somos surpreendidos pelos acontecimentos: pela fragilidade da coesão do núcleo julgado mais duro, o grupo do euro; pela insuficiência dos mecanismos de governo económico; pelas consequências do défice demográfico; pela crescente deriva entre os europeus, que agora assoma tão claramente e é tão nitidamente observada a partir do mundo emergente. Veja-se, curiosamente, como a Alemanha apesar de, como alguém recentemente referia, só conseguir ter uma visão do seu papel global mediante a União ter deixado de ser, aparentemente, um factor de união entre os europeus.

A realidade europeia, à sombra dos sucessos dos acontecimentos de 1989, esqueceu-se de pensar na sua grande estratégia, ao contrário dos outros grandes poderes políticos.

Como refere um recente relatório do *European Council for Foreign Relations*, enquanto os EUA reconceptualizaram a sua política externa, a China se posiciona como super-potência política e como gigante económico, a Rússia redefine a sua influência geopolítica na Europa Central e no Cáucaso e, até, a sua relação com os Estados Unidos da América, enquanto os novos estados emergentes ensaiam um protagonismo global - é o presidente Lula que vem à Europa criticar a chanceler Angela Merkel pela demora em atender à crise financeira -, a Europa, a mesma que dava lições sobre o seu modelo, ficou refém do seu sucesso de há 20 anos, incapaz de re-imaginar o mundo e o seu lugar nele.

A crise financeira e económica veio fazer explodir essas fragilidades, havendo mesmo quem diga que “o sistema financeiro roubou a soberania dos governos”, o que torna difícil um discurso estratégico credível. E este, mesmo quando formulado pelos governos, encontra a hostilidade dos eleitores - na área da defesa, por exemplo.

---

1 Orwell, George (1946) *In Front of Your Nose*, First published, Tribune, GB, London, March 22. Consultado em 9.12.2010: [http://orwell.ru/library/articles/nose/english/e\\_nose](http://orwell.ru/library/articles/nose/english/e_nose).

Neste momento, são os mercados os juizes diários das políticas financeiras europeias. A probidade dos governos ou a conformidade dos limiares das dívidas soberanas parece ter deixado de ser prerrogativa franco-germânica. E o que está a acontecer é que os mercados não acreditam no governo económico europeu. Além disso, grande parte da actividade económica escapa aos poderes políticos da Europa: enquanto o volume geral de capital financeiro que flui do mundo desenvolvido para as economias emergentes é ainda maior do que no sentido contrário, em *corporate acquisitions* a história é diferente. Pela primeira vez, no ano passado, os *take-over* de grupos do mundo desenvolvido por empresas de economias emergentes excederam os de sentido inverso. Estes têm, hoje, mais recursos, bom *management* e entrada em novos mercados, o que coloca também a questão da segurança económica estratégica. Pela primeira vez, no grupo das 500 maiores empresas do jornal *Financial Times* a primeira é chinesa (Petro China, em vez da Exxon), como são chinesas três de entre as dez maiores.

Por outro lado, o enfoque sobre a competitividade, ignorando a necessidade de crescimento é também um constrangimento. Uma união monetária baseada na austeridade sem crescimento é insustentável e essa mensagem é percebida no resto do mundo. A dimensão económica tem um peso considerável na afirmação europeia.

A superação da crise e a consolidação do euro são, pois, condições para uma credibilidade externa de uma das maiores economias do mundo, um enorme mercado, com uma moeda internacional relevante mas sem Estado e que necessita de mecanismos de governo económico em que os mercados acreditem, até porque os estilhaços do desastre atingirão as economias de outras zonas (devido à crise europeia, o mercado de acções dos Estados Unidos América (EUA) caiu 8% no mês de Maio). Este é o cenário de alguns dos constrangimentos internacionais.

Outra condição de uma qualquer estratégia internacional europeia é a coesão interna. Ela foi posta em causa ou, melhor dito, evidenciada pela crise económica e financeira. Vejam-se as divergências quanto à solução propriamente dita e o risco de quebra de uma convergência fiscal e monetária franco-alemã de 25 anos. A coesão interna é ameaçada também pelas consequências que as medidas impostas têm trazido, criando animosidade entre nações e populações. Por outro lado, também é ameaçada pela condição de uma Alemanha “euro fatigada” quer na opinião pública, quer nas elites políticas, já não constrangida pelo passado, e que olha a Europa como um instrumento para a prossecução dos seus interesses nacionais que não coincidem com os da Europa em áreas como a política industrial, a política comercial, a energia, a política da vizinhança, as relações com a Rússia.

A superação da crise económica e financeira e a superação destas diferenças são instrumentais para a credibilidade política da Europa, para um discurso estratégico credível e para a sua atractividade e o exercício de qualquer *soft power*. É também instrumental para uma política de vizinhança (Magreb, Médio Oriente, Ásia Central, Ucrânia, Turquia), perante os parceiros asiáticos, os emergentes, etc. Sem isso, para ninguém será claro qual a narrativa que a Europa tem para oferecer, para além de ser um *lifestyle superpower*, como alguém disse. E, mesmo esse, talvez já nem tanto sustentável.

No entanto, não devemos falar só de modelos económicos e de modelos de integração mas também do próprio modelo civilizacional: também, e sobretudo, de quais os fundamentos da ordem internacional – baseados na liberdade, justiça e segurança humanas –, que queremos projectar e garantir e que necessitam de parcerias estratégicas, que devemos manter ou procurar, num mundo de modelos emergentes, sejam eles o capitalismo autoritário (China), as democracias soberanas (Rússia) ou a ambiguidade de outros poderes emergentes (Brasil, Turquia), modelos esses que parecem querer propor-se ao mundo.

Num mundo de *competing truths*, são esses valores que sustentam o modelo ocidental e esse modelo de governo das sociedades, que suportarão e que darão sentido estratégico às parcerias que a Europa queira ter, em resumo, uma Europa com capacidade económica, política e cultural. Nessa ordem de ideias, evidencia-se a Aliança Atlântica.

Uma Europa dividida e fraca é bem pior para o mundo e sobretudo para os que partilham os mesmos interesses estratégicos, como é o caso dos EUA com os seus aliados europeus – veja-se o discurso do presidente dos EUA na apresentação da *National Security Strategy* e a reafirmação da aliança com a Europa. A Europa tem que demonstrar ser um parceiro útil, participar na economia global, na segurança global, na defesa colectiva comum perante os novos desafios, sejam eles o terrorismo, a energia, o ambiente, os ciberataques – esta questão põe-se hoje com relevância para a NATO –, a propriedade intelectual e tecnológica.

As divisões europeias têm uma expressão crítica no plano da defesa e da capacidade militar europeia. Poucos europeus estão disponíveis para investir 2% do orçamento em defesa – de facto só 5 de 27 – e o que é gasto é por vezes mal gasto e descoordenado: a soma dos investimentos não faz um conjunto coerente e útil.

As participações militares têm limites de combate, regras de envolvimento limitativas, não por impreparação das forças, mas por incapacidade dos governos verem aceites riscos e despesas. E isto é válido tanto para as opiniões públicas como para a classe política. Veja-se, por exemplo, a demissão recente do presidente da Alemanha e as restrições financeiras e os cortes nas despesas militares que aí

se perspectivam: o principal país da União Europeia tem dificuldade em discutir claramente o seu papel militar. O emprego da força é tabu e não há uma teoria comum sobre o seu emprego.

Isto limita muito o papel da NATO que hoje, neste mundo instável e pela natureza dos desafios, também faz sentido como uma força expedicionária e não apenas como um exército estável num continente estável.

Assim, os problemas económicos associados a uma Europa envelhecida, em que as despesas vão pondo pressão nos orçamentos militares, trazem limitações neste campo.

Aliás, também nos EUA a questão da dívida pública americana tem consequências nas questões de segurança internacional. Como dizia a subsecretária de defesa americana para o planeamento, Janine Davidson, *“numa era de limitação de recursos, os EUA não podem gerir sozinhos a segurança global”*.<sup>2</sup>

E assim, voltando à relação transatlântica, os limites económicos, o paroquialismo político e as limitações militares, poderão sublinhar a deriva atlântica.

A este propósito, incluiria aqui uma referência às possibilidades que o Atlântico Sul pode oferecer para reforçar a capacidade dos interesses transatlânticos. O Atlântico Sul tem hoje um papel no plano político, económico e de segurança cada vez maior. A ascensão do Brasil e da África do Sul como actores globais e o papel da África Ocidental, fornecedora de energia, aumentam o seu peso político. Desenham-se hoje, claramente, dinâmicas bem visíveis a partir de algumas destas regiões – vejam-se, por exemplo, as parcerias militares entre o Brasil, a Índia e a África do Sul. No entanto, as políticas externas destes poderes emergentes não estão ainda, neste momento, totalmente fixadas e as possibilidades de estratégias comuns a desenvolver pela Europa e pelos EUA com alguns desses países atlânticos (Brasil, África do Sul, Cabo Verde, Marrocos) em torno de uma série de questões (segurança marítima, energia, democratização e desenvolvimento, relações comerciais, ambiente, defesa e segurança interna) determinarão o sentido dessa dinâmica.

Portugal tem um grande potencial, se pensarmos não só na língua, mas também nas comunidades que projecta e recebe, cruzando muito destes países das duas margens do Atlântico. A própria relação transatlântica deveria, assim, ser pensada incluindo estes tópicos, este mapa mental.

Um subcapítulo deste mapa é África. Pelo que acima se disse, é também um território decisivo na segurança em termos convencionais e na segurança energética, para além do seu potencial económico que agora começa a ser reconhecido (taxas

---

2 Veja-se U.S. Department of Defense (2010) *Quadrennial Defense Review Report*, consultado em: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>.

de crescimento nos últimos dez anos comparáveis às asiáticas dos anos 70 e 80), e onde o IDE duplicou nos últimos cinco anos.

Em resumo, e voltando à questão dos interesses estratégicos de uma ordem internacional baseada na liberdade e na justiça, mas com “horror ao vazio”, a Europa tem que se ver a si própria como uma Europa potência, com capacidade económica, mas também com capacidade militar: isso implica um grande esforço de diplomacia pública, sobretudo num momento de contenção financeira.

Nas palavras de Paul J. Smith, “a crise internacional pode trazer a prazo alterações profundas e inesperadas no plano geopolítico. Os *policy makers* devem preparar-se para estas transições porque a alternativa será o abandono progressivo da arquitectura de segurança que sustentou a estabilidade global e a expansão económica de mais de seis décadas”.

Mas a capacidade de ser uma Europa potência e uma Europa relevante joga-se também em torno de outras questões que estão na agenda internacional (energia, clima, ajuda ao desenvolvimento, capacidades civis, direitos humanos), em que a sua relevância será também testada, tendo os europeus de saber construir posições comuns em torno delas.

Hoje não é só na ciência avançada, nas ciências da vida, que se trabalha cada vez mais com os conceitos operacionais de diversidade, complexidade ou cooperação. É a diversidade e a cooperação, e não a competição, que determinam a sobrevivência e a capacidade evolutiva dos seres vivos. São esses conceitos que favorecem o sucesso das espécies. Nas questões de que falamos, é também nesses conceitos, é nessa cooperação que temos que assentar: ninguém sozinho, nem todos em tudo.

Não acredito muito num governo global, nem nas possibilidades reais de se reestruturarem os actuais organismos globais de governo (ONU) para traduzirem a realidade de hoje. Acredito antes, numa aliança estável para a defesa colectiva, a NATO (parceria estratégica “única e essencial”, como é designada com a União Europeia pelo Grupo Allbright) e em redes de parcerias diversificadas, tão alargadas quanto possível, mais ou menos formais, em torno de interesses específicos, de sectores específicos, para atender a desafios específicos, com diferentes regiões, criando uma massa crítica de afinidades estratégicas e construindo estabilidade (o G20, por exemplo, aparece na *National Security Strategy* como o *premier forum* para a cooperação económica internacional).

Enquanto não há uma nova ordem institucional que traduza esta fase de transição em que a América já não se quer ver, nem ser vista, com o estatuto de *primacy*, esta rede tem que se ir construindo e a Europa precisa de se ver e pensar, posicionar e equipar para ser um actor relevante nessa rede, um parceiro relevante nesse mundo.

Tal como no mundo dos seres vivos, são essas *networks*, essa conectividade das redes, que deve ser alta, para garantir robustez das alianças, mas não demasiado, para garantir a fluidez de “comportamentos” dinâmicos. *Major transitions*, as grandes transições em “evolução” biológica, têm sido sistematicamente de natureza cooperativa, conduzindo a formas de vida «mais interessantes porque mais complexas».

Quando as ideologias já não fornecem inspiração, nem se encontram intelectuais<sup>3</sup> que as vocalizem, talvez a biologia (para quem as ciências sociais e humanas são hoje a nova fronteira) nos possa fornecer agora inspiração e possamos integrar os seus conhecimentos para conduzirmos estes tempos de transição.

---

<sup>3</sup> *A Fuga dos Intelectuais* é, significativamente, o título de um interessante livro recente de Paul Berman.

---

# The New Institutional Model: Implications for the Common Security and Defence Policy\*

Luis Cuesta Civís

*Spanish Secretary General for Defence Policy*

---

\* Communication made at the International Seminar "Implications of the Lisbon Treaty on the European Defence Strategy and the Options for Portugal", Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, June 18<sup>th</sup>, 2010.



The Spanish Presidency of the European Union has had the honour and the responsibility of working under a new legal framework, the one offered by the Treaty of Lisbon. Time has come to take stock of the situation, so let me to share with you my general vision of the efforts made so far to fully implement and consolidate the new structures and institutions, as well as improve and develop both military and civilian capabilities of the CSDP.

Two years and a half now since it was signed in this same town on December 2007 and nearly seven months since it entered into force, the Lisbon Treaty contains a number of important changes that require further discussion and elaboration.

It strengthens the capacity of the EU to speak with a single voice and to act as a single body in crisis management operations, in areas where threats arise to European Security.

In the institutional field the figures of the President of the European Council, the High Representative for Common Foreign Affairs and Security Policy, the European External Action Service and the tri-Presidencies constitute new relevant elements of the Treaty in an attempt to offer greater coherence, rationalising EU's institutional architecture.

With respect to the Common Security and Defence Policy I would emphasize the following:

The mutual defence clause binds all Member States to provide aid and assistance *"by all means in their power"* in the event of another Member State becoming a victim of armed aggression, without prejudicing the neutrality or relationship to NATO that some countries may enjoy.

The solidarity clause represents a new legal mechanism of assistance between Member States when one of them is the victim of a terrorist attack, natural or man-made disaster. The EU will mobilize all the instruments at its disposal, including military resources, in addition to the provisions established on civil protection.

Both clauses pose important innovations that promote the principles of solidarity and assistance on which the EU is based.

The Lisbon Treaty also lifts the ban on using enhanced cooperation in Defence matters. As you know, this mechanism, established by the treaties of Nice and Amsterdam, enables a group of willing states to deepen their cooperation. Any such group of states would put its request to develop enhanced cooperation to the Council for its approval; the HR and the Commission would also give their opinion and the European Parliament would be informed.

Specifically designed for the CSDP, the permanent structured cooperation is referred to as a flexible, unique and permanent measure, which, unlike enhanced cooperation, does not require a threshold of participants to proceed. Its intention is to provide, within the Union framework, an instrument of cooperation for those Member States *“whose military capabilities fulfill higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area, with a view to the most demanding missions”*.

From an operational point of view the Lisbon Treaty also institutionalizes the *“implementation of a mission”* by a group of Member States that are *“willing and have the necessary capability for such a task”* on behalf of the Union and *“entrusted”* by the Council. Trying to align the law with practice, it extends the scope of the so-called Petersberg tasks to: *“joint disarmament operations; military advice and assistance task, peace-making and post-conflict stabilisation; conflict prevention and post-conflict stabilization missions”* and also contribute to combating terrorism *“in supporting third countries in their territories”*.

As regards to capabilities, the Treaty has inserted the European Defence Agency within the legal framework of the CSDP, thereby reinforcing the leading role that the Member States want to assign the Agency in pushing forward the development of EU operational capabilities and the EU as a military actor on the international scene.

In short, the Lisbon Treaty aims to create an enhanced institutional architecture, and to offer better opportunities for strengthened collective action that will enable us to advance in the common project of developing a Common Security and Defence Policy within the Union.

In the words of the Spanish Minister of Defence: *“the world needs Europe to be stronger than ever. That strong Europe – the Europe capable of taking decisions with efficiency and having weight in the world- should be more united and integrated in the fields of security and defence”*. The entry into force of the Lisbon Treaty has implied a qualitative leap in the achievement of these objectives, and Spain has taken responsibility for putting them into practice.

We have assumed our role according to the new institutional framework in this first period of effectiveness for the Treaty, trying to establish an efficient collaboration model and balance with the President of the Council and the High Representative that will serve as a point of reference for future Presidencies.

Spain wants to see a stronger and safer Europe, more able to make a joint defence commitment, not only to defend its member states, but to make the world a fairer place.

With these criteria, a number of priorities were established for our Presidency in the field of CSDP, grouped into three main areas of action: the institutional field, the development of capabilities, and the consolidation of a global approach to crises response.

On the institutional front, Spain raised the strengthening of the formal meetings of Defence ministers from Member States, without breaking their links with the Foreign Affairs Council. This objective, broadly shared by member states, has finally been taken by the High Representative who will now summon the Ministers of Defence in the form of Foreign Affairs Council, for the purpose of discussing and autonomously decide on matters which fall within its exclusive competence.

In the development of capabilities, the Presidency has sought a clarification in one of the most important changes introduced by the Lisbon Treaty, the permanent structured cooperation,<sup>1</sup> which has posed many questions on its purpose and timeliness. With this aim, the debate has begun to determine entry criteria and commitments for those Member States that would gain access to such an instrument. This initial discussion has made progress toward a common vision of the Member States and the European Institutions, but there are still areas of uncertainty, so a foreseeable long distance discussion process will have to be taken up by the next Presidencies.

The search for synergies between civilian and military capabilities<sup>2</sup> for crisis management has been deepened, promoting and facilitating the task to develop a work plan and a road map to improve such synergies, including the rationalization and the facilitation of the use of Battle Groups.<sup>3</sup>

A great impulse has been given to the European Defence Agency,<sup>4</sup> supporting the efforts it has undertaken to improve the areas that have greater capability gaps, and promoting progress in its relationship with other European institutions in the field of armaments. In relation to capability shortfalls, Spain has assumed responsibility for the completion in Saragossa of the multinational training exercise AZOR<sup>5</sup> for

---

1 Workshop in Brussels on March 16<sup>th</sup>.

2 Seminar in Brussels on February 10<sup>th</sup>: "Developing synergies between civilian and military capabilities of the EU in crisis management".

3 Workshop in Brussels on February 2<sup>nd</sup>, organised by the Joint Military Staff and Seminar on deployability in Seville on March 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup>, organised by the European Union Military Staff.

4 Two workshops in Madrid: "European Structures of Cooperation in the field of Armament and Program Management" (February 15<sup>th</sup> - 16<sup>th</sup>) and "State of the process of restructuring the Defence Industry" (March 8<sup>th</sup> - 9<sup>th</sup>).

5 Sponsored by EDA, from June 9<sup>th</sup> to 24<sup>th</sup>, 40 helicopters, 700 troops from 9 countries: Austria, Belgium, Czech Republic, Italy, Slovenia, Sweden, United Kingdom, Germany and Spain. DVD on June 17<sup>th</sup> attended by EU Ministers of Defence.

helicopter crews in hot, desert and mountain environment, the first exercise of its kind conducted in the EU.

The consolidation of a global approach to crisis response has been an objective of particular interest. Spain strongly believes that achieving a more balanced and coordinated relationship between the EU and NATO will benefit both organisations. To take advantage of the synergies that can be generated by the coincidence in time of the implementation process of the Lisbon Treaty and NATO's Strategic Concept review, we have promoted a discussion<sup>6</sup> in search for improved collaboration in theatres where both organisations are present. Conclusions made so far show a range of promising measures to be explored in both organisations with full respect for their own autonomy of decision (joint planning, access to training programs, coordination in the theatre, exchange of lessons learned and best practices, complementarities in the development of capabilities,...)

In the maritime domain,<sup>7</sup> the Spanish Presidency has driven the search for a global approach of the EU to security in these areas, which is a key element for the Maritime Policy to succeed. In that sense, Spain has raised definite proposals that have finally come down to a specific mandate of the Council to the High Representative, so as to constitute a group of experts to examine the options for developing a "European Security Strategy for the Global Maritime Environment".

From this comprehensive perspective of the European Union, our Presidency has decided to study the problem of piracy off the coast of Somalia from a new angle, launching a debate from the point of view of the three main European institutions of the Union: the Council, the Commission and the Parliament. The results of the Symposium on Piracy, which was held in Brussels last week, must now be analyzed in detail for possible implementation.

The participation in CSDP of third countries with which the Union shares common threats and risks is a way to complete this comprehensive approach. That is why Spain has promoted the mutual understanding between the Member States and the countries of the southern shore of the Mediterranean Sea included in the 5+5 initiative, through their participation in the informal meetings of Defence Ministers (Évora, 2007). The dialogue in Palma de Majorca has enabled to show our partners an initiative endowed with a great potential defence dimension.

---

6 Meeting of the EU Defence Ministers in Palma de Majorca with NATO's Secretary General Anders Fogh Rasmussen. Workshop in Madrid on June 2<sup>nd</sup> attended by foreign affairs and defence officials from EU and NATO countries, think-tanks and experts.

7 Seminar in Madrid on January 28<sup>th</sup> - 29<sup>th</sup> "Maritime Policies for a prosperous and secure Europe".

Missions and operations for crisis management have been of paramount interest during the period of the Presidency.

Spain strongly supported from the outset every effort to deal with the earthquake in Haiti.

At the national level by assuming immediately a leading position in the sending of troops (Emergency Military Unit) and means (transport aircraft of the Air Force). Later on, our Government decided to make an additional effort and launched the so called operation HISPANIOLA, comprising 450 troops aboard the amphibious assault ship "Castilla", equipped with hospital and operating room on board, a shipped air unit with 4 helicopters and a Marine Tactical Group. For three months (February 4<sup>th</sup> to May 4<sup>th</sup>) the Spanish military carried out their mission in the area of Petit Goave. Four military men lost their lives in a helicopter crash while fulfilling their duty.

As Presidency by supporting the establishment of a coordinating unit of the EU in Brussels (EUCO Haiti) to efficiently manage the dire humanitarian situation. After the lessons learned in the participation of the EU, Spain has stimulated an internal debate within the Member States on improving some of the Union's crisis management capabilities (such as the Battle Groups) in order to respond more effectively to humanitarian disasters.

The effort on the involvement of the EU in the fight against piracy in the Indian Ocean has been definitely significant. At the request of the Spanish Presidency, Operation ATALANTA has adopted a new operational pattern which affects anti-piracy operations, with emphasis on close monitoring of the logistics of the pirates and the interdiction of these action groups, which has been very effective in reducing the threat.<sup>8</sup> ATALANTA is one of the most important missions combating piracy on the ground and our country is fully committed to this operation<sup>9</sup> for the sake of the safety of the fishermen operating in the area and of the entire international maritime traffic.

In words of the Spanish Minister of Defence the European Union has a particular responsibility to provide "*all the necessary means*" within its power to help deal with the root causes of the problem, which are "*on dry land*", and prevent Somalia and

---

8 The number of attacks that result in kidnapping has been reduced by half (In one year we have gone from one out of three to one out of six).

9 Spain's Minister of Defence announced in the European Parliament on Thursday 10<sup>th</sup> that Spain would be stepping up its contribution to the ATALANTA mission by sending a Galicia class amphibious assault ship and an ocean-going patrol craft to relieve the frigate Victoria, which is currently in the region, along with the P-3 Orion surveillance aircraft, which will also stay in the area.

its authorities, which are *“incapable of guaranteeing security in their own land”*, from being held *“hostage by a group of criminals”*.

On this issue, the Spanish Presidency has promoted the adoption and launch of a training mission for the Somali Security Forces (EUTM - Somalia). This mission, which has already started work on the ground under the command of a Spanish officer, is essential for a comprehensive approach to the problem, and our country is acting as the framework nation, since it is providing the largest amount of troops, one-third of the total<sup>10</sup>.

To sum up, the effort made by the Spanish Presidency on CSDP this semester is reflected in the multiplicity of high-level events conducted: two ministerial meetings; two meetings of directors for defence policy; ten workshops; a multinational training exercise plus the launching of two new operations and the improvement of the pattern of an already existing one.

Spain believes that the political weight of Europe is also measured by its capacity to project it through the necessary civilian and military structures and capabilities, so as to effectively act in the new international scene with its own voice, being able to manage crisis there where threats arise to our security.

We have been fully engaged in the development of the new Common Security and Defence Policy as a key instrument to extend the framework action of the EU on security issues, paving the way to take on its responsibilities in maintaining peace and stability, and in the construction of a better world.

This is the path Europe is starting out and the tools that the Lisbon Treaty offers in the area of security and defence will help us in this journey.

---

<sup>10</sup> 38 troops out of 141 from 14 EU countries.

# O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a Meio Caminho da Defesa Comum\*

João Pedro Antunes

*Director de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa (DSD) do Ministério dos Negócios Estrangeiros*

---

\* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.



É importante salientar que a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) na nova designação dada pelo Tratado de Lisboa, se mantém como parte da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, num plano mais geral, como um elemento mais no conjunto das políticas e interesses da União.

O uso coordenado de todos os meios de política externa da UE é uma velha ambição. A Estratégia Europeia de Segurança, já em 2003, propugnava o uso de “toda a gama de instrumentos de que dispomos para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo actividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento”, referindo-se também ao alargamento enquanto motor potente de transformação para os países abrangidos. Em rigor, as implicações externas estão presentes, com maior ou menor relevância e visibilidade, em todas as áreas de acção da União.

Vários elementos do Tratado de Lisboa actuam no sentido de se alcançar essa maior coerência de actuação: a eliminação dos “pilares”, a posição dupla de Alto Representante e Vice-Presidente da Comissão e a criação do Serviço Europeu de Acção Externa – incluindo as novas delegações da União e já não apenas da Comissão Europeia.

Os Balcãs Ocidentais são certamente o melhor exemplo de um cenário em que a UE utilizou todos os seus instrumentos:

- as primeiras missões de Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), civis e militares;
- assistência humanitária;
- assistência financeira;
- assistência técnica;
- acordos de cooperação;
- acordos de associação (Acordos de Estabilização e Associação);
- supressão de vistos;
- integração no domínio dos transportes ou da energia;
- e, mais além, o alargamento.

Todo este processo, que vai já a caminho de duas décadas, evidenciou sempre grandes dificuldades de coordenação entre actores da UE, com os Estados membros e a sua cooperação bilateral, com outras organizações internacionais e com países terceiros.

Se mesmo do lado da União a complexidade institucional não deixou de gerar alguma perplexidade, pelo menos fora do círculo iniciático restrito dos eurocratas,

muito maior foi sempre a dificuldade dos nossos interlocutores para compreenderem a multiplicidade de interlocutores “europeus” que lhes púnhamos diante. E, quando o compreenderam, descobriram também as vantagens de aprender a explorar os interstícios da nossa própria descoordenação.

Só como exemplos paradigmáticos do leque múltiplo de “caras” europeias em países e momentos concretos – a que teríamos ainda de somar a presença bilateral dos estados membros, com as suas agendas próprias –, podemos referir:

- Skopje, em 2003/2004:
  - o Representante Especial da UE;
  - o Presidência local;
  - o Chefe de Delegação da Comissão;
  - o Chefe da Missão PESD (sucessivamente: Concórdia, Próxima e EUPAT).  
Como uma primeira reacção às dificuldades de coordenação local, foi designado o primeiro Representante Especial da UE *double hatted* como Chefe de Delegação da Comissão (Novembro de 2005).
- Sarajevo:
  - o Representante Especial da UE (e Alto Representante);
  - o Presidência local;
  - o Chefe de Delegação da Comissão;
  - o Chefes das Missões PESD (EUFOR Althea e EUPM).

O novo modelo institucional do Tratado de Lisboa tem elementos com importante potencial e abre, ao mesmo tempo, umas quantas incógnitas. Em primeiro lugar, a posição dual da Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão pode, e deve, traduzir-se numa coerência e estabilidade de orientação e planeamento estratégico entre todos os instrumentos da União.

Quanto ao Presidente do Conselho Europeu, não é claro que influência real terá na PESC e, mais concretamente, na PCSD – sendo certo que a PCSD nunca foi, até hoje, uma prioridade nas discussões entre os Chefes de Estado e de Governo.

Por outro lado, o fim das Presidências rotativas, nesta área, em benefício da Alta Representante produzirá uma maior estabilidade, mas pode também ter como custo a perda do impulso e iniciativa que as Presidências semestrais geralmente implicavam.

Desde logo, as missões PESD foram sempre uma área com grande marca da Presidência, pelo impulso dado ao lançamento das missões e/ou pelo fornecimento de um número determinante dos seus elementos. Isso é manifesto em casos recentes, como a Alemanha com a EUPOL Afeganistão, Portugal com a Missão de Reforma do

Sector de Segurança na Guiné-Bissau, França com a EUMM Geórgia e a Operação Atalanta ou a Espanha com a EUTM Somália.

Consequentemente, umas das incógnitas futuras será a capacidade de reacção e de mobilização da UE face a futuras crises e em que medida a falta do impulso da Presidência se fará sentir ou, em alternativa, em que medida a influência da presidência rotativa irá acabar por sobreviver nesta área.

É importante salientar que um eventual vazio de poder entre a Presidência rotativa e a Alta Representante será um campo preferencial de expansão para a influência dos grandes Estados membros com capacidade e recursos para fazer vingar as suas agendas próprias.

É interessante ver a relevância que as questões PCSD – capacidades militares, utilização dos *battlegroups* ou relações UE-NATO – têm na linha programática recentemente apresentada pela futura Presidência polaca de 2011.

A Presidência rotativa não preside – portanto, não define a respectiva agenda – a nenhum dos fóruns de decisão, ou sequer de discussão, das questões PCSD:

- Conselho de Negócios Estrangeiros, incluindo a “versão” Ministros da Defesa;
- Conselho de Administração da Agência Europeia de Defesa;
- Comité Político e de Segurança (COPS) e os seus grupos e comités;
- e, na cúpula, também não preside ao Conselho Europeu.

No segundo semestre de 2011, sob a Presidência polaca, espera-se que os mecanismos do Tratado de Lisboa, nomeadamente o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), estejam já suficientemente consolidados para podermos ter uma visão de como a União irá funcionar no futuro.

A indefinição, nesta fase, é extensiva ao COPS, que tinha vindo, desde a sua criação, a ganhar uma crescente influência e procura agora encontrar o seu lugar no novo equilíbrio institucional.

O mesmo é verdade, nalguma medida, para o próprio Conselho de Ministros de Negócios Estrangeiros, com os ministros a sentirem uma relativa perda de influência. Ou seja, em última análise, trata-se de saber qual o papel que os Estados membros desempenharão no seu conjunto, individualmente, ou em blocos de interesses, em função da sua capacidade de influência.

Sobre o Serviço Europeu de Acção Externa, é também ainda difícil antever como irá funcionar. É já certo que as “estruturas PESD” do Secretariado-Geral do Conselho integrarão o SEAE. Ainda não é claro se num bloco orgânico, como seria idealmente desejável, ou numa lógica diferenciada. Até agora, o esforço tem-se concentrado na discussão de organigramas, no recrutamento, no controlo

político. Outra coisa, e muito mais complexa, será a mudança de métodos de trabalho e procedimentos.

Finalmente, o papel das Delegações da UE que, potencialmente, terão um papel importante para se conseguir a conjugação de instrumentos diferenciados. Como delegações da União, e já não apenas da Comissão, e com a eliminação dos “pilares”, poderão assumir a responsabilidade por acções PCSD “de baixa intensidade”, nomeadamente no âmbito da reforma do sector de segurança. É uma solução certamente com menos visibilidade que uma missão PCSD, mas também mais ligeira, com menos custos, porventura também mais ágil e flexível. O caso da Guiné-Bissau poderá vir a ser um *case study* neste domínio.

Nesta fase de transição, ainda com grande indefinição, estamos no pior de dois mundos. Teremos ainda que esperar até podermos fazer com justiça uma avaliação dos méritos e deméritos do Tratado de Lisboa e da sua “nova” PCSD.

# Security Culture, Strategic Approach and the Implementation and Operationalization of European Security\*

Isabel Ferreira Nunes

*Advisor, National Defense Institute, Lisbon. Research Fellow, Department of International Relations and International Organization, University of Groningen, Netherlands*

## Resumo

### **Cultura de Segurança, Perspectiva Estratégica e a Implementação e Operacionalização da Segurança Europeia**

A inclusão do termo “estratégia” no documento sobre Estratégia de Segurança Europeia (ESE), gerou um intenso debate sobre se a União Europeia (UE) é detentora, partilha ou se deve ter uma abordagem estratégica comum em matéria de política externa. O artigo revê o debate tradicional e actual sobre cultura estratégica, examinando a utilidade do conceito no contexto das dimensões de implementação e operacionalização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O conceito de cultura estratégica é frequentemente empregue no âmbito das políticas de defesa dos Estados e das alianças formais encontrando-se centrado em torno das percepções de ameaça e das condições de supremacia militar. Estas premissas não se adequam aos objectivos de segurança da UE, às suas práticas políticas e escolha de instrumentos de segurança. O artigo propõe uma distinção entre cultura de segurança e abordagem estratégica, relacionando-as com os processos de implementação e operacionalização da PCSD. Esta perspectiva permite avaliar como é que os princípios orientadores da segurança Europeia informam a cultura de segurança da UE e o processo de transformação de princípios em instrumentos de política de segurança poderá determinar as condições para uma abordagem estratégica mais eficiente da UE no contexto da segurança internacional.

## Abstract

*The inclusion on the European Security Strategy (ESS) document of the term ‘strategy’ set off an intense debate, whether or not the EU had, shared or is required to have a common strategic approach to international affairs. The article reviews the traditional and current debates about strategic culture, assessing the utility of the concept in the context of Common Security and Defence Policy (CSDP) implementation and operationalization. The notion of strategic culture is frequently used with reference to states’ defence policies and formal military alliances being focused on threat perceptions and on the conditions of military supremacy. These premises fit poorly to European security goals, policy practices and choice of security instruments, for which a distinction between security culture and strategic approach is introduced and related with the processes of implementation and operationalization of CSDP. This enables to assess how the principles that inform the EU’s security culture and the transformation of principles into security policy instruments may set the conditions for a more efficient EU’s strategic approach to international security.*

---

\* This article was written as part of a post-doctoral research project hosted by the Department of International Relations and International Organization – University of Groningen in the Netherlands with the support of the National Defense Institute, Lisbon. Earlier versions of this article were presented at the 7<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference, Stockholm, 9-11 September 2010 and at the Expert Meeting on *Implement and Operationalize CSDP – The Challenges Ahead* at the Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, 1 September 2010. The views expressed in the article are the author’s responsibility and they do not convey any institutional position on the issues discussed.



## Introduction

The inclusion in 2003 of the term 'strategy' on the European Security Strategy (ESS) document triggered an intense debate, prompting as many doubts as expectations on how the European Union (EU) security and defence dimensions would be implemented and operationalized.<sup>1</sup> Some believe that the EU would have to adjust to the new security conditions following the Kosovo campaign, the 9/11 and the American-led interventions in Iraq and Afghanistan. A few forecasted the divisive perils of competition and duplication due to further developments of European Security and Defence Policy (ESDP). Others denied it purpose and efficiency due to lack of a common strategic culture, military doctrine and robust military capabilities, able to match those of NATO and of its most proficient allies. These assumptions reflect two interpretations about strategic culture. One that relates strategic culture to warfare. Another that acknowledges that its operationalization is supported by collective defence and military might. The importance of discussing traditional and new approaches to security culture and strategic approach is twofold. First, it adds conceptual clarity to the notions of security culture and strategic approach, raising analytical problems of interest to academic research. It helps explaining how policies are translated into security instruments and tasks. Second, it contributes to understand the specificities and advantages of CSDP of importance to policy practitioners.

The article assesses the emergence of a EU security culture and strategic approach in relation to the implementation and operationalization of CSDP in a twofold manner.<sup>2</sup> First, it reviews the traditional and current debates about strategic culture discussing their current utility to understand European security. The notion of strategic culture is commonly used with reference to the international stance of states and formal military alliances, based on perceptions of enmity, threat and military supremacy. These premises are unhelpful if we are to understand CSDP goals and security practices. Consequently, a distinction between security culture (relating principles and security practices) and strategic approach (connecting political will to security instruments) is introduced and related with the processes of implementation and operationalization of CSDP. The article examines how the institutionalization of security practices and instruments influences the EU approach to international security, following the ratification of the Lisbon Treaty.

---

1 European Council, 2003.

2 Implementation refers to 'development of will and capacity' (Howorth, 2007, p. 180) to render a policy credible and efficient.

This assessment is twofold. First, it analyses how the implementation of CSDP as a process of transformation of political will into institutionalised policy goals and policy practices embodies the emergence of security culture. Second, it analyses how operationalization as a process of transformation of political will and security practices into policy instruments contributes to the edification of a EU strategic approach to international security.

### **A Review of the Debate on Strategic Culture**

The debate about strategic culture is neither new nor consensual, comprising different considerations with respect to the units and levels of analysis, depending on the disciplinary context in which it is used. A number of authors discuss strategic culture in terms of a grand strategy, strategic advantage or defence policies of major strategic players. Some of these labels are used in relation to the role of domestic bureaucracies, the use of military forces and military defence of national interests.<sup>3</sup> Traditional insights on strategic culture are biased at the unit of analysis level in three ways. First, they focus on the processes of formulation and implementation of strategic culture by state agencies. Second, they are centred on how great powers shape the strategic culture of other actors. Third, they concern the role formal alliances have in operationalizing strategies. The analytical complexity grows when one moves to the different levels of analysis considered. Some accounts suggest that strategic culture results from the structural power relations established among hegemonic powers with respect to military capabilities (Walt, 1990; Snyder, 1977; Klein, 1991; Gray, 1999, 2007; Johnston, 1995; Lantis, 2005). From a Foreign Policy Analysis and organizational culture perspective (Kier, 1995; Williams, 1997; Baumann, 2009) strategic culture is rooted in the domain of governmental elites and domestic bureaucracies (See also Legro, 1996; Behnke, 2000). Perspectives on normative theory perceive strategic culture as being informed by norms in the conduct of war (Weizsäcker, 1969, p. 2; Finnemore, 1996, p. 154, pp. 159-160, Rasmussen, 2005, p. 70, pp. 72-76). According to these views, national elites are the main agents of strategic culture and conflict management, and warfare its main goals.

---

<sup>3</sup> Accounts on strategic culture can be divided into three generations of scholarship. The first focuses on the role of hegemonic actors in warfare. The second regards how organizational culture influences elites' strategic thinking in foreign policy formulation. The third concerns the improvement of methods of analysis, rather than who are the relevant units of analysis. For detailed accounts on these three generations of scholarship, see Booth, 1994; Walt, 1991; Desch, 1998; Johnston, 1995; Williams, 1996; Gray, 1999 and Lantis, 2005.

---

Gray (2007, p. 4) notes that 'strategic cultural understandings are difficult to achieve and even more difficult to operationalize'. This happens not only due to a lack of consensus regarding the relevant objects of analysis, but also due to the absence of shared methods of analysis across disciplines.<sup>4</sup> Classical definitions consider national interest, military empowerment and war winning as central features of strategic culture, departing from the notion that strategic dominance regards advantageous military position and that threat containment is primarily achieved by military means (Snyder, 1990, p. 4 and p. 7; Gray, 1999, pp. 136-51; Gray, 2007, p. 11; Klein, 1991, p. 5; Johnston, 1995, p. 46; Rynning, 2003, p. 490). These approaches reflect conceptualisations about the effects of strategic culture with respect to power relations, not in terms of inducement of policy change by means of international cooperation, empowered international institutions and comprehensive approach to security. Snyder (1977), who first coined the term, defines strategic culture as a persistence and distinctive approach (to nuclear weapons) in the face of 'changes in the circumstances that give raise to it, through processes of socialization and institutionalization'.<sup>5</sup> He perceives it as a form of legitimating relations among opponents. Gray addresses strategic behaviour as that relevant to the use of force for political purposes (Gray, 1999, p. 50). Klein (1991) defines strategic culture as a 'set of attitudes and beliefs held by a military establishment concerning the political objective of war'.<sup>6</sup> Johnston (1995) claims that strategic culture is a system of assumptions about the 'orderliness of the strategic environment' expressed in various ways notably the role of war, the nature of the adversary, the threat it poses and the efficient use of force against it.<sup>7</sup> Rosen (1995, p. 12) sustains that strategic culture is sourced in the sub-set of political-military decision-makers, explaining how their behaviour determines choices about going to war. Lantis (2002, p. 94) observes that strategic culture provides the setting that determines 'strategic policy patterns'. Part of the literature reviewed understands the notion of strategic culture as being unitary at purpose level (Gray, 1999, p. 51; 2007, p. 6) leading to conclude that all actors share similar strategic goals, which results in dismissing those actors whose external relations are not driven by military supremacy and war. Classical contributions on strategic culture adopt an approach based on broad generalisations (all actors behave alike on behalf of national interests) and causality (war as the main instrument to safeguard interests) (See Bull, 1968, p. 600; Gray,

---

4 Groom (1988, p. 109).

5 Snyder (1990, p. 4 and p. 7) as quoted by Sondhaus (2006, p. 4).

6 Klein (1991, p. 5) as quoted by Sondhaus (2006, p. 5).

7 Johnston (1995, p. 46).

2007, p. 3; Rosen, 1995, pp. 13-14; Johnston, 1995, p. 49; see also Williams, 1996, p. 243).<sup>8</sup> Similarly, perspectives that conceptualise strategic culture based on the roles organizational culture of state bureaucracies and military agencies have in framing and solving security problems, are less suitable to analyse the EU security culture and strategic approach.<sup>9</sup> They consider that war winning and military supremacy determine relations among international actors and that technological and military superiority are the best comparative advantages of any international actor.

In a EU context, global security is both a normative and strategic goal. On the one hand, it acknowledges the universal right to peace, security and prosperity. On the other, it seeks to universalize, sometimes even to impose, a particular vision about security and a way to attain it.<sup>10</sup> Despite the implicit EU instrumental focus (for instance how it ensures stability in the periphery to guarantee the stability of its core), its security stance is attained through observation of the principles of UN Charter (primacy of a rule-based international order), 'effective multilateralism' (international institutions and international regimes) and preventive action (use of political, economic and legal conditionalities) (European Council, 2003; Council, 2004, Council, 2007).

During the last decade, the EU evolved from a position of security beneficiary to that of a comprehensive security provider. This situation led to the adoption of new security roles focused on prevention of crisis, conflicts and rehabilitation of fragile societies and to further institutionalisation of CSDP based on the agreement of Military and Civilian Headline Goals<sup>11</sup>, on the constitution of organs of political, strategic and military guidance and on the approval of the ESS.

Recent insights suggest different concerns from those of classical views (See Howorth, 2010; Biscop, 2007; Biscop, 2009, 2009a; Howorth, 2009; ISS, 2008, 2008a,b; CSDP Handbook, 2010; Martin, 2007; Venesson, 2010). They stress the importance of global values, successful norm incorporation, adaptive nature of strategic culture and suggest the possibility of operationalizing strategic culture beyond warfare. The distinct purpose of the EU as a security community<sup>12</sup> and of CSDP as a policy

---

8 Cf. Lepgold & Lamborn, 2001. For a discussion on the supremacy of positivist, rather than interpretivist approaches in security studies, see Duffield *et al.* 1999.

9 See also McDonald (2008, p. 570). Organizational culture is as much determinant over strategic choice and action, as strategic choice and action tends to be self-confirming of beliefs and security practices of specific security communities.

10 Cf. Merlinger (2007, p. 448).

11 As the ESS Implementation Report notes military commitments were prioritised in line with resources, see European Council (2008, p. III.A.).

12 Adler (2008) argues that "the community (is bind) together through the collective development of a shared practice...[that]... constitutes the normative and epistemic ground for action..."

instrument requires a different approach to strategic culture. The EU new security competences result in a strategic focus that comprehends, but evolves beyond strategic bargaining and military power.<sup>13</sup> The EU's security regime is global in reach, preventive, multilaterally oriented, based on civilian and military resources, humanitarily focused and governance centred. Recent accounts explain better the emergence of security and strategic cultures among non-state actors like the EU by introducing five main elements. First, security culture entails processes of adaptation, versus the traditional idea that strategic culture has a static nature that is, all actors struggle for national interest and power.<sup>14</sup> Second, they adopt a comprehensive approach to security problem solving, versus the classical focus on war winning. Third, they combine the use of military and civilian means versus the strict use of military resources. Fourth, relations among EU bureaucracies are interdependent versus the idea that national elites have an autonomous position regarding their international peers. Fifth, international socialisation plays a crucial formative role in security culture and strategic behaviour, versus the independent posture of states.

Various descriptions of strategic culture offer useful accounts to understand the EU security culture and its emergent strategic approach. Some surmount the state centric and military focus of classical notions, defining strategic culture as the 'nations' traditions, values, attitudes, patterns of behaviour', as well as 'particular ways of adapting to the environment and solving problems with respect to the threat or use of force' (Booth, 1990, p. 121 and pp. 125-126). It places the notion of strategic culture at the community level, it acknowledges its adaptive nature and highlights the relevance of value-based aspects of security. Cornish & Edwards (2005, p. 802) add trust and recognition to the procedural aspects of institutionalisation of a strategic culture, describing it as 'the political

---

(p. 199); it is a "...process of... identity formation... where culture, common values and interests..." are shared (p. 200). Adler claims that through a community of practice perspective, it is possible to explain international change and adaptation. This is accomplished by replacing the security dilemmas and deterrent-based practices with security community practices that diffuse peaceful change via self-restraint (p. 220). Brackets added.

13 Some authors (Krause 1999) distinguish between strategic culture and security culture. While strategic culture is a purposeful dimension that gathers 'both a societal or domestic and an international or externally oriented dimension (p. 12). Security culture depicts a dimensional policy, which entails 'enduring and widely shared beliefs and traditions, attitudes and symbols that inform the way in which a state's (...) interests(...) with respect to security are perceived' (p. 14). Meyer (2004, p. 4) offers a more workable definition of security strategy by considering it as a way to 'prevent conflicts from evolving in the first place or to pursue certain security interests in a coherent and sustainable way.' See also Rogers (2009, p. 836).

14 See also Toje (2009, p. 4).

and institutional confidence and processes to manage and deploy military force, coupled with external recognition of the EU as a legitimate actor in the military sphere'. These authors note that strategic culture is not a prerogative of military alliances (Cornish & Edwards, 2001, p. 596), a perspective also shared by Biscop (2007, p. 9) who considers that 'no useful analysis of EU strategy can be limited to military strategy'. Martinsen includes the use of civilian means, as an important resource to implement strategies. He defines strategy as the 'threat of or legitimate use of force or the use of civilian means, in a situation where force is deemed a relevant option' and strategic culture as consisting of the 'aspects of security that are relevant to the externally oriented concept of strategy' (2003, p. 9), thus differentiating between internal and international dimensions of security and strategy. Rasmussen (2005, p. 70) observes that strategic culture is about the 'nexus between the political, strategic and military or operational dimensions of strategy'. Meyer's (2005, p. 528) definition connects value-based elements to the way policy choices are ranked. He considers strategic culture as 'comprising the socially transmitted identity derived from norms, ideas and patterns of behaviour that (...) help to shape and rank a set of options for a community's pursuit of security and defence goals'.<sup>15</sup> Margaras (2009, p. 5 and p. 14) observes that actorness may help assessing the EU's strategic culture, being its strategic dimension primarily focused on out-of-area operations.<sup>16</sup> Staden *et al.* (2000, p. 5) argues that a European strategic concept regards an instrumental link between the EU's military capabilities and its political objectives, underlining the functional and material aspects of strategy.

Other contributions address the institutional conditions that lead to the development of strategic culture, rather than discussing the conceptual framework that informs it. These views consider institutionalisation of decision-making organs and policies as formative stages of strategic culture, given that it sets the political and procedural conditions necessary to select and rank goals and define the strategies to pursue them. The report authored by Lindley-French & Algieri (2005, p. 7) argues that policy institutionalisation and capacity building are necessary phases to the empowerment of a EU strategic approach.<sup>17</sup> Similarly, Quille (2004, p. 430) points out that strategic culture depends from the development of institutions

---

15 Later Meyer (2006, p. 20) added to the definition of strategic culture 'norms, ideas and patterns of behaviour shared by *the most influential actors.*' Emphasis added. See also Toje (2010, pp. 18-20).

16 Quoted with the author's permission. See also Margaras (2010, p. 5).

17 This report was elaborated in the framework of the project Europe's Global Responsibility.

---

as policy frameworks. These authors consider that strategic culture develops as institutionalization progresses, a perspective we share and that we consider crucial to the process of implementation of CSDP.

A number of authors find the foundations of the EU strategic approach in its foreign policy practice by stressing specific external dimensions of it (in particular in relation to NATO and the US), its scope (global) and relational dimension (consistency, coordination and coherence) within and across EU policies. Conversely to the last contributions reviewed, Shapiro & Witney (2009, p. 7) show that the problem pertaining to the development of a EU strategic approach does not lay on 'institutional innovation', but on a change of Europe's approach to other international actors, namely NATO and the United States. Everts (2003, p. 1) categorizes the global dimension of EU foreign policy and Bailes (2005, p. 15) the global (beyond national interest) and post-national (beyond sovereignty and territory) dimensions of the ESS, as distinctive features of EU foreign policy and strategic approach to international affairs. In order to improve its international position, Biscop suggests (2009a, p. 10 and p. 35) that regular assessments of EU policies must be complemented with better coordination and consistency, improving the EU's strategic approach towards other international players.

The ESS emphasizes both value-based, functional and operational requisites, when addressing the EU's strategic approach in terms 'that foster early, rapid, and when necessary, robust intervention' (European Council, 2003). We claim that ESS conveys what can be identified as a 'European security culture' based on: shared rights and values (rule-based), identifiable risks (scarcity of natural resources, military threats and energy resources), selective strategic priorities and ways to address them (Nunes, 2011, forthcoming).<sup>18</sup> Through the ESS, the EU ranks and articulates specific security concerns such as: implementation of effective multilateralism in the framework of the UN, fight against terrorism, development of a strategy towards the Middle East and a comprehensive policy towards Bosnia and Herzegovina (European Council, 2004). Further, the ESS provides a narrative for the strengthening of the European security identity, conveying what Freedman calls a 'sense of cause, purpose and mission' (Freedman, 2006, p. 23). The ESS offers an agreed base of goals and strategies that work as a consensually agreed platform for the Union's external action. In 2008, these goals and strategies were assessed by the Report on the Implementation of ESS. The document reiterated the value of preventive strategies, institutional multilateralism and international regimes as core

---

18 For a detailed account on how the EU identifies and securitizes threats in the context of current international security, see Nunes (2011), forthcoming.

instruments for the implementation of the ESS (European Council, 2008).<sup>19</sup> Having reviewed a number of views on strategic culture, we conceptualize the EU security culture as comprehending the prevailing principles and security practices shared by Member States and conveyed by European institutions when addressing security problems.<sup>20</sup> While security culture informs the security goals the EU chooses to pursue in the context of its external relations, strategic approach shapes its security practices providing the instruments to solve security problems.

### **Implementing European Security**

This section examines how the implementation of CSDP contributes to strengthen the EU security culture based on three intertwined and mutually reinforcing dimensions: development of security governance (above state level), comprehensive approach (inclusive and broad dimension of EU security) and willing compliance (actors' participation results from political will, not from strategic hegemony or dependency). In the context of this article, implementation refers to the transformation of political will into policy goals and security policy processes, led above state level, which render the EU security policy substance and scope.

#### *EU security governance*

Two aspects facilitate the emergence of CSDP at a governance level. On the one hand, current international threats deem necessary alternative forms of security management beyond states (see Kirchner, 2006, pp. 948-949; Krahnemann, 2003, p. 13; Webber *et al.*, 2004, p. 5), given that governments and national military administrations are no longer able to address, coordinate and solve global security problems.<sup>21</sup> On the other, further institutionalisation and interdependence of European security enables that

---

<sup>19</sup> The Report identifies various accomplished agreements on EU strategies since 2003, notably the Strategy for External Dimension of justice and Home Affairs (2005), the EU Strategy for a Secure Information Society (2006), European Neighbourhood Policy (2004), the Consensus on Development (2005), the EU Strategy to Combat on Small Arms and Light Weapons, Cluster Munitions and Landmines (2005) and the Joint Africa-EU Strategy (2007).

<sup>20</sup> The introduction of a contextual positioning of security principles and practices in this definition relates to the assumption that security is an adaptive process not a static condition. See also Kavalski (2008, p. 434, p. 440, p. 442).

<sup>21</sup> This occurs for reasons of legitimacy and legality, impediment due to lack of material resources or absence of political will.

more policies are formulated at the EU level. The evolution of European security from European Security and Defence Identity to CSDP provides evidence of consolidation of a shared system of security governance, where the European level emerges as a 'necessary framework for the elaboration of security policy, without necessarily implying integration' (Webber *et al*, 2004).<sup>22</sup> CSDP comprises common institutions and policy processes that 'guide and restrain' (Keohane, 2002, p. 15; Toje, 2009, p. 18) the interests and security practices of Member States. The implementation of CSDP results from the institutionalization of norms<sup>23</sup>, thus reducing the 'costs of instrumental decision making' (Gehring & Oberthür, 2009, p. 136) and shaping the European security 'community of practice' (Adler, 2008; Adler & Barnett, 1998) committed to normative restraint in the use of force. CSDP does not aim at guaranteeing the EU a dominant position based on strategic supremacy, strategic bargain and military strength.<sup>24</sup> As pointed out by the ESS document, 'none of the new threats is purely military nor can any be tackled by purely military means' (European Council, 2003). According to Smith (2007, p. 456) and Meyer (2006, p. 41 and pp. 140-143) the EU is a unique security actor with less focus on pre-emptive military action and military defeat than on preventive diplomacy, reconciliation, rehabilitation and reconstruction (also Meyer, 2005). These tasks are based on forms of international cooperation anchored to institutions, as foreseen in the ESS. The EU security governance is embedded in cooperation with other international organizations and international regimes under the label of 'effective multilateralism' (European Council, 2003, 2008; Council, 2004).<sup>25</sup> The Union's security culture is framed at a governance level being reliant on strong institutions of global governance, in particular the UN, by promoting regional cooperation acknowledging the value of multilateralism and by expanding the reach of international law pursuing its international activism in accordance to the mandates and principles of the UN Charter (European Council, 2008).

### *Comprehensive approach to security*

The so-called new threats of terrorism, radicalization, organised crime, intractable and violent conflicts and arms proliferation rather than being unfavourable to

---

22 Meyer (2004, p. 7) notes that European strategic culture is not replacing national strategic cultures.

23 Cf. Martin (2007) and Youngs (2004, pp. 417-418).

24 For opposite views that confirm the value of material power-based elements, see Walt (1991), Hyde-Price (2006), Kagan (2002), Oest (2007).

25 See also Nunes (2011), forthcoming.

CSDP, came to stress the importance of a security approach focused on causes, rather than on consequences (European Council, 2003). It highlighted the utility of a EU people-based centred on the causes of insecurity and concerned with relating the internal and external dimensions of security (European Council, 2003).<sup>26</sup> The EU conveys a security culture that departs from a principle of cosmopolitan responsibility, global in reach, cooperative in mode and humanitarian in focus (European Council, 2003, Biscop, 2007, p. 14) guided by a conviction on 'benevolent progress' of societies (Rynning, 2003, p. 487).<sup>27</sup> The EU endorses a security culture focused on individuals and human communities as its main security referents<sup>28</sup> not states, territories or military adversaries. It covers a transformational policy project based on multilateral and inclusive approach to security. This comprehensive approach encompasses military and non-military aspects of security management (European Council, 2008; European Council, 2003; Lisbon Treaty, 2007), close cooperation among EU organs and policy programmes (Council 2007, pp. 11-18; Council, 2010, p. IX) and with other international institutions (European Council, 2003, p. III) adopting an inclusive approach to the dimensions of security, governance and development. The EU, through CFSP and CSDP, embodies a distinct form of security governance that crosses policies and includes multiple intervening actors within and outside the Union. It is comprehensive in the sense it includes foreign, security, humanitarian and economic dimensions of crisis management and conflict prevention. This distinctiveness strengthens its broad-range approach to security, drawing on a diversity of foreign and security policy resources to deal with security challenges from humanitarian aid, to security sector reform and state building (Council, 2008).<sup>29</sup>

---

26 Evidence a growing connection between the EU internal and external dimensions of security can be found on The Hague Programme agreed in 2004, on the Strategy for the External Dimension of Justice and Home Affairs-Global Freedom, Security and Justice agreed in 2005 and on the proposal regarding an Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model presented in 2010. See also Conceptual Framework on the ESDP dimension of the Fight Against Terrorism agreed in 2004.

27 The Madrid Study Report on Human Security (2007) also reflected these concerns under six principles: primacy of human rights, legitimate political authority, bottom-up approach, effective multilateralism, integrated regional approach and transparent strategic dimension.

28 On the notion of referent object, see Buzan *et al* (1991, p. 26).

29 For a detailed account regarding how the various EU actors operate in the context of crisis management, see Hadden (2009, pp. 46-49).

---

*Willing Compliance and Coalescent Responsibilities*

A last element relevant for the development of a EU security culture regards the process of participation of Member States in European security, based on the willing compliance and on the coalescence of responsibilities among EU policy actors. The voluntary basis of political participation determines that adherence of participant states in European security is bound by political will, not by strategic hegemony or dependency that is, compliance does not occur due to 'threats and payments' (Nye, 2004, p. 15). The implementation of CSDP happens on the basis of 'loose cooperation' (Howorth, 2007), willing Europeanization of foreign and security policy (Radaelli & O'Connor, 2009; Torreblanca, 2001; Nunes, 2006), institutionalised cooperation and multilateral coordination (Smith, 2004, 2006; E. Smith, 2007; Bono, 2004).<sup>30</sup> The implementation of European security is both guided by constitutive norms based on willing compliance (Treaty of Lisbon, Article 42, Protocol 10) and conditioned by Members States constitutional constraints, other multilateral commitments with respect to international organizations (Articles 28, 42) and bilateral arrangements with other strategic partners. CSDP is also bound by certain categories of regulative norms (e.g. Treaty of Lisbon Article 5, 28, 29, 31, 34, European Commission, 2006; EU Concept, 2006; EU Code Conduct, 1998; Directive 2009) with formal prescriptive effect. The lack of a strict regulative dimension of CSDP is acknowledged by some authors as a highly effective way to implement European security and an indicator of its normative strength (Pape, 2005; Nye, 2004). While for others, it is at the origin of severe setbacks on the agreement on goals, capabilities and effective international engagement (Hyde-Price, 2004; Everts, 2003; Brooks & Wohlforth, 2005), thus compromising the development of a common strategic approach to international affairs. The inclusive nature of European security allows Member States to participate on CSDP according to their preferences, specific degree of expertise, level of civilian and military resources available and observation of Member States constitutional constraints (e.g. Ireland, Denmark and Germany until 1997).

The specific character of EU security culture also results from the intervention of multiple policy actors with shared responsibilities. The reforms introduced by the Treaty of Lisbon codify better the vertical distribution of responsibilities (Treaty of Lisbon, 2007; Reh, 2009, p. 646) among various policy actors tasked with external representation functions, strategic guidance and coordination of the civilian/military,

---

<sup>30</sup> Europeanization in this context regards both formal (adoption by Member States' administrations of regulative measures) and informal (incorporation of value-based measures) top down impact of EU's policies over Member States administrations and policies.

security/defence and aid/development dimensions of the EU external action. The European Council, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy (Lisbon Treaty, Article 27) and related supporting organs, the President of the European Council (Article 15), the Commission (Article 17) and the European Defence Agency (EDA) held various responsibilities in the domain of policy coordination, implementation and strategic guidance of CSDP. The ESS itself identifies key threats and strategic objectives that require the contribution of different policy actors and policy dimensions to help preventing, containing or solving security problems (Council, 2003, Part I II; Council 2010a). The institutionalisation of military and political organs (EU Military Committee, Military Staff and Political and Security Committee) (Council Decision, 2001, 2001a, 2005) and the Civilian Planning and Conduct Capability strengthen the EU political and strategic outlook.

Various are the views whether or not the EU shares a strategic culture. Those that deny its existence, argue that it lacks an agreement on ranked strategic priorities and suffers from insufficient military capabilities to address threats (Hyde-Price, 2004; Margaras, 2009; Rynning, 2003; Anderson & Seitz, 2006; Toje, 2005, 2010). These perspectives are reinforced by the fact the contributions agreed on the Headline Goals since 1999, reveal a propensity to pledge and build up capabilities, before outlining the goals, the strategies and the scenarios where they may be used (Biscop & Coelmont, 2010, p. 3; Nunes, 2006; Bono, 2004; Staden *et al*, 2000; Bailes, 2005).<sup>31</sup> The perspectives that advocate the emergence of a EU security culture are based on acknowledged shared principles (democracy, rule of law, human rights) and specific security practices (security governance, comprehensiveness and coalescence) relying on two observations. First, that the normative foundation is the base of EU security dimension, not military dominance, territorial control and strategic bargain. Second, that its inclusive, broad and voluntary nature is regarded as the EU best comparative advantage when compared to other security organizations (Bailes, 2005; Meyer, 2006; Cornish & Edwards, 2005; Howorth, 2007; Smith, 2007; Biscop, 2009a). These views frequently presented as irreconcilable, contain useful elements to explain how the implementation of CSDP generates and is generated by an emergent EU security culture. While values and principles shape perceptions, expectations and policy actions, strategies guide security practices. The CSDP draws international leverage from its value-based stance, advocating the primacy of the rights of individuals over those of states (cosmopolitan approach to security) and a conviction on the universalization of moral rights. This value-based stance underpins

---

31 For accounts concerning the type of operations the EU should conduct, with which priorities and in which scenarios see Biscop (2009a), Gnesotto (2009) and Howorth (2009, 2010).

legitimacy, capacity and willing compliance to respond to the new demands of international insecurity founded on the EU preventive and comprehensive approach to security.<sup>32</sup> Such approach is translated into the EU's ability to address broadly to current security challenges, providing a security framework that NATO and Member States tend to mimicry.<sup>33</sup> The development of a EU security culture crosses policy domains and practices of multilateral and international cooperation to safeguard the Union's interests and those of human communities in unstable regions. The implementation of CSDP is an adaptive process dependent from Member States' political willingness, from the EU institutional, political and operational developments and from structural conditions of international insecurity.

### **Operationalization of CSDP**

The operationalization of CSDP entails a process of transformation of political will and policy goals into policy instruments shaped by two orders of elements: substantive and procedural. Substantive aspects pertain to the fact that the ESS was drawn during a contending political momentum following the 9/11, the terrorist attacks of London and Madrid and the military interventions in Afghanistan and Iraq. Despite the fact the ESDP emerged during a new threat configuration, it was not specifically designed to address it, even considering that there was motive and urgency to strengthen the EU as a more proactive and committed strategic actor. The security logic underlining European security is not based on a zero-sum approach driven by military gains, but rather by a transformative security project based on global dimensions of security, capacity building and strong reliance on international cooperation. The procedural development of CSDP occurred amid the disturbing effects of fight on terrorism and growing concerns with arms proliferation, failed states and fragile societies, which reinforced the idea that the operationalization of security comprehended more than military solutions (Council, 2004). In the face of broader and less well-defined challenges to security, the Lisbon Treaty adopted various steps leading to procedural operationalization of CSDP. The Treaty set a single institutional framework to improve consistency, coherence and monitorization

---

32 Lindley-French *et al.*(2010, p. 2) define comprehensive approach as a "cross-governmental generation and application of security, governance and development services, expertise, structures and resources over time and distance in partnership with host nations, host regions, allied and partner governments and partner institutions, both governmental and non-governmental."

33 See also Biscop (2007, p. 14).

of policies by various EU actors (High Representative, the Commission, the Council and European Defence Agency). The Treaty incorporated additional politically binding clauses and instruments necessary to a more effective operationalization of the military and civilian Headline Goals.

Two new provisions were agreed in order to improve the EU response to direct threats and crisis: the Solidarity Clause and the agreement on mutual aid in case of an armed aggression. The Solidarity Clause (Treaty of Lisbon, Article 222) contribution to a new form of EU security management is twofold: a better articulation between international and internal dimension of security and the introduction of a natural disaster relief component.<sup>34</sup> This clause connects the internal and external dimension of security and links man made with non-man made threats or calamities. The Mutual Defence Clause (Article 42.7), activated in case Member States fall victims of an armed aggression against their territory, imposes a legally binding obligation to Member States to engage in the common defence and politically presses them for a common response. Both provisions underline the dimension of willing and regulative compliance of European security as referred earlier.

Two other mechanisms were institutionalised avoiding a standstill of CSDP: enhanced cooperation and Permanent Structured Cooperation. Enhanced cooperation was extended to the Union's non-exclusive competences' (Article 20) enabling that those decisions, which the Union cannot attain as a whole, provided that at least nine Member States participate in it, can still be implemented (Article 338 (2)). This provision enables overcoming the effects of political unwillingness, constitutional constraints or those derived from other multilateral or bilateral commitments of Member States (Article 327)<sup>35</sup> over the EU external action.

The institutionalisation of a mechanism of Permanent Structure Cooperation (PSC) facilitates the constitution of flexible coalitions, able to carry out civilian and military tasks (Article 43), according to a 'principle of a single set of forces' (Treaty of Lisbon, Protocol 10) strengthening the coercive capability to CSDP.<sup>36</sup> The mechanism of PSC by setting higher functional criteria for the participation of Member States will claim for a better definition of the EU's strategic goals and priorities in international affairs. Five aspects can be pointed out about the impact of PSC on European security. First, PSC binds up political will with operational capability to commit forces, namely combat units for periods that may mediate between 30 and 120 days (Protocol 10, Article 1). Force commitments will imply a better definition

---

<sup>34</sup> CSDP Handbook, 2010.

<sup>35</sup> See also Gnesotto (2009, p. 37).

<sup>36</sup> On PSC see also Biscop (2008).

of the security goals to be attained, of the conditions in which forces will be employed and a more adequate selection of resources. Consequently, eligibility to participate will be determined by willingness to share risks and commit resources based on prior operational experience. As Freedman (2004, p. 16) observes, combat and command experience of large units of troops are crucial for the development of future EU military doctrine. This will give the lead to those participant states that are strategically more capable (in particularly regarding deployability, interoperability and sustainability), technologically better equipped and experienced in expeditionary warfare. It is likely and desirable that those strategically more capable will be the ones to influence the outline the EU strategies, if operational efficiency is to be retained. Article 42 of the Treaty reinforced the provisions foresaw on the Protocol on PSC, supported on a concept of willing, generated among those who have made 'more binding commitments' and the concept of able among those 'whose military capabilities fulfil higher criteria' and that have participated in the 'most demanding missions' (Article 42(6), see also Biscop, 2004a). The concept of willing does not pertain to a mere symbolic manifestation of political support, but to effective engagement and efficient performance. In the absence of a deeper level of military integration, further operationalization of CSDP is strengthened by the possibility envisaged by the Council to hand over the execution of certain security tasks to a framework nation, in order to protect the Union's values and interests (Article 42(5)). This provision applies on the base of political willingness and real capability to carry out a given security task, namely command and control functions (Article 44). Second, the PSC functional and organizational demands will press for a better definition of strategic priorities, types of missions and choice of theatres where to operate (Biscop & Coelmont, 2010, p. 9). International engagement ought to be based on well-defined strategies and high level of readiness and preparedness, based on a clear mandate before, during and after crisis and conflicts, thus avoiding the propensity to let capabilities determine strategic goals. In this context, the EDA's Comprehensive Capability Development Process is an important point of departure to harmonize security goals, to assess which capabilities are needed, for which mission, with what planning, command/control structure and financing.<sup>37</sup> Third, the operationalization of PSC will require better interoperability, suggesting

---

<sup>37</sup> Comprehensive Capability Development Process available at <http://www.eda.europa.eu>  
The future role of EDA will depend on two developments. First, on the growing receptiveness of Member States administrations to top-down monitorization of procurement and validation of ability and performance to take part in military missions at the European level. Second, from an agreement on the legal empowerment of EDA's role.

a need for procurement harmonisation at the national level, within services and among participant states and similar doctrines of force employment and conduct of operations. Fourth, PSC call for a process of force accreditation based on efficiency, strengthening the EDA's role to monitor and evaluate national contributions with respect to capabilities. Fifth, it will offer governments the opportunity to introduce reforms in the armed forces and to review national procurement policies on the base of tangible goals, cost-effectiveness and real operational requirements essential to the development of a coherent strategic approach to international affairs. Consequently, it may lead governments to an effective centralisation of defence management under a EU framework. This may allow overcoming 'inter-service rivalry and defence industries' lobbying (Witney, 2008, p. 32), which result in unnecessary duplications. Procurement projects must meet real operational necessities, thus mitigating defence establishments' idiosyncrasies and interests.<sup>38</sup> This will demand a more balanced defence spending, where procurement efforts have to meet actual and future strategic targets.

Permanent Structured Cooperation will encourage Member States to develop and deepen cooperation, between the military and non-military dimensions of CSDP and to strengthen the conditions for the operationalization of a European strategic approach, based on functional requirements. These demands will involve:

- Harmonising CSDP goals and policies, improving consistency;
- Harmonising EU force concepts, increasing efficiency;
- Pooling resources in situations of higher operational complexity, enhancing performance;
- Sharing capabilities within national armed forces and among participant states, reducing the global costs of operations;
- Promoting cooperation in the field of training and logistics, furthering interoperability;
- Providing incentive to role specialisation, where appropriate (Protocol 10, Article 2(b), particularly on what regards strategic facilitators such as: command, control, communications and strategic mobility);
- Enhancing expeditionary capability in the framework of CSDP, enhancing European actorness.

---

<sup>38</sup> For a view on the impact of inter-organizational competition on defence cooperation, see Baumann (2009, pp. 5-10).

The European Defence Agency (EDA) will also concur to the enhancement of the Union's strategic approach. The EDA may contribute to a process of harmonization of policies and capabilities by monitoring and assessing the contributions of Member States with regard to capabilities (Protocol 10, Article 3). It was also entrusted with the task to identify and implement measures required to strengthen the industrial and technological base of the defence sector, identifying the required European capabilities and armaments policy (Article 42).

Many claim that the edification of a European strategic approach requires a better definition of strategic choice, purpose and scope. Nonetheless, a EU strategic approach is already emerging, when security challenges lead to decisions with implications in the security field; procedures of consultation on security and defence are institutionalised and security tasks are conducted. All this is more than a formalization of political consensus. It derives from shared beliefs about security goals, means and ends. The limitations to the operationalization of CSDP, especially on occasions of international crisis, are more likely to depend from European governments domestic constraints than to the inability of the EU to deliver as a security provider. In situations of international instability, where military alliances and great powers are unwelcomed or unsuitable, the EU may prove to be the better security partner due to its self-portrayed image as a normative and benign security actor. The CSDP is not a device to counter-weight classical security dilemmas, but a policy to address, prevent and manage broader security problems, complementing and filling important security gaps that other security organizations are unable to meet, in particularly in the domain of crisis and conflict prevention and post-conflict management.

## Conclusions

The article discussed traditional and new approaches to strategic culture having considered the various units and levels of analyses and the extent to which they are helpful to explain a EU strategic approach to international affairs. Established views on strategic culture are based on states' bureaucracies as the enablers of strategy; on military threat as an essential condition for strategies to emerge; on military superiority, bargain and warfare as the ends of strategies and military resources as the best mean to accomplish them. These elements proved to fit poorly to European security. The EU does not share a strategic culture in the classical sense, given its value and normative approach to security, its wide-ranging way to address security problem-solving and its complex set of external relations binding

the field of security with those of governance and development. European security culture emerges from a security regime where stability is a normative goal and international cooperation the main instrument to accomplish it. We overcame the difficulties inherent to classical notions of strategic culture by analysing how political will is transformed into security policy instruments and actions. We sought to solve the weak relation found in the literature between security culture based on principles and security practices, and strategic approach pertaining to policy action and instruments. The article connected security perceived as a condition necessary to stability, to strategy as the way to perpetuate or restore security in a situation of contending interests. This distinction was then applied to the analysis of CSDP, respectively from the point of view of implementation (institutionalization of policy goals, policies and processes) and operationalization (presence of policy instruments enabling security action).

The EU strategic culture results from patterns of differentiation that, although consistent with in-group representations are not necessarily structured around the notions of enmity, military superiority or strategic gain. In classical views, states' administrations have the monopoly of strategic culture, being formal alliances responsible for its operationalization. This reflects conceptualisations of security and strategy that may shape the subjective perceptions of national security and defence administrations, but that offer little explanation about the EU emergent security culture and strategic approach, as depicted in the ESS and assessed by the Implementation Report. The CSDP, despite being intergovernmental, is implemented and operationalized with the intervention of various policy actors, crossing policy issues and policy domains. The EU security culture is comprehensive in scope, incorporating the levels of security, governance and development, with a strong focus on institutional multilateralism. Its inclusive strategic approach induces cooperation rather than rivalry and competition. The EU emergent security culture departs from attempts to universalize a demo-liberal value-base system (democracy, rule of law, human rights and international law). This means that the conduct underpinning the EU security culture is not strictly related to the interests of Member States' administrations and EU organs and representatives, but drawn from international norms and principles, under the auspices of the United Nations Charter.

The article asserts that the implementation of CSDP comprehends diverse preferences of Member States, European institutions and communities of security and defence experts. A number of shared understandings among Member States can be identified concerning the principles that guide the EU's international action (democracy, human rights, good governance and international law) shaping its

security practices (multilateralism, preventive action, ownership and post conflict management). The articulation between implementation of European security and security culture will be stronger, as security challenges increase interdependence among Member States and external conditions require further institutionalization of EU policies. This will contribute to the hybridization of security cultures and strategic focuses among EU policy actors and Member States.

The development of a EU strategic approach, namely through CSDP, has less to do with a military advantageous dimension of EU security than with a preventive and global outlook towards actual or potential security challenges. The EU strategic focus will comprehend, but evolve beyond the use of military force. This approach is attained by promoting regional and international cooperation, by inducing effective and legitimate ownership of security problem-solving and by actively engaging, if and when required, with military means.

The response to security problems will be less guided by Member States' strategic outlooks, than by how much external threats and domestic conditions will demand for better multilateral solutions. The development of EU security will not progress as integration deepens, but rather as interdependent security among states narrows. The prioritisation of strategic goals will be conditioned by the future developments of a EU's strategic culture and strategic approach, intended to tone down negative representations of Other. This occurs at a time when Member States, especially those who are major contributors to European security (UK, France, Germany and The Netherlands), are adopting public discourses and policy measures in the domain of national security, emigration and counter-terrorism that may hamper the perceptions of a benign and normative EU. Further research is necessary on the CSDP transformational global project (as commonly addressed in the context of foreign and security policy) and the more territorial and regulated dimension of the Union's internal security dimension, in order to evaluate how the course of these two policy dimensions will affect the EU's strategic approach to international affairs.

The articles suggests that the institutionalization of instruments like Enhanced Cooperation and PSC by placing a higher level of functional demand on participant states are likely to improve consistency, enhance performance and reduce the costs of international missions. A fully fledged CSDP will claim for internal reforms of national defence administrations, better coordination between the military and civilian dimensions of security and improved cooperation with other security organizations, if a balance between cost-efficiency is to be achieved.

Further developments of European security and a better definition of its strategic focus will depend on various steps. First, the agreement on a method of European

strategic review based on successful security practices drawn from lessons learnt. Second, the security, governance and development dimensions of the EU external relations will require a better and mutually reinforcing coordination among EU institutions and Member States administrations. Third, adjust the EU policies and instruments to what the Union does better based on wide-ranging resources and broad expertise, in particular in preventive crisis management and post-conflict resolution, strengthening its comparative advantage as compared to other security organizations. Fourth, the EU should provide the security goods, which states individually are no longer able to deliver and complementing or taking the lead, where other international security organizations are unable or unwilling to intervene.

The future of European security depends on well-defined policy goals, strategies and stronger capabilities, but also on how national security and defence administrations will perceive the advantages of European security. The current budget constraints and the general climate of ontological insecurity pose challenges to the development of structures of security governance, in Europe and in the transatlantic context. In the absence of security organizations, states will be unwilling on their own to allocate scarce resources to respond to security challenges and threats. In their presence, they face the choice to balance their economies and justify cuts in public spending, while fulfilling the financial and material demands of common and collective security. This situation will press the EU for a more efficient implementation and operationalization of CSDP guided by tangible goals, preventive strategies and selective security tasks, notably crisis and conflict prevention, state reconstruction and development. A consensus on the EU's future security tasks is likely to be more relevant than a perfectly harmonized strategic culture, born out of complex hybridization of Member States security cultures.

## References

- A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group* (2007), Madrid, 8<sup>th</sup> November.
- Adler, Emanuel and Michael Barnett, Eds., (1998), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel (2008) 'The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformations', *European Journal of International Relations*, 14, 2; pp. 195-230.

- Anderson, Stephanie and Seitz, Thomas R. (2006) 'European Security and Defense Policy Demystified - Nation Building and Identity in the European Union', *Armed Forces & Society*, 33, 1; pp. 24-42.
- Bailes, Alyson J.K. (2005) *The European Security Strategy-An Evolutionary History*, SIPRI, Policy Paper n°10.
- Baumann, Andrea (2009) *Constructive Friction or Petty Turf Wars? Organisational Resistance to the Integration of Defence, Diplomacy and Development*, Paper presented at the European Security and Defence Forum, Chatham House, 11 November.
- Behnke, Andreas (2000) 'The Message and The Messenger? Reflections of the Role of Security Experts and the Securitization of Political Issues', *Cooperation and Conflict*, 35,1; pp. 89-105.
- Biscop, Sven and Jo Coelmont (2010) *A Strategy for CSDP Europe's Ambitions as a Global Security Provider*, Egmont Paper 37, Brussels: Academia Press.
- Biscop, Sven (2004) 'Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action', *European Foreign Affairs Review*, 9, 9; pp. 509-527.
- \_\_\_\_\_ (2004a) 'Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration', *European Foreign Affairs Review*, 13; pp. 431-448.
- \_\_\_\_\_ (2007) *The ABC of European Union Strategy: Ambition, Benchmark, Culture*, Egmont Paper 16, Brussels: Academia Press.
- \_\_\_\_\_ (2008) "Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration", *European Foreign Affairs Review*, 13, 4; pp. 431-448.
- \_\_\_\_\_ (2009) 'Odd Couple or Dynamic Duo? The EU and Strategy in Times of Crisis', *European Foreign Affairs Review*, 14, 3; pp. 367-384.
- \_\_\_\_\_ (2009a) *The Value of Power, The Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*, Egmont Paper 33, Brussels: Academia Press.
- Bono, Giovanna (2004) 'The EU's Military Doctrine: An Assessment', *International Peacekeeping*, 11, 3; pp. 439-456.
- Booth, Ken (1990) 'The Concept of Strategic Culture Affirmed', in Jacobsen, C.G. (ed.) *Strategic Power: USA/USSR* (New York: St. Martin's Press) pp.121-128 as quoted by Sondhaus (2006), p. 5.
- \_\_\_\_\_ (1994) 'Strategy' in A.J.R. Groom and Margot Light (Eds.) *Contemporary International Relations: A Guide to Theory* (London and New York: Pinter), pp. 109-127.
-

- Brooks, Stephen G. & William C. Wohlforth (2005) "Hard Times for Soft Balancing", *International Security*, 30,1, pp. 72-108.
- Bull, Hedley (1968) 'Strategic Studies and Its Critics', *World Politics*, 20, 4; pp. 593-605.
- Buzan, Barry et al. (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder, Colorado).
- Cornish, Paul and Edwards, Geoffrey (2001) 'Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture', *International Affairs*, 77, 3; pp. 587-603.
- \_\_\_\_\_ (2005) 'The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report'. *International Affairs*, 81, 4; pp. 801-820.
- CSDP Handbook (2010) *Project Europe 2030 – Challenges and Opportunities*, 17 June 2010, available at < [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp\\_handbook\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf) >
- Council (2004) *Draft EU Paper for Submission to the High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, (9165/04), 11 May.
- Council (2007) *Presidency Report to the European Council on EU Activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, (11013/07), Brussels, 19 June.
- Council (2008) 'The European Consensus on Humanitarian Aid', *Official Journal of the European Communities* (C 25/1), 30 January.
- Council (2010) (5842/2/10) *Draft Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model*, Brussels, 23 February.
- Council (2010a) *Council Conclusions on CSDP*, Luxembourg, 26 April.
- Council Decision (2001/78/CFSP) 'Setting up The Political and Security Committee', *Official Journal of the European Communities* (L 27/1), 30 January.
- Council Decision (2001/79/CFSPa) 'Setting the Military Committee of the European Union', *Official Journal of the European Communities* (L27/4), 30 January.
- Council Decision (2005/395/CFSP) 'Establishment of the Military Staff', *Official Journal of the European Communities* (L 132/17), 26 May.
- Desch, Michael (1998) 'Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies', *International Security*, 23, 1; pp. 141-170.
- Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council, *Official Journal of the European Union* (L216/76) 20 August.

- Duffield, John S. *et al.* (1999) 'Isms and Schism: Culturalism versus Realism in Security Studies', *International Security*, 24, 1; pp. 156-180.
- EU Code of Conduct on Arms Exports (1998) available at  
<[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf)>
- EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), December 2006 <[http://www.epllo.org/documents/EU\\_Joint\\_concept\\_DDR.pdf](http://www.epllo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf)>
- European Commission (2006), *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, COM (2006) 253 Final, Brussels, 24 May.
- European Council (2003) *A Secure Europe in a Better World- European Security Strategy*, Brussels, 12 December.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Presidency Conclusions*, Brussels, 16-17 December.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Report on Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11-12 December.
- Everts, Steven (2003) *Why the EU Needs a Security Strategy*, Briefing Note, London, Centre for European Reform.
- \_\_\_\_\_ (2004) 'Two Cheers for the EU's New Strategy: Soft Power and Hard Power', *Oxford Journal on Good Governance*, 1, 1; pp. 39-60.
- Finnemore, Martha (1996) 'Constructing Norms of Humanitarian Intervention' in Peter Katzentsein (Ed.) *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press), pp. 153-185.
- Freedman, Lawrence (2004) 'Can the EU Develop an Effective Military Doctrine' in Steven Everts *et al.* (Eds) *A European Way of War*, London, Centre for European Reform, pp. 13-26.
- \_\_\_\_\_ (2006) 'Networks, Culture and Narratives', *Adelphi Papers*, 45, 379; pp. 11-26.
- Gehring, Thomas and Sebastian Oberthür (2009) 'The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions', *European Journal of International Relations*, 15,1; pp. 125-156.
- Gnesotto, Nicole (2009) 'The Need for a More Strategic EU' in *What Ambitions for European Defence 2020. Comprehensive Capability Development Process*, ISS Report, Paris, available at < <http://www.eda.europa.eu>>
- Gray, Colin (1999) 'Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back', *Review of International Studies*, 25, 1; pp.49-69.
- \_\_\_\_\_ (2007) 'Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture', *Comparative Strategy*, 26, 1; pp. 1-20.
-

- Groom, A.J.R. (1988) 'Paradigms in Conflict: The Strategist, The Conflict Researcher and the Peace Researcher', *Review of International Studies*, 14, 2; pp. 97-115.
- Haden, Tom (Ed.) (2009) *A Responsibility to Assist – Human Rights Policy and Practice in European Union Crisis Management Operations* (Oxford: Hart Publishing).
- Howorth, Jolyon (2007) *Security and Defence Policy in the European Union* (Houndmills and New York: Palgrave).
- \_\_\_\_\_ (2009) 'Implementing a Strategy' in *What Ambitions for European Defence 2020. Comprehensive Capability Development Process*, ISS Report, Paris, available at < <http://www.eda.europa.eu>>
- \_\_\_\_\_ (2010) 'The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?', *JCMS*, 48, 3; pp. 455-474.
- Hyde-Price, Adrian (2004) 'European Security, Strategic Culture and The Use of Force', *European Security*, 13, 4; pp. 323-343.
- \_\_\_\_\_ (2006) 'Normative Power Europe: A Realist Critique', *Journal of European Public Policy*, 13, 2; pp. 217-234.
- Institute of Security Studies (2008) *Strengthening ESDP: The EU's Approach to International Security*, ISS Report, Helsinki 18-19 September.
- \_\_\_\_\_ (2008a) *The EU and Global Governance: Rules, Power and Priorities*, ISS Report, Rome 5-6 June.
- \_\_\_\_\_ (2008b) *Which Strategy for the European Union's Security Interests*, ISS Report, Helsinki 18-23 October.
- Johnston, Alastair Ian (1995) 'Thinking About Strategic Culture', *International Security*, 19, 4; pp. 32-64.
- Kagan, Robert (2002) "Power and Weakness", *Policy Review*, June/July n°113, available at < [http://www.policyreview.org/JUN02/kagan\\_print.html](http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html)>
- Kavalski, Emilian (2008) 'The Complexity of Global Security Governance: An Analytical Overview', *Global Security*, 22, 4; pp. 421-443.
- Keohane, Robert (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World* (London and New York: Routledge).
- Kier, Elizabeth (1995) 'Culture and Military Doctrine: France Between the Wars', *International Security*, 19, 4; pp. 65-93.
- Kirchner, Emil (2006) 'The Challenges of European Union Security Governance', *JCMS*, 44, 5; pp. 947-968.
- Klein, Y. (1991) 'A Theory of Strategic Culture', *Comparative Strategy*, 10; pp. 3-23, as quoted by Sondhaus 2006, p.5.

- Krahmann, Elke (2003) 'Conceptualising Security Governance', *Cooperation and Conflict*, 38, 1; pp. 5-26.
- Krause, Keith (1999) 'Cross Cultural Dimensions of Multilateral Non-Proliferation and Arms Control Dialogues: An Overview' in Keith R. Krause (Ed.) *Culture and Security: Multilateralism, Arms Control and Security Building* (London: Frank Cass)
- Lantis, Jeffrey (2002) 'Strategic Culture and National Security Policy', *International Review Studies*, 41, 3; pp. 87-113.
- \_\_\_\_\_ (2005) 'Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism', *Strategic Insights*, IV, 10; pp. 1-16.
- Lepgold, Joseph and Alan C. Lamborn (2001) 'Locating Bridges: Connecting Research Agendas on Cognition and Strategic Choice', *International Review Studies*, 3, 3; pp. 3-29.
- Legro, Joseph (1996) 'Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step', *The American Political Science Review*, 90, 1; pp. 118-137.
- Lindley-French, Julian *et al.* (2010) *Operationalizing the Comprehensive Approach*, Programme Paper: ISP PP 2010/01, London, Chatham House.
- Lindley-French, Julian and Franco Algeri (2005) *Why the World Needs a Strong Europe and Europe needs to be Strong. Ten Messages to the European Council*, Bertelsmann Stiftung and Bertelsmann Group for Policy Research at the Centre for Applied Policy Research, Munich.
- Treaty of Lisbon (2007), *Official Journal of the European Union*, (2008/ C115/01), 9 May.
- Margaras, Vasilis (2009) *Working Together, Thinking Differently*, Paper presented at The Centre for European Policy Studies, Brussels.
- \_\_\_\_\_ (2010) *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge*, CEPS Working Paper, N°28/June 2010.
- Martin, Mary (2007) *Human Security: Does Normative Power Europe Need a New Strategic Narrative?*, Conference Paper Presented at the European Union Studies Association Conference, 17 May 2007, Montreal.
- Martinsen, Per M. (2003) *The European Security and Defence Policy (ESDP)- A Strategic Culture in the Making?* Conference Paper, ECPR Conference, Marburg, 18-21 September.
- McDonald, Matt (2008) 'Securitization and The Construction of Security', *European Journal of International Relations*, 14, 4; pp. 563-587.

- Merlingen, Michael (2007) 'Everything is Dangerous: A Critique of Normative Power Europe', *Security Dialogue*, 38, 4; pp.435-453.
- Meyer, Christopher (2004) *Theorising European Strategic Culture Between Convergence and the Persistence of National Diversity*, CEPS Working Document, N° 204/ /June 2004
- \_\_\_\_\_ (2005) 'Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms', *European Journal of International Relations*, 11, 4; pp. 523-549.
- \_\_\_\_\_ (2006) *The Quest for European Strategic Culture* (Houndmills: MacMillan Palgrave).
- Nunes, Isabel Ferreira (2011) (forthcoming) 'Civilian, Normative and Ethical Power Europe': Role Claims and EU Discourses' *European Foreign Affairs Revue*, 16, 1.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Multilevel Role Prescriptions-Portugal, NATO and the CFSP* (Enschede: Ipskamp)
- Nye, Joseph (2004) *Soft Power*, (New York: Public Affairs)
- Oest, Kaisa Ji Noe (2007) *The End of Alliance Theory*, WP 2007/ 03, Institute for Statskundskab Arbejdspapir, Copenhagen.
- Pape, Robert A. (2005), "Soft Balancing against the United States", *International Security*, 30, 1; pp. 7-45.
- Quille, Gerrard (2004) 'The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interest', *International Peacekeeping*, 11, 3, pp. 422-438.
- Radaelli, Claudio and Karl O'Connor (2009)'How Bureaucratic elites imagine Europe: Towards Convergence of Governance Beliefs', *Journal of European Public Policy*, 16, 7; pp. 971-989.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005) 'What's the Use of It?:Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force', *Cooperation and Conflict*, 40, 1, pp. 67-89.
- Reh, Christine (2009) 'The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?', *JCMS*, 47, 3, pp. 625-650.
- Rogers, James (2009) 'From Civilian to Global Power:Explicationg the European Union's Grand Strategy Through the Articulations of Discourse Theory', *JCMS*, 47, 4; pp. 831-862.
- Rosen, Stephen Peter (1995) 'Military Effectiveness why Society Matters', *International Security*, 19, 4; pp. 5-31.
- Rynning, Sten (2003) 'The European Union: Towards a Strategic Culture', *Security Dialogue*, 34, 4; pp. 479-496.

- Shapiro, Jeremy and Nick Witney (2009) *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, London: European Council on Foreign Relations.
- Smith, Michael (2004), 'Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation', *European Journal of International Relations*, 10, 1; pp. 95-136.
- \_\_\_\_\_ (2006) 'Comment: Crossroads or Cul-de-Sac? Reassessing European Foreign Policy', *Journal of European Public Policy*, 13, 2; pp. 322-327.
- \_\_\_\_\_ (2007) 'The European Union and International Order: European and Global Dimensions', *European Foreign Affairs Review*, 12, 4; pp. 437-456.
- Smith, Michael E. (2007) *The Accidental Strategist: Military Power, Grand Strategy, and the EU's Changing Global Role*, Discussion paper for the EU Studies Association Conference, Montreal, May 2007; pp. 1- 22.
- Snyder, Jack L. (1977) *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, RAND Report R-2154-AF, RAND: Santa Monica.
- \_\_\_\_\_ (1990) 'The Concept of Strategic Culture: Caveat Emptor', C.G. Jacobsen (Ed.) *Strategic Power: USA/USSR* (New York: St. Martin's Press) pp. 3-9, as quoted by Sondhaus 2006, p. 4.
- Sondhaus, Lawrence (2006) *Strategic Culture and Ways of War* (London; New York: Routledge).
- Staden, Alfred van et al. (2000) *Towards a European Strategic Concept* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael).
- The Guardian*, 20 July 2010.
- Toje, Asle (2005) 'Introduction: The EU Strategic Culture', *Oxford Journal on Good Governance*, 2, 1; pp. 9-15.
- \_\_\_\_\_ (2009) 'Strategic Culture as an Analytical Tool History, Capabilities, Geopolitics and Values: The EU Example', *Strategic Culture and Security Sector Reform*, N°14, July-September.
- Toje, Alse (2010) 'The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets', *European Foreign Affairs Review*, 15, 2; pp.171-190.
- Torreblanca, José I. (2001), 'Ideas, preferences and institutions: explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy' *ARENA Working Papers*, WP01/26.
- Venesson, Pascal (2010) 'Competing Visions for the European Union Grand Strategy', *European Foreign Affairs Review*, 15, 1; pp. 57-75.
- Walt, Stephen (1990) *The Origins of Alliances* (New York: Cornell University Press)
-

- \_\_\_\_\_ (1991) 'The Renaissance of Strategic Studies', *International Studies Quarterly*, 35, 2; pp. 211-239.
- Webber, Mark *et al.* (2004) 'The Governance of European Security', *Review of International Studies*, 30, 1; pp. 3-26.
- Weizsäcker, Carl-Friedrich (1969) 'The Ethical Problem of Modern Strategy', *Adelphi Series*, 9, 55; pp. 1-10.
- Williams, Michael (1996) 'Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods', *Mershon International Studies Review*, 40; pp. 229-254.
- Williams, Michael C. (1997) 'The Institutions of Security Elements of a Theory of Security Organizations', *Cooperation and Conflict*, 32, 3; pp. 287-307.
- Witney, Nick (2008) *Re-energising Europe's Security and Defence Policy* (London: European Council on Foreign Relations).
- Youngs, Richard (2004) 'Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity', *JCMS*, 42, 2; pp. 415-435.

# Como Aprofundar a Legitimidade Democrática da Europa da Defesa\*

Manuel Correia de Jesus

*Deputado do Grupo Parlamentar do PSD e membro da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional*

---

\* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal* e no painel *A dimensão parlamentar da PCSD – como aprofundar a legitimidade da Europa da Defesa*.



## A Dimensão Parlamentar da PCSD

Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, a Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Europeus, tem direito de acompanhamento, apreciação e pronúncia em tudo quanto diga respeito ao processo de construção europeia, nomeadamente quando estiverem pendentes de decisão em órgãos da União Europeia matérias que recaiam na esfera da competência legislativa reservada da Assembleia da República ou esteja em causa a observância do princípio da subsidiariedade. O mesmo decorre do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 anexo ao Tratado de Lisboa e regulamentação subsequente.

Ora, dado o carácter intergovernamental da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), fica de fora um dos aspectos mais importantes deste regime, que é o poder de o Parlamento nacional reagir contra a violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O papel do parlamento nacional restringe-se, assim, a um mero direito de audição, que se concretiza na emissão de pareceres sem qualquer poder vinculativo. Neste aspecto, o Parlamento português é o campeão dos pareceres. Porém, este título não passa de um mero dado estatístico, a que não corresponde nada de substantivo.

Aqui, o importante seria saber até que ponto os pareceres do Parlamento português influenciaram a actividade normativa ou governativa da União Europeia.

Os pareceres emitidos pelo nosso Parlamento são, em regra, meramente descritivos, limitando-se a um enunciado das matérias ou questões em apreço, sem qualquer tipo de crítica ou formulação de recomendações aos órgãos comunitários.

É também exíguo ou nulo o grau de participação dos deputados na discussão dos projectos de pareceres, que são, em regra, aprovados por unanimidade e dão lugar a elogios, aliás justos, ao deputado relator e aos serviços de apoio técnico.

A Lei n.º 43/2006 contém ainda um capítulo sobre “selecção, nomeação ou designação de personalidades para cargos na União Europeia”. A lei obriga o Governo a enviar à Assembleia da República os nomes e *curricula* das personalidades a nomear para cargos nas instituições da União Europeia, devendo a Comissão de Assuntos Europeus proceder à sua audição e à apreciação dos respectivos *curricula* (cf. artigo 10.º). O diploma distingue cargos de natureza não jurisdicional de cargos de natureza jurisdicional.

Não havendo em Portugal tradição parlamentar neste tipo de escrutínio, ao contrário do que acontece, por exemplo, no Senado dos Estados Unidos da América, tais audições não passam de uma simples formalidade, havendo casos em que a sua duração não ultrapassa os cinco ou dez minutos.

A lei do acompanhamento do envolvimento das FND (Forças Nacionais Destacadas) é menos ambiciosa e, por isso, mais eficaz.

A Comissão da Assuntos Europeus (CAE) desempenha um papel fulcral no acompanhamento e apreciação de tudo quanto respeita ao processo de construção europeia. Mas, a meu ver, há uma subversão metodológica no funcionamento da nossa CAE: os seus membros colocam-se, normalmente, numa postura eurocêntrica, que os leva a analisar as questões mais como funcionários da Comunidade do que como representantes do Povo Português e defensores dos interesses de Portugal.

Depois, os deputados “europeístas”, isto é, aqueles que dominam a terminologia e a retórica burocrática de Bruxelas, usam entre si uma linguagem esotérica e elitista, inacessível e desinteressante para os demais membros da CAE. O simulacro de debate desenvolve-se entre eles, com sorrisos e cumplicidades “académicas”, a que os demais assistem, com enfado e desatenção.

O modo como decorriam os trabalhos da CAE fazia-me lembrar a corte bizantina do tempo do Imperador Justiniano I onde, de par com a compilação das leis romanas, se discutia o sexo dos anjos.

Hoje, na opinião de alguns dos seus membros, a CAE limita-se a ser uma plataforma giratória de papéis: a Comissão recebe papéis, distribui papéis e recolhe papéis.

Passando agora para o nível do Plenário da Assembleia da República – que raramente se ocupa das questões europeias –, o debate europeu é monopólio de meia dúzia de iluminados, quedando-se a maioria dos deputados à margem dele.

Se é esta a realidade parlamentar, se é esta a situação dos deputados, que dizer dos cidadãos em geral?

Ora, o que se passa com a generalidade das questões europeias, acentua-se quando chegamos ao domínio da política de segurança e defesa. Aí o distanciamento entre a “nomenclatura e o povo” é abissal. É-o ao nível dos Estados membros; é-o também ao nível da União Europeia.

Assim, sobre a dimensão parlamentar da PCSD, a conclusão é a de que, apesar das normas internas e do próprio Tratado de Lisboa, a intervenção dos parlamentos nacionais não passa de um ritual, que cumpre prazos, que descreve e resume o que consta dos documentos emanados dos órgãos comunitários, que enriquece estatísticas, mas cuja influência ao nível das decisões ou do controlo da actuação desses mesmos órgãos é praticamente nula.

Ante este enquadramento o que fazer para aprofundar a legitimidade democrática da Europa da Defesa? Por outras palavras: como substantivar a dimensão parlamentar da PCSD? Como tornar os cidadãos sujeitos activos da Europa da Defesa?

Analiseemos a questão no plano europeu e, depois, no plano interno.

No plano europeu, a primeira grande tarefa que se põe é a da adopção de uma estratégia de segurança europeia, coerente e eficaz. A União precisa de ter o seu conceito estratégico, tal como acontece com a NATO, que trabalha há anos no seu novo conceito. A estratégia tem de ser clara e mobilizadora. Tem de ser querida pelos europeus, que devem sentir-se predispostos para a levar à prática, disponibilizando os meios humanos e materiais para tal necessários.

Se é verdade que os europeus partilham interesses de segurança e se encontram sujeitos aos mesmos riscos e ameaças, sobretudo depois que o terrorismo atingiu gravemente alguns países, falta-lhes o patriotismo, sem o qual me parece muito difícil, senão impossível, conceber uma estratégia de segurança e defesa mobilizadora e eficaz. Ao nível das cúpulas, também tem faltado a imprescindível liderança. Aliás, penso ser aí que reside a principal diferença entre a realidade europeia e o que se passa nos Estados Unidos da América. Quem se sacrifica, quem luta, quem dá a vida pela bandeira da União? Quem declara a guerra, quem faz a paz? Estes dois pontos, para mim e penso que para a generalidade dos presentes, são *conditio sine qua non* de qualquer política de segurança e defesa.

Como já referi, não basta querer. É preciso querer, poder e fazer. Como definir e concretizar uma PCSD num momento de grave crise económica e financeira de dimensão global? Como compatibilizar as exigências de mais capacidades e meios, que uma tal política implica, com o PEC (Plano de Estabilidade e Crescimento) e com o cada vez mais oneroso modelo social europeu? Como compatibilizar tudo isso com as opções de certos governos que privilegiam a distribuição e negligenciam a criação de riqueza, de que a segurança e a defesa são um pressuposto essencial?

A definição de uma estratégia coerente e de fácil apreensão pelos cidadãos supõe, ainda, o abandono da actual casuística da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Até agora, a actuação da União Europeia tem sido pontual, atomística e reactiva.

Também é muito importante para os cidadãos a afirmação hoje assumida de que a PCSD envolve meios civis e militares, revestindo-se do maior interesse para as populações as chamadas capacidades de duplo uso, que humanizam e “civilizam” os equipamentos tradicionalmente afectos apenas a fins militares. Veja-se o impacto social da actuação da Força Aérea Portuguesa na Região Autónoma dos Açores no transporte de doentes entre ilhas e a intervenção heróica e decisiva dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas quando da catástrofe natural que se abateu sobre a Região Autónoma da Madeira no dia 20 de Fevereiro de 2010.

Uma PCSD para ser aceite pelos cidadãos europeus tem de ser transparente e igualitária (ou equitativa). Transparente no sentido em que não pode haver dúvidas sobre os reais objectivos da PCSD. A actuação dos órgãos comunitários competentes,

da Agência Europeia de Defesa e a ideia das cooperações estruturadas permanentes não podem servir de capa ao prosseguimento de interesses particulares de certos Estados ou de certas empresas ligadas à segurança e defesa.

Deve ser igualitária (ou equitativa), na medida em que não pode traduzir-se numa Europa da Defesa a duas velocidades, nem servir de veículo a projectos hegemónicos de um ou mais Estados membros.

A PCSD tem de ser, pois, muito clara quanto aos seus fundamentos, métodos e objectivos. Os cidadãos têm de perceber que a PCSD não é uma simples duplicação da NATO. Que estas duas Organizações antes se complementam no quadro de parcerias adequadas. Só assim se criará a relação de confiança que é substracto da legitimação democrática.

Por fim, a extinção da União Europeia Ocidental (UEO), que tem sido até agora o fórum privilegiado de debate das questões respeitantes à PESP, deixa um vazio que, a meu ver, terá de ser colmatado pela criação de uma instância que agrupe representantes das comissões de defesa de todos os Estados membros. Essa instância deverá ser independente da *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (COSAC) e organizada de modo a dar permanência e estabilidade à sua acção. Desta maneira, o papel dos parlamentos nacionais ganhará em coordenação e substância.

No plano interno, quer ao nível da legislação ordinária, quer ao nível da Constituição da República, o ordenamento jurídico português contém o quadro legal, ou super-estrutural, adequado para se aprofundar a legitimidade democrática da Europa da Defesa.

A Constituição inclui na competência política da Assembleia da República o poder de pronúncia sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia (cf. artigo 161.º, alínea n)) e, na competência quanto a outros órgãos, o poder de acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia (cf. artigo 163.º, alínea f)).

Como é sabido, a Assembleia da República tem, na actual legislatura, poderes de revisão constitucional. Não prevejo que o quadro actualmente existente venha a ser ampliado. E isto porque os partidos que compõem o chamado “arco constitucional”, o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD), são também partidos de poder, que se alternam na governação do país. Ora, a orientação dos grandes partidos (e também do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), que já participou em vários governos), expressa em diversas circunstâncias, é a de não ampliarem os poderes do parlamento em matéria de segurança e defesa, por entenderem que, neste domínio, os poderes do parlamento, se excessivos, podem embaraçar a actividade governativa. Só os partidos da franja esquerda é

que pretendem ver aumentados os poderes de fiscalização e controlo do parlamento, mas os seus projectos, mal são apresentados, têm já o seu destino traçado: serem rejeitados. Daí que não seja previsível qualquer alteração a este respeito, quer na Constituição, quer na legislação ordinária.

Entendo que nesta matéria devem buscar-se soluções de equilíbrio que, por um lado, salvaguardem o papel de monitorização, fiscalização o controlo do parlamento e, por outro lado, não ponham em causa a eficácia decisória ou de actuação do governo ou da própria União Europeia. De facto, os maiores partidos têm considerado um risco demasiado elevado fazer depender exclusivamente da vontade dos parlamentares a tomada de decisões em matéria de segurança e defesa.

O que se espera, e é possível, é que a Assembleia da República melhore a sua prestação neste domínio. Também não é de excluir alguma evolução no futuro, tendo em conta o que vem sendo consagrado nos sistemas jurídicos de países como a Espanha, França, Alemanha, Dinamarca, em relação aos poderes dos parlamentos, sobretudo no que toca ao envolvimento de contingentes de militares em missões no estrangeiro e controlo orçamental dos gastos com tais missões.

A meu ver, a questão da legitimidade democrática no âmbito das políticas de segurança e defesa não pode ser devidamente abordada sem termos presente a natureza, especificidade e complexidade das questões de defesa.

Partindo desta premissa, eu entendo que, para o público em geral, o reforço da legitimidade democrática passa fundamentalmente pelo esclarecimento dos cidadãos, por aquilo a que eu prefiro chamar “educação para a defesa e segurança”, v.g. Dia da Defesa Nacional. Aqui, às famílias, às escolas e aos órgãos de informação cabe o principal papel. É uma questão de educação cívica. Um requisito de cidadania. Realço, ainda, a este respeito, o papel que cabe aos partidos políticos na sua actividade diária e, em especial, quando concorrem a eleições. Nos respectivos programas eleitorais e no discurso dos candidatos, devem ser claramente referidas as principais orientações de política de segurança e defesa, que serão postas em prática se o respectivo partido vier a constituir governo.

Do ponto de vista da concepção e condução das políticas de segurança e defesa, da reflexão doutrinária e estratégica, continuará reservado às universidades, institutos e gabinetes de estudos (incluindo os dos partidos políticos) um trabalho que não poderá deixar de ser elitista e confinado a um reduzido número de pessoas. Os resultados desse estudo e reflexão devem destinar-se não apenas às instâncias governamentais e comunitárias ligadas à defesa, mas também a criar nas elites e nos dirigentes uma verdadeira cultura de defesa, para não acontecer que altos responsáveis civis e até militares ponham em causa, por exemplo, a necessidade estratégica de o nosso sistema de forças manter a sua capacidade submarina.

Em conclusão, e relacionando a legitimidade democrática da Europa da Defesa com as diferentes formas de democracia, teríamos o seguinte quadro:

1. A legitimidade democrática das políticas de segurança e defesa e o seu reforço concretizam-se, fundamentalmente, através da democracia representativa, isto é, dos parlamentos em que os cidadãos se encontram representados.
2. Salvo em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, não vislumbro, neste domínio, qualquer hipótese de recurso à democracia directa ou referendária, já que me parece impensável que, por exemplo, a declaração de guerra seja precedida de uma consulta popular.
3. Quanto à democracia participativa, penso que lhe caberá apenas um papel meramente residual (ou lírico).

Termino, pois, com esta convicção: a legitimidade democrática da Europa da Defesa advém mais do conhecimento do que da participação.

# A Cooperação Estruturada Permanente: Desafios e Opções para Portugal\*

Luís Faro Ramos

*Director-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional*

---

\* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, a 18 de Junho de 2010, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal*.



Antes de me debruçar especificamente sobre o tema a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) e os decorrentes desafios e opções para Portugal, gostaria de o enquadrar e salientar algumas premissas a ter em conta na nossa reflexão.

O Tratado de Lisboa recupera as inovações introduzidas pelo Tratado Constitucional, incluindo a reforma das instituições, o fim da estrutura de pilares, a atribuição de personalidade jurídica à União, uma maior coerência a nível externo, a possibilidade de aprofundar a cooperação entre Estados membros no domínio da defesa e o propósito de desenvolvimento das capacidades europeias.

Para além de consagrar o que já vinha sendo feito na área da Política Europeia de Segurança Comum (PESC)/Política Europeia de Segurança e Defesa (PEDS), o Tratado de Lisboa estipula importantes inovações também em matéria de segurança e defesa:

1. A alteração da designação de Política Europeia (PEDS) para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD);
2. A introdução da cláusula de auxílio e assistência mútua, em caso de agressão armada, e da cláusula de solidariedade;
3. O alargamento do leque de missões nas quais a União pode utilizar meios civis e militares; e
4. A introdução dos mecanismos de Cooperação Reforçada (CR) e Cooperação Estruturada Permanente (CEP) em matéria de defesa.

De todas estas inovações, a CEP é a mais debatida por ser também a que levanta maiores apreensões em termos da coesão europeia.

Embora algumas iniciativas anteriores, como sejam a Frota Europeia de Transporte Aéreo (EATF) ou a Iniciativa Europeia de Interoperabilidade Aeronaval - conduzindo à primeira frota naval estratégica da UE - lançadas sob as presidências francesa e sueca (2008/2009), configurem, com outra designação, formas de CEP, este mecanismo só é verdadeiramente institucionalizado com o Tratado de Lisboa, com a renomeada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Por isso, antes de mais, é bom ter presente o espírito e a letra do Tratado de Lisboa acerca da CEP. O n.º 6 do artigo 42.º refere que os Estados membros “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados” e que assumam “compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União”.

O artigo 46.º especifica o *modus operandi* institucional: a CEP é um mecanismo aberto a qualquer Estado membro que preencha os critérios e subscreva os compro-

missos em matéria de capacidades militares prevista no Protocolo relativo à CEP, podendo um Estado membro participante vir a retirar-se voluntariamente. Prevê também a possibilidade de um Estado membro poder integrar uma CEP *a posteriori*, bem como a possibilidade de um país participante ser suspenso caso deixe de preencher os critérios ou de satisfazer os seus compromissos – é importante referir que, nestes casos, a decisão é tomada por maioria qualificada entre os Estados membros participantes na CEP, naturalmente, para este efeito não contabilizando o Estado membro visado.

Os objectivos da CEP e os critérios de participação dos Estados membros são definidos no Protocolo relativo à CEP, anexo ao Tratado. O artigo 1.º do Protocolo traduz isto em dois objectivos:

1. Um geral – proceder de “forma mais intensiva” ao desenvolvimento das capacidades de defesa europeias;
2. E outro específico – ser capaz de fornecer um *Battlegroup* “o mais tardar em 2010”.

O artigo 2.º do Protocolo define os critérios de participação que os Estados membros que desejem participar na CEP deverão assumir:

1. Acordar objectivos “relativamente ao nível das despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa”;
2. “Aproximar, na medida do possível, os seus instrumentos de defesa”, harmonizando, colocando em comum os seus meios e capacidades de defesa e, “se for caso disso”, especializando;
3. Tomar “medidas concretas” para reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de colocação das suas forças no terreno, em particular, assumindo “objectivos comuns em matéria de projecção de forças”;
4. Tomar “as medidas necessárias” para colmatar as lacunas constatadas no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades (CDM), “designadamente através de abordagens multinacionais”;
5. Participar, “se for caso disso”, em programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (EDA).

O artigo 3.º do Protocolo afirma que a EDA “contribui para a avaliação regular dos contributos dos Estados membros participantes em matéria de capacidades”.

Por conseguinte, à luz do espírito e da letra do Tratado de Lisboa e do respectivo Protocolo respeitante à CEP, podem retirar-se três ilações principais:

1. O mecanismo CEP não respeita a operações/missões mas, fundamentalmente, ao desenvolvimento de capacidades nacionais e europeias de projectar forças em operações.
2. A CEP vem permitir que os Estados membros que o desejem, possam aprofundar a cooperação em matéria de defesa, no quadro da União e, por outro lado, exige dos Estados membros, para poderem participar, compromissos mais sólidos relacionados com o desenvolvimento de capacidades.
3. A CEP é aberta e inclusiva, ou seja, permite a participação de todos os Estados membros que o desejem.

O quadro conceptual existe. Mas as decisões cruciais estão ainda por tomar e, em última análise, é a definição de critérios mais concretos que enformará a CEP a constituir, os Estados membros participantes e os impactos reais deste mecanismo na Defesa e na integração Europeia.

Tem sido notório, algum cepticismo por parte dos Estados membros na concretização deste mecanismo, com alguns a salientarem que a PESD/PCSD evoluiu bastante nos últimos dez anos, sem recurso à CEP e, utilizá-la pode fomentar mais riscos do que vantagens.

Na verdade, a UE nunca deixou de participar ou lançar missões ou operações nos mais variados teatros por falta de capacidades: em última análise foi a vontade política dos Estados membros que ditou essa participação. E encontra-se actualmente a desempenhar várias operações/missões, algumas puramente militares, outras de natureza civil-militar, e nas quais, de resto, Portugal participa: EU NAVFOR ATALANTA (Somália), EUFOR ALTHEA (Bósnia Herzegovina) EU RSS (Guiné-Bissau), EUTM Somália (Uganda) e EUSEC (Congo). Tudo isto sem CEP.

Para além disso, o Tratado de Lisboa, ao introduzir em matéria de CEP a tomada de decisão no Conselho por maioria qualificada - num domínio tão sensível de cooperação intergovernamental que constava do II Pilar (PESC) da UE, onde as decisões são tomadas por unanimidade - torna possível que um conjunto de Estados mais fortes e mais capazes possam avançar neste domínio, enquanto Estados mais pequenos e/ou com menos capacidades possam ficar excluídos, por que não basta a vontade política para participar, é também indispensável reunir os critérios de participação.

Neste sentido, o mecanismo CEP representa, o maior e mais discutido desafio em matéria de defesa: para uns, este mecanismo potencia o estabelecimento do "Directório" constituído pelos Estados membros mais capacitados, favorecendo a existência de coligações fechadas e elitistas dentro da UE e uma PCSD a duas

ou mais velocidades; outros, porém, consideram que a CEP poderá impulsionar a harmonização intra-UE e a melhoria das capacidades de defesa de todos os Estados membros que tenham efectiva vontade de participar e se disponham a fazer os esforços inerentes, contribuindo este mecanismo para levantar as capacidades europeias e expandir a política de defesa comum.

O grande desafio do mecanismo CEP consiste em conciliar inclusividade e compromisso, exigindo de cada participante esforços adicionais e verificáveis no sentido de melhorar e disponibilizar mais capacidades que possam ser empregues e destacadas ao nível multinacional, tendo aqui a EDA um papel fundamental.

À semelhança do que acontece nas outras áreas da construção europeia, todo o desafio PESD/PCSD é mais problemático no caso de um país como Portugal, pequeno, periférico, de recursos mais limitados e que só simbolicamente afecta a dinâmica da construção europeia. Portugal enfrenta dilemas específicos na PESD/PCSD e a CEP amplifica esses desafios.

Sobre o posicionamento de Portugal, desde que o mecanismo de “cooperação estruturada permanente” foi introduzido no Tratado Constitucional, o governo português manifestou a vontade de participar na sua concretização como expressão do desígnio de se manter na vanguarda da construção da Europa da defesa. Esta opção voltou a ser reafirmada no contexto do Tratado de Lisboa.

Haverá contudo que acompanhar este processo de forma cautelosa e pragmática, assegurando que a inequívoca vontade política tenha efectiva correspondência na prática.

Isto aconselha que participemos desde a primeira hora, activamente, no processo de materialização do quadro conceptual já existente, e num momento posterior que se defina o patamar de capacidades necessário para que o nosso país esteja em condições de participar efectivamente numa cooperação estruturada permanente.

Como pano de fundo, um dado que não existia, ou não estava tão claro quando o Tratado de Lisboa foi negociado: a crise económica internacional, que a todos afecta, e que não aconselha talvez investimentos suplementares na área de aquisição de capacidades de defesa, mas sim atitudes ponderadas na assumpção de novos compromissos.

É talvez por isso que, não obstante as iniciativas tomadas desde a assinatura e entrada em vigor do Tratado de Lisboa – primeiro com a presidência francesa, depois com as iniciativas desenvolvidas pela presidência espanhola (ainda a decorrer), e as expectativas existentes relativamente aos novos desenvolvimentos da presidência belga – que organiza dentro de semanas um seminário sobre CEP – continuam a ser detectadas as mesmas fragilidades, que tornam necessária uma discussão política que ainda não teve lugar.

Referiria para terminar, muito brevemente, alguns factores na envolvente externa que estão por clarificar e que são importantes para a nossa reflexão no contexto da CEP:

1. A indefinição acerca da nova estrutura organizativa da UE, nomeadamente o papel do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) ou da Direcção-Geral de Planeamento e Gestão de Crises (CMPD) e
2. A revisão em curso do Conceito Estratégico da NATO, nomeadamente no que respeita às parcerias UE/NATO e ao nível de ambição da Aliança.

Estamos atentos a todos os desenvolvimentos que vem surgindo nestes domínios, com o objectivo de contribuir para que Portugal tenha uma posição clara sobre os moldes da sua participação neste mecanismo se e quando a União Europeia decidir utilizá-lo.



# A União Europeia na Gestão de Crises

Luís Saraiva

*Coronel de Cavalaria, Assessor do IDN e doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada*

## Resumo

A UE tem vindo progressivamente a definir e a alargar os campos de aplicação dos seus esforços, em especial na gestão de crises fora do seu espaço. Esta evolução tem sido condicionada pelas grandes evoluções internacionais dos últimos vinte anos, como sejam o fim da Guerra Fria e as ilusões de uma Nova Ordem Mundial, a incapacidade da ONU e da UE face ao estilhaçar da ex-Jugoslávia, os ataques do 11 de Setembro, ou as alterações do Sistema Internacional devidas às intervenções no Iraque e no Afeganistão. Os mecanismos adoptados pela UE na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) têm sido consequência da adaptação da agenda de construção da paz, muito em voga nos finais do Século, aos novos desafios do Milénio, cujas preocupações se desenvolvem agora à volta da agenda da "Estabilização". A UE prepara-se assim para desempenhar um legítimo papel como actor global.

## Abstract

### European Union's Crisis Management

*The EU has been defining and enlarging progressively the fields of application of its efforts, especially in crisis management out of its space. This evolution has been limited by the great international evolutions in the last 20 years, like the end of the Cold War and the illusions of a New World Order, the incapability of UN and EU to deal with the fragmentation of ex-Yugoslavia, the 9/11 attacks or the alterations in the International System due to the interventions in Iraq and in Afghanistan. The mechanism adopted in the ESDP by the EU have been consequence of the adaptation of the peace building agenda, very popular by the end of the last Century, to the challenges of the new Millennium, whose preoccupations are now developing around the "Stabilization" agenda. The EU is therefore preparing itself for playing a legitimate role as a global actor.*



## Introdução

Com uma extensa panóplia de instrumentos para levar a cabo a gestão de crises, a UE tem vindo progressivamente a definir e a alargar os campos de aplicação dos seus esforços. Começando pelas missões de Petersberg, o quadro de intervenção tem-se alargado, à medida que evoluem os conceitos, amadurecem os processos e se vai estendendo a capacidade de intervenção europeia.

A materialização da componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que tem vindo a adoptar a designação de Gestão Civil de Crises (GCC), tem sido condicionada pelas grandes evoluções internacionais dos últimos vinte anos, como sejam o fim da Guerra Fria e as ilusões de uma Nova Ordem Mundial, a incapacidade da ONU e da UE face ao estilhaçar da ex-Jugoslávia, os ataques do 11 de Setembro, ou as alterações do Sistema Internacional devidas às intervenções no Iraque e no Afeganistão.

Pode afirmar-se que a PCSD ilustra a passagem da agenda do *Peacebuilding* dos anos 1990 para a agenda da “Estabilização”, que predomina hoje em dia sobre o fundo da “Guerra Global contra o terrorismo” (Pfister, 2008, p. 22). Paralelamente, a génese da GCC é o reflexo dos riscos políticos e institucionais de uma União Europeia em profundo processo de mudanças, incluindo os efeitos dos alargamentos sucessivos, as dificuldades de concretizar a Política Europeia de Segurança Comum (PESC), os desacordos sobre a PCSD, as tentativas repetidas para reformular os tratados e as dificuldades – já ultrapassadas, tudo leva a crer – com o Tratado de Lisboa, e a Política Comum de Segurança e Defesa.

Assim, este texto irá inicialmente aflorar o espectro de resolução de conflitos para situar as intervenções europeias de gestão de crises. De seguida, enquadrar-se-á conceptualmente a GCC, com vista a introduzir dois conceitos mais operacionais da GCC: a Reforma do Sector de Segurança (RSS) e o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Abordar-se-á também uma pequena análise da GCC à luz da Estratégia Europeia de Segurança (EES). Finalmente, procurar-se-á identificar as implicações da Estratégia UE-África, assinada em Lisboa durante a Presidência Portuguesa da UE em 2007, na aplicação da GCC nas vizinhanças da UE.

## O Espectro da Resolução de Conflitos

As velhas ameaças do tipo clausewitziano estão agora adormecidas, como notava Loureiro dos Santos (2003, p. 228) embora possam ressurgir logo que seja oportuno.

No futuro próximo, são de esperar conflitos de média intensidade, provavelmente assimétricos, especialmente, no que diz respeito ao diferencial assimétrico. Os conflitos de elevada intensidade, com exércitos enfrentando-se num cenário de “guerra clássica”, são agora muito improváveis. Mas os primeiros eclodirão sempre que estejam em causa questões de hegemonia regional. Outros conflitos vão ganhando importância, pelos efeitos que provocam, mais do que pela sofisticação dos meios. Trata-se das crises internas, muitas das vezes materializadas pela coacção militar do governo sobre as próprias populações. Neste caso, não têm características de guerra civil, pois não existem duas facções armadas que se opõem, mas tão-só a repressão interna sobre grupos étnicos diferentes daquele que detém o poder político.

Com o fim da Guerra Fria, que opunha dois grandes blocos militares num posicionamento próximo da conceptualização da guerra clássica, modificada com a dissuasão pela ameaça do emprego de armas de destruição maciça, começou a ONU a desempenhar um papel muito mais activo no âmbito das crises. Inicialmente construídas à volta do conceito de *Peacebuilding*, as intervenções revelaram as fraquezas da sua base teórica e, principalmente, a incapacidade de se passar da situação de *Peacebuilding* para um estado final de normalidade. Desenvolve-se assim um conjunto de conceitos e respectivas aplicações no terreno que visavam os esforços de levar a uma fase de “estabilização” que conduzisse a uma saída sustentada da crise. Tal é o exemplo da intervenção da NATO no Afeganistão, no âmbito da “Guerra Global contra o terrorismo” (Pfister, 2008, p. 22).

Ultrapassado o espectro da guerra global no final da década de 1980, as mais latentes e activas crises do Século XXI são de outra ordem e natureza, ultrapassadas que estão as utopias do fim da guerra fria. A PCSD vai aparecer como uma necessidade de afirmação da UE, por um lado; por outro, porque as novas crises estão na sua vizinhança e estão em perigo a paz, a estabilidade e a credibilidade do projecto europeu.

No Conselho Europeu da Feira (Portugal) em 2000, a UE decidiu que a gestão de crises seria desenvolvida em quatro áreas prioritárias, para as quais teriam de ser levantadas as necessárias capacidades: Polícia, Reforço do Estado de Direito, Reforço da Administração Civil e Protecção Civil. Assim as missões autónomas conduzidas pela UE passaram a ter a natureza de uma destas áreas. As missões de polícia vão desde as tarefas de aconselhamento, assistência e formação até a operações de substituição da polícia local, podendo destacar até 1400 elementos em menos de 30 dias. O reforço do Estado de Direito dirige os seus esforços essencialmente para a recuperação dos sistemas judicial e penitenciário. O reforço da administração civil materializa-se na preparação e disponibilização de um corpo de especialistas para

tarefas no âmbito das missões de gestão de crises. A componente de protecção civil consiste em equipas de levantamento da situação e/ou coordenação, de equipas de intervenção (até 2000 pessoas) e de equipas de pessoal mais especializado que poderá ser despachado para a área de intervenção entre dois a sete dias.

### O Quadro Conceptual da Gestão de Crises

Como é vista a GCC na perspectiva europeia? Garantidas que estão as intervenções de tipo militar relativas à defesa da Europa, tal como assumido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), parece restar à União Europeia desenvolver as suas capacidades conjuntas apenas no âmbito civil. No entanto as missões de Petersberg constituem uma oportunidade de emprego de meios militares conjuntos da UE. No Conselho Europeu de Helsínquia em 1999 foi fixado o objectivo de se dispor de uma força de intervenção de 60.000 homens para emprego nas missões de Petersberg. A operacionalidade desta nova política europeia de segurança e defesa acabou por ser reconhecida em 2003 e nesse mesmo ano começaram a ser lançadas operações militares da UE (Pflimlin, 2006).

A aprovação da Estratégia Europeia de Segurança, em 2003, com o mote “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, vai no entanto concretizar algumas tendências de desenvolvimento de conceitos e de capacidades. Se, por um lado a EES identifica as principais ameaças que conduzem a crises para as quais a UE deve dispor de capacidades, como sejam o terrorismo, os conflitos regionais, o colapso de Estados e o crime organizado, por outro reafirma a necessidade de a UE ser mais activa, mais coerente e com maior capacidade para enfrentar essas crises. No âmbito militar são assim definidos objectivos globais (*Headline Goal*, 2008), é identificada a necessidade de um Quartel-General militar europeu que garantiria à UE uma muito maior liberdade estratégica, é criada uma Agência Europeia de Segurança e Defesa para promover a cooperação em matéria de programas de armamento, etc.

Concomitantemente, a EES vai também abrir definitivamente o caminho para acelerar a construção de capacidades, já não exclusivamente militares, para a gestão de crises. A decisão tomada no Conselho Europeu da Feira em 2000 tinha aberto o caminho para o enquadramento institucional e para o levantamento de capacidades civis de gestão de crises. Agora a EES vai reforçar esse empenhamento e demonstrar a sua importância. As implicações da EES na GCC serão tratadas mais à frente, mas por agora é útil abordar alguns aspectos. De tal modo a UE reforça os seus esforços nesta alternativa civil da gestão de crises que o número de “missões civis” acaba por ultrapassar largamente o das missões militares. No entanto, deverá sublinhar-se

que este aparente sucesso das operações da componente civil da PCSD sobre a componente militar se deve também a uma razão muito mais concreta: as forças que participam em missões militares têm que ter os seus encargos garantidos pelo país de origem (*costs lie where they fall*), enquanto as missões civis são financiadas pelo orçamento da Comissão Europeia (CE).

São diversos os tipos de missões de “natureza civil” que a UE tem lançado. Missões essas que se relacionam quase sempre com a crise do estado de direito, fazendo intervir agentes policiais, magistrados, técnicos de administração civil, *gendarmérie*, mas também militares e diplomatas. Existem ainda missões de monitorização, como a que se estabeleceu na Geórgia após a crise com a Rússia. Merecem destaque as missões dedicadas aos processos de Reforma do Sector de Segurança (RSS) e de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR).

### **A Reforma do Sector de Segurança**

O processo de RSS começou como uma ferramenta das políticas de “boa governação” há mais de quinze anos. Era essencialmente empregue no âmbito das políticas de desenvolvimento e servia para assegurar que as ajudas ao desenvolvimento não acabavam por ser mal empregues, nomeadamente em excessivos gastos com o sector de defesa. A partir da década de 1990 foi um importante instrumento na política de alargamento da UE a Leste, para abranger os países saídos da influência da União Soviética (Alyson Bailes, 2008, p. xv). Mais tarde passou a aplicar-se essencialmente a países em desenvolvimento, com especial destaque para África.

De acordo com o Banco Mundial, “boa governação” significa uma voz para o povo e responsabilização do governo, implicando estabilidade política e não-violência; eficácia governativa, qualidade na regulação e primado da lei; e, não menos importante, controlo da corrupção. “Boa governação”, em todos esses sentidos pode coincidir com “boa defesa” (Alyson Bailes, 2008, p. xv). Daí a importância crescente deste processo, no âmbito da PCSD e mais concretamente, como uma ferramenta incontornável na gestão de crises.

A imagem e a coerência do lado operacional da PCSD poderiam ser muito beneficiadas se se considerasse uma possível dimensão RSS ou um programa *follow-up* para qualquer operação de gestão de crises da UE. Uma outra abordagem válida poderia ser a garantia de que qualquer formação na área da defesa e serviços de reorganização providenciados pela UE nessa gestão de crise seriam inseridos numa rede mais vasta de RSS.

Como se terá já depreendido, o âmbito da RSS não é apenas o sector da Defesa<sup>1</sup>. Conforme nota Bayles (2008, xvi), aquilo que se poderá denominar como a expansão vertical do conceito, de forma a abranger tudo o que está entre os chefes de governo, no topo, até ao papel das companhias privadas, organizações não-governamentais e cidadãos individuais, tem sido acompanhado na última década por uma expansão horizontal para cobrir, no mínimo, guardas fronteiriços, forças paramilitares, polícia, sistema judicial, especialmente quando se relacionam com a ordem pública e as instituições de *intelligence*.

De acordo com aquele autor, outro sector deverá merecer a atenção da RSS. Trata-se da economia das indústrias de defesa, incluindo não apenas a produção de armamento mas também as indústrias de dupla utilização de capacidades nuclear, química ou bio-médica. Outra área relevante é a gestão de infra-estruturas e de emergência civil.

Todas estas preocupações não deverão desviar a atenção de que existe uma inadequação concreta das forças armadas tradicionais para enfrentarem os novos tipos de ameaças, como o terrorismo ou a proliferação de armas de destruição maciça. Assim, os doadores comprometidos com apoio à RSS quererão sem dúvida saber como é que as chefias tradicionais da área irão lidar com aqueles sectores com os quais estão menos familiarizados e que são considerados fundamentais para o sucesso do processo. Mesmo uma reforma militar profunda é de muito pouca utilidade para uma sociedade que tem de enfrentar falecimentos em massa devido a uma qualquer pandemia, à SIDA, ou à fome.

Quais são as ligações da RSS com outras ferramentas e políticas concebidas para construir segurança e boa governação? Nomeadamente, qual é a relação entre a RSS e o DDR? Embora a RSS possa, e deva ser, empregue como uma medida de prevenção de conflitos ou então em países onde não existe qualquer risco de conflito, tem primariamente garantido um lugar após o conflito, onde não deverá ser visto como um mecanismo rival do DDR, mas, antes pelo contrário, como uma ferramenta complementar ou mesmo uma garantia do correcto enquadramento geral dentro do qual o DDR deverá ser conduzido. Um pouco mais à frente analisaremos as características e âmbito do emprego do DDR para melhor entendermos esta útil simbiose.

---

1 Entendendo-se o vocábulo “segurança” em “Reforma do Sector de Segurança” no sentido mais anglo-saxónico do termo, ou seja, dirigido para a segurança internacional e não para o significado mais restrito da segurança interna.

A UE conduz actualmente três importantes missões de RSS. Duas<sup>2</sup> localizam-se na República Democrática do Congo, onde se iniciou em 2005, e outra<sup>3</sup> começou no ano passado na Guiné-Bissau. A primeira tem passado por períodos de dificuldades, não só devido à instabilidade política do país, incluindo as situações de conflito nas províncias dos Kivus a Leste, como a problemas de coordenação com actividades similares levadas a cabo pela missão da ONU, a força MONUC. A missão na Guiné-Bissau, começada recentemente, foi já testemunha de vários incidentes graves que têm prejudicado o diálogo e a condução de apoio às autoridades guineenses na reforma do sector de segurança e defesa. Tal foi o caso do assassinato do Chefe de Estado e do CEMGFA, o que conduziu o país a eleições antecipadas em Junho e Agosto do corrente ano.

### **O Processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração**

Tal como a RSS, o processo DDR ganhou importância desde o início dos anos 1990. Os programas de reintegração dos desmobilizados têm sido considerados uma etapa crucial entre a ajuda e o desenvolvimento e entre a guerra e a paz (Douglas, 2003, p. 16). Programas especiais foram concebidos para integrar antigos soldados, guerrilheiros e membros de outros grupos armados no seio da sociedade para ajudar estes antigos combatentes a adquirir uma perspectiva favorável da sua futura vida civil. Os programas de DDR decorrem em paralelo ou precedem a reconstrução que se segue aos conflitos e os programas de socorro urgente, que se inserem no *continuum* assistência e desenvolvimento (Douglas, 2003, p. 16).

A UE levou a cabo com sucesso uma operação de DDR na ilha de Aceh, Indonésia, onde uma facção independentista combatia as forças governamentais. O desastre do Tsunami que assolou a ilha acabou por criar as condições para que os rebeldes depusessem as armas, tendo todos passado voluntariamente pelo processo, até à integração na sociedade, sendo esta considerada uma missão exemplar de sucesso da UE. Caracterizemos brevemente cada um dos componentes deste processo.

O desarmamento está no âmago da desmobilização. Consiste em recolher as armas ligeiras e de pequeno calibre, as munições, os explosivos e as armas pesadas na posse dos combatentes e, frequentemente, pela população civil, controlá-las e destruí-las. O desarmamento é essencialmente uma medida de confiança. A desmobilização significa a libertação oficial, e geralmente controlada, dos combatentes activos dum

---

2 EUPOL RD Congo e EUSEC RD Congo

3 EUSSR Guinea-Bissau

exército ou de grupos armados. O processo de desmobilização comporta diversas fases incluindo a deslocação dos combatentes para os centros temporários, a reunião nos campos previstos para esse fim – campos de reagrupamento, zonas de reunião, quartéis –, o registo e o desarmamento. A reintegração é o processo pelo qual os ex-combatentes obtêm o estatuto de civil e o acesso a empregos civis. A reintegração dos ex-combatentes, assim como das pessoas repatriadas e dos deslocados internos é particularmente difícil de realizar após um conflito. Não se pode falar de reintegração senão até um certo ponto, pois a guerra e a violência alteram grandemente a capacidade dos ex-combatentes e a percepção que têm deles as pessoas ao seu redor. Não só são incapazes de reintegrar os papéis sociais que detinham antes da guerra como geralmente não têm a vontade para o fazer (Douglas, 2003).

### **A Gestão de Crises e a EES**

Conforme referido acima, quando se abordou o quadro conceptual europeu de gestão de crises, será útil fazer uma pequena análise da GCC à luz da Estratégia Europeia de Segurança. A EES continha já elementos-base e conceitos que davam conteúdo a alguns dos aspectos da GCC, como vimos. Portanto, pode considerar-se que desde 2003 estavam consagradas as condições políticas e estratégicas para que a GCC pudesse consolidar-se definitivamente como uma ferramenta fundamental do papel da UE no mundo.

De entre as principais ideias da EES úteis à evolução e reforço do papel da GCC, destacam-se:

- (i) Apesar de os Estados Unidos da América terem ficado num posição única como actor militar, um só país não é actualmente capaz de enfrentar os problemas complexos actuais, que não passam apenas pelas soluções militares;
- (ii) A Europa deve estar pronta para assumir a sua quota de responsabilidade pela segurança global e pela construção de um mundo melhor;
- (iii) A UE poderá vir a confrontar-se com sérias ameaças radicais devido ao terrorismo empenhado na máxima violência, à disponibilidade de armas de destruição maciça, ao crime organizado, ao enfraquecimento do sistema estatal e à privatização da força. Para fazer face a essas ameaças e anulá-las, há que empenhar muitos meios, para além de forças militares, nos cenários de origem dessas ameaças, anulando as crises que dão forma a esses ninhos de instabilidade, pois, com as novas ameaças, a primeira linha de defesa é, frequentemente, no estrangeiro;

- (iv) A UE tem que pensar globalmente e actuar localmente, ou seja, ter consciência dos grandes problemas mundiais e intervir na origem desses problemas, anulando ou diminuindo as crises nas regiões de onde poderão imanar os grandes problemas; neste sentido, a UE e os seus Estados-membros têm intervindo para ajudar a resolver conflitos regionais e para pôr novamente de pé Estados falhados.
- (v) A GCC pode apoiar os esforços da UE para ajudar reforçar a ordem internacional através de acções de incremento da boa governação, de apoio às reformas sociais e políticas, enfrentando os problemas de corrupção e de abuso do poder, estabelecendo o estado de direito e protegendo os direitos humanos.

Em resumo, e como sublinha o texto da EES, em contraste com a notória ameaça massiva da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar. Cada uma delas exige um conjunto de instrumentos. A proliferação pode ser contida através de controlos de exportação e atacada através de pressões políticas, económicas e outras, ao mesmo tempo que as suas causas são também tratadas. Resolver as questões do terrorismo pode envolver um conjunto de meios de *intelligence*, de polícia, militares e outros. Relativamente aos Estados falhados, instrumentos militares podem ser necessários para restaurar a ordem e meios humanitários para lidar com a crise imediata. Os conflitos regionais precisam de soluções políticas mas os meios militares e um policiamento eficaz poderão ser necessários para a fase pós-conflito. Os instrumentos económicos servem a reconstrução e a gestão civil de crises e ajuda a restaurar o governo civil. A UE está particularmente bem equipada para responder a tão multifacetadas situações.

### **A Estratégia Conjunta UE-África**

A Estratégia Conjunta UE-África, assinada durante a Presidência Portuguesa da UE em 2007, definiu novos contornos para a aplicação da GCC na vizinhança da UE. Voltada agora para a cooperação entre iguais, apresentando soluções comuns para problemas comuns, esta substituiu a anterior “Estratégia europeia para África”, onde a Europa adoptava uma postura de responsabilidade de ajudar o Continente em situação de simples receptor de auxílio. Considerando que, dentre as crises existentes no Mundo, os problemas de África afectam directamente a Europa, e vice-versa, a UE compromete-se agora a cooperar para, entre outras questões, ajudar a resolver crises no espaço territorial africano. Os subscritores do documento

reunidos em Lisboa assumiram o compromisso de se esforçarem para diminuir o fosso de desenvolvimento entre as duas partes, através da cooperação económica, por um lado, e, por outro através da promoção do desenvolvimento sustentável em ambos os continentes, para que possam viver em paz, segurança, prosperidade, solidariedade e dignidade (Saraiva, 2008, p. 113).

Mas a realidade é que as grandes crises, que afectam o conjunto UE-África, advêm principalmente do elemento africano do binómio. Assim sendo, o que é necessário, entre outras acções relacionadas com segurança ou desenvolvimento, é cooperar na gestão das crises africanas. Isto poderá fazer-se pela intervenção directa da UE, com forças militares, meios civis, etc., numa crise numa região ou país africano – a convite das respectivas autoridades, fazendo jus ao respeito pela apropriação africana –, por intervenção da ONU, ou mesmo por meios da União Africana<sup>4</sup> (UA). Mas para que a UA tenha capacidade para intervir na gestão de crises, seja com meios militares, seja com forças policiais ou outros meios, necessita de formação, de enormes recursos financeiros, e de recursos logísticos. Aqui a UE pode dar mais um passo na GCC, fornecendo formadores, ou dando formação na Europa, para criar um conjunto de peritos africanos em gestão de crises. Poderá também contribuir para o levantamento das capacidades africanas de gestão de crises com apoio financeiro e logístico. Por último, poderia destacar um corpo de peritos que funcionariam junto dos decisores políticos e operacionais para os aconselhar em matérias de GCC.

A Estratégia UE-África identifica como grandes problemas, que obrigarão a reforço das capacidades de gestão de crises em África, os seguintes desafios à paz e segurança: o tráfico de droga, as migrações clandestinas, a ameaça terrorista, a política de terra queimada em determinadas regiões subsaarianas, o impacto das alterações climáticas, as epidemias, os fenómenos de banditismo e pirataria. A estratégia propõe que se faça uma abordagem única para lidar com estes problemas e também procura orientar os esforços no domínio da prevenção, gestão e resolução de conflitos, incluindo a reconstrução pós-conflito e as medidas de construção da paz (Saraiva, 2008, p. 117).

Outra das medidas preconizada entre a UE e África diz respeito à partilha de análises e relatórios sobre crises e situações de conflito, que deverá ser incrementada, incluindo a identificação de causas e a implementação de acordos de segurança necessários a essa troca de informações.

---

4 A União Africana é constituída formalmente por todos os Estados africanos, excepto Marrocos, por questões relacionadas com o reconhecimento da República Saaráui, ex-Saara Espanhol, ocupado por aquele reino.

## Notas Finais

Existem questões jurídicas relevantes no que se refere à presença de forças e meios da UE, e à sua actuação, em regiões onde decorrem crises. Assim o planeamento e a conduta de operações UE de GCC deverão ser plenamente integradores de conceitos-chave do Direito Internacional, desde o respeito pela soberania dos Estados até ao dever de ingerência.

Se a UE quer contribuir numa forma que vá ao encontro do seu potencial de participação nas grandes questões internacionais, deverá tornar-se mais activa, mais coerente e mais capaz, como sublinha a EES. Para ser mais activa na prossecução dos seus objectivos estratégicos a UE deverá empregar com rigor e oportunidade a diversificada panóplia de instrumentos ao seu dispor, onde se relevam os de gestão de crises, utilizando-os também no reforço da cooperação com as Nações Unidas. Como se tem verificado que a eficácia das intervenções militares tem frequentemente sido seguida de situações de caos civil, será necessária uma maior capacidade da UE para disponibilizar recursos civis para fazer frente a situações de crise e pós-crise. Para se dotar de uma maior coerência a UE deverá juntar os diversos instrumentos ao seu dispor para a gestão de crises: programas de assistência, capacidades civis e militares dos Estados-membros, etc.

## Bibliografia

- BAYLES, Alyson. (2008). Introduction: The EU and the Security Sector Reform. In SPENCE, David, FLURI, Philipp. *The European Union and Security Sector Reform*. London: John Harper Publishing.
- COUNCIL GENERAL SECRETARIAT. (2003). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels: Council General Secretariat.
- DOUGLAS, Ian, et al. (2003). *Désarmement, démobilisation et réintégration: guide pratique et théorique*. Clementsport (Canada): Centre Pearson pour le Maintien de la Paix.
- OCDE. (2007). *Manual do CAD da OCDE sobre a RSS: Apoiar a Segurança e a Justiça*. S.l.: OECD Publishing.
- PFISTER, Stéphane. (2008). *La gestion civile des crises: un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, tese de doutoramento em ciências económicas e sociais da Universidade de Genebra. Recuperado em 14 de Outubro, 2009, e disponível em: <http://archive-ouverte.unige.ch/vital/access/manager/Repository/unige:1407>

- PFLIMLIN, Edouard. (2006). *Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union Européenne?* Bruxelles: Fondation Robert Schuman.
- SANTOS, José Alberto Loureiro dos. (2003) *A Idade Imperial: A nova era. Reflexões sobre estratégia III*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- SARAIVA, Luís. (2008). A Cimeira UE-África de Lisboa e a evolução da política europeia de segurança e defesa. In *Lusíada. Política Internacional e Segurança*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- SPENCE, David, FLURI, Philipp. *The European Union and Security Sector Reform*. London: John Harper Publishing.



# A Soberania em Contexto Europeu: como a União Europeia Contribui para o Aumento da Soberania Nacional

Pedro Ferreira da Silva

*Major de Artilharia. Doutorado em Ciência Política com especialização em Relações Internacionais pelo ISCSP*

## Resumo

Este trabalho pretende dar uma nova perspectiva sobre a questão da soberania em contexto Europeu. Neste contexto, pretendemos apresentar o argumento que a União Europeia pode contribuir para o aumento da soberania.

Para abordarmos o presente argumento iniciámos o nosso estudo pelo conceito de soberania, tendo verificado que existe uma componente interna e externa. Esta vertente externa necessita de capacidade de afirmação, pelo que são necessários instrumentos de poder. Verificamos ainda que existem sérias limitações à capacidade individual dos Estados de conseguirem as necessárias capacidades de projecção da força. Como tal, através de um mecanismo de partilha – *pooling* – os Estados europeus verão as suas capacidades de intervenção aumentadas, aumentando assim a sua afirmação no plano externo, o que se configura como um aumento de soberania.

## Abstract

### **Sovereignty in European Context: how the European Union Reinforces National Sovereignty**

*This paper aims to give a brand new perspective on the sovereignty issue within the European context. Our main objective is to present the argument that the EU can contribute to the increase of sovereignty.*

*In order to contribute to our argument, we initiate our paper by presenting the concept of sovereignty, noting that there are two dimensions of sovereignty, one internal and another external. This last dimension needs to have the ability to clearly express its independence, and therefore, there is a relation between independence and power. We also show that there are real limitations on force projecting by individual states. Still, through a sharing mechanism – *pooling* – the European states will see their capabilities increased, thereby increasing its claim on the external dimension, which configures as an increase of sovereignty.*



## Introdução

O presente trabalho pretende abordar a questão da Soberania em contexto europeu. Em concreto, defendemos que a União Europeia pode contribuir para o aumento da soberania dos seus Estados membros.

Em vários círculos académicos tem vindo a ser defendida a ideia de que a União limita a soberania dos Estados, a qual tem sido defendida por vários autores. Em geral, o argumento apresentado defende que a transferência de parcelas de soberania dos Estados, para uma estrutura supranacional, limita a sua liberdade de decisão, limitando por isso a sua soberania. Neste argumento, a noção de soberania encontra-se associada ao conceito de liberdade de decisão, o qual - na nossa perspectiva - apresenta-se enfermeado de dois vícios de raciocínio, (i) associar o conceito de soberania ao conceito de liberdade de decisão, e (ii) ignorar o processo de tomada de decisão no seio da União Europeia, não contando com o papel dos seus Estados membros nesse mesmo processo de decisão.

Por esse motivo pretendemos apresentar uma nova abordagem sobre a soberania em contexto europeu. Deste modo, no primeiro capítulo abordamos e debatemos o conceito de soberania, verificando que o mesmo tem uma dimensão interna e externa. De facto, é a existência de uma dimensão externa - onde se afirma uma independência - que dá sentido à própria noção de soberania. Esta afirmação de independência é inócua se não tiver associada a noção de poder, pelo que se torna necessário o desenvolvimento de meios que o afirmem e projectem na sociedade internacional.

No segundo capítulo oferecemos uma breve reflexão sobre o sistema político internacional, verificando que a União Europeia se encontra num mundo pós-moderno. Neste âmbito, poderíamos ser tentados a defender que - estando num mundo pós-moderno - a União Europeia teria escapado aos normais instrumentos e lógicas de poder do mundo moderno, tornando-se estes obsoletos. Sendo esta afirmação verdadeira, iremos ainda verificar neste capítulo que, pese embora a União Europeia se encontre no mundo pós-moderno, ainda assim ela tem de se relacionar com entidades que se encontram no mundo moderno e pré-moderno, tendo por isso necessidade de desenvolver esses mesmos meios de projecção de poder.

Tendo verificado a necessidade de afirmação do poder no plano externo, iremos verificar, no capítulo terceiro, se os Estados europeus têm - hoje em dia - os meios que lhes permitam efectuar essa projecção de poder. Poderemos ainda argumentar que os Estados Europeus não dispõem da totalidade dos meios porque não existe uma ameaça actual. Caso esta existisse, estes teriam os recursos necessários à sua disposição para desenvolver as necessárias capacidades. No entanto, neste capítulo,

iremos concluir que existem sérias limitações seja nas capacidades actuais, seja na disponibilidade de recursos necessários para as desenvolver no futuro.

No capítulo quarto abordamos o conceito de política de escala, e verificamos – de acordo com este conceito – o que estão actualmente a fazer os Estados membros, no que concerne ao desenvolvimento das capacidades que lhe permitem a projecção de poder. Por fim, e no último capítulo, pretendemos retirar algumas conclusões.

### **O Conceito de Soberania**

Iniciamos o presente trabalho com uma abordagem ao conceito de soberania, sendo incontornável a concepção de Jean Bodin. Deste modo podemos entender soberania como o poder supremo, absoluto e perpétuo, sobre os cidadãos e os assuntos do reino (Bodin, 2008, p.1). Para ele, a função primordial do soberano era a capacidade legislativa, a qual era aplicável aos súbditos, mas não ao soberano. Segundo Bodin, a palavra “Lei”, em latim, implica o comando daquele que tem a soberania (Bodin, 2008, p.11). Deste modo, a capacidade de impor a Lei, mesmo sem o consentimento dos súbditos, é o maior objectivo da soberania (Bodin, 2008, p.23).

Este conceito veio mais tarde a ser operacionalizado com o sistema de Vestefália, sendo reconhecido como o poder supremo, absoluto e perpétuo na ordem interna, o qual se encontra imune de outras interferências de poder da ordem externa. Assim, o princípio da exclusão de interferência externa – negociado em Vestefália – aparece-nos pelo próprio reconhecimento da existência de “outra” entidade externa, tendo deste modo uma natureza negocial. Aliás, o próprio conceito de soberania na ordem externa seria desprovido de significado se a entidade se encontrasse isolada. Deste modo, existe logo à partida uma divisão em duas componentes da soberania, uma interna e outra externa, reclamando a entidade para si a liberdade da interferência externa na ordem interna. Assim, só podemos conceber o conceito de soberania se estivermos perante uma sociedade internacional, sendo a supremacia na ordem interna e a independência na ordem externa dois lados da mesma moeda (Werner & de Wilde, 2001, pp.288-90).

O conceito de soberania encontra-se também intimamente ligado ao conceito de poder. Assim, o poder de um Estado é definido pelos meios e instrumentos colocados à sua disposição para efectivamente exercer a sua soberania. No entanto, o conceito de poder não é categórico, mas antes relativo a outra entidade, ao qual este deve ser revelado. É por esta razão que o Estado necessita de um conjunto de meios à sua disposição, com os quais consiga exercer o ser poder, tanto na vertente interna

- onde é supremo - como na vertente externa, afirmando a sua independência. Deste modo, a existência de soberania necessita de poder efectivo de actuação, sem o qual deixa de fazer sentido (Jackson, 2010, pp.14-15).

O exercício desta soberania conhece também limites físicos, uma vez que o poder supremo sobre os cidadãos se encontra limitado pelas fronteiras da entidade estatal. Esta supremacia na ordem interna apenas é válida - por definição - dentro dos limites de um território. Deste modo, a definição territorial de fronteira assume pois uma importância crucial para entender o próprio conceito de soberania. Assim, é um critério de localização físico - estar dentro ou fora de um determinado território, delimitado por uma fronteira - que em último caso define o alcance do poder supremo. Por isso, foi este conceito de fronteira física que delimitou o poder, que levou os Estados a definir linhas imaginárias assentes em montanhas, rios ou planícies, aos quais chamou fronteira (Philpott, 2001, pp.16-17).

A evolução deste conceito levou a que a própria sociedade internacional impusesse outros limites ao seu exercício. De facto, a soberania não se assume somente como um direito, mas antes como um estatuto - *ser* soberano - cujo uso legitima um conjunto de direitos, deveres e competências (Werner & de Wilde, 2001, p.297). Esta ideia de deveres associados à soberania encontra-se já descrita em Hobbes, que defende que o Estado Soberano existe para garantir a segurança, a defesa da sua liberdade e dignidade, sendo para estas funções que este - o Estado - se encontra munido de autoridade e poder. Deste modo, o soberano tem à sua disposição a espada da guerra e a espada da justiça (Hobbes, 2006, pp.93-103). É com base neste argumento que Jackson defende que - na actualidade - existe também um dever por parte dos Estados em proteger as populações, tendo a "espada" de Hobbes dois gumes, ou seja, o direito e o dever de proteger (Jackson, 2010, p.121).

Ainda neste contexto, uma questão deve ser colocada relativamente ao exercício do poder por parte dos Estados. Sabemos que estes detêm o monopólio do poder militar e da justiça. No entanto, que mecanismos existem de responsabilização destas entidades no exercício do seu poder (Jackson, 2010, pp.18-19)? Este debate é ainda hoje inconclusivo. No entanto, é este argumento - da responsabilização do Estado - que de algum modo legitima a intervenção externa em assuntos internos do estado, cujo melhor exemplo se constitui a Intervenção Humanitária. Deste modo, assume-se que se um Estado não exerceu devidamente o dever de proteger as suas populações, perdeu conseqüentemente o direito à não interferência nos seus assuntos internos.

Para o argumento em questão, permitimo-nos salientar que a soberania, enquanto poder supremo e independente, apenas faz sentido numa conjuntura internacional. Concorrentemente, necessita de instrumentos de aplicação do poder, os quais se

devem encontrar à disposição do Estado. Sem a existência de instrumentos – os quais o Estado tem o direito e o dever de usar para protecção das suas populações – a própria noção de soberania aparece-nos esvaziada de significado. Torna-se pois necessário ao Estado procurar desenvolver instrumentos que lhe permitam efectivamente exercer a sua soberania.

### **A Soberania em Contexto Pós-Moderno**

Werner & de Wilde reconhecem que o conceito de soberania não é um conceito absoluto, nem tampouco que é encarado da mesma forma nas várias regiões do globo. Assim, reconhecem diferenças regionais na aplicação do conceito, *e.g.*, (i) na África Subsaariana, onde este é usado como afirmação do Estado, (ii) na Ásia, na lógica de equilíbrio de poder, e (iii) nos países da OCDE, em particular na União Europeia, onde são aceites auto limitações ao poder soberano (Werner & de Wilde, 2001, p.295). Esta visão é também partilhada por Sousa Lara que defende a existência de uma “Ficção da Unicidade da Comunidade Internacional”. A realidade é que não existe uma unicidade, mas antes uma diversidade, de “mundos” que coexistem entre si, os quais partilham entendimentos e valores próprios (Sousa Lara, 2009, pp.60-62). Também Robert Cooper defende a existência não de um, mas antes de vários mundos, os quais coexistem na actualidade. Deste modo encontramos referências a um mundo pré-moderno, um mundo moderno e um mundo pós-moderno.

O mundo pré-moderno é caracterizado pela existência de um pré-Estado, onde deixa de haver um órgão central que detém o monopólio da força, condição essencial para a afirmação da soberania. Esta situação ocorreu, porque o Estado existente abusou do seu monopólio ou perdeu a sua legitimidade. Cooper inclui neste mundo pré-moderno o conjunto de Estados falhados como o Afeganistão, a Somália e a Libéria, bem como todas as zonas do mundo especializadas na produção de droga. Ele afirma ainda que algumas regiões da antiga União Soviética podem vir a fazer parte deste mundo pré-moderno. Como resultado temos, pela primeira vez desde o séc. XIX, uma *terra nullius*, com a diferença de que a mesma já não se encontra isolada – esterilizada – do mundo exterior. Este mundo pré-moderno transformou-se em viveiro de organizações criminosas e terroristas, fazendo sentir os seus efeitos nos Estados ocidentais. Por esta razão, pese embora estes territórios já não inspirem – em tese – a “ganância do Ocidente”, a verdade é que este não lhes pode ficar alheio (Cooper, 2006, pp.29-31)

Coexistindo com o mundo pré-moderno, existe também um mundo moderno, permanecendo nele intacto o sistema clássico de Estados, os quais continuam a deter

o monopólio da força, estando preparados para a sua utilização contra as ameaças internas e externas. Neste mundo moderno a ordem é alcançada pelo equilíbrio de forças, ou pela presença de um Estado hegemónico que garante o funcionamento do sistema. Este sistema assenta, por um lado, no reconhecimento da soberania *strictu sensu*, do Estado e na conseqüente separação entre a política interna e a política externa, prevalecendo o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados. Por outro lado, o sistema tem como base a força, que é entendida como o garante último da segurança, onde a *raison d'état* e o poder<sup>1</sup> se sobrepõem ao Direito (Cooper, 2006, pp.34-38).

Ainda no mesmo espaço, Cooper identifica a existência de um novo mundo – o mundo pós-moderno. Este mundo caracteriza-se também por um aparente colapsar dos Estados, não para um universo de desordem – como no mundo pré-moderno – mas antes para uma realidade de maior ordem e segurança. Sendo este o contexto onde defendemos o nosso argumento, iremos por isso dedicar-lhe algum espaço na sua caracterização.

Este mundo pós-moderno iniciou-se com dois Tratados, o Tratado de Roma, apresentando-se como uma tentativa de ir mais além do sistema de Estados, e o Acordo Multilateral sobre a Limitação de Forças Convencionais na Europa. Para Cooper, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – em tese – também pertence a este mundo pós-moderno, tal como a Convenção sobre as Armas Químicas, a Convenção de Otava, ou mesmo o tratado que institui o Tribunal Criminal Internacional. O mundo pós-moderno não tem por base o equilíbrio de poder, característica do mundo moderno, nem tão pouco enfatiza a questão da soberania, foce de afirmação do mundo pré-moderno. Também o monopólio – legítimo – da força está sujeito a restrições internacionais, as quais foram auto-impostas, fruto da aplicação de alguns dos Tratados que vimos anteriormente. Cooper argumenta que – segundo a lógica do Estado moderno – o comportamento normal numa política de poder é esconder e dissimular as suas capacidades de inimigos potenciais. A existência de Tratados que regulem e limitem assuntos de defesa é – para Cooper – um absurdo do ponto de vista da lógica estratégica. Isto porque não é possível confiar nos adversários, nem muito menos abrir as suas bases a inspeções por parte destes, que é exactamente o que faz o Acordo Multilateral sobre a Limitação de Forças Convencionais na Europa.

---

1 Definido como o conjunto de meios capazes de coagir os outros a um determinado comportamento, debatendo também a neutralidade intrínseca deste poder, da sua legalidade e legitimidade (Sousa Lara, 2005, pp. 254-257).

---

Esta realidade trouxe uma nova dimensão. A impossibilidade de permanecer num sistema de competição que esgotasse os recursos dos Estados, conjugada com a necessidade de segurança perante a ameaça, levou os Estados a procurar um novo conceito de segurança, onde esta era atingida pela partilha e abertura, em vez do puro domínio e sobreposição da força. Esta nova situação exigia a transparência entre todos os actores, tendo rapidamente sido percebidas as suas vantagens, face à anterior política de poder. O resultado é um muito maior grau de segurança – por que se conhece o adversário – a um custo muito menor, porque é auto-limitado (Cooper, 2006, pp.39-49).

Outra característica deste mundo pós-moderno, salientada por Cooper, é que os assuntos externos se confundem com os assuntos internos. O mercado comum europeu abrange ambas as dimensões, porque estas se interpenetram. Não é possível haver regulamentação intra-comunitária sem que a mesma se reflecta na ordem interna. Por isso, as fronteiras são conceitos cada vez mais ultrapassados nos Estados pós-modernos, onde o conceito de segurança evolui, assente na abertura, na transparência, na transversalidade na ordem interna e externa e no reconhecimento da vulnerabilidade mútua. No entanto, e para que este mundo pós-moderno funcione, há a necessidade de aceitação de um conjunto normativo reconhecido e auto-imposto por todos.

Todavia, verificamos que estes mundos coexistem num mesmo espaço temporal, motivo pelo qual os estados pós-modernos devem desenvolver capacidades de intervenção nos mundos modernos e pré-modernos, uma vez que esta lógica de autolimitação apenas faz sentido nas relações pós-modernas. Aparece-nos pois aqui outra característica deste mundo pós-moderno – a prevalência do direito sob a razão de Estado – onde a amoralidade é substituída por uma consciência moral, aplicável de forma transversal – porque se confundem – à ordem interna e à ordem externa. Por este motivo, os Estados sentem a necessidade de considerar “justas” as intervenções militares no seu exterior (Cooper, 2006, pp.39-49). Assim, embora haja necessidade de desenvolver uma capacidade de intervenção fora da

---

2 É interessante o pensamento de S. Tomás de Aquino sobre a justiça da guerra. Segundo este autor, para que uma guerra seja considerada “justa” devem estar reunidas três condições. Primeiro, deve haver uma autoridade – legítima – do soberano que declara a guerra, estando esta limitada aos Estados. Deste modo, é justo – e legal – o uso da espada para defender o bem comum. Segundo, deve existir uma noção de equidade na declaração de guerra, uma vez que esta deve reparar uma falha na atitude de um adversário, restaurando o que é visto como uma atitude injusta por parte do oponente. Finalmente, é necessário que os beligerantes tenham uma intenção fundada na razão e na justiça. Deste modo, para que uma guerra seja justa deve ser fundada numa autoridade legal, prosseguir uma causa justa e ter uma intenção nobre (Tomás de Aquino, 1947, pp. 2005-06).

lógica pós-moderna, a aplicação efectiva da força é ainda assim limitada por um valor moral.

### **A Actual Capacidade de Aplicação Externa do Poder**

Verificamos anteriormente que o conceito de soberania se encontra intimamente relacionado com o poder. Deste modo, o Estado deve ter disponíveis instrumentos de aplicação do poder, com o intuito de proteger e salvaguardar as suas populações. Em particular, e no que concerne ao plano externo, o Estado é detentor – ainda que de forma limitada – da “espada da guerra”, com a qual afirma perante a comunidade internacional a sua independência, marca ainda inquestionável da soberania. É por esta razão que no presente capítulo iremos abordar as capacidades actuais dos Estados europeus, verificando também a sua capacidade de adquirir e manter novos meios.

Num excelente trabalho de análise, Lindley-French e Franco Algeri debatem – entre outras – as capacidades europeias em 2004<sup>3</sup>, identificando as tarefas que as forças dos Estados membros da União não estão ainda aptas a efectuar. Uma componente essencial para esta análise é a capacidade de projecção. No cenário europeu, apenas 10% das forças são actualmente projectáveis, e destas, só cerca de 50.000 a 60.000 efectivos podem ser empregues em operações de manutenção de paz ou operações de média e alta intensidade. Esta falta de pessoal é especialmente visível se compararmos os rácios empregues nos teatros de contra-subversão de mais elevada intensidade.

O Relatório recorda que existia um rácio de dez soldados britânicos para cada 1.000 habitantes, na Irlanda do Norte, na altura de maior intensidade de conflito. Transferindo esse rácio – sem o afectar dos factores sociais como a proximidade cultural, linguística, as infra-estruturas existentes na Irlanda do Norte e as questões relacionadas com o nível de vida – para o Iraque, verificamos que necessitaríamos de 250.000 homens e que o rácio no Afeganistão se situa nas 0,2 por 1.000 habitantes, o que, por si só, coloca sérias questões quanto à viabilidade da missão nesse território (Lindley-French & Algeri, 2004, p.33)

Esta fraqueza estrutural das forças europeias aparece-nos mais evidente à medida que escalamos na conflitualidade do teatro. Lindley-French e Franco Algeri apresentam um modelo que quantifica a intensidade do conflito de 1 a 10, dividindo-o

---

3 Mesmo separado por uma distância de alguns anos, entendemos que o relatório se encontra actual, uma vez que as alterações no sector da defesa têm um ciclo relativamente longo.

em quatro tipos de operações: missões *Petersberg* de baixa intensidade; missões *Petersberg* de média intensidade; conflito expedicionário avançado; e totalidade do espectro do conflito. Segundo esta análise, apenas os Estados Unidos têm a capacidade de se envolver em todo o espectro do conflito e, dos países europeus, somente o Reino Unido e a França conseguem actuar num “conflito expedicionário avançado”. Os restantes Estados membros somente podem aspirar a tarefas *Petersberg* de baixa e média intensidade. Portugal, em concreto, apenas consegue efectuar tarefas *Petersberg* de média intensidade, encontrando-se ao nível da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Grécia, e Suécia (Lindley-French & Algieri, 2004, pp.28-35).

LEVEL OF INTENSITY		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
TYPE OF OPERATION		Petersberg task with low intensity			Petersberg task with medium intensity			Advanced expeditionary warfare		Full scale warfare	
REQUIRED CAPABILITIES		- general purpose ground forces			- NBC protection - specialised forces - CIMIC - MEDEVAC			- special forces - sea control - air support - air-to-air refuelling		- strategic lift - PGM - TBMD - nuclear deterrence	
USA	USA										USA
EU15	Austria						Austria				
	Belgium						Belgium				
	Denmark						Denmark				
	Finland										
	France								France		
	Germany								Germany		
	Greece								Greece		
	Ireland	Ireland									
	Italy								Italy		
	Luxemburg										
	Netherlands								Netherlands		
	Portugal								Portugal		
Spain									Spain		
Sweden								Sweden			
UK										UK	
EU15 +10	Cyprus	Cyprus									
	Czech Republic						Czech Republic				
	Estonia	Estonia									
	Hungary						Hungary				
	Latvia	Latvia									
	Lithuania	Lithuania									
	Malta										
	Poland										Poland
	Slovakia									Slovakia	
Slovenia									Slovenia		

**Quadro 1 - A Escala de Intensidade do Conflito.**  
 Fonte: Adaptado de Lindley-French & Algieri (2004, pp. 89)

Podemos também analisar em concreto a projecção da força efectuada por Portugal. Entre 1995 e 2007, Portugal projectou, em média, menos de 1000 militares por ano, ocorrendo o valor mais elevado em 2001, com 1600 militares (The International Institute for Strategic Studies, 2008, p.166). Se contarmos só com os efectivos do Exército, verificamos que apenas 4% das forças disponíveis foram projectadas.

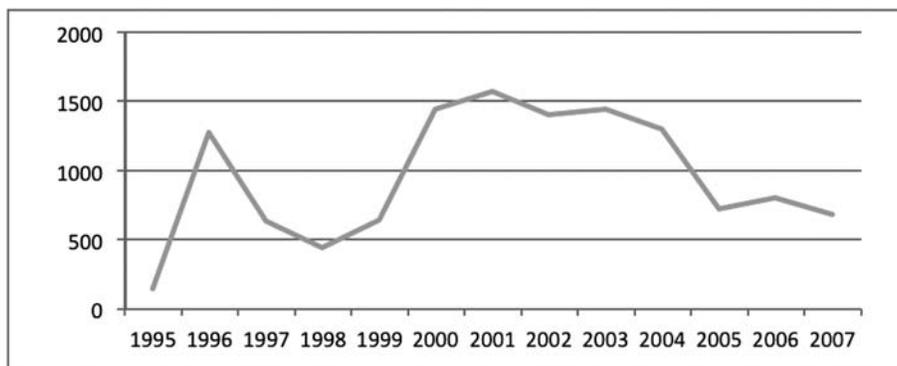


Gráfico 1 - Variação da Participação Externa Nacional entre 1995 e 2007.  
Fonte: The International Institute for Strategic Studies (2008, p. 166).

Deste modo, concluímos que existe uma limitada capacidade de intervenção militar no plano externo, algo que seguramente não se constitui como novidade. No entanto, poderemos argumentar que os Estados membros da União não têm actualmente desenvolvido o seu aparelho militar, fruto da não existência de uma ameaça directa, e que – caso esta se venha a revelar – terão a capacidade de desenvolver o instrumento militar. Se concordamos com o primeiro argumento – a não existência de uma ameaça revelada e directa – já não concordamos com o segundo. Para tal iremos seguidamente verificar as capacidades de desenvolvimento do instrumento militar.

Começaremos por analisar a população, sendo que o grande desafio colocado à população europeia, no médio prazo e, em particular, à população nacional, será o seu envelhecimento. Assistimos a uma diminuição da taxa de natalidade e da taxa de mortalidade. Em particular, o cruzamento do decréscimo destas duas taxas não leva a uma diminuição da população, mas antes ao seu envelhecimento. Este envelhecimento poderá ser, parcialmente, resolvido por um aumento da emigração, o que colocará questões ao nível da integração das minorias. No entanto, terá um impacto directo, ao nível da distribuição das receitas disponíveis, com um inevitável aumento dos encargos com a saúde e com as reformas, o que irá aumentar os deficits do sector público. Estes *deficits*, levarão – como já é possível observar hoje – a cortes na despesa, em particular nas Forças Armadas. Simultaneamente, o universo de recrutamento será reduzido, uma vez que decrescem também os níveis da população activa.

Verificamos também que este maior *deficit* em nada contribuirá para um desenvolvimento económico. De facto, não queremos que seja expectável um crescimento

económico de dois dígitos, rejeitando liminarmente tal cenário. Nesta perspectiva, verificando-se um envelhecimento da população, com uma maior pressão nos gastos com a saúde e segurança social, e ao mesmo tempo, não havendo espaço para o crescimento acentuado da economia, somos levados a concluir que não existe a capacidade de desenvolver – de forma autónoma – os meios da defesa que permitam garantir a aplicação da força, e com ela a afirmação externa da independência, marco da Soberania.

### **A Operacionalização do Conceito de *Pooling* como Potenciador de Soberania**

A temática do *pooling* tem vindo a ser debatida aprofundadamente por vários autores, os quais analisam *strictu sensu* o seu impacto no conceito de soberania. A primeira questão que devemos desde logo colocar é: se a soberania pode ser *pooled*. Jackson argumenta que a soberania pode – de facto – ser partilhada como é o caso da União Europeia. No entanto, e perante esta análise, deveremos ter algum cuidado, uma vez que esta partilha ocorre sem que exista uma perda efectiva da soberania territorial dos Estados, onde são estes os últimos responsáveis pelas questões da defesa e segurança (Jackson, 2010, pp.8-9). Também Philpott concorda com esta abordagem. Para este autor, a criação da União Europeia representa a primeira ocorrência de transferência de uma quantidade significativa de autoridade política dos Estados membros para uma entidade não estatal. Deste modo, a União Europeia não substitui a soberania do Estados membros, mas recebe a autoridade relativa a uma parcela da soberania de cada um (Philpott, 2001, p.39).

Naturalmente os Estados não pretendem efectuar esta transferência apenas para ficarem com uma capacidade menor de intervenção. Os Estados, por que são constituídos por pessoas, deliberam sobre as matérias – em tese – de forma racional. Então, urge perguntar porque efectuam os Estados esta transferência. A resposta é-nos oferecida por Ginsberg, que defende que existe um princípio de “Política de Escala”. Deste modo, os Estados membros percebem que têm um maior peso actuando em conjunto como um bloco, do que teriam se actuassem isoladamente. De facto, argumenta o autor, o resultado deste conjunto é ainda superior ao somatório aritmético da capacidade de cada Estado, levando à condução de acções conjuntas, a um menor custo e com um menor risco (Ginsberg, 2001, p.27).

Este princípio é também aplicável à capacidade de desenvolvimento de instrumentos de aplicação do poder, os quais são o garante da independência no plano externo, que é uma marca inquestionável da Soberania. Assim, a primeira proble-

mática que gostaríamos de abordar centra-se em como o *pooling* de capacidades não diminui, mas antes aumenta a soberania dos Estados. Como vimos, muitos Estados não têm capacidade de – de facto – empreender uma operação de uma forma autónoma de alguma duração, razão pela qual a questão efectiva da soberania é já um tanto ilusória. No entanto, pela partilha, os Estados membros poderão desenvolver capacidades, aumentando a eficiência do seu orçamento de defesa.

Na perspectiva comunitária, verificamos que a União soube transformar a fraqueza de não ter uma estrutura militar numa vantagem, ao desenvolver uma série de capacidades civis de gestão de crises, essenciais para o mundo que emergiu da guerra fria. Entre os mecanismos mais promissores introduzidos pelo Tratado de Lisboa, destacamos a Cooperação Estruturada Permanente, a qual poderá permitir a criação de estruturas permanentes da União, ao nível das forças e do seu comando. Estas forças poderão constituir a base de uma reserva estratégica – pronta a usar – em prol dos interesses da União (d'Argenson, 2009, pp.150-52).

Este mecanismo, conjugado com os actuais *Battlegroups*, permitirá à União aumentar o número de unidades em *stand by*. Logicamente que este aumento – tal como o aumento de participação em operações – levará a um aumento dos custos. Para tal, a União deverá encontrar uma forma de financiamento específico que permita aos Estados membros participar em operações e investir na reestruturação das suas forças armadas (Witney, 2009, p.66). Este constrangimento financeiro irá contribuir ainda mais para um maior *pooling* dos meios militares europeus.

Esta lógica já tem eco nos dias de hoje. No dia 02 de Novembro de 2010, o Reino Unido e a França assinaram um acordo por 50 anos, para partilha dos respectivos porta-aviões, para a criação de uma força expedicionária conjunta de 10.000 homens, a qual iniciará os treinos já em 2011, bem como para o aprofundamento sem precedentes da cooperação ao nível dos submarinos nucleares de ambos os países. Na declaração conjunta na *Lancaster House*, o primeiro ministro britânico defendeu que este acordo permitirá a ambos os países reduzir as despesas com a defesa, aumentando as suas capacidades (The Guardian, 2010)<sup>4</sup>.

Este conceito de *pooling*, adaptado à realidade dos dias de hoje, poderia ser atingido ao nível da integração do Comando e Controlo e do apoio logístico, mantendo as unidades de combate puramente nacionais. Deste modo, parte dos custos seria efectivamente reduzida, sem perder a eficácia de combate na linha da frente, onde se requer um forte sentido de empenhamento e de disciplina. Este *pooling* em

---

4 Os textos dos tratados podem ser consultados em:

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7976/7976.pdf> e

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7975/7975.pdf>

operações poderia ser transferido, gradualmente, para estruturas mais permanentes da União (Biscop, 2009, pp.198-99).

A Agência Europeia de Defesa já se encontra a desenvolver este conceito, através de uma variedade de projectos. Reconhecidas as deficiências nas capacidades europeias, a Agência lançou uma série de programas, os quais foram priorizados, através de uma relação entre a falta de capacidade actual e as faltas futuras. De entre os vários projectos, destacamos o projecto ligado à frota de helicópteros europeus. Actualmente a União dispõe de cerca de 1.700 helicópteros, os quais não estão disponíveis para missões de gestão de crises essencialmente devido a duas razões: a preparação das tripulações que não se encontram treinadas para operar em ambientes mais exigentes, como desertos e terrenos extremamente montanhosos; e o facto de que, alguns helicópteros não se encontram tecnologicamente preparados para voar nesses ambientes.

A Agência tem programas para lidar com ambas as questões, ao disponibilizar, desde 2009, treino para as tripulações, tendo iniciado em 2010 o programa *Helicopter Tactics Training Programme*, o qual irá treinar as tripulações europeias para voar em ambientes operacionais mais exigentes. Por outro lado, está a desenvolver um programa de adaptação das actuais aeronaves – através de soluções tecnológicas simples – para poderem operar nos teatros onde se encontram hoje as forças europeias. Já para o futuro, encontra-se em fase de desenvolvimento um programa de Helicóptero de Transporte do Futuro, iniciado pela França e Alemanha, actualmente aberto à participação dos restantes Estados membros. Este helicóptero não se prevê que esteja operacional antes de 2020.

Relativamente ao transporte aéreo, doze países europeus, entre os quais Portugal<sup>5</sup>, acordaram já na criação de uma Frota Aérea Europeia de Transporte (*European Air Transport Fleet – EATF*), a qual será composta pelos novos A400M e actuais C130. Para esta frota serão efectuados diferentes tipos de *pooling*, como a disponibilização de aeronaves, de horas de voo, treino conjunto, logística e manutenção, prevendo-se a operacionalização da EATF entre 2014 e 2017. Também o conceito de *pooling* está a ser usado no estabelecimento de uma unidade multinacional para os novos A400M, unidade essa que fará parte integrante da EATF.

Na dimensão naval, estão também actualmente a ser desenvolvidos alguns projectos, nomeadamente a substituição das actuais medidas marítimas anti-minas, previsto entre 2018 e 2020, bem como o desenvolvimento de um UAV<sup>6</sup>, capaz de

---

5 Países signatários da EATF: Bélgica, República Checa, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Roménia, Eslováquia e Espanha.

6 *Unmanned Aerial Vehicle – Veículo Aéreo não Tripulado.*

---

ser lançado e de aterrar de um convés de um navio, aumentando deste modo a capacidade de reconhecimento dos navios.

Ainda nos UAV, a *European Defense Agency* (EDA) está a desenvolver mecanismos que possibilitem o voo dos UAV no espaço aéreo europeu, nomeadamente através da inserção de tecnologias *sense and avoid*. Por fim, e no domínio espacial, não podemos deixar de referir os projectos MUSIS, os quais permitem – através do emprego de uma tecnologia de duplo uso, militar e civil – a monitorização e vigilância do globo terrestre, prevendo-se o seu início de operação para depois de 2015 (Weis, 2009, pp.167-69).

Estas iniciativas estão sincronizadas com as iniciativas destinadas ao desenvolvimento de capacidades militares, de onde salientamos – para além do que anteriormente foi citado – o desenvolvimento do conceito de interoperabilidade de uma esquadra de porta-aviões e do aprofundamento do conceito *Battlegroup* (Schmidt, 2009, pp.149-50).

Relativamente à actualização do conceito *Battlegroup*, há algum tempo que é notada a necessidade de inclusão de componentes aéreos e marítimos, permitindo assim o apoio naval, e o apoio aéreo próximo e interdição aérea, essencial a qualquer intervenção militar. A questão do treino conjunto é também uma prioridade, uma vez que, actualmente cada Estado membro é responsável pelo treino das suas forças (Flournoy & Smith, 2005, p.62).

Relativamente ao treino, Pöttering sugere uma abordagem completamente inovadora, ao propor umas *Sincronized Armed Forces Europe* (SAFE). Este modelo de integração enfatiza a necessidade de standardização de procedimentos e de regras de empenhamento. Para tal, as Forças Armadas europeias têm de efectuar treinos conjuntos e combinados. Segundo Pöttering, o treino conjunto aumentaria o nível de confiança e de interdependência, sendo também necessário eliminar as diferenças – ao nível do apoio médico e social para os militares e respectivas famílias, em caso de morte ou invalidez – entre os militares das várias nacionalidades integrados em operações europeias. Para tal, é proposta a criação de um “Estatuto do Militar Europeu em operações conjuntas”.

As ideias de Pöttering são inovadoras e vão mesmo mais além. Segundo o autor, as carreiras militares deviam ser abertas a qualquer nacional de qualquer Estado membro, não devendo haver nenhuma barreira linguística, a não ser o domínio de uma linguagem operacional. Com este quadro, voltaria a ser possível ver um holandês a pilotar um caça da *Royal Air Force*. Parecendo uma visão futurista da Europa, a verdade é que esta abertura já existe em alguns Estados membros da União, uma vez que actualmente já é possível a qualquer cidadão da União Europeia servir nas Forças Armadas Belgas.

Este intercâmbio pode ser fomentado com iniciativas como o projecto de *Erasmus Militar*<sup>7</sup>, o qual deveria ser alargado a todos os postos e graduações, sendo encarado como um módulo de treino transversal. Qualquer militar projectado para operações internacionais deve ter uma clara ideia das instituições europeias e do seu modo de funcionamento (Pöttering, 2009, pp.37-39). Recordemos aqui o papel pioneiro de Portugal neste projecto, tendo organizado o primeiro seminário em Setembro de 2009, o qual foi seguido em Março de 2010 pela Presidência Espanhola da União, e mais recentemente em Novembro pela Grécia.

### Conclusões

Com o presente trabalho propusemos uma abordagem inovadora sobre o conceito de soberania em contexto europeu. Para tal, iniciámos o nosso trabalho pela análise do conceito de soberania, tendo verificado a existência de uma dupla condição, (i) a supremacia no plano interno e, (ii) a independência no plano externo. Como tal, este conceito apenas faz sentido se observado à luz de uma sociedade de entidades iguais, as quais declaram e reconhecem entre si a existência de uma independência. No entanto, para que esta declaração seja efectiva, é necessário que cada entidade tenha o poder suficiente e necessário para a afirmar perante os seus pares. A inexistência deste poder, e a incapacidade da sua projecção no plano extremo levam à existência de uma soberania meramente ilusória.

No presente artigo tivemos ainda oportunidade de analisar o actual sistema político internacional, verificando que actualmente a União Europeia se encontra num mundo pós-moderno. No entanto, verificámos ainda que – apesar de se encontrar num mundo onde as tradicionais lógicas de poder se encontram alteradas – a União convive ainda com mundos modernos e pré-modernos, necessitando por isso de meios de projecção de poder. Verificando a necessidade da existência de mecanismos de poder na ordem externa, seguidamente fomos verificar se os Estados membros detinham de forma autónoma essa capacidade. Da análise verificámos significativas limitações à projecção da força, quer ao aos níveis da duração da operação, da sua intensidade, ou ainda da distância de projecção. No entanto, esta inexistência de capacidade poderia ser justificada pela ausência de ameaça, podendo esta ser edi-

---

7 No original, *Exchange of Young Officers Inspired by Erasmus* iniciativa lançada pela presidência francesa, tendo Portugal efectuado o primeiro projecto-piloto de realização de um Seminário de Política Europeia de Segurança e Defesa para os alunos das Academias Militares dos 27 Estados membros da União, de 7 a 11 de Setembro de 2009 (Vieira Borges, 2009).

ficada quando necessário. No entanto, verificámos que existe uma tendência clara de envelhecimento da população europeia, a qual irá provocar uma maior pressão nas despesas com saúde e segurança social. Concorrentemente, verificámos que não é previsível um crescimento económico forte, que possa comportar um aumento de despesa com saúde e educação, simultaneamente, um aumento com a despesa em defesa. Aliás, o cenário actual é efectivamente o inverso. O actual *deficit* das contas públicas dos Estados europeus, associado às medidas de contenção anunciadas por vários países, vêm mostrar-nos que (i) não é previsível um crescimento económico forte, fruto das próprias medidas de austeridade e que (ii) as despesas com a defesa serão efectivamente diminuídas. Deste modo, verificamos que não existe a capacidade de desenvolvimento de meios de projecção da força, de forma autónoma, por parte dos Estados europeus.

Naturalmente que os Estados membros da União Europeia há muito verificaram esta realidade, motivo pelo qual iniciaram um movimento que poderemos definir como política de escala, ou seja, encontrar uma forma de associação onde o somatório de todos seja superior ao somatório individual de cada um. O conjunto de Estados europeus representam ainda uma quota significativa das despesas de defesa mundiais. Porém, é através de processos de *pooling*, que os Estados pretendem ser mais eficazes com as despesas em defesa, tendo nós dado vários exemplos de processos actuais e possibilidades de aprofundamento futuras. Um exemplo prático e pragmático é o acordo franco-britânico de defesa assinado em Novembro de 2010, onde os países pretendem partilhar meios, conseguindo uma redução na despesa e – simultaneamente – um aumento de capacidades. Recordamos ainda que foi o eixo Paris – Londres que, desde St. Malo, deu corpo à então Política Europeia de Segurança e Defesa.

Chegamos então ao ponto onde pretendemos defender o argumento apresentado. Durante este trabalho verificámos que o *pooling* irá aumentar a soberania dos Estados europeus, uma vez que lhes permite uma maior capacidade de afirmação do poder, o qual é essencial para suportar a dimensão externa da soberania. Assim, através de um processo de partilha e associação, e usufruindo de uma política de escala na área da defesa, os Estados europeus poderão defender os seus interesses a uma escala global, patamar que lhes será negado caso optem por perseguir políticas e lógicas individuais de poder.

Poderemos ainda argumentar que o *pooling* será uma limitação à autonomia dos estados, deixando os recursos de estar disponíveis para a partir estar ao serviço de uma lógica de emprego nacional, a partir do momento em que estes optaram por partilhar os seus recursos. No entanto, este argumento sofre de duas limitações, uma vez que (i) associa a soberania a autonomia, e como vimos a soberania encontra-se

associada a independência, e esta a uma capacidade de a exercer; e que (ii) no âmbito das relações entre estados no seio de um mundo pós-moderno, as lógicas de poder normais deixam de fazer sentido, uma vez que os Estados se encontram cada vez mais interdependentes.

Por fim, gostaríamos também de argumentar que a actual crise que assola os Estados europeus poderá servir como catalisador para um aprofundamento destes mecanismos. Perante a necessidade de contenção financeira, os governos poderão ser levados a aprofundar um processo de *pooling*, partilhando recursos – até mesmo reduzindo despesas – e aumentando a sua eficácia. Esta é a lógica do acordo franco-britânico, bastando que esta seja seguida pelos actuais líderes europeus.

Do em cima expresso, pretendemos ainda lançar novas questões, as quais seriam interessantes aprofundar. No nosso caso nacional, entendemos por isso que é urgente que o país pense e pondere sobre as seguintes questões, quanto à integração do seu conceito de segurança e defesa numa perspectiva mais europeia: será que Portugal tem hoje capacidade de intervenção autónoma? Consegue Portugal controlar a totalidade do seu território, não só continental, mas também marítimo? Será previsível que venha a ter tal capacidade num futuro próximo? Poderá a União Europeia actuar como potenciador de soberania? Qual a melhor opção: manter o *status quo*, com a actual ilusão de soberania, ou investir num aprofundamento da defesa europeia?

### **Bibliografia**

- Biscop, S., 2009. Military Integration in Europe. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.196-200.
- Bodin, J., 2008. *On Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooper, R., 2006. *Ordem e Caos no Século XXI*. Barcelona: Editorial Presença.
- d'Argenson, P.-H., 2009. The Future of European Defence Policy. *Survival: Global Politics and Strategy* – vol. 51, no. 5, October–November, p.143–154.
- Flournoy, M.A. & Smith, J., 2005. *European Defense Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Ginsberg, R.H., 2001. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hobbes, T., 2006. *Leviathan*. New York: Dover Publications.

- Jackson, R., 2010. *Sovereignty: The Evolution of an Idea*. Malden: Polity.
- Lindley-French, J. & Algieri, F., 2004. *A European Defence Strategy*. Venusberg Report. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Philpott, D., 2001. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pöttering, H.-G., 2009. Synchronised Armed Forces Europe (SAFE) – A new approach to secure Europe's future. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.36-39.
- Schmidt, C., 2009. Ten years of ESDP: milestones in european capability development. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.146-52.
- Sousa Lara, A.d., 2005. *Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão*. 3rd ed. Lisboa: ISCSP.
- Sousa Lara, A.d., 2009. *O Interesse Nacional, a Política Externa Portuguesa e as Ideologias*. Lisboa: DisLivro.
- The Guardian, 2010. *Britain and France sign landmark 50-year defence deal*. [Online] Available at: HYPERLINK "<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal>" <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/nov/02/britain-france-landmark-50-year-defence-deal> [Accessed 01 December 2010].
- The International Institute for Strategic Studies, 2008. *European Military Capabilities – Building Armed Forces for Modern Operations*. London: IISS.
- Tomás de Aquino, S., 1947. *Summa Theologica*. Ohio: Benziger Bros. edition.
- Vieira Borges, J., 2009. *As Relações Internacionais no Ensino Superior Militar*. [Online] Available at: [http://www.jornaldefesa.com.pt/noticias\\_v.asp?id=707](http://www.jornaldefesa.com.pt/noticias_v.asp?id=707) [Accessed 09 Junho 2009].
- Weis, A., 2009. The European Defence Agency: Strengthening European defence capabilities. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.165-72.
- Werner, W.G. & de Wilde, J.H., 2001. The Endurance of Sovereignty. *The European Journal for International Relations*, 7(3), pp.283-313.
- Witney, N., 2009. European Defence: interests, strategies and the means to act. In Wogau, K.v. *The Path to European Defence: New Roads, New Horizons*. London: John Harper Publishing. pp.65-73.



Extra Dossiê



# Estratégias de Segurança Nacional: os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França

António Paulo Duarte

*Investigador e Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Investigador do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.*

## Resumo

Os propósitos deste texto são dois: num primeiro momento, descrever e comparar a renovação das Políticas de Segurança e Defesa da Grã-Bretanha e da França através da leitura dos respectivos Livros Brancos, há pouco tempo apresentados e publicados; num segundo momento pretende-se dissecar alguns dos traços fundamentais do processo de renovação das políticas e das estratégias de segurança, distinguindo alguns dos conceitos basilares e algumas das traves de inovação sobre os quais se sustentam as futuras Políticas de Segurança e Defesa. Os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França, pese a sua configuração de apresentação distinta e a existência de fórmulas conceptuais diferenciadas, assemelham-se bastante, quanto aos cenários que tratam, assim como quanto às formas de resposta aos riscos e ameaças, às crises com que ambos os países julgam que terão, no porvir, de defrontar-se. É o inovador universo conceptual de risco, entendido como a possibilidade de se desenvolver uma ameaça decorrente da contingência do devir, que municia as estratégias de segurança nacional. Se a estratégia irrompe da necessidade de combinar várias vertentes integradas e encadeadas, com vista a replicar às ameaças que o porvir poderá, no seu devir, potenciar. Neste sentido, ambos os livros brancos repetem a necessidade de combinar a utilização da força armada e do desenvolvimento na edificação da segurança no século XXI.

## Abstract

### **National Security Strategies: Great Britain and France White Papers**

*The purposes of this paper are twofold: first, to describe and compare the renewal of the Security and Defence Policy of Great Britain and France through the reading of their White Papers, recently presented and published; a second aim is to dissect some of the key features of the process of renovation of the security policies and strategies, distinguishing some of the basic concepts and some of the fundamental processes of innovation on which to sustain the future Security and Defence Policy. White Papers from Britain and France, despite its separate presentation and conceptually different formulas, are quite similar, as the scenarios that deal with, and the methodology employed to tackle the risks, threats and crises that both countries predict they have to face in the future. It is the innovative conceptual universe of risk – understood as the possibility of developing contingencies – that fuel arising threats, equipping the conceptual vision of both National Security Strategies. If strategy breaks out of the need to combine several integrated components, interconnecting them in order to replicate to the threats that the future may boost, then in this sense, both White Papers repeat the need to combine the use of armed force and development activities in security building on the twenty-first century.*



## Introdução

Os propósitos deste texto são dois: de início, caracterizar e comparar a renovação das políticas de segurança e defesa da Grã-Bretanha e da França, através de uma leitura dos respectivos Livros Brancos, há pouco tempo publicados; subsequentemente, dissecar alguns dos traços fundamentais do processo de renovação das políticas e das estratégias de segurança, distinguindo alguns dos conceitos basilares e alguns dos pilares sobre os quais se sustentam as futuras políticas de segurança e defesa.

A segurança e a defesa estão em transformação desde o fim da Guerra Fria.<sup>1</sup> A catadupa, a enxurrada de devir que a aceleração da globalização, fruto de um universo cada vez mais interconectado de inter-relacionamento entre as sociedades e os Homens, estimula, excita e induz um ritmo célere de mudança. Na verdade, mais do que mudança, pode mesmo falar-se em transmutação permanente da realidade. O que hoje parece certo, já não o é amanhã. Nunca, como hoje, o aforismo de Fernando Pessoa de que o ontem é o estrangeiro, se evidenciou como absoluta realidade.<sup>2</sup> A mudança é sempre um imenso xadrez de oportunidades e riscos, e como tal, as políticas dedicadas à segurança e defesa não podiam ficar imunes a essa transformação.

A França em 2008<sup>3</sup> e a Grã-Bretanha,<sup>4</sup> de igual modo em 2008, mas não só, renovaram, por isso, as suas visões relativamente às suas políticas de segurança e defesa com a publicação de Livros Brancos, base para uma reforma das arquitecturas institucionais e das acções práticas nesta área da governação e do Estado, por ambos os países considerada como essencial e axial. Na verdade, e para o particular caso da Grã-Bretanha, todo o processo está ainda em aberto, tamanha é a catadupa de publicações institucionais dedicadas à reforma da defesa, num processo gargantuesco que parece não ter fim: *White Papers* de 2008 e 2009, *Green Paper* em 2010, uma vasta reavaliação da *Strategic Defence Review* após as eleições de 2010 que levou à publicação de dois novos documentos em Outubro desse ano, exibindo a relevância da política de segurança para o novíssimo governo conser-

---

1 Uma visão sistematizada de forma notável da nova conflitualidade pode ser lida em António José Telo (2009, pp. 13-16). Para uma visão da transformação da defesa na Europa, de uma forma sintética, mas acutilante, cfr. João Vieira Borges (2009, pp. 115-118).

2 Cfr. Fernando Pessoa, 2007, pp. 322 e 328 (“... regresso estrangeiro...”, “... venho outro...”).

3 Uma visão sintética do Livro Branco da França pode ser vista em Paula Pereira (2009, pp. 119-122).

4 De igual modo, uma perspectiva sobre o Livro Branco de 2008 da Grã-Bretanha, em Henrique Raposo (2009, pp. 123-124).

vador liberal.<sup>5</sup> A insatisfação com os projectos de reforma, não só tem multiplicado os *White Papers* e os *Green Papers*, como tem estimulado uma contínua reavaliação, assumida, da Estratégia Nacional de Segurança.

Esta dinâmica responde, assumidamente, à transformação da paisagem internacional, desde o fim da Guerra Fria, mudança rápida que acelerou e alterou as características dos riscos e das ameaças à segurança nacional e internacional. Ela busca, de igual forma, preparar e prevenir bruscas e súbitas irrupções que atentem contra a integridade dos Estados, das sociedades e dos indivíduos.

Em França e na Grã-Bretanha, uma “palavra-guru” exhibe esta transformação da segurança e defesa: estratégia. A palavra política foi, sintomaticamente, substituída pela expressão estratégia e, como pretendemos exhibir na segunda parte do texto, esta expressão dá sentido profundo a esta mudança. Observe-se todavia que os Livros Brancos são textos que, antes de mais nada, traçam políticas, políticas que utilizam a estratégia para liderar a transformação da segurança e defesa.

### **Os Livros Brancos da França e da Grã-Bretanha: Segurança e Defesa na Era da Globalização**

Eis como se expressa a certa altura o Livro Branco francês relativamente ao seu propósito maior: o Livro Branco de 1972 foi o da dissuasão, o Livro Branco de 1994, da projecção de poder, o Livro Branco de 2008 prepara a França para os riscos da mundialização, da globalização (2008, p. 65). A questão da globalização perpassa os Livros Brancos francês e britânico. É tradição, na análise estratégica, começar por levantar os potenciais cenários da ambiência internacional e nacional, fundamentalmente a ambiência agónica, trave basilar para o enquadramento das políticas e das estratégias de segurança e defesa. Os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França não fogem a esta regra de ouro da análise estratégica e iniciam-se por uma cenarização dos potenciais riscos e ameaças que se elevam, no futuro previsível, catapultada para debuxar objectivos e desenvolver os meios para lhes fazer face. O horizonte antevisto por cada um dos Livros Brancos, em França e na Grã-Bretanha será o ponto de partida da caminhada comparativa; sucessivamente buscar-se-á

---

5 Este artigo foi escrito na Primavera de 2010 e brevemente retocado para publicação no final do ano de 2010. A escalpelização dos mais recentes Livros Brancos ficará para futuro artigo, tanto mais quando há uma vontade e um desejo, por parte do novo governo conservador liberal da Grã-Bretanha, de modificar algumas das componentes da estratégia de segurança nacional do governo trabalhista.

visualizar que objectivos e com que meios pretendem esses países ripostar aos riscos e às ameaças que julgam elevar-se no devir. O porvir imaginado é, curiosamente, bastante similar, na interpretação que cada Livro Branco faz da via para onde nos encaminhamos. Não obstante, o modo analítico é distinto, e é por aí, pela forma da análise, antes de imergirmos na substância da interpretação, que encetaremos a nossa digressão.

A transformação do panorama internacional parece ter perturbado a tradicional fleuma britânica. Em 2003 era publicado *Delivering Security in a Changing World, a Defence White Paper*, texto sintético de cerca de 25 páginas que tinha por fito replicar às transformações do cenário internacional provocado pelos atentados de 11 de Setembro de 2001 e pela intervenção anglo-saxónica no Afeganistão e no Iraque. A arrancada de devir tornou em breve demasiado simples e obsoletos os propósitos do *Delivering Security* e em 2008 era publicado um bem maior *The National Security Strategy of the United Kingdom, Security in an Interdependent World*. Não obstante, logo no início, uma advertência sinalizava a insatisfação dos estrategos britânicos com a sua obra, ao realçar que anualmente a Estratégia de Segurança Nacional seria revista. Assim, surgia imediatamente no ano subsequente *The National Security Strategy of the United Kingdom: update 2009; Security for the Next Generation*, um texto mais longo que o do livro anterior, fruto de um contínuo acrescentamento de material ao que fora escrito em 2008. Como bem expressa o título, o novo Livro Branco é um aperfeiçoamento e um alargamento do conteúdo contido no anterior, seguindo no essencial os traços já gizados, acrescentando-lhe todavia mais informação e uma maior sistematização conceptual.

Não satisfez a comunidade estratégica britânica, pois em 2010, o *Green Paper Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review* evidenciava, assim como as declarações dos cabeças de lista dos principais partidos concorrentes às eleições de 2010, Gordon Brown,<sup>6</sup> David Cameron<sup>7</sup> e Nick Clegg,<sup>8</sup> o descontentamento com a política e a estratégia de segurança nacional seguida e a necessidade de a rever, segundo novos moldes. O método de trabalho britânico, no que respeita à

---

6 Cfr. Gordon Brown, "The Labour Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720), consultado em 21-4-2010.

7 Cfr. David Cameron, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762), consultado em 21-4-2010. David Cameron, não só se propõe rever a Estratégia de Segurança e Defesa da Grã-Bretanha, afirmando, a despeito dos Livros Brancos entretanto publicados, de que não há uma revisão séria desta, desde a edição da *Strategic Defence Review* em 1998, como fala na necessidade de pensá-la no sentido de uma "mudança cultural".

8 Cfr. Nick Clegg, "The Liberal and Democrats View of Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7), consultado em 21-4-2010.

análise e à implementação de uma estratégia de segurança e defesa, efectivamente, é copioso na profusão de documentos. Para além dos genéricos e em geral sintéticos *White Papers* e *Green Papers*, outras obras são dedicadas a aspectos específicos da segurança nacional, assim como às concepções teóricas que subjazem à visão estratégica da Grã-Bretanha.

Assim, conjuntamente com o *The National Security Strategy of the United Kingdom, Security in an interdependent World* e com o *The National Security of the United Kingdom: update 2009; Security for the Next Generation*, surgia um texto de enquadramento geral, uma base para uma compreensão da arquitectura administrativa e teórica da política e da estratégia de segurança nacional.<sup>9</sup> A ciber-segurança<sup>10</sup> e as configurações futuras da guerra<sup>11</sup> tiveram também, entre outros, direito a *White Papers* específicos. Esta profusão de documentação, não só alarga desmesuradamente, numa lógica tão pouco britânica, a literatura institucional sobre a política e a estratégia de segurança e defesa, como exprime, de certo modo, um elevado grau de descontentamento com a situação actual dessa área da governação. Se o mundo é composto de mudança, não há dúvida que os planificadores da estratégia britânica ripostam a esta com um contínuo devir de documentação.

O Livro Branco francês aparece de forma bem mais clássica. Um longo texto, cerca de 350 páginas de reflexão estratégica, acrescido de um segundo volume, onde se podem encontrar os debates com personalidades nacionais ou estrangeiras que contribuíram com o seu saber para a elaboração do Livro Branco.<sup>12</sup> Um modelo de apresentação do Livro Branco reflecte um processo longo e altamente burilado de edificação de uma resposta de longo curso à metamorfose do tabuleiro global. Ao contrário do que parece ser o avatar britânico de elaboração dos Livros Brancos, uma permanente reelaboração e reedificação da análise e do planeamento estratégico com base num enquadramento geral muito genérico do horizonte internacional, a obra francesa alicerça-se em traves que se pretendem estruturais, em elementos de fundo, profundos e quase imutáveis que guiam a transformação de toda a realidade global actual, como se por debaixo da epiderme acelerada e inconstante da globalização, existissem imponentes linhas de forças permanentes, autênticas infra-estruturas escondidas, muito mais arcaicas e sólidas, que excitam a enxurrada de devir.

---

9 Cfr. Ministry of Defence, (2009) *How Defence Works*. Defence Framework, Londres.

10 Cfr. Ministry of Defence, (2009) *Cyber Security Strategy of the United Kingdom, Safety, Security and Resilience in Cyberspace*, Londres.

11 Cfr. Ministry of Defence, (s/d), *Strategic Trends Program. Future of Character Conflict*, Londres.

12 Cfr. Ministère de la Défense (2008), *Défense et Sécurité Nationale. Livre Blanc. Les Débats*. Paris.

---

Ironicamente, a despeito destas diferenças na forma de apresentação e elaboração, o conteúdo assemelha-se, e bastante, quer no que se refere ao horizonte antevisto, quer no que se refere aos modelos de acção propostos e aos instrumentos com que lhes fazer face. Pode-se afirmar que, independentemente das diferenças culturais que estruturam uma forma de olhar o mundo, a visão que ambas criam do porvir é bem próxima uma da outra.

As palavras-chave que explicitam o horizonte do devir são a complexidade e por via desta, a “incerteza”, a imprevisibilidade. Diz o Livro Branco britânico, logo no prólogo, que o horizonte da paisagem internacional deriva da complexidade (*unpredictable*) e da imprevisibilidade, da incerteza (National Security Strategy, 2008, p. 5); por sua vez, o texto francês assume como características centrais do devir, a complexidade e a incerteza (*l’incertitude*) (Défense et Sécurité National, p. 13).

Da complexidade crescente das relações entre os Homens, fruto de uma mais lata interconexão e de uma mais ampla techedura global, emerge uma paisagem de contornos cada vez mais complexos, exponenciando as oportunidades, mas também os riscos e as ameaças (National Security Strategy, 2008, p. 3, 2009, p. 5, Défense et Sécurité National, p. 20). Como, há décadas, observaram os historiadores Bartolomé Benassar e Pierre Chaunu (1978, p. 35), “a aptidão para criar e para inovar desenvolve-se quando os homens são muito numerosos e quando são muito numerosos há muito tempo”, ou seja, o tempo reduzido de existência de cada homem, num mundo cheio, pleno de gentes e interconectado, numa rede bojuda de inter-relações, desmesura a nossa noção de temporalidade pois multiplica cada tempo individual pela totalidade dos indivíduos viventes nesse momento; os mundos cheios são mundos com muito tempo, o que paradoxalmente, convida à aceleração do devir: muitos homens em rede, são muitas acções em simultâneo, e o tempo longo que o conjunto produz, torna-se para cada pessoa o tempo curto e célere produzido pela contínua, permanente e ubíqua interação de todas. O enredamento, a entretessitura, a ubiquidade, engendra um grau acrescido de complexidade ao sistema e excita a novos níveis a incerteza e de imprevisibilidade.

Está-se num Mundo de riscos, mais do que de ameaças. Procura-se confrontar algo que pode advir, mas que não se sabe bem o que é. Os Livros Brancos, quer o britânico, quer o francês, elencam num todo, à mistura, riscos e ameaças, conquanto na realidade, refiram mais os riscos que efectivas ameaças.

É útil aqui distinguir os dois conceitos, risco e ameaça. Não há conceitos universais sobre risco e ameaça. Pode-se considerar a ameaça como algo que, em potência ou efectivamente, põe em causa a existência de alguém. A ameaça é um risco, um risco em máxima potência. A ameaça é, mesmo no seu grau máximo, declarada e em vias de ser posta em prática, ainda um risco, uma possibilidade.

Pelo contrário, o risco é, antes de mais, uma possibilidade, não algo já efectivo. Há, por isso, diversos graus de risco. Uns remotos, que dependem de uma evolução negativa de algum processo em curso. Outros, próximos, que derivam de ameaças declaradas que podem ou não acontecer. Não obstante, nem todos os riscos são ameaças. Daí a natureza mais difusa do risco. Mais, o risco, tanto pode advir de um acto intencional, declarado e pronto para ser consumado, como ser produzido por algo, que só uma evolução potencial, motivada pela conjugação de alguns factores, pode engendrar; haverá por isso riscos que, na realidade, jamais sucederão, mesmo que possam hipoteticamente ser vaticinados (em parte, também, porque se poderá agir profilaticamente para os obviar). O risco, contendo a ameaça é, no entanto, uma possibilidade que poderá ter algum actor em potência, mas que ainda não se conhece; mesmo que, de alguma forma, se possa indicar alguém, esse alguém não é no momento, nem risco e muito menos ameaça. É uma possibilidade que o devir se encarregará de confirmar ou infirmar.<sup>13</sup>

Este curto interlúdio é necessário para explicitar a questão das ameaças e dos riscos nos Livros Brancos. Não há, na verdade, distinção, nestes, quer no britânico, quer no francês, entre as ameaças e os riscos. São, de facto, consideradas várias ameaças/riscos sem que se efectue uma destrição conceptual e efectiva entre ameaça e risco. O último Livro Branco britânico alicerça a compreensão das ameaças num conceito alargado de periculosidade que abarca quer riscos, quer ameaças: os “motores (guias) da insegurança” (*drivers of insecurity*).<sup>14</sup> Num modo muito britânico, ou seja, de forma muito simples, o Livro Branco de 2009 define os “motores da insegurança” como aqueles elementos que desafiam (*challenges*) a segurança nacional. Os “motores da insegurança” são os porquês da insegurança: as causas, razões ou motivações que induzem e catalisam os actores (estatais ou não estatais) a produzirem um dano potencial ou real à segurança do Reino Unido (National Security Strategy, 2009, pp. 8 e 32).

Este conceito de “motores de insegurança” não distingue entre riscos e ameaças. Na verdade, estes são causas que catalisam, no seu significado mais “químico”, possibilidades que se podem tornar riscos e até ameaças para o Reino Unido. Neste

---

13 Sobre este assunto, tratado aqui de forma muito sucinta, remetemos o leitor para um texto que edificámos em colaboração com António Horta Fernandes e António Paulo Duarte, 1999, pp. 95-127.

14 O Livro Branco publicado em 2008 não utiliza este conceito de forma tão sistemática como o de 2009, a despeito de estar nele referenciado, não organiza o texto em redor desse conceito de forma tão explícita e assumida como o de 2009. Sobre o conceito de “motores da insegurança” o texto de 2008 é similar ao de 2009, (The National Security Strategy, 2008, p. 16). Não obstante, o contexto e as ameaças são as mesmas que as referenciadas no ano seguinte, conquanto a profundidade com que são buriladas e elaboradas seja mais alargada.

conceito podem incluir-se múltiplas situações, bem diversas entre si. Os “motores da insegurança” são a expressão perturbadora e inamistosa do processo de globalização, com as suas oportunidades e riscos: as tendências globais da economia e das migrações, a mudança climática, a competição energética, a pobreza e a “inequilidade” (o termo desigualdade não corresponde linearmente ao termo *inequity* que, para além da dimensão do que é desigual, contém um prisma moral intrínseco ao conceito), a má governança, as ideologias. Estas realidades contêm focos de perturbação e de perversão que se podem transformar em ameaças (National Security Strategy, 2009, p. 49).

As ameaças (assim considera o texto todos os eventos que são provocados pelos “motores de insegurança”) vão desde:

- 1) povos, Estados, instituições que sejam hostis para com a Grã-Bretanha;
- 2) capacidades que possam desafiar a segurança nacional - Estados poderosos, Estados falhados, organizações não estatais motivadas ideologicamente ou mercenariamente (crime organizado);
- 3) situações disruptivas produzidas por acidentes, por causas naturais ou aleatórias.

Como se pode visualizar, o âmbito da ameaça é amplíssimo, indo desde as clássicas acções produzidas intencionalmente pelo autor clássico, o Estado poderoso adverso, passando por outro tipo de actores humanos, até a situações que de humano nada têm, caso dos acidentes produzidos pela natureza (cheias, tempestades, pandemias) (National Security Strategy, 2008, p. 32 e p. 65). Será que se pode considerar como ameaça uma pandemia que é induzida pela “racionalidade” natural, sem intencionalidade em produzir um efeito negativo para o ser humano e para a sociedade?

Os “motores da insegurança” contêm ainda uma última dimensão: o “domínio da ameaça”, na prática, o instrumento e o meio de onde deriva aquela. Neste campo são considerados os seguintes domínios:

- 1) capacidades destrutivas;
- 2) capacidades tecnológicas e físicas (mar, terra, ar, espaço);
- 3) capacidades de influência, nomeadamente, a questão das tecnologias de comunicação e informação e sua utilização (National Security Strategy, 2009, pp. 93-95).

É raro haver uma precisão sobre algum adversário. É certo que o texto refere algumas vezes a *Al-Qaeda* e uma ou outra vez o Irão, mas não os toma por alvo

de uma resposta específica do Reino Unido. A *Al-Qaeda* surge quando se refere a ameaça relativa aos actores não estatais e ao terrorismo. O Irão é mencionado aquando da ameaça relativa às questões da proliferação das Armas de Destruição Massiva (ADM). Ambos são tratados quando se tocam em ameaças mais abrangentes, em questões mais amplas e que podem abarcar múltiplos actores.<sup>15</sup> Na realidade, a questão das ameaças contidas dentro do maior e mais vasto problema dos “motores da insegurança” é complexa, difusa e principalmente, muito nebulosa. Para o Reino Unido, as ameaças estão envoltas numa grande nebulosidade, fruto de uma humanidade interconectada e enredada, e de um espaço físico em mutação acelerada.

A mesma nebulosidade surge na questão da ameaça e do risco no Livro Branco francês. O Livro Branco francês também prima por um conceito novo, “as tendências inquietantes”. Estas são de amplitude larga e vão da persistência da pobreza, passando pela aceleração das comunicações e a difusão e complexidade das tecnologias, à proliferação de armas de destruição massivas e às catástrofes, quer de origem tecnológica, quer natural e, por fim, às tensões identitárias. Tal como acontece com os Livros Brancos britânicos, surgem elencadas como “ameaças” os Estados falhados e a questão da distribuição dos recursos, principalmente, mas não só, a equidade no acesso aos recursos energéticos (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 23-27 e 38-9). As “tendências inquietantes” estão associadas a diversas “formas de violência”: um terrorismo com capacidades de produzir violência acrescida graças à sua estruturação como arquitectura em rede e ao desenvolvimento de novas capacidades de destruição; a eficiência da guerrilha e o potenciamento da sua relação com as populações civis, a privatização da segurança interpelando o monopólio da violência dado ao Estado. Ademais, as despesas militares estão em alta desde o início do novo século (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 27-29). O Livro Branco de França observa ainda como relevante a emergência das lógicas e das políticas de poder nas relações internacionais o que fragiliza o sistema colectivo global de segurança (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 27).

Tal como acontece com as *The National Strategy of the United Kingdom* de 2008 e de 2009, não há uma precisão sobre uma ameaça directa à segurança da França.

---

15 Veja-se, por exemplo, o texto em que se lida com a ameaça terrorista. A *Al-Qaeda* é mencionada, considerando a possibilidade de o grupo liderante actual desaparecer, sem que tal assegure a aniquilação do terrorismo de base *jihadista*, com o aparecimento de unidades afiliadas ou mesmo de uma nova formação mais sofisticada. Considera ainda a possibilidade de reemergência do IRA num ou noutra molde, incluindo a constituição de uma formação com base em dissidentes deste. Idem, *Ibidem*, p. 40. O Irão é referido pelo menos duas vezes, numa caixa de texto e numa nota de rodapé, ambas na mesma página e à mistura com a problemática da Coreia do Norte, aquando da política de contra-proliferação de ADM. (National Security Strategy, 2009, p. 96).

Actores internacionais vistos como ameaças, actualmente, são referidos quando se lida com as “tendências inquietantes” e com as “formas de violência”. É o caso da *Al-Qaeda*, do Paquistão e do Afeganistão. Jamais são mencionados de um modo autónomo, mas são inseridos em “tendências” e ameaças mais amplas, como o terrorismo, a guerrilha ou as armas de destruição massiva (National Security Strategy, 2009, pp. 27-29).

As “tendências inquietantes” do Livro Branco francês correspondem aos “motores de insegurança” britânicos; de igual modo, os “domínios da ameaça” dos *The National Security Strategy* assemelham-se às “formas de violência” do *Défense et Sécurité*. Embora as conceptualizações teóricas sejam distintas, a leitura francesa e a leitura britânica do Mundo assemelham-se bastante. É um mundo inquietante, de ameaças difusas e nebulosas, de perigos ocultos e furtivos, de imensos riscos, potenciadores de tenebrosos prenúncios, aquele para que nos encaminhamos. A realidade concreta, o inimigo real, é bem menos ameaçadora do que aquela que nos espera no porvir. A *Al-Qaeda* ou o Irão são perigosos, mas o que pode advir a médio prazo parece ser bem mais tenebroso e terrífico. Ademais, uma outra forma catastrófica de ameaça ensombra o porvir, de potência ela própria desconhecida, mas apocalíptica nas possibilidades que em si contém a irrupção da mudança, a mutação climática ou a hecatombe pandémica.

Face a um vindouro perturbador, a estratégia é a melhor arma. Quer os *White Papers* de 2008 e 2009, quer o *Livre Blanc* assumem que o conceito de estratégia de segurança nacional é um termo novo, uma visão nova para aprofundar a segurança da nação. De acordo com o *The National Security Strategy* de 2008 (p. 3), seria a primeira vez que a Grã-Bretanha disporia de uma estratégia de segurança nacional. O pensamento estratégico francês tem, de há décadas a esta parte, uma reflexão profunda sobre o conceito de estratégia.<sup>16</sup> A inovação francesa carrega o acento, não na estratégia, mas no acoplamento à estratégia da segurança. Pela primeira vez, irá desenvolver-se uma estratégia de segurança em França, não só, como de antanho, uma estratégia de defesa (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, p. 16).

Seja como for, há uma reacentuação no conceito de estratégia, na concepção de estratégia de segurança como base e fundamento das políticas de segurança e defesa. O tradicional conceito de política de segurança e defesa foi substituído, quer em França, quer na Grã-Bretanha, pela nova terminologia de Estratégias de Segurança e Defesa. A segurança é o propósito a que atende a defesa. A segurança é um fim. A defesa corresponde a um acto de protecção (António Horta Fernandes

---

16 Cite-se, como exemplo, os nomes de André Beaufre, Lucien Poirier, Raymond Aron, Gérard Chaliand, Hervé Coutau-Bégarie e Bruno Tétrais.

e António Paulo Duarte, 1999, pp. 113 e 118). A estratégia é o meio, um modo, o instrumento para assegurar a segurança e a defesa.<sup>17</sup> Como refere o Livro Branco francês, a estratégia... “tem por objecto travar os riscos e as ameaças susceptíveis de atentar contra a vida da nação” (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 16). Por sua vez, o Livro Branco de 2008 assume na sua introdução que a “Estratégia de Segurança Nacional” expressa uma nova forma de compreensão da segurança nacional (National Security Strategy, 2008, 3-4). A nova concepção terminológica da segurança nacional com o foco concentrado na estratégia deriva, por conseguinte, da mutação da realidade internacional, da emergência de uma nova e mais complexa arquitectura internacional em concomitância com o acréscimo de nebulosidade e de difusibilidade dos riscos e das ameaças.

Cabe à estratégia replicar a uma ambiência internacional de prenúncios perturbadores. Um relatório produzido pelo *Think-tank* britânico Demos, publicado em Abril de 2007, explana a relevância acrescida do conceito de estratégia e da noção de estratégia de segurança. Para o relatório, a estratégia assegura uma visão prospectiva de largo horizonte que enquadra e engendra processos sinérgicos e de cooperação. A estratégia assegura uma visão holística e em rede, articulada, interconectada, integrada. Ora, num mundo em rede, interdependente e cheio de relações ramificadas, só uma visão estratégica, capaz de produzir uma perspectiva integrada, um prisma holístico, uma óptica abrangente, pode permitir uma acção eficiente contra as potenciais ameaças de um mundo perturbador e nebuloso, de futuro indeterminado e incerto (Charlie Edwards, 2009).

A perspectiva defendida pelo Demos e que parece terá contribuído para a edificação da *National Security Strategy* da Grã-Bretanha, é avocada pelo Livros Brancos de 2008 e de 2009. Para os relatores dos Livros Brancos, a chave para a Estratégia de Segurança Nacional focaliza-se no desenvolvimento de uma acção integrada da segurança e defesa, engendrando um amplo arco estratégico reunindo departamentos, propósitos e planos (National Security Strategy, 2008, p. 4), provendo a Grã-Bretanha de uma estratégia abrangente e inclusiva (*comprehensive approach*) (National Security Strategy, 2009, p. 7). O *Defence Framework*, Livro Branco produzido pelo *Ministry of Defence* (MoD), e que apresenta os elementos enquadrantes, políticos, administrativos e conceptuais da segurança e defesa da Grã-Bretanha, acentua a importância de uma

---

<sup>17</sup> Seja qual for o autor, a estratégia é sempre um instrumento, um meio, a partir do qual o Estado adquire defesa e segurança. Sobre este assunto, veja-se, por exemplo, a estratégia “é a ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política que suscitam ou podem suscitar a hostilidade de uma ou outra vontade política.” A visão instrumental é notória e realça-se nas palavras “desenvolver” e “utilizar”. Cfr. A. Cabral Couto, (s/d), I Vol., p. 209.

acção integrada, da cooperação de todos os departamentos e serviços na edificação holística da estratégia de segurança e defesa (Defence Framework, 2010, p. 5).

Similarmente, a visão francesa alicerça-se na cooperação e na integração de todos os componentes da segurança e defesa. O Presidente da República francesa, Nicolas Sarkozy, no prólogo do Livro Branco perfilha a imprescindibilidade da estratégia de segurança nacional reunir num amplo amplexo a política de defesa, a política de segurança interior, a política externa e a política económica (Nicolas Sarkozy, 2008, p. 10). Tal como com a análise do *Think-tank* Demos, também o Livro Branco francês caracteriza a paisagem internacional como vulnerável a “riscos de interconexão e encadeamento de crises”, a “interconexões, efeito da mundialização, que desenclausuram os conflitos, tanto quanto aceleram os intercâmbios” (National Security Strategy, 2008, pp. 56-57).

Em resposta aos encadeamentos, às interconexões, aos enredamentos, só resta aos Estados engendrar mecânicas de cooperação, de partilha, de coordenação, de transversalidade e de integração intra-governamentais (e em última análise inter-governamentais): a segurança e a defesa nacional exigem uma estratégia de segurança nacional, ou seja, uma acção em que os organismos que têm por missão a prover laboram unidos a uma só voz, agindo concentradamente e coerentemente. A departamentalização, o espartilhamento da acção, em segurança e defesa, é pernicioso. A especialização não implica cesura, mas, bem pelo contrário, é um instrumento para potenciar a acção coordenada e cooperativa. Mais, a polivalência tornou-se uma outra chave da estratégia de segurança nacional (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 63).<sup>18</sup>

O redimensionamento amplo da estratégia e da segurança observa-se de forma clarividente em três dos principais princípios que substanciam as estratégias de segurança (e defesa) nacionais, quer na Grã-Bretanha, quer em França. Não deixa de ser curioso e, em simultâneo, sintomático, que estes três princípios surjam em ambos os Livros Brancos:

- 1) a ruptura da distinção entre o que é interior e o que é exterior;
- 2) a projecção da segurança; e
- 3) a intervenção, mais do que atempada, apriorística, sobre as fontes genéticas da insegurança.

Para os Livros Brancos, seja o francês, sejam os britânicos, uma das novidades mais dramáticas da nova arquitectura de insegurança é a ruptura da distinção

---

18 Cfr. “Défense et Sécurité Nationale...”, 2008, p. 63. Cfr. Ministry of Defence (2010) *Adaptability and Partnership. Issues for the Strategic Defence Review*, p. 26.

clássica entre o que era interno e o que era externo. A distinção entre segurança interior e segurança exterior evaporou-se, “deixando de ser pertinente”, como indica mesmo o Livro Branco francês, consequência de um mundo cada vez entramado numa gigantesca teia de inter-relações que atravessam todas as fronteiras (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 57 e 63; The National Security Strategy, 2008, p. 8, 2009, p. 8). Esta ruptura de consequências dramáticas para cada uma das Nações impôs-lhes uma nova óptica, em relação à capacidade de assegurarem a segurança nacional. Esta já não pode ser pensada estritamente em termos de defesa do território nacional, mas obriga a visualizá-la em termos mundiais. A segurança nacional faz-se agora no mundo inteiro. Esta realidade impõe a cada uma das nações, por um lado, a valorização do multilateralismo, e por outro lado, o desenvolvimento de capacidades próprias, de projecção de “poder securitário”, já não estritamente, militar (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 65 e 71; The National Security Strategy, 2008, pp. 7, 33, 37, 2009, pp. 7 e 106). A réplica securitária, mas não estritamente militar, aos desafios postos pela nova arquitectura de insegurança, que brota da complexidade de um mundo entramado, enredado e encadeado, passa por intervir, mais do que sobre os espasmos de violência, sobre as fontes, sobre o embrião da insegurança. Como os textos observam, se há uma relação directa entre a pobreza e os espasmos de violência que assolam o Mundo e aumentam a incerteza e a insegurança, então, em nome da segurança, combater a pobreza é fundamental. A acção de securitização internacional implica a pugna pelo desenvolvimento sustentado, pois há uma relação linear, nos textos, entre insegurança e empobrecimento, entre segurança e desenvolvimento (National Security Strategy”, 2008, p. 19 e 55; 2009, p. 9; Défense et Sécurité Nationale”, pp. 66-67).

É interessante ler como dois textos bem diferentes na forma, e em muitas partes no conteúdo, se assemelham tanto, quanto aos grandes princípios de acção e de intervenção em busca da “Segurança Nacional”. Mais interessante, quando estes princípios, evidenciam, tal como a metodologia geral de organização e acção, também ela, em si, muito análoga, uma nova visão da “Estratégia de Segurança”, que sobrepassa a dimensão estritamente militar e bélica para penetrar em áreas, até agora, fora da dimensão securitária: o caso mais relevante passa pelo papel do desenvolvimento no combate às fontes da insegurança. Isto impõe, como é óbvio e evidente nos textos, uma arquitectura mais ampla de segurança, mais cooperativa e integrada, dotada de capacidades, imprescindivelmente conectadas entre si, completamente inusitadas até há bem pouco tempo. As novas estratégias de segurança, germinadas na era da globalização, são a resposta a um mundo de complexidade e de incerteza. Mas, interpelamo-nos: porquê estratégias de segurança?

### **Estratégias de Segurança (e Defesa): Risco e Estratégia – “Vinho Velho, Odre Novo”**

A palavra risco,<sup>19</sup> tal como o termo estratégia, são velhas expressões. E são igualmente velhas expressões no campo da guerra e da conflitualidade. O termo estratégia tem, pelo menos, duzentos e poucos anos, pois dealbou para o grosso das línguas europeias na era da Revolução Francesa e das Guerras Napoleónicas.<sup>20</sup> Risco é palavra ainda mais antiga, conquanto o seu uso sistemático na área da defesa seja, provavelmente, mais recente do que o termo estratégia.

Tradicionalmente, o risco advinha do desenvolvimento da ameaça. No sistema clássico de conflitualidade entre os Estados que, de alguma forma, a Guerra Fria fez perdurar, por via, por um lado, da corporização, pelos EUA e pela URSS, da metanarrativa ideológica que excitava a pugna política e bélica, e por outro, pela centralidade dos Estados nas alianças em digladição, o risco despontava do jogo das manobras que cada adversário efectuava e dos efeitos que uma qualquer ruptura motivada por estas pudesse ter na vulnerabilização do oponente. As ameaças eram claras, os inimigos conhecidos, as suas acções engendravam riscos a acautelar. Os riscos eram consequência das ameaças; não existindo ameaças, não havia riscos a considerar. A realidade era simples: Estados contra Estados, ameaças contra ameaças, destas despontando riscos advindos das manobras dos adversários.

O término da Guerra Fria veio pôr em causa esta realidade simples. O conceito de risco transmutou-se. De consequência da ameaça, passou a ser causa da mesma. Num mundo interconectado, as tensões sociais e políticas sobredimensionaram-se ao mesmo tempo que os mecanismos do seu controlo se desenlaçaram. Os perigos agigantaram-se e tornaram-se, em simultâneo, mais obscuros, menos visíveis, dotados de uma intimidante nebulosidade. A nebulosidade e o obscurecimento dos perigos justificaram o desenvolvimento de uma nova concepção de risco. O risco já não advinha da ameaça, mas produzia-se na intimidante nebulosidade, na obscura incerteza da trama e da techedura da globalização.

---

19 Segundo o *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, (s/d), Tomo VI, p. 3188, risco advém do latim medieval *riscicum*, *riscum*, palavra associada à fortuna, ou seja à sorte. Na sua mais arcaica etimologia parece remeter para uma probabilidade ligada a uma situação de sorte e azar.

20 Estratégia vem de estratego (*strategós* ou *stratagós*), do grego clássico, e que se referia ao comandante do exército. Era um cargo público e de carácter político, antes de ser marcial. Na língua grega terá evoluído para uma dimensão militar, de tal modo, que hoje general em grego diz-se estratego. Os gregos não tinham termo similar ao contemporâneo estratégia. O termo foi inventado, *et pour cause*, no final do século XIX, simultaneamente, mas provavelmente sem relação directa, em França e na Alemanha. Hervé Coutau-Bégarie (1999, pp. 59-61).

---

O risco é a possibilidade potencial de um processo de tensão não contido e não apercebido, gerado por estranhos enredamentos e encadeamentos, descambar, de súbito, numa violência brutal e incontrolada. Esta possibilidade tornou-se ainda mais provável, face à emergência de novos actores, não estatais, que perturbaram, e de que forma, as relações internacionais, ao introduziram a instabilidade na arquitectura moldada pelos Estados ao longo de quatro séculos e meio, desde a Paz de Vestefália.<sup>21</sup> O novo conceito de risco expressa os novos temores criados pela teia complexa da globalização e pelos seus efeitos no mundo. A profunda interconexão das sociedades e dos homens, à mistura com a transversalidade das redes de comunicação e com os efeitos que a economia global tem no clima e nas relações de poder, induzem processos de enquadramento complicado, que podem excitar fenómenos de violência súbitos e inusitados, à mescla com novas formas de ameaça, elas próprias obscurecidas em nebulosas configurações. A nova visão do risco faz dele um depositário de um universo de potenciais rupturas das tensões da globalização, face ao qual as sociedades humanas se devem acautelar e precaver.

A resposta face ao risco é a revalorização da estratégia. Não é por acaso que o relatório do Demos já referido cita a ideia de Michael Howard de que a estratégia é um conceito em contínua redefinição (Charlie Edwards, 2007, p. 13). É justo lembrar aqui a circunspecção de John Keegan relativa ao conceito de estratégia, ao questionar se este não era uma “expressão fetiche”, que mais não significava que guerra (John Keegan, 1987, pp. 1-7). Observe-se como Colin Gray concatena o conceito de estratégia com a noção de guerra, o que é relevante para perceber como a primeira palavra está muito longe de se ter autonomizado da segunda no universo cultural anglo-saxão (Colin Gray, 1999).

Não obstante esta dificuldade conceptual, a expressão encontra-se, de forma perceptível, bem delimitada nos Livros Brancos britânicos e segue a noção assumida para o termo pelo relatório do Demos, e que se encontra igualmente numa das mais relevantes obras de Colin Gray. Para o relatório do Demos, a estratégia é a capacidade de antever e planificar de modo a escolher com visão num largo horizonte espaço-temporal. A estratégia é igualmente a capacidade de articular e pôr em cooperação, de tornar coerente e integrar as políticas de segurança (Charlie Edwards, 2007, pp. 9 e 13-15). Colin Gray, por sua vez, considera a estratégia como a capacidade de coordenar e articular, de “orquestrar os meios e os fins”, de integrar as diversas componentes que contribuem para as políticas de segurança

---

21 Sobre a Paz de Vestefália e o sistema de Estados ver João Gomes Cravinho (2006 [2002]).

e defesa, nomeadamente, a política, a economia e as forças armadas (Colin Gray, 1999, p. 52 e p. 82). A noção de estratégia nos *National Security Strategy...* de 2008 e de 2009 passa precisamente por aí. Apesar de neles não haver uma definição de estratégia, não há dúvida de que, quando se pensa estrategicamente, isso significa que se busca edificar uma mais profunda articulação, cooperação e integração das diversas componentes, dos vários serviços que actuam na área da segurança e da defesa. Veja-se o que diz a introdução sobre a nova concepção de Estratégia Nacional de Segurança e a sua relação com a integração da acção dos diversos elementos que a devem servir:

“...É a primeira vez que o Governo publica uma única, ampla arquitectura (*overarching*), juntando objectivos e planos de todos os departamentos, agências e forças envolvidas na protecção da segurança nacional. É o salto significativo (...) numa série de reformas, focadas numa aproximação integrada (*comprehensive approach*)” (National Security Strategy, 2008, p. 4).

Não se podia ser mais explícito. A revalorização do termo estratégia deriva de uma visão alargada de segurança que impõe ao Estado a necessidade de integração e de articulação de um conjunto amplo de entidades e políticas com vista a preservação da sociedade. A Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido partureja-se num mundo onde só um amplexo lato de meios e acções asseguram a protecção e a santuarização, fito último de toda a política, no que respeita à segurança da sociedade. Cabe à estratégia, ao pensamento estratégico, fundar um modo novo de acção em que cada parte, distinta pela sua natural especificidade, contribua de forma harmoniosa mas entrecida, para um todo que é a protecção e a santuarização da Grã-Bretanha e dos seus cidadãos espalhados pelo mundo afora.

Pelo contrário, em França, a palavra estratégia tem uma velha e bem mais sólida tradição. Pelo menos, desde as obras de André Beaufre que o termo ganhou foros e se instalou nas escolas de pensamento sobre a guerra e as relações internacionais francesas. Não obstante, a mutação da realidade internacional implicou uma renovação do conteúdo do conceito de estratégia, como evidencia um recente *Atlas Militaire et Stratégique* francês, editado por um dos mais recentes estrategistas franceses, Bruno Tertrais. Se, em si, a estratégia contém um núcleo imutável, a transformação dos conflitos impõe-lhe uma contínua renovação, em termos de forma e substância, assim as guerras contemporâneas caracterizam-se por serem maioritariamente internas às entidades estatais, com a dimensão religiosa cada vez mais presente, provocando, no essencial, baixas civis, e cada vez mais privatizadas, quer por meio de sociedades privadas de segurança, quer pelo acréscimo da

presença de Organizações Não Governamentais (ONG) nos Teatros de Guerra (Bruno Tétrais, 2008, pp. 8-9 e 26-7).

O cerne da leitura francesa da conflitualidade contemporânea, numa cultura estratégica de há muito devota do termo estratégia, não permitiu que se escamoteasse a metamorfose por que esta teria de passar perante os novos desafios com que esbarrava. A necessidade de combinar na Estratégia de Segurança as políticas de segurança exterior, segurança interior, externa e económica, tal como propõe a *Défense et Sécurité Nationale* (2008, pp. 62-3) é um exemplo claro do papel da estratégia na edificação de uma nova política de segurança. Note-se que a estratégia surge como um indutor da acção política sectorial. Cabe à estratégia agregar, agremiar as componentes sectoriais da política num enlaçamento que facilite uma acção mais cooperativa, coordenada, articulada e integrada. A chave da Estratégia de Segurança Nacional, diz o prólogo “escrito” pelo Presidente da República Francesa, Nicolas Sarkozy (2010, p. 10), é precisamente o de integrar, sem confundir, as políticas de defesa, de segurança interna, externa e económica, num quadro único, numa ambição para a Europa e para o Mundo e que funda uma nova doutrina, uma nova estratégia, mais ampla, mais abrangente, um amplexo mais alargado, com vista a fundar uma Estratégia de Segurança Nacional mais integrada, ou seja, dotada de uma maior cooperação, coordenação e articulação.<sup>22</sup> A nova cultura estratégica resulta de uma visão mais abrangente e de mais lata amplitude das capacidades agregadoras da estratégia, enquanto saber específico sobre a conflitualidade internacional, que não se resume já à dimensão focalmente militar ou marcial da ambiência agónica, mas procura introduzir novos elementos na jugulação das crises globais, nomeadamente uma prática económica ligada ao desenvolvimento sustentado.

Tal como se observa nos Livros Brancos britânicos e no Livro Branco francês, a renovação da concepção de risco impulsionou a da estratégia. O conceito de risco abriu as portas a uma noção mais lata de segurança, e por conseguinte, à necessidade de repensar a lógica da estratégia. Se entendermos o risco, tal como se compreendeu após o fim da Guerra Fria, como o conjunto de elementos que potencializam os vectores imanentes de conflitualidade, fruto das tensões engendradas pela densa teia de conexões produzidas pela globalização e pela maior intimidade entre as sociedades e os homens, então, qualquer estratégia tem por finalidade extirpar, se possível, ainda antes da fecundação, no embrião, as perigosas sementes de

---

22 Numa das mais recentes obras de Hervé Coutau-Bégarie sobre a estratégia, o autor delinea esta, precisamente, como a capacidade intelectual para analisar as questões de segurança numa perspectiva especulativa de lata visão e aglutinação de diversos vectores. Cfr. Hervé Coutau-Bégarie (2009, pp. 10-11).

uma futura ameaça. Esta perspectiva, como sucedeu com a evolução da estratégia moderna, ampliou o papel desta, de forma, talvez imensurável.

As Guerras Napoleónicas trouxeram a estratégia, e à estratégia, o papel das massas, da população politizada e o seu impacto na guerra. A Primeira Grande Guerra e a Segunda Guerra Mundial impuseram à estratégia o papel axial da indústria e da tecnologia. A Guerra Fria fez desvelar à estratégia a amplitude das possibilidades de acção operacional, com a expansão da dicotomia subversão/contra-subversão, ao mesmo tempo que o facto nuclear obrigava ao desenvolvimento de estratégias de substituição do confronto convencional clássico entre exércitos organizados para uma batalha (a estratégia de meios, por exemplo, que buscava através da vulnerabilização decisiva da armadura tecno-industrial inimiga a sua capitulação, como de alguma forma acabou por acontecer).

O término da Guerra Fria e a inexistência de um confronto directo entre os grandes poderes não pôs contudo termo à guerra. Esta, apesar de parecer estar num processo de redução, não só não desapareceu, como surgiu com novas formas de virulência. Esta realidade questionou a assumpção liberal de que a expansão da democracia e do capitalismo, conjuntamente com o fim do comunismo, trariam a paz universal. A permanência e a omnipresença da guerra puseram em evidência a incapacidade da política em extinguir o ninho aonde vicejam os germens da conflitualidade. O novo conceito de risco replicava a esta traumatizante descoberta: desvendar as fontes genésicas da conflitualidade e aniquilá-las antes de despontarem em novas e terríveis ameaças, quando não, após terem consumado os actos mais hediondos e sanguinolentos. A nova visão bem alargada da estratégia, correlacionando as tradicionais acções de carácter marcial com novas componentes, ainda em gestação, desenvolvimentistas, busca ripostar aos germens da conflitualidade, destruindo-os, se possível, ainda antes de gerados. Fica a questão de saber se tal desmesura é realmente viável?

### **A Estratégia e o Acordo Franco-Britânico de 2 de Novembro de 2010**

Aquando da preparação para a revisão da Estratégia de Segurança e Defesa de 2010, o Ministério da Defesa britânico lançou um *Green Paper* intitulado *Adaptability and Partnership*, em que as instituições de segurança e defesa da Grã-Bretanha propõem como uma das réplicas à transformação do contexto global e aos riscos e às ameaças que deste podem emergir o robustecimento das parcerias de dois tipos: entre os diversos organismos britânicos que se ocupam desta realidade; entre este país e os seus congéneres no globo, principalmente no quadro da OTAN

e da União Europeia (Londres, 2010, pp. 32-34). O reforço e o robustecimento das parcerias são realçados nos *White Papers* referentes à Estratégia de Segurança Nacional (2008, pp. 49-50; 2009, pp. 106-110). David Cameron, aquando das eleições de 2010 na Grã-Bretanha defendeu, num texto publicado no sítio da RUSI, o reforço da coordenação e da integração intra-governamental e a manutenção da OTAN como o esteio da defesa transatlântica.<sup>23</sup> Nick Clegg ia mais longe e lançava a ideia de uma grande parceria para a segurança global com vários parceiros, conservando a Grã-Bretanha a íntima relação com os Estados Unidos da América, mas reforçando e robustecendo outras parcerias, nomeadamente dentro da Europa.<sup>24</sup>

A nova Estratégia de Segurança e Defesa da França também não deixa de valorizar as parcerias estratégicas como alavanca fundamental para o robustecimento da sua segurança. O Livro Branco francês realça as virtualidades do Tratado de Lisboa (assinado em 2007) e os mecanismos de cooperação reforçada e cooperação estruturada permanente salientando a vontade da França em apoiar a convergência dos parceiros europeus de acordo com os critérios delineados em matéria de capacidades militares (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, pp. 84-87). Ademais, a França propõe uma renovação da cooperação transatlântica, nomeadamente um reforço da complementaridade entre a OTAN e a União Europeia (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, pp. 100-102).

Estava dado o mote para o acordo franco-britânico de 2 de Novembro de 2010, um sintoma da renovação do conceito de estratégia no dealbar do século XXI. Com efeito, cabe a esta renovada estratégia orquestrar, interconectar, enredar e integrar os diversos vectores dos quais depende para que a sua acção possa sobrepujar as barreiras que os riscos e as ameaças lhe colocam, de modo a atingir o fim almejado por quem a gere e por quem a comanda.

O acordo de 2 de Novembro entre a Grã-Bretanha e a França actua em treze domínios de cooperação:

- 1) cooperação intensa no domínio do nuclear com a edificação de uma instalação comum em Valduc (França) e um centro comum de desenvolvimento em Aldermaston (Reino Unido);
- 2) criação de uma força conjunta (*interarmées*) expedicionária;

---

23 Cfr. David Cameron, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC9CCE762/](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC9CCE762/), (2010), consultado em 21 de Abril de 2010.

24 Cfr. Nick Clegg, "The Liberal View of Defence and Security", [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7/](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7/), (2010), consultado em 21 de Abril de 2010.

- 3) cooperação de um grupo marítimo comum em redor do porta-aviões Charles de Gaulle, procurando igualmente criar até 2020 uma força aeronaval comum (contando então, também com o novo porta-aviões *Queen Elisabeth* e quem sabe outros mais);
- 4) fornecimento de apoio logístico integrado ao avião de transporte A400M;
- 5) desenvolvimento de um conjunto de equipamentos para a próxima geração de submarinos nucleares;
- 6) harmonização dos equipamentos anti-minas;
- 7) estudo de um conceito comum para a próxima geração de satélites de comunicação;
- 8) criação e desenvolvimento de *drones* em comum;
- 9) lançamento de uma série de projectos de mísseis em comum, dado o sucesso do *Scalp/Storm Shadow*;
- 10) criação de um orçamento comum e conjunto de investigação e pesquisa científica e técnica na área da defesa;
- 11) possibilidade de partilha pela França das capacidades excedentárias britânicas de reabastecimento em voo;
- 12) desenvolvimento de projectos comuns em relação à ciberguerra;
- 13) reforço, dotando-se de uma maior integração, do combate ao terrorismo.<sup>25</sup>

Este acordo não é um robustecimento de uma aliança, mas uma ampla aposta numa parceria em que se constata a vontade de partilhar meios e conhecimentos, reputados até há pouco tempo como reserva de cada um dos Estados. O elemento mais evidente, mas não o mais relevante, é a partilha do porta-aviões Charles de Gaulle e a projecção de um grupo aeronaval comum, cada país fornecendo uma parte dos componentes, cerca de 2020. Note-se, não obstante, a criação de facilidades comuns no âmbito nuclear, uma área, até há bem pouco tempo, de domínio absolutamente reservado de cada Estado. A França e a Grã-Bretanha têm uma tradição de aliança desde o dealbar do século XX, com a criação da *Entente Cordiale* em 1904. O recente acordo é, todavia, algo mais, pois enquadra-se numa efectiva vontade de

---

25 Cfr. Nicolas Gros-Verheyde “Les 13 points de l’accord franco-britannique sur la défense”, [www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr](http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr), consultado a 2 de Dezembro de 2010. Veja-se a visão britânica em “UK-France Defence Co-operation Treaty”, [www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra](http://www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra), consultado em 2 de Dezembro de 2010.

partilha e de concatenação, orquestração e integração militar dos meios bélicos das duas nações. Neste sentido, ele exprime a renovada perspectiva da estratégia.

Face ao desejo de continuarem a ser actores globais na área da segurança e defesa, e considerando o declínio irreversível para a próxima década dos recursos que cada um pode dedicar à defesa num contexto de constrangimentos orçamentais e de custos acrescidos na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de cariz bélico, a França e a Grã-Bretanha, potenciando uma relação que se tornou estruturante ao longo do século XX, de ligação cada vez mais íntima na salvaguarda da segurança de ambas, pese amiudadamente alguns desentendimentos mais virulentos, optaram por um robustecimento da integração entre as forças armadas de ambas as nações, as duas maiores e mais globais potências militares europeias da actualidade, e com vontade de continuar a ter no vector militar uma das alavancas principais do seu peso nas relações internacionais (esta interpretação deve muito a Etienne de Durand, 2010).

### Conclusão

A Grã-Bretanha e a França publicaram recentemente Livros Brancos sobre a segurança e defesa, num esforço para a refazer, partindo de renovada conceptualização das estratégias a seguir. Uma nova visão do risco, catalisado pela tomada de consciência de que o fim da Guerra Fria e da luta entre blocos geopolíticos e meta-narrativos antagónicos não trouxera a paz, mas abriu campo a novas ameaças, muitas delas obscuras, impôs uma necessidade nova de agir sobre as fontes da conflitualidade, sobre os germens da violência social, alargando imensuravelmente as áreas de intervenção estratégicas. Efectivamente, como ambos os Livros Brancos realçam, uma nova concepção foi desenvolvida como resposta a uma consideravelmente alterada conjuntura internacional e conflitual.

A Estratégia de Segurança Nacional visa ripostar a um ambiente de complexidade e incerteza, germinado com a globalização e com o entrelaçamento e o enredamento das conexões que podem acender e estimular as tensões e, por via destas, a conflitualidade, de um modo nem sempre perceptível mas algo obnubilado, o que eleva a perigosidade e engendra o temor de irrupções súbitas de violência descontrolada e encadeada. Esta realidade impôs, quer a França, quer à Grã-Bretanha, uma nova visão, uma nova perspectiva, mais alargada, mais ampla, reforçando os mecanismos de cooperação, de coordenação, de articulação e de integração entre os actores envolvidos na réplica aos riscos provocados pela nova ambiência agónica (e que explica, pelo menos em parte, o reforço da cooperação, a partilha e a

integração de meios e de conhecimentos no campo da defesa e das forças armadas entre ambos os países).

O novo prisma estratégico, não sendo novo, brota, não obstante, de uma maior imposição de integração, de combinação, de interconexão entre as componentes de uma manobra de amplo bem mais alargado. A gestação das Estratégias de Segurança e Defesa parturam-se na acrescida complexidade dos riscos que ensombram a paz, e como sempre aconteceu com o desenvolvimento do pensamento estratégico, este dilatou-se, considerando a complexidade acrescida de detecção e de compreensão dos processos de conflitualidade e do jogo de contendas entre as sociedades humanas. Articular componentes muito distintas, mas combináveis, juntando-as, focando-as e concentrando-as, com vista a uma manobra que erradique, de preferência, ainda antes da fecundação, o embrião da conflitualidade e da violência, eis a visão renovada do que é a estratégia e do que deve ser a Estratégia de Segurança e Defesa. Possa a desmesura do objectivo não ter um efeito contraproducente.

### **Bibliografia de Referência**

*Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, (S/D), Lisboa, Círculo dos Leitores, 7 Vols.

### **Bibliografia - Fontes electrónicas**

Brown, Gordon, "The Labour Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720), consultado em 21-4-2010.

Cameron, David, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762), consultado em 21-4-2010.

Clegg, Nick, "The Liberal and Democrats View of Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7), consultado em 21-4-2010.

Ministère de la Défense, (2008), *Defence et Sécurité Nationale, Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, (consultado em <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc>)

- Ministry of Defence, (Março de 2008), *The National Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*, Londres, [www.interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf).
- Ministry of Defence, (Junho de 2009), *The National Strategy of the United Kingdom: update 2009. Security for the Next Generation*, Londres, [www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx)
- Ministry of Defence, (2009) *How Defence Works. Defence Framework*, Londres. [www.mod.uk/NR/rdonlyres/001123AD-34F2-4CE5-AF07-C622A99A4F6C/0/defence\\_framework\\_20090630.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/001123AD-34F2-4CE5-AF07-C622A99A4F6C/0/defence_framework_20090630.pdf)
- Ministry of Defence, (2009) *Cyber Security Strategy of the United Kingdom, safety, security and resilience in cyberspace*, Londres. [www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf)
- Ministry of Defence, (2010) *Adaptability and Partnership. Issues for the Strategic Defence Review*, Londres. [www.mod.uk/nr/rdonlyres/...550b.../defence\\_green\\_paper\\_cm7794.pdf](http://www.mod.uk/nr/rdonlyres/...550b.../defence_green_paper_cm7794.pdf)
- Ministry of Defence, (s/d) [2010] *Strategic Trends Programm. Future of Character Conflict*, Londres, [www.mod.uk/NR/rdonlyres//Future Character of Conflict](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres//Future%20Character%20of%20Conflict).
- Ministry of Defence, (Outubro de 2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Londres, [www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy).

### **Bibliografia - Estudos**

- Benassar, Bartolomé e, Chaunu, Pierre, (S/D) [1978] Dir., *História Económica e Social do Mundo, Séculos XIV ao XVI*, Tomo I, Lisboa, Sá da Costa.
- Borges, João Vieira (2009) “Novas Perspectivas da Segurança e Defesa na Europa”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 115-118.
- Coutau-Bégarie, Hervé (1999) *Traité de Stratégie*, Paris, Economica.
- Coutau-Bégarie, Hervé (2009) *Conférences de Stratégie*, Paris, ISC/Collège Interarmées de Défense.
- Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, (S/D) 2 Vols., (s/l), IAEM.

- Cravinho, João Gomes (2006) [2002] *Visões do Mundo.As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Lisboa, ICS.
- Durand, Etienne de (2010) “Entente or Oblivion. Prospects and Pitfalls of Franco-British CO-operation on Defence”, RUSI, Londres, [www.rusi.org/downloads/assets/FDR8.Pdf](http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR8.Pdf).
- Edwards, Charlie (relator), (2007) “The case for a national security strategy”, in [Security@demos.uk.co](mailto:Security@demos.uk.co).
- Fernandes, António Horta e Duarte, António Paulo, (1999) “Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma Visão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos”, *Nação e Defesa*, n.º 91, 2ª série, Lisboa, pp. 95-127.
- Gray, Colin (1999) *Modern Strategy*, Oxford, Oxford University Press.
- Gros-Verheyde, Nicolas, (2010) “Les 13 points de l’accord franco-britannique sur la défense”, 2010, [www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr...](http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr...)
- Keegan, John (1987) *The Mask of Command*, Londres, Jonathan Cape.
- Ministry of Defence, (2010), “UK-France Defence Co-operation Treaty”, [www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra](http://www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra).
- Pereira, Paula (2009) “O Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional- França”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 119-122.
- Raposo, Henrique (2009) “O Livro Branco do Reino Unido: Entre a Segurança e a Estratégia”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 123-124.
- Telo, António José (2009) “Conflitualidade em Transformação”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 13-16.
- Tetraï, Bruno, Dir. (2008) *Atlas Militaire et Stratégique, menaces, conflits et forces armées dans le monde*, Paris, Éditions Autrement.



# A Política Externa da Turquia Face a Israel: o Regresso da Ambição Otomana\*

José Pedro Teixeira Fernandes

*Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho, Professor Coordenador do IS CET e membro do grupo de estudos do Médio Oriente do IPRI/IDN*

## Resumo

Este artigo visa analisar as relações diplomáticas e estratégicas que se estabeleceram entre a Turquia e Israel, desde a fundação do estado judaico em 1948. O principal objectivo é avaliar em que medida estas relações, que até um passado recente eram de proximidade e de parceria estratégica, sendo vistas como uma espécie de prolongamento dos interesses ocidentais na região, não se deterioraram ao ponto de porem em causa essa relação estratégica e até o precário equilíbrio de poderes no Médio Oriente. Para disso, o objectivo é também tentar perspectivar aquilo que poderão ser as implicações futuras da actual política externa da Turquia, que é candidata à adesão à União Europeia, numa fase em que a União procura ganhar consistência como actor internacional, através da implementação dos novos instrumentos previstos no Tratado de Lisboa.

## Abstract

### **Turkish Foreign Policy Towards Israel: the Return of the Otoman Ambition?**

This article aims to analyze the strategic and diplomatic relations established between Turkey and Israel since the foudation of the Jewish state in 1948. Until the recent past, the relations between the two sates were cooperative and characterized by a strategic partnership. They were also seen as some kind of continuation of the Western interests in the region. However, in the last years the relations suffered a growing deterioration and its an open question if they reached the point of calling into question the strategic relationship, and even the precarious balance of power in the Middle East. In addition, the purpose is also to foresee what may be the future implications of the current foreign policy of Turkey, a candidate for EU membership, when the Union seeks to gain consistency as an international actor through the implementation of the new instruments under the Treaty of Lisbon.

---

\* O autor agradece os comentários e sugestões efectuadas pelos *referees* anónimos que contribuíarm para valorizar a versão final deste artigo aqui publicada.



A questão da Turquia ser membro de pleno direito da União Europeia é problemática [...]. No entanto, é provável que a Turquia permaneça na NATO, a não ser que o referido partido [o *Refah Partisi*/ Partido da Prosperidade ou Partido do Bem-Estar] registre uma vitória eleitoral esmagadora ou que a Turquia, conscientemente, rejeite a herança de Atatürk e se redefina como país chefe de fila do Islão. Um cenário destes é concebível e até desejável para a Turquia, mas improvável num futuro próximo. Qualquer que venha a ser o seu papel na NATO, a Turquia defenderá cada vez mais os seus interesses no que respeita aos Balcãs, ao mundo árabe e à Ásia central.

Samuel P. Huntington (1999, pp. 189-190)

## Introdução

Neste artigo propomo-nos analisar de forma esquemática a política externa da Turquia face a Israel, desde a fundação deste último Estado, em 1948, no antigo território da Palestina do Império Otomano (1516-1918),<sup>1</sup> posteriormente sujeito ao mandato de administração atribuído à Grã-Bretanha (1918-1948) pela Sociedade das Nações (SdN). O principal objectivo é avaliar em que medida a política externa turca – até um passado recente baseada no estabelecimento de relações cooperativas e de parceria estratégica com o Estado judaico e surgindo como uma espécie de prolongamento dos interesses ocidentais na região, sobretudo norte-americanos –, não se alterou ao ponto de por em causa a relação cooperativa e estratégica e até o precário equilíbrio de poderes no Médio Oriente. Subsidiariamente, vamos procurar perspectivar aquilo que poderão ser as implicações da actual política externa da Turquia face a Israel, e à União Europeia, num cenário de eventual adesão. Recorda-se que a Turquia está, desde 2005, envolvida num processo de negociações de adesão<sup>2</sup> e que a União se encontra numa fase em que procura ganhar relevância como actor internacional, através da implementação dos novos instrumentos institucionais previstos no Tratado de Lisboa – uma presidência permanente do Conselho

---

1 A conquista da Palestina foi efectuada em 1516, juntamente com a conquista da Síria e do Egipto, pelo sultão Selim I. Nesse mesmo ano, o sultão otomano assumiu o título de califa, tornando-se o chefe religioso e político dos crentes da *umma* muçulmana. Este título perdurou até ao início do século XX, tendo sido extinto por Mustafa Kemal Atatürk no momento da fundação da moderna República da Turquia.

2 Para uma síntese e cronologia oficial das principais etapas do processo de aproximação da Turquia às Comunidades/União Europeia, ver Comissão Europeia, (s.d.)

Europeu, um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, e um Serviço de Acção Externa.

### **As Relações entre a Turquia e Israel no Quadro da Guerra Fria**

É bem conhecido o ambiente de conflito em que foi proclamado o Estado de Israel<sup>3</sup> por David Ben-Gurion, em Tel-Aviv, a 14 de Maio 1948, marcado pela forte oposição diplomática e militar que, desde o seu momento fundador, enfrentou da parte dos países árabes e islâmicos, especialmente oriunda dos seus vizinhos próximos do Médio Oriente. O contexto histórico da fundação de Israel foi o do holocausto (*Shoah*) da população judaica às mãos do regime nazi, ocorrido durante a II Guerra Mundial, com a subsequente emigração em massa de populações judaicas para o ex-território sob administração britânica da Palestina. A existência de um plano de partilha deste território entre árabes e judeus aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução nº 181 de 29 de Novembro de 1947, e a não aceitação deste plano pelos países árabes, acabou por originar, logo à nascença, um primeiro conflito militar.<sup>4</sup> A grande excepção à hostilidade generalizada do mundo árabe e islâmico foi a República da Turquia, que é um país islâmico não árabe. Nesse período, esta era também um Estado recente no mapa político do Sudeste Europeu e Médio Oriente, tendo sido criada um quarto de século antes por Mustafa Kemal Atatürk.<sup>5</sup> No plano do Direito Internacional, a República da Turquia que surgiu como Estado soberano a 29 de Outubro de 1923, assumiu o estatuto de Estado sucessor do Império Otomano, sucedendo-lhe nas embaixadas e nos tratados internacionais de que o Estado otomano tinha sido signatário. No plano interno, o

---

3 Sendo este um problema clássico das relações internacionais do pós-II Guerra Mundial, sobre o qual milhares de artigos e livros já foram escritos, extravasa do âmbito deste breve artigo uma discussão sobre a legalidade e/ou legitimidade da fundação do Estado de Israel no território da Palestina.

4 Em 1947, no término do mandato britânico da Sociedade das Nações sobre a Palestina, a ONU recomendou a implementação de um plano de partição do território, tal como fora aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 181, de 29 de Novembro de 1947. Este plano previa a sua divisão em dois Estados, um para a população árabe/palestiniana, outro para a população judaica. Quanto à cidade de Jerusalém, ficaria sujeita a um estatuto especial de cidade internacional, sendo administrada pelas próprias Nações Unidas. Este plano foi aceite, por princípio, pela Agência Judaica, enquanto a Alta Comissão Árabe o rejeitou. Face ao fracasso da solução diplomática sob a égide das Nações Unidas, a situação no terreno precipitou-se, alastrando rapidamente para um confronto militar generalizado entre as populações palestinianas/árabes e judaicas.

5 Sobre os aspectos biográficos de Mustafa Kemal Atatürk ver, entre outros, Mango, 2002.

fundador pretendeu romper drasticamente com o passado otomano e o modelo de sociedade islâmica tradicionalista, vista como retrógrada e ultrapassada, procurando adoptar uma via de modernidade similar à ocidental e criar, de raiz, um conjunto de novas estruturas estaduais de base secularista.<sup>6</sup>

Foi esta Turquia, impregnada da visão de Atatürk, que reconheceu *de iure* o Estado de Israel, em inícios de 1949, adoptando, conforme já referido, uma opção diplomática singular e notoriamente contrastiva com a atitude hostil dos Estados árabes islâmicos face a Israel (Nachmani, 1999). Para além disso – e embora as relações entre os dois Estados tivessem, naturalmente, altos e baixos<sup>7</sup> –, prosseguiu, ao longo das décadas seguintes, formas de cooperação, económica e militar com o Estado israelita, que se intensificaram na fase final da Guerra Fria e que se prolongariam até a primeira década do pós-Guerra Fria. Que razões político-diplomáticas justificaram esta opção arrojada de política externa da Turquia de, num primeiro momento, reconhecer Israel, e, nas décadas seguintes, desenvolver relações de cooperação e estratégicas, incluindo o domínio militar? Várias podem ser apontadas.

Em primeiro lugar, as circunstâncias específicas da Guerra-Fria, as quais levaram também a Turquia a entrar na Aliança Atlântica, em 1952 – um primeiro passo nessa opção estratégica, foi a participação, na guerra da Coreia, iniciada em 1950, ao lado das tropas norte-americanas –, onde esta viu na superpotência soviética que emergiu vitoriosa da II Guerra Mundial, na sua ideologia comunista e nas suas ambições expansionistas, uma ameaça à sua segurança, se não mesmo, à sua própria sobrevivência como Estado independente. Esta percepção nada tem de surpreendente à luz da história das relações russo-turcas. Durante o século XIX, a principal ameaça à sobrevivência do Império Otomano – o “homem doente da Europa” na célebre frase atribuída ao Czar Nicolau I – foi a Rússia imperial. Por sua vez, o seu aliado tradicional, ainda que problemático, para conter a ambição russa sobre territórios otomanos, foi a Grã-Bretanha. Assim, a entrada na Aliança Atlântica e a substituição da garantia britânica pela norte-americana, foi uma natural continuidade de uma visão estratégica enraizada historicamente face ao tradicional inimigo russo/soviético.

Em segundo lugar, as relações difíceis mantidas entre a Turquia e os antigos súbditos imperiais/coloniais otomanos, das ex-províncias árabes do império. Na memória turca ficou gravada a “traição” árabe de 1916-1918 – quando o Império

---

6 Sobre a transformação do Império Otomano na actual República da Turquia ver Fernandes, 2004.

7 Para uma retrospectiva dos altos e baixos da relação turco-israelita até ao final dos anos 90 (e os seus reflexos na reflexão com a Grécia de ambos os Estados), ver Nachmani, 1999.

Otomano estava em guerra com a *Entente* (França, Grã-Bretanha e Rússia), na frente Oriental da I Guerra Mundial -, e estes se aliaram às tropas britânicas contra o exército Otomano. O reconhecimento de Israel, que nasceu em ex-território Otomano, o da Palestina, foi - pelo menos numa interpretação que é bastante comum encontrar nos países árabes -, essencialmente, um acto de vingança política turca pelos tais acontecimentos de 1916-1918.

Em terceiro lugar, o conflito de Chipre, desencadeado nos anos 50 do século XX - outro ex-território Otomano que passou para administração britânica em 1878 (Fernandes, 2008) - o qual agudizou, ainda mais, as más relações da época entre a Turquia e os países árabes. Estes, e sobretudo o Egipto de Gamal Abdel Nasser, apoiaram os cipriotas gregos e a Grécia contra as pretensões da Turquia e dos cipriotas turcos de partição da ilha, numa curiosa solidariedade entre ex-colonizados pelos otomanos. Para a Turquia, este apoio foi sobretudo interpretado como uma forma de retaliação árabe pelo reconhecimento de Israel. Importa sublinhar que a República da Turquia deste período estava ainda profundamente marcada pelos acontecimentos traumáticos que conduziram à dissolução do Império Otomano, bem como pela convicção de continuar a estar cercada por inimigos externos - Grécia, Bulgária, ex-União Soviética, Irão, Iraque e Síria. Esta "fobia de Sèvres",<sup>8</sup> influenciou, naturalmente, a já referida procura de aliados externos para contrabalançar a ideia de cerco.

Em quarto lugar, e de alguma maneira relacionado com os aspectos anteriormente referidos, o problema curdo<sup>9</sup> da Turquia. Embora não tenha tido um papel relevante no momento do reconhecimento de Israel em 1949, influenciou, a partir dos anos 80 do século XX, o reforço das relações de cooperação e estratégicas com Israel. De facto, este conflito, que esteve adormecido<sup>10</sup> nas décadas subsequentes ao final da II Guerra Mundial, reacendeu-se em 1984, em larga escala, com o revolta armada do *Partiya Karkeran Kurdistan* (PKK).<sup>11</sup> Isto colocou, inevitavelmente, a questão curda no centro das preocupações de segurança e de políticas, internas e externas, da

---

8 A expressão "fobia de Sèvres" refere-se ao medo enraizado na memória colectiva turca e que está associado ao trauma provocado pelo Tratado de Sèvres, realizado no final da I Guerra Mundial (1919), o qual, embora nunca ratificado, marcou, simbolicamente, o colapso final do Império Otomano e sua partilha, bem como a ocupação do solo da Anatólia pelas potências europeias vencedoras da guerra, entre 1919 e 1922.

9 Sobre o problema curdo da Turquia ver Fernandes, 2007.

10 Durante o período de Atatürk (1923-1938), das 18 revoltas armadas que ocorreram contra o regime, 17 tiveram lugar no Sudeste da Anatólia e em 16 estiveram, de alguma maneira, envolvidos grupos curdos.

11 O início da guerrilha do PKK ocorreu em 1984, na sequência da proibição da celebração do ano novo curdo (*Nevroz*), a 21 de Março.

Turquia. Do ponto de vista de política externa, o que mais preocupava a Turquia era, naturalmente, o apoio à causa curda no exterior, – quer o político, quer o militar. Preocupação bem real e intensificada pelo facto de existirem populações curdas significativas nas regiões fronteiriças contíguas do Iraque, Irão e Síria. Daí que, no pico do conflito, ocorrido na segunda metade dos anos 80 e prolongado durante a década de 90, nos meios diplomáticos turcos, se falasse de uma “coligação de dois Estados e meio” contra o seu país – os dois Estados eram a Síria e a Grécia e o “meio Estado” era o PKK liderado por Abdullah Öcalan<sup>12</sup>.

Por tudo isto, ao longo das várias décadas de Guerra Fria, a Turquia acabou também por interiorizar as limitações da Aliança Atlântica para certos interesses do país – o primeiro marco desse alerta foi a crise de Chipre de 1963/1964 –, passando, ao mesmo tempo, a sua política externa a reflectir a preocupação de encontrar novos aliados para ameaças regionais específicas. Note-se que, face à ameaça da superpotência soviética, a NATO e os EUA continuavam a ser vistos como o melhor aliado possível. Todavia, já quanto a um eventual conflito no Médio Oriente com os países vizinhos, desencadeado pela questão curda, por disputas territoriais ou outro qualquer motivo, a situação era diferente.

Face a estas ameaças específicas, a cooperação político-militar com Israel, acabou por surgir como uma opção particularmente interessante. Não só Israel não tinha qualquer reivindicação territorial sobre a Turquia, como, em caso de conflito militar, poderia ser um aliado importante para efectuar um contra-cerco à Síria de Hafez Al-Assad ou ao Iraque de Saddam Hussein – os mais ambiciosos e agressivos Estados árabes, a partir dos anos 70 do século XX, sucedendo, nesse papel, ao Egipto de Gamal Abdel Nasser. Foi, aliás, esta lógica estratégica que acabou por levar, já no pós-Guerra-Fria, como veremos mais à frente, à celebração, em meados da década de 90 do século XX, de um acordo formal de cooperação e treino militar entre os dois Estados (Pipes, 1997; Nachmani, 1998; Kibaroglu, 2002).

### **A Política Externa da Turquia no Ambiente Geopolítico do pós-Guerra Fria**

As transformações políticas ligadas ao final da União Soviética e ao “vazio” que se gerou em grande parte dos territórios que estiveram sob a sua esfera de influência

---

12 O líder do PKK, Abdullah Öcalan, acabou por ser detido no Quênia, a 15 de Fevereiro de 1999. Este, depois de abandonar o território da Síria devido à pressão do governo turco, passou ainda pela Rússia, Itália e Grécia, acabando por ser capturado nesse país africano pelos serviços secretos turcos, em colaboração com os EUA.

durante a Guerra Fria, tiveram implicações significativas na geopolítica do Sudeste Europeu (Balcãs) e do Cáucaso até à Ásia Central. A política de “isolacionismo” face aos ex-territórios otomanos e turcófonos – a excepção mais notória foi o caso de Chipre –, que caracterizava a república turca desde a sua fundação, começou, já neste período, a sofrer algumas mudanças assinaláveis. Em ambas regiões, a Turquia tentou aproveitar a mutação geopolítica em curso para projectar, de alguma forma, a sua influência nas mesmas. Neste contexto, as ligações históricas e culturais, os laços afectivos que persistiam com algumas populações e territórios, e a nostalgia do passado otomano, tornaram-se, subitamente, num interessante trunfo diplomático-estratégico. No caso dos Balcãs, essas ligações derivam da multissecular presença do Império Otomano na região, iniciada nas últimas décadas do século XIV e que só terminou com as duas guerras balcânicas 1912/1913. A conexão mais óbvia são as diversas populações islamizadas pelos otomanos, que existem um pouco por toda a região, especialmente numerosas no caso da Bósnia-Herzegovina – que ascendeu à independência com o fim sangrento da ex-Jugoslávia –, do Kosovo e da Albânia.

Para além disso, existem, também, memórias com forte simbolismo histórico e político ligadas aos Balcãs, por outras razões. O próprio fundador da República, Mustafa Kemal, nasceu em finais do século XIX em Salónica, na Macedónia, cidade que, até à primeira guerra balcânica de 1912, fez parte do Império Otomano para depois ser integrada na actual Grécia. Quanto à outra área onde a Turquia tentou projectar a sua influência foi, como já referimos, a dos territórios ex-soviéticos do Cáucaso até à Ásia Central. A alteração do mapa político na região levou ao aparecimento de novos Estados independentes “turcófonos” – Azerbaijão, Turquemenistão, Uzebequistão, Cazaquistão e Quirguistão – os quais, juntamente com a Turquia, formaram um grupo informal conhecido por “T5”.

Esta alteração geopolítica fez também renascer algumas ambições de panturquismo. Estas germinavam sobretudo no início do século XX, na fase terminal do Império Otomano, sendo, na época, o líder dos jovens turcos, Enver Paxá,<sup>13</sup> o principal rosto dessa ambição política de reconstituir o império otomano/turco para Oriente. Por tudo isto, é inegável constatar que se encontra nos primeiros tempos do pós-Guerra Fria a génese de uma reconfiguração da política externa turca em

---

13 Enver era visto na Europa do início do século XX como uma espécie de “Robespierre otomano”, pelo seu radicalismo político e posições anti-religiosas. Em 1908, o movimento dos “jovens turcos” o qual era a personalidade mais emblemática, depôs o Sultão Abdülamid II. Foi o líder do triunvirato dos “jovens turcos” que governou o Império Otomano durante a I Guerra Mundial. Morreu em 1922, quando combatia o exército vermelho no Uzebequistão soviético, tentando sublevar as populações turco-muçulmanas para constituir um império pan-turco.

moldes neo-otomanos. No entanto, um aspecto importante a reter, é que esta foi efectuada de forma cautelosa e pragmática, e com o cuidado de preservar, ao mesmo tempo, a orientação diplomático-estratégica anterior, de tipo pró-ocidental. Ou seja, procurando, pelo menos no que dependia da Turquia, manter uma ligação forte às instituições de segurança ocidentais – leia-se à NATO –, e dar continuidade às relações estratégicas privilegiadas com os EUA.

Quanto a Israel, e conforme já referimos, a relação estratégica, durante a primeira década do pós-Guerra Fria, foi até reforçada ao nível da cooperação militar – assistindo-se, também, ao reforço das relações económicas e político-militares. Neste último caso, importa olhar mais de perto para as razões da intensificação da parceria estratégica com Israel, as quais só podem ser compreendidas, quer tendo em conta as dinâmicas internacionais mais gerais, quer olhando mais especificamente para dinâmicas do ambiente geopolítico envolvente da Turquia.<sup>14</sup> É isto que explica Mustafa Kibaroglu, ao evidenciar o que mudou no ambiente internacional pós-Guerra Fria, as suas implicações sobre o papel da NATO – e da Turquia nesta organização –, e as ameaças que, entretanto, surgiram no Médio Oriente, com implicações directas sobre a segurança do país:

*What has changed? The 1990s brought about far-reaching shifts in Turkey's geo-strategic position. Since the breakup of the Warsaw Pact and the fall of the Soviet Union, NATO's role has lost some of its clarity. NATO found several new missions in the Balkans, but the eastward expansion of the European Union (EU), and the German and French led efforts to establish a "European army" have raised questions about NATO's future role. Turkey, positioned at the far edge of the NATO alliance and outside the EU, now asks itself whether it still comes completely under any collective umbrella.*

*At the same time, the potential threats from the Middle East have grown exponentially. Countries on Turkey's Middle Eastern borders have stockpiles of chemical and biological weapons, and growing arsenals of ballistic missiles. Beyond the potential threats emanating from the neighboring states, the terrorist groups based in the region are menacing and may have chemical and biological agents at their disposal. Their possible deployment of crude weapons of mass destruction looms over Turkey's citizens and military forces (Kibaroglu, 2002, p. 62).*

Face a estas preocupações securitárias dirigidas, em especial, aos seus vizinhos belicosos do Médio-Oriente, o que poderia um país de pequena dimensão geográfica

---

14 Sobre o complexo ambiente geopolítico da Turquia neste período ver Fernandes, 2005, pp. 47-60.

e populacional mas com preponderância regional, como Israel, oferecer de aliciante a um Estado da dimensão territorial, com as capacidades militares e as ambições políticas da Turquia? Ainda segundo Mustafa Kibaroglu, Israel tinha tecnologia e meios militares defensivos bastante adequados para lidar com as ameaças que se desenhavam num cenário de eventual conflito com os vizinhos árabes de ambos os Estados:

*Turkish planners have been impressed by Israel's Arrow missile system, precisely because it has been designed to meet the capabilities of Turkey's immediate neighbors. Sheer national interest may be driving Turkey toward an informal pact, linking it with the United States and Israel in an effort to counter the threat of ballistic missiles.*

*Nor can Turkey afford to ignore the scenario of a regional conflagration, in which Turkey might find itself alongside the United States and Israel. No one can estimate the probability of such a scenario, but it is sufficiently probable to justify some joint planning (Kibaroglu, 2002, p. 63).*

Para além das vantagens estritamente militares, poderíamos apontar outras nos planos da cooperação económica e política. Em termos políticos, a parceria estratégica com Israel tinha também o atractivo de poder beneficiar da ajuda do lóbi judaico,<sup>15</sup> em países onde este era influente, como nos EUA – pelo menos a expectativa turca era essa. Este atractivo não era uma aspecto menor para questões políticas sensíveis, como por exemplo, o reconhecimento do massacre dos arménios durante a I Guerra Mundial como um genocídio. A ideia era, naturalmente, que o lóbi judaico ajudasse a bloquear qualquer resolução política reconhecendo os massacres como genocídio,<sup>16</sup> numa altura em que a diáspora arménia estava politicamente bastante activa, apresentando, anualmente, ao congresso norte-americano, propostas de resoluções neste sentido. Um outro aspecto interessante da intensificação da relação estratégico-militar da Turquia com Israel é o da situação política interna turca, na época em que o acordo formal foi assinado (1996). Este foi realizado quando, pela primeira vez no historial da república, um partido de base islamista tinha chegado ao governo – o *Refah Partisi*/Partido da Prosperidade ou Partido do Bem-Estar de Necmettin Erbakan. Tal facto não deixa de ser surpreendente, sobretudo sendo bem conhecidas as posições anti-judaicas dos islamistas *Refah Partisi* e o seu militantismo político-religioso a favor das causas muçulmanas em geral e do palestinianos em

---

15 Em relação às polémicas que envolvem o lóbi judaico nos EUA, bem como à sua influência no rumo da política externa norte-americana, ver Mearsheimer e Walt, 2010.

16 Sobre o genocídio dos arménios durante a I Guerra Mundial ver Fernandes, 2007a.

particular. Todavia, este facto deve ser interpretado como uma demonstração de força do *establishment* secular – civil, e, sobretudo, militar –, bem como uma prova de que, nesse período, as relações de poder estavam do seu lado, algo que, ao longo da última década, se alterou drasticamente e que não deixou de se projectar no rumo da própria política externa como veremos em seguida.

### Nacionalismo “Gaulista”, Ideologia Islamista e Pragmatismo Económico

Nos últimos anos, as relações entre a Turquia e Israel sofreram uma deterioração significativa, a qual, pela mediatização de algumas das controvérsias que estão na sua origem, não passou sequer despercebida da opinião pública menos interessada nas questões internacionais e do Médio Oriente. Sintetizando essas controvérsias, podemos elencar como mais relevantes os seguintes acontecimentos:

- 1) As eleições legislativas que decorreram em 26 de Janeiro de 2006, nos territórios da Autoridade Palestiniana, deram a vitória<sup>17</sup> ao *arakat al-Muqāwamat al-Islāmiyyah*/Movimento de Resistência Islâmica (HAMAS) liderado por Ismaïl Haniyeh, o qual concorreu sob o nome de “Lista da Mudança e Reforma”. Em inícios de Fevereiro seguinte, o governo turco foi o primeiro de um Estado não-árabe a receber uma delegação de alto nível do movimento islamista radical palestino, causando grande irritação no governo do ex-Primeiro-Ministro Shimon Peres.<sup>18</sup> Note-se que, mesmo entre os palestinianos, a ascensão ao poder do HAMAS esteve longe de ser um processo pacífico. Logo após as eleições, assistiu-se a um clima de confrontação entre a *Fatah* – o movimento do Presidente Mahmoud Abbas – e o HAMAS, que se intensificou em Junho de 2007, com graves confrontos entre as duas facções. Na sequência desta confrontação violenta, o Presidente da Autoridade Nacional Palestiniana, Mahmoud Abbas, sediado na Cisjordânia, em Ramallah, afastou Ismaïl Haniyeh do cargo de Primeiro-Ministro. Todavia, este manteve o poder *de facto* na Faixa de Gaza – local de onde a *Fatah* foi expulsa pelo Hamas –, não reconhecendo o novo governo palestino nomeado por Mamoud Abbas.

---

17 O HAMAS obteve 56 % dos sufrágios o que lhe conferiu uma maioria parlamentar de 74 lugares nos 132 do Parlamento Palestino. Por sua vez, a *Fatah* do Presidente da Autoridade Nacional Palestiniana, Mahmoud Abbas, obteve 45 lugares.

Cfr. <http://www.elections.ps/template.aspx?id=291>

18 Prémio Nobel da Paz em 1994, juntamente com Yitzhak Rabin e Yasser Arafat, na sequência dos acordos de paz israelo-palestinianos de Oslo, em 1993. Actualmente ocupa o cargo de Presidente da República de Israel.

- 2) A troca azeda de palavras, no Fórum Económico Mundial de Davos, a 29 de Janeiro 2009, entre o Primeiro-Ministro turco, Recep Tayyip Erdoğan e o Presidente israelita, Shimon Peres, a propósito das incursões israelitas na Faixa de Gaza, onde este acusou Israel de “saber muito bem como matar”, abandonando, em seguida, o palco de Davos. Esta mediática confrontação verbal valeu-lhe, no regresso à Turquia, uma entusiástica recepção com milhares de pessoas nas ruas a celebrar o “herói de Davos” e um significativo aumento da popularidade junto do mundo árabe-islâmico (Dişli, 2009). Quanto ao HAMAS, o seu líder Ismaíl Haniyeh, agradeceu calorosamente à Turquia a intervenção do seu Primeiro-Ministro, dizendo mesmo que “Erdoğan tornou-se a nossa voz” e chamando à Turquia “o novo otomano” (İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı (IHH), 2010).
- 3) Em inícios de Outubro de 2009 a Turquia cancelou o convite tradicionalmente feito a Israel para participar num exercício militar aéreo conjunto, realizado anualmente desde meados da década de 90, no qual participavam também os EUA e outros membros da NATO. Quase em simultâneo com o cancelamento desse convite à força aérea israelita, a Turquia convidou a Síria – um dos inimigos tradicionais de Israel –, para exercícios militares conjuntos, ainda que limitados, e anunciou a criação de um conselho de cooperação estratégica com esse país (Çağaptay, 2009 e Heydarian, 2010).
- 4) O acordo patrocinado pela Turquia, juntamente com o Brasil, negociado em 16 e 17 de Maio de 2010 que, segundo Recep Tayyip Erdoğan e o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ahmet Davutoğlu, permitiria resolver a questão do programa nuclear iraniano (Reuters, 2010) sem necessidade de mais sanções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Contudo, a 9 de Junho de 2010, o Conselho de Segurança aprovou uma quarta ronda de sanções contra o Irão, tendo a Turquia – e o Brasil – que, actualmente, são membros não permanentes do Conselho de Segurança, votado contra essas novas sanções (Shamir, Mozgovaya e Reuters, 2010). Neste assunto – que é provavelmente o mais delicado do actual panorama político do Médio Oriente –, a Turquia tem mantido uma atitude diplomático-estratégica favorável (Oren, 2010) ao que considera ser o direito do Irão em ter energia nuclear – aparentemente, dando toda a credibilidade ao discurso oficial do Presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, de que o seu programa nuclear é meramente para fins pacíficos e respeita integralmente o dispositivo do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) –, isto em clara dessintonia não só com Israel – que vê no prosseguimento do programa iraniano um esforço para se tornar

numa potência militar nuclear e uma ameaça à sua própria existência como Estado –, como das próprias potências ocidentais que têm estado envolvidas nas negociações – EUA, França, Reino Unido e Alemanha –, das quais é aliada na NATO.

- 5) Por último, o recente caso da expedição marítima composta por seis barcos e cerca de 700 pessoas oriundas de mais de três dezenas de países, oficialmente qualificada como sendo uma operação de ajuda humanitária. Esta flotilha foi organizada pela *İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı*/Fundação para os Direitos do Homem, da Liberdade e a Ajuda Humanitária – também conhecida sob a sigla IHH –, uma ONG sediada em Istambul, próxima dos meios islamistas e, ao que tudo indica também, dos próprios círculos dirigentes (Bilefsky e Arsu, 2010) do actual governo turco do *Adalet ve Kalkınma Partisi*/Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP). A 31 de Maio de 2010, quando a flotilha navegava no Mediterrâneo oriental já próximo de Gaza, ocorreram graves incidentes entre esta e a marinha israelita. Os acontecimentos terão ocorrido mais ou menos da seguinte maneira: no momento dessa aproximação da flotilha, Israel intimou aos comandantes dos navios para entregarem a ajuda humanitária no porto de Ashod, de forma a esta ser previamente inspeccionada e depois entregue por terra em Gaza, pedido que foi recusado. Face à atitude de recusa em acatar essas indicações, comandos navais israelitas assaltaram a flotilha de forma a tentar obrigá-la a acatá-las pela força (Schult, 2010). Nessa tomada de assalto, os incidentes mais graves ocorreram com o maior navio, o *Mavi Marmara*, cujos passageiros entraram em confronto com os comandos israelitas das forças especiais *Shayetet 13*. Dos confrontos resultou a morte de cerca de uma dezena de activistas, a grande maioria de nacionalidade turca, ferimentos em algumas dezenas e também entre os comandos das forças navais israelitas.

Para além das controvérsias factuais que os envolvem, de que um exemplo óbvio é o caso da flotilha, como interpretar estes acontecimentos e encaixá-los na actual linha de política externa da Turquia e nas suas relações com Israel? Serão actos mais ou menos fortuitos e isolados, sem nenhum significado político-estratégico especial, ou podemos inferir deles um padrão consistente e deliberado de actuação? Na resposta a estas questões, verificamos que não é só entre os analistas e especialistas europeus e ocidentais que existem leituras bastante divergentes sobre o alcance dos acontecimentos.

Curiosamente, ou talvez não, se tivermos em contas as fracturas profundas que atravessam a sociedade turca, entre os próprios especialistas turcos radicados no

Ocidente (EUA) existem divergências tanto ou mais significativas que nos europeus e ocidentais. Por exemplo, Ömer Taşpınar rejeita que a Turquia esteja a introduzir uma visão ideológica islamista na sua política externa. Segundo este, trata-se, antes, de uma nova visão diplomático-estratégica de um Estado mais confiante em si próprio, que adoptou uma atitude mais assertiva e independente no plano internacional. Estará então a emergir aquilo que qualifica como um “gaullismo turco” – ou seja, uma espécie de nacionalismo *a la turca* –, o qual configura uma visão de política externa que transcende a divisão entre islamistas e secularistas:

*The flotilla incident and Turkey's “no” vote to new sanctions against Iran at the United Nations Security Council once again triggered a familiar debate about Turkey's alleged “Islamic” turn in foreign policy. [...] Long before the recent turn of events, I argued that if current trends continue, what we will see emerging in Turkey is not an Islamist foreign policy but a much more nationalist, defiant, independent, self-confident and self-centered strategic orientation in Ankara. Because of similarities between the French and Turkish political tradition, I think it helps to think of this new Turkish sense of self-confidence, nationalism, grandeur and frustration with traditional partners such as America, Europe and Israel as “Turkish Gaullism.” One should not underestimate the emergence of such a new Turkey that transcends the Islamic-secular divide because both the Kemalist neo-nationalist (ulusalci) foreign policy and the Justice and Development Party's (AK Party) neo-Ottomanism – the ideal of regional influence – share the traits of Turkish Gaullism (Taşpınar, 2010).*

Por sua vez, Soner Çağaptay tem uma interpretação substancialmente diferente. Embora não rejeite a existência de componente nacionalista de tipo “gaulista”, faz notar que está em curso uma transformação significativa na identidade da Turquia sob o governo do AKP, iniciada com a sua chegada ao poder em finais de 2002, a qual está imbuída de uma visão do mundo islamista e acabou por trazer também implicações de relevo na política externa do país:

*After seven years of the AKP's Islamist rhetoric, public opinion has shifted to embrace the idea of a politically united “Muslim world.” According to independent polling in Turkey, the number of people identifying themselves as Muslim increased by ten percent between 2002 and 2007; in addition, almost half of those surveyed describe themselves as Islamist. [...] The transformation of Turkish identity under the AKP has potentially massive ramifications. Guided by an Islamist worldview, it will become more and more impossible for Turkey to support Western foreign policy, even when doing so is in its national interest. Turkish-Israeli ties – long a model for how a Muslim country can pursue a rational, cooperative relationship with the Jewish state – will continue to*

*unravel. Such a development will be greeted only with approval by the Turkish public, further bolstering the AKP's popularity. Thus, the party will be able to kill two birds with one stone: distancing the country from its former ally and shoring up its own power base* (Çağaptay, 2009).

Sendo este um assunto naturalmente polémico, parece-nos que, pelo menos no caso que directamente nos ocupa, que é o da análise da política externa da Turquia face a Israel, tem substância o comentário de Soner Çağaptay, quando chama à atenção para a emergência, sob o governo do AKP, de uma adicional dimensão ideológica islamista na política externa do país, a qual não existia no início desta década. Esta é verificável não só na retórica político-diplomática como nas suas actuações internas e externas, nomeadamente nos acontecimentos atrás mencionados, os quais, sob este prisma, não são meros factos isolados ou fortuitos. Na realidade, a política externa da Turquia apesar de, pelo menos desde o final da Guerra Fria, ser ter tornado mais multifacetada e complexa, adquiriu, nos últimos anos, tonalidades não usuais. Assim, o dado novo é de facto ter passado a incorporar uma componente ideológica islamista, a par de uma componente nacionalista de tipo “gaulista” – não sendo esta última propriamente uma faceta nova, pois, de alguma maneira, está inscrita na matriz kemalista do Estado turco –, e de uma componente mais pragmática, ligada sobretudo aos crescentes interesses económico-empresariais do país, que é a décima sétima economia mundial (World Bank, 2010).<sup>19</sup>

Analisando a introdução, ocorrida nos últimos anos, de uma componente ideológica islamista na política externa, pode-se dizer que não se trata de algo surpreendente para um observador atento do país e conhecedor do seu passado histórico-político. De facto, se olharmos as ambições do actual governo do AKP – que, oficialmente, afirma prosseguir apenas uma benévola política de “zero conflitos” na sua vizinhança –, à luz da sua ideologia conservadora-nacionalista-islamista e do passado histórico de “grandiosidade” otomana que a parece inspirar, essa componente adquire um sentido histórico e político. Basta lembrar aqui que, no caso da política externa face a Israel e ao conflito israelo-palestiniano, ao contrário da Europa onde a memória histórica da questão não costuma ir mais além do que a I Guerra Mundial – acordo Sykes-Picot<sup>20</sup> (1916) e declaração do *Foreign Office* britânico (Declaração Balfour, 1917) prometendo um território aos judeus na Palestina –, na Turquia, a percepção

---

<sup>19</sup> Note-se que, embora importante, esta análise desta componente económica da política externa da Turquia extravasa do âmbito limitado deste artigo.

<sup>20</sup> Efectuado entre britânicos e franceses para a repartição dos territórios do Império Otomano no Médio Oriente.

da cadeia de acontecimentos que explicam o actual mapa político é outra e bem mais longa. Os trinta anos de domínio administrativo-colonial britânico nos actuais territórios de Israel/Palestina (1918-1948), diluem-se perante uma bem conhecida presença imperial e colonial otomana, num longo período histórico de quatro séculos. Esse passado confere à Turquia uma ligação óbvia à questão palestiniana e reforça a convicção e ambição, no seu governo e opinião pública, de poder ter um papel significativo no rumo dos acontecimentos.

Quanto à compreensão, se não mesmo simpatia, mostrada pelo HAMAS na Palestina que contrasta com o pouco entusiasmo mostrado pela *Fatah*, também se podem explicar pela conexão histórica, cultural, e, sobretudo, ideológica. O AKP de Recep Tayyip Erdoğan e Abdullah Gül,<sup>21</sup> é herdeiro dum conjunto heterogéneo de influências da direita conservadora, religiosa e nacionalista da Turquia. Este absorveu, em parte, o ideário de sucessivos partidos islamistas anteriores formados pelo seu emblemático líder, o já referido Necmettin Erbakan. Neste contexto, a abertura aos “irmãos muçulmanos” do HAMAS surgiu com uma certa naturalidade face às raízes ideológicas e simpatias do eleitorado do AKP. Todavia, importa aqui lembrar que o HAMAS prevê, no seu programa político,<sup>22</sup> a nível interno, a instauração da *Sharia*, a lei islâmica, e, a nível externo, a erradicação do Estado de Israel cuja existência até agora se tem recusado a reconhecer, objectivos que não parecem preocupar particularmente o actual governo turco. No passado, mesmo no período em que o islamista Necmettin Erbakan do *Refah Partisi* (1996-1997) foi Primeiro-Ministro, as circunstâncias internas (sobretudo) e externas, teriam, muito provavelmente, refreado<sup>23</sup> o governo de uma movimentação diplomática similar. O facto de este actualmente não sentir tais constrangimentos é bem revelador da mudança do *statu quo*, interno e internacional.

### **A Política Externa da Turquia face a Israel num Cenário de Adesão à União Europeia**

Um dos aspectos mais complexos de uma eventual adesão da Turquia é, sem dúvida, o das implicações que acarretará para a política externa da União. Como

---

21 Abdullah Gül foi Ministro dos Negócios Estrangeiros do Governo do AKP (2003-2007) e actualmente ocupa o cargo de Presidente da República da Turquia (desde 2007), reforçando a hegemonia deste partido sobre os mais altos cargos políticos do país.

22 Sobre a Carta do Hamas (excertos) ver Fernandes, 2006, pp. 315-324.

23 Em 1997, Necmettin Erbakan foi pressionado a abdicar do cargo de Primeiro-Ministro pelo *establishment* secularista, num processo a que a imprensa turca chamou, ironicamente, de “golpe de estado pós-moderno”.

vimos, actualmente há divergências muito sensíveis nos dois assuntos fundamentais do actual Médio Oriente – o programa nuclear do Irão e o conflito israelo-palestiniano, nomeadamente quanto ao papel do movimento islamista radical HAMAS neste.

O governo do AKP tem seguido uma linha de política externa muito própria e independente, de relacionamento com o mundo islâmico em geral e com os antigos territórios do Império Otomano em particular, Israel incluído, procurando projectar a Turquia como potência regional dominante. Mas, mais problemático do que esse “nacionalismo gaulista” é o facto de a política externa do país ter adquirido, recentemente, uma adicional dimensão ideológica de que as relações com Israel, são, provavelmente, o caso mais visível para a opinião pública europeia e ocidental. Apesar do discurso diplomático oficial não o admitir, esta transformação não deixa de ter consequências potencialmente preocupantes para os seus aliados tradicionais. Para os EUA, tende a implicar um aliado mais imprevisível e até mesmo a trazer um novo competidor (Cook, 2010) para os seus interesses na região. Para Israel, no pior cenário, arrisca-se a desequilibrar a delicada balança de poderes no Médio Oriente em seu desfavor, aumentando a probabilidade de confronto militar com o Irão, a Síria e o *Hezbollah* libanês.

Para a União, pouco consistente politicamente, num cenário de futura integração da Turquia, esta política é uma potencial fonte de atritos e de bloqueios para os seus já bastante delicados equilíbrios institucionais.

Na realidade, muito se tem discutido se a Turquia tem, ou não, condições para integrar a União. Mas a questão aqui é também a de saber se a União está preparada para integrar a Turquia. Esta, para além dos aspectos jurídico-formais vertidos nos seus Tratados “constitucionais”, assenta num conjunto de equilíbrios e compensações internos complexos, que consubstanciam verdadeiras regras estruturantes não escritas. Em termos de equilíbrios políticos – e com reflexos naturais na configuração da política externa da União –, um equilíbrio fundamental, desde a sua fundação, é aquele que se estabelece entre os países grandes – os caso mais óbvios são a Alemanha e a França, mas também o Reino Unido –, os quais têm um peso fundamental na decisão política,<sup>24</sup> e nas acções internas e externas. Em contrapartida, uma parte significativa dos países pequenos e médios – como por exemplo, Grécia e Portugal, aos quais acresce agora a generalidade dos doze novos Estados membros –, vê o seu reduzido peso na decisão política da União compensado noutras áreas, nomeadamente em matéria de ajudas estruturais.

---

24 Visível, por exemplo, nas votações por maioria qualificada do Conselho ligadas, pelo dispositivo do Tratado de Lisboa, directamente à população dos Estados-Membros.

Na linguagem crua da *realpolitik*, dir-se-á que quem paga o benefício económico dos outros é também quem mais decide politicamente. Todavia, o dado novo relevante é que num cenário de futura adesão da Turquia, a configuração de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e de uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), minimamente coerentes e articuladas, tarefa já no quadro actual bastante difícil, passará a ser de extrema dificuldade – a actual política externa turca face a Israel – e ao Médio Oriente em geral – deixa bem claro o problema. Outro aspecto a reter é que os equilíbrios “genéticos” da União serão também afectados, sendo ilusório acreditar que esta poderá funcionar com a configuração actual da sua estrutura institucional.<sup>25</sup>

### Reflexões Finais

Pela análise efectuada, parece-nos poder-se inferir que estamos perante uma progressiva, por vezes subtil, outras vezes explícita, reconfiguração da política externa da Turquia face a Israel, a qual surgiu nos anos mais recentes imbuída de uma visão ideológica de tipo islamista, que não existia no início desta década. Esta componente ideológica veio complexificar a política externa do país e adicionar-se às mais tradicionais vertentes de tipo “nacionalismo gaulista” e pragmática, ligada sobretudo às questões de diplomacia económica.

De um ponto de vista histórico-político, a actual orientação diplomática do governo do AKP face a Israel e ao Médio Oriente denota também aquilo que pode ser visto como o regresso de uma ambição otomana, ou seja, uma vontade de restaurar a influência política que o Império Otomano outrora teve no Sudeste Europeu e Médio Oriente. Apesar da diplomacia europeia e norte-americana terem bastante relutância em o admitir, pelo menos a nível oficial, esta reconfiguração, de que as relações com Israel são um exemplo claro, não deixa de ter consequências

---

25 Pela primeira vez no historial europeu, um alargamento irá gerar uma situação onde quem mais financia a União (sobretudo a Alemanha, mas também a França e outros), acabará por perder poder de decisão política para um novo membro que, além do mais, se torna o principal beneficiário das ajudas financeiras. Trata-se de uma situação *sui generis* e que afectará os seus equilíbrios “genéticos”, como é fácil de perceber. Não é por isso surpreendente que a integração da Turquia tenda a ser percebida pela opinião pública europeia em países como a França e a Alemanha, mas também na Holanda, na Áustria e outros, como potencialmente desfavorável em vários aspectos: no peso nas instituições e na decisão política, nos encargos financeiros e no rumo projecto europeu. Por tudo isto, torna-se inverosímil pensar que União poderá funcionar com a configuração da estrutura institucional prevista no Tratado de Lisboa, sendo a questão em aberto a de saber como pode ser reconfigurada.

potencialmente preocupantes para os seus aliados tradicionais na Europa e Ocidente.

Reflectindo na questão em termos prospectivos, o caso mais problemático não é para os EUA, como vulgarmente é sugerido, mas para a União, pelo seu envolvimento no processo de adesão da Turquia, pela sua natureza “quase constitucional” e pelas complexas implicações sobre a configuração da política externa e nos delicados equilíbrios institucionais.

Uma reflexão final quanto às explicações. A reconfiguração da política externa turca, ocorrida na última década, resulta certamente de dinâmicas ligadas às transformações do ambiente geopolítico, com origem nas grandes mudanças trazidas pelo final da Guerra Fria e, mais recentemente, pelo rumo da política internacional após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Mas resulta também, num grau que provavelmente até nem é menor, das mutações sociais e identitárias ocorridas no âmbito da esfera da política interna, muitas vezes subestimadas na Europa e nos EUA. Uma possível interpretação dessas “metamorfozes identitárias”,<sup>26</sup> com reflexos na política externa, sugere que, na sua raiz mais longínqua, se encontra a maneira como a própria República da Turquia se constituiu em 1923. Nesse período, o abandono da legitimidade islâmica tradicional que caracterizava o Estado teocrático otomano não foi a expressão de uma vontade popular e democrática esmagadora, mas o projecto de uma elite modernizadora e secularista liderada por Atatürk. Este projecto foi posto em prática segundo um esquema em grande parte autoritário.

Assim, para além da sua génese autoritária, o drama actual da Turquia secular resulta do facto do modelo se ter enraizado apenas nas instituições ligadas ao aparelho estadual: o Exército, o aparelho judicial, a administração pública e as escolas públicas. Nas massas e nas organizações da sociedade civil, a cultura secularista e modernizadora de Atatürk e dos seus seguidores foi assimilada, na maior parte dos casos, de forma superficial. Actualmente, está numa fase de reversão em favor de valores islâmicos e de uma eventual modernidade alternativa. A política externa e as relações com Israel são hoje, de alguma maneira, um reflexo dessa transformação, a qual vem de um período anterior mas teve um impulso decisivo sob os governos do AKP, desde a sua chegada ao poder em 2002.

---

26 Sobre esta transformação social e identitária ver Fernandes, 2004.

## Bibliografia

- Bilefsky, Dan e Arsu, Sebnem, (2010) "Sponsor of Flotilla Tied to Elite of Turkey" in *New York Times* (15 de Julho de 2010), disponível em <<http://www.nytimes.com/2010/07/16/world/middleeast/16turkey.html>>
- Çağaptay, Soner (2009) "Is Turkey Leaving the West? An Islamist Foreign Policy Puts Ankara at Odds With Its Former Allies" in *Foreign Affairs Snapshot*. 26 de Outubro de 2009, disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/65661/soner-cagaptay/is-turkey-leaving-the-west>>.
- Comissão Europeia (s/d) *Relações UE-Turquia*, disponível em: <[http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_pt.htm)>
- Cook, Steven A. (2010) "How Do You Say 'Frenemy' in Turkish? Meet America's new rival in the Middle East." in *Council on Foreign Relations* (1 de Junho de 2010), disponível em <[http://www.cfr.org/publication/22293/how\\_do\\_you\\_say\\_frenemy\\_in\\_turkish.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+cfr\\_main+%28CFR.org+-+Main+Site+Feed%29](http://www.cfr.org/publication/22293/how_do_you_say_frenemy_in_turkish.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+cfr_main+%28CFR.org+-+Main+Site+Feed%29)>
- Dişli, Fatma (2009) "Turkish PM given hero's welcome" in BBC (30 de Janeiro de 2009), <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/davos/7859815.stm> ("Erdoğan's 'one minute' in Davos leads to frenzy in Turkey" in *Today's Zaman* (22 de Fevereiro de 2009), <<http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=167643&bolum=100>>
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2008) *A Questão de Chipre. Implicações para a União Europeia e a Adesão da Turquia*, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2007) "Os 'fantasmas de Sèvres': A Turquia face ao regresso do nacionalismo curdo", *Working Paper* do CEPESE-Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, disponível em: <<http://cepese.up.pt/detalhe.php?ID=141>>
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2007a) "O Genocídio Arménio. O Reconhecimento Político e o Problema Histórico", *Working Paper* do CEPESE-Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, disponível em: <<http://cepese.up.pt/detalhe.php?ID=148>>
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2006) *Islamismo e Multiculturalismo. As Ideologias Após o Fim da História*, Coimbra, Almedina.
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2005) "A Geopolítica da Turquia: um desafio às sociedades abertas da União Europeia" in *Relações Internacionais* n.º 5.

- Fernandes, José Pedro Teixeira (2004) *Turquia: Metamorfozes de Identidade*, Lisboa, ICS-Imprensa de Ciências Sociais.
- Heydarian, Richard Javad (2010) "Iran-Turkey-Syria: An Alliance of Convenience" in *Foreign Policy in Focus*, 19 de Julho de 2010, disponível em: <[http://www.fpif.org/articles/iran-turkey-syria\\_an\\_alliance\\_of\\_convenience](http://www.fpif.org/articles/iran-turkey-syria_an_alliance_of_convenience)>
- Huntington, Samuel P. (1999) *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial* (trad. port.), Lisboa, Gradiva.
- İnsan Hak ve Hürriyetleri ve İnsani Yardım Vakfı (IHH), (2010) 'Erdoğan has become our voice', 8 de Janeiro de 2010, disponível em: <<http://www.ihh.org.tr/12701/en>>
- Kibaroglu, Mustafa (2002) "Turkey and Israel Strategize" in *Middle East Quarterly*, Winter 2002.
- Mango, Andrew (2002) *Atatürk. The Biography of the Founder of Modern Turkey*, Woodstock-New York, The Overlook Press.
- Mearsheimer, John J. e Walt, Stephen M. (2010) *O Lóbi de Israel e a Política Externa dos EUA*, trad. port., Lisboa, Tinta da China.
- Nachmani, Amikam (1999) "A Triangular Relationship: Turkish Israeli Cooperation and its Implications for Greece" in *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n° 28, Juin-Décembre.
- Nachmani, Amikam (1998) "The Remarkable Turkish-Israeli Tie" in *Middle East Quarterly*, Junho.
- Oren, Amir (2010) "Israel worried by new Turkey intelligence chief's defense of Iran" in *Haaretz* (7 de Junho de 2010), disponível em <<http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-worried-by-new-turkey-intelligencechief-s-defense-of-iran-1.294568>>
- Pipes, Daniel (1997) "A New Axis: The Emerging Turkish-Israeli Entente" in *National Interest*, Winter 1997/98.
- Reuters, (2010) "Irão Turquia e Brasil chegam a acordo, diz chanceler turco" in *Folha de São Paulo* (16 de Maio de 2010) disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u736005.shtml?skin=folhaonline&comment=35282&reply=203633&type=comment&done=http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u736005.shtml>>

Schult, Christoph, (2010) "An Exaggerated Response: Israel Falls into the Trap" in *Der Spiegel online international* (31 de Maio de 2010), disponível em <<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,697834,00.html>>

Shamir, Shlomo; Mozgovaya, Natasha e Reuters (2010) "UN passes new nuclear sanctions resolution against Iran" in *Haaretz* (9 de Junho de 2010), disponível em <<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/un-passes-new-nuclear-sanctions-resolution-against-iran-1.295092>>

Taşpınar, Ömer (2010) "A new era in Turkish foreign policy" in *Today's Zaman* (14 de Junho de 2010), disponível em <<http://www.todayzaman.com/tz-web/columnists-213020-a-new-era-in-turkish-foreign-policy.html>>

World Bank, (2010) *World Development Indicators database*, disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>

# A Problemática da Ascensão de uma Nova Estrela numa Constelação Mundial Americana\*

João Vicente

*Tenente-Coronel Piloto Aviador. Docente do Instituto de Estudos Superiores Militares, doutorando em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa*

## Resumo

A confirmação da propensão para a mudança de um momento unipolar para uma era pós-americana não significa a decadência da hiper-potência, mas antes de mais uma ascensão de actores regionais com aspirações globais. O momento de unipolaridade, com clímax após o 11 de Setembro, caracterizado por muitos observadores como breve, não foi suficientemente longo nem eficaz para lidar com a assimetria desmesurável entre os problemas que confrontam a humanidade e os recursos e instituições disponíveis para os enfrentar.

Neste ensaio, sustentamos que a ascensão de novas potências, em particular a China, irá induzir duas transformações nas Relações Internacionais. Em primeiro lugar, confirmar a transição definitiva de um momento unipolar para uma distribuição de poder multipolar. Em segundo lugar, esta mudança irá obrigar a uma renovada proposta de acção estratégica no sentido de restaurar e legitimar a liderança global americana.

## Abstract

### The Problematic of a Rising New Star in an American World Constellation

*The confirmed transition from a unipolar moment to a post-American era does not imply the decay of the hyper-power, but instead, the rise of regional actors with global aspirations. The unipolar moment, with its climax after September 11, characterized by many observers as swift, was not long enough or effective in dealing with the asymmetry between the disparity of the problems confronting humanity and the resources and institutions available to address them.*

*In this essay, we argue that the rise of new powers, particularly China, will spur two transformations in International Relations. First, it will confirm the definitive transition from a unipolar moment to a multipolar distribution of power. Secondly, this change will require a renewed proposal for a strategic action in order to restore and legitimize America's global leadership.*

---

\* Artigo adaptado do ensaio sobre Problemáticas em Relações Internacionais no âmbito do Ciclo de Estudos de Doutoramento em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.



*“The United States faces a complex and uncertain security landscape in which the pace of change continues to accelerate. The distribution of global political, economic, and military power is becoming more diffuse. The rise of China, the world’s most populous country, and India, the world’s largest democracy, will continue to shape an international system that is no longer easily defined – one in which the United States will remain the most powerful actor but must increasingly work with key allies and partners if it is to sustain stability and peace.”*

Quadrennial Defense Review Report  
February 2010

## Introdução

A confirmação da propensão para a mudança de um momento unipolar para uma era pós-americana não significa a decadência da hiper-potência, mas antes de mais uma ascensão de actores regionais com aspirações globais. O momento de unipolaridade, com clímax após o 11 de Setembro, caracterizado por muitos observadores como breve, não foi suficientemente longo nem eficaz para lidar com a assimetria desmesurável entre os problemas que confrontam a humanidade e os recursos e instituições disponíveis para os enfrentar. Estes factores obrigam a potência dominante a aplicar uma aproximação cada vez mais multilateral para resolver os desafios estratégicos do momento: três guerras<sup>1</sup> sem fim à vista, a crise económica e o endividamento externo, as alterações climáticas ou as pandemias, para além da possível emergência de competidores estratégicos.

Neste âmbito, sustentamos que a ascensão de novas potências, em particular a China, irá induzir duas transformações nas Relações Internacionais. Em primeiro lugar, confirmar a transição definitiva de um momento unipolar para uma distribuição de poder multipolar. Em segundo lugar, esta mudança irá obrigar a uma renovada proposta de acção estratégica no sentido de restaurar e legitimar a liderança global americana.

Para testarmos estas hipóteses teremos que observar alguns indicadores de poder nacional, de forma a revelar uma propensão para alteração na distribuição de poder e um esvaziamento do estatuto hegemónico dos Estados Unidos da América (EUA). Neste suposto futuro multipolar, o estatuto de hiper-

---

1 Entenda-se a Guerra no Iraque, no Afeganistão e a Guerra Global contra o Terrorismo.

-potência<sup>2</sup> americana será contestado pela ascensão de proto-competidores globais, em particular da China. Competidor global será definido como uma potência que disponha de poder multidimensional, que tenha capacidade de o exercer de forma coordenada para alcançar os objectivos políticos e que esteja disposta a desafiar o *status quo* e as regras de um sistema internacional arquitectado pela potência hegemónica.<sup>3</sup>

### Os Catalisadores da Mudança: o Choque entre a Geopolítica e a Globalização

As aproximações teóricas sobre as Relações Internacionais são visões simplificadas e incompletas de uma realidade demasiado complexa para ser sintetizada por uma teoria una. Nesse sentido, assistimos actualmente a um choque entre a geopolítica e a globalização. Por um lado, o peso do relacionamento histórico entre o poder e o espaço (Defarges, 2003, p.65), e a ligação entre a geografia e a política realça a importância da acumulação de espaço territorial como sinónimo de poder (Dougherty e Pfaltzgraff 2003, p. 195). Haushofer, ideólogo da geopolítica nazi, advogou a criação de eixos continentais como forma de fortificar as posições hegemónicas.<sup>4</sup> Em contraposição, a escola de Mahan defendia a exploração do mar como meio privilegiado de comunicação para controlar o comércio e com ele o poder mundial. Este confronto entre a “roda” e o “remo” tem movido discussões entre os defensores das potências continentais e marítimas. Por outro lado, a globalização, onde a multiplicidade de interligações entre as sociedades e os próprios indivíduos, permite a partilha de serviços, produtos e acima de tudo informação e conhecimento, o verdadeiro poder da nova era. Nesta fase de globalização actual destacam-se três componentes essenciais: a liberdade de circulação de capitais à escala planetária, o investimento directo internacional e o forte crescimento do comércio internacional (Ribeiro, 2009).<sup>5</sup> Esta “dependência mútua irreversível” aumenta exponencialmente os custos dos conflitos bélicos. No entanto, o paraíso de “uma nova era de crescimento económico global através de mercados e comércio livres” (United States of America, 2002),<sup>6</sup> e a rivalidade geoestratégica decorrente

---

2 Expressão original *hyperpuissance* atribuída ao ex-ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Hubert Vedrine, para definir o domínio americano numa ordem pós-Guerra Fria, em todas as áreas de poder nacional (político, económico, militar, cultural, etc).

3 A definição de *peer competitor* provém de Szayna, 2001, p. 7.

4 Entre os teóricos mais proeminentes do poder continental incluem-se Mackinder e Spykman.

5 Uma discussão mais abrangente sobre as diferentes perspectivas de globalização, seus efeitos e metodologias de estudo foi apresentada por Rodrigues e Leal, 2009.

6 Um dos itens da Estratégia Nacional de Segurança dos EUA de 2002.

dos interesses nacionais das grandes potências, por muito que queiramos, não são compatíveis. Partilhamos, então, uma perspectiva onde a competição irá ocorrer até que a Guerra – outro dos instrumentos para moldar a ordem global – decida o contrário (Khana, 2008, p. xix).

Após o sucesso incontestável da Guerra do Golfo em 1991 parecia não existir alternativa, ou sequer contestação possível, à globalização, economia de mercado e democracia liberal (Fukuyama, 1999).<sup>7</sup> Estávamos a viver um verdadeiro momento unipolar.<sup>8</sup> Verificamos no entanto, que o princípio de um movimento de afirmação absoluta de poderio unipolar, globalmente apoiado,<sup>9</sup> para compensar o trauma e a vulnerabilidade dos ataques de 11 de Setembro, tem-se vindo gradualmente a esbater num ocaso de poder dos EUA. A guerra do Afeganistão tornou-se naturalmente no ápex deste momento unipolar, focalizando e acelerando o rumo fundamental dos EUA. Como sua antítese, a invasão do Iraque constituiu-se como a última guerra da unipolaridade, pondo em causa os princípios da legitimidade internacional (Gaspar, 2008). Independentemente da estratégia adoptada, tal como Pearl Harbour conduziu a um papel duradouro no Extremo Oriente e Europa, também o 11 de Setembro conduzirá a uma presença militar duradoura no Golfo Pérsico e na Ásia Central, redefinindo o contexto geoestratégico mundial (Kagan, 2003).

Em resultado destes efeitos verifica-se também uma percepção internacional de fragilidade americana (Moreira de Sá, 2009) que decorre de factos materiais e morais. Ao nível material reflecte os limites ao emprego da força decorrentes da ineficácia do esforço militar em duas frentes. Em segundo lugar, a fragilidade moral sucede da crise de legitimidade internacional que pôs em causa a condição excepcional americana. O excepcionalismo americano alastrou para além do paradigma da virtude republicana e da indispensabilidade dos EUA para incluir uma circunstância de excepção perante a lei (Ruggie, 2003). Por exemplo, a recusa de ratificação do protocolo de Kyoto ou do acordo sobre o Tribunal Penal Internacional, ou ainda a adopção de uma postura de guerra preventiva contra o Iraque revelam esta faceta. Esta visão de uma América no século XXI como uma superpotência pária drenou muito do encanto dos seus valores.<sup>10</sup>

---

7 Francis Fukuyama sustenta que não existe alternativa política à moderna democracia liberal, o que poderá indicar o fim da evolução ideológica humana.

8 Para uma análise das diversas posições sobre a distribuição de poder no sistema internacional ver Gaspar, 2008 e Almeida, s.d.

9 Lembra-se o editorial do jornal “Le Monde” de 12 de Setembro de 2001 onde se podia ler “*Nous sommes tous américains*”.

10 Para uma análise acerca da estratégia americana ver Kane, 2006.

A perspectiva de diminuição do estatuto hegemónico dos EUA é suportada pela análise de diversos autores. Segundo Fareed Zakaria, nos últimos 500 anos assistimos a três mudanças tectónicas na distribuição de poder: a ascensão do mundo ocidental com início no século XV até ao século XVIII, a ascensão dos EUA desde o final do século XIX e, nas últimas décadas a “ascensão do resto” (Zakaria, 2008). Nesta visão das Relações Internacionais, estamos a assistir à ascensão dos outros, em particular da China, Índia, Rússia, Brasil assim como a crescente influência da União Europeia (UE). Assim, a interdependência de três níveis de poder internacional tem vindo a transformar as Relações Internacionais num jogo de xadrez tridimensional (Nye, 2005, p. 58):<sup>11</sup> o unilateralismo do poder militar dos EUA; o multilateralismo do sistema económico ocidental; e o transnacionalismo assente na influência de organizações internacionais, não-governamentais, redes terroristas, etc. Esta variação de distribuição de poder de um momento unipolar para um mundo policêntrico poderá ser uma hipótese extrema.

Parece-nos então que a combinação dos factores em apreço conduz a que a distribuição de poder no sistema internacional se desenvolva, primordialmente, num triângulo com vértices em Washington, Bruxelas e Pequim.<sup>12</sup> A delimitação geométrica desse triângulo (ou transformação noutra forma de distribuição de poder) irá com certeza variar com a competição, hostil ou não, que se venha a verificar entre os actores do sistema internacional. A possibilidade de escalada de competição decorrente do antagonismo de interesses, poderá levar, em casos vitais, a despender “sangue e tesouro”. É neste ambiente internacional híbrido, onde se digladiam as leis da selva e da razão, que se vislumbram alterações tectónicas na distribuição de poder. A constatação de um futuro multipolar levanta então algumas questões cruciais: a ascensão de novas potências será pacífica? o poderio militar da

---

11 Estamos cientes das críticas acerca da prolixidade da nomenclatura, e inexactidão conceptual, sobre a caracterização da distribuição de poder no sistema internacional. No entanto, considerando os raios de acção dos vários poderes existentes e as dimensões de poder nacional, encontramos defensores de um mundo unipolar, bipolar, multipolar ou uni-multipolar, com uma única potência global envolvida em jogos de contenção múltipla com potências regionais.

12 Relativamente ao papel da Europa (União Europeia) enquanto actor internacional poderemos considerar que ela é uma potência internacional. Fazemos esta afirmação amparados pela capacidade que a UE tem de gerir crises. Apesar de nem sempre o efectuar com sucesso, a Europa tem sempre manifestado a sua propensão para intervir no contexto internacional. E a crescente multilateralização do sistema internacional tem acrescentado novos pólos em que a Europa se afirma. Após o fim da Guerra Fria, a Europa tem adquirido uma dimensão continental que faz com que deixe de ser um subsistema do sistema Ocidental. Com o estatuto regional, aspira a torná-lo também no plano global (neste momento tem-no apenas na vertente económica). Uma discussão mais detalhada sob perspectivas históricas e teóricas foi efectuada por Teixeira, 2010.

super-potência impedirá uma confrontação com as potências em ascensão? É por isso importante percebermos os possíveis pontos de ignição deste relacionamento, aquilatando eventuais mudanças geoestratégicas que decorrem da ascensão da China.

### A Ascensão de uma Nova Estrela numa Constelação Mundial Americana

É deste choque entre a geopolítica e a globalização que emergem novas potências, ocupando nichos de poder e drenando suavemente o poder hegemónico dos EUA. O estatuto internacional dos EUA tem ocorrido genericamente segundo três metáforas: “lone wolf”, “hegemon” e “empire”. Procura proteger a “caverna”, o oceano e o mundo. Para além disso podemos agrupar os seus interesses em três níveis de importância crescente: interesses periféricos, nacionais e vitais. Estes últimos serão aqueles pelos quais a nação deverá estar disposta a despende “sangue e tesouro”. Concomitantemente, a política de um estado estará dependente duma trindade de valores (democracia, capitalismo, comércio livre), interesses (recursos naturais, liberdade de navegação, etc.) e da personalidade política dirigente (presidente, ministro da defesa, etc.). Considerando que a política de um Estado visa influenciar o comportamento dos outros actores, então a articulação destes triângulos estratégicos ao longo da história é suportada pelo emprego das suas fontes de Poder Nacional.

Entenda-se o Poder Nacional (PN) como um conjunto organizado de forças materiais (Fm) e anímicas (Fa) que um Estado pode utilizar contra um antagonista com vista a contrariar a sua resistência ou a sua oposição, a fim de realizar os objectivos a que se propõe. Se pudesse ser expresso matematicamente:  $PN = Fm \times Fa$ .<sup>13</sup> O conceito de instrumentos do poder é uma classificação abrangente de um conjunto de capacidades e técnicas que estão disponíveis aos actores internacionais para concretizarem os seus objectivos. Para simplificarmos o discurso utilizaremos a panóplia de instrumentos de poder nacional agrupados no acrónimo DIME – Diplomático, Informacional, Militar e Económico. Neste enquadramento, a super-potência irá orquestrar os seus instrumentos de poder no sentido de estabelecer um cenário que

---

13 Outras formas de expressar esta relação de Poder Nacional e de Instrumentos de Poder incluem: *Hard Power x Soft Power* (Joseph Nye); *Smart Power* (Joseph Nye); DIME (Diplomático, Informacional, Militar, Económico); PMESII (Político, Militar, Económico, Social, Informação, Infra-estruturas). Quaisquer que sejam os acrónimos, eles retratam um conjunto de forças tangíveis e intangíveis, materiais e morais, duras e suaves, ao dispor de um país ou aliança, para coagir ou seduzir um adversário.

evite a emergência de qualquer outro actor que ponha em causa a sua supremacia. Para apurarmos a magnitude de uma possível mudança, interessa perspectivar de que forma é que este conjunto de instrumentos será orquestrado por uma potência emergente como a China. Começaremos pela vertente mais óbvia, a económica.

### **Perspectiva Económica**

A China, uma nação isolada, está a transformar-se num Estado globalizado com a maior plataforma de produção mundial e o maior mercado emergente. O acompanhamento desta transformação fará as delícias dos pensadores deste século. A globalização despertou a China como um comerciante e investidor global. Apenas três anos depois da entrada na Organização Mundial do Comércio, a China tornou-se no terceiro maior comerciante global (Zhang, 2005).<sup>14</sup> Em 2007 ultrapassou os EUA, tornando-se no segundo maior exportador, a escassos anos de ultrapassar a Alemanha (World Trade Organization, 2009, p. 12).<sup>15</sup> Em 2009 confirmaram-se essas previsões, com a China a alcançar a liderança de exportador mundial (Atkins e Dyer, 2010).<sup>16</sup>

Actualmente, a China é o segundo parceiro comercial da UE (atrás dos EUA) e a maior fonte de importação europeia (ultrapassando os EUA). Por outro lado, a UE é o maior parceiro comercial da China (European Commission, 2010).<sup>17</sup> Normalmente, o fluxo de capital flui de economias mais maduras para aquelas que são emergentes mas, actualmente, o capital parece fluir dos mercados emergentes, e neste caso da China para os EUA e mais recentemente para a Europa, com a aquisição da dívida pública de países da UE. Como resultado deste potencial de manufactura e exportação, a China com mais de 2,39 triliões de USD em reservas cambiais (Anderlini, 2010), ultrapassou os EUA como maior credor mundial, alternando com o Japão o título de maior detentor de instrumentos da dívida externa americana, ajudando a subscrever o maior défice fiscal da história dos EUA (Rappeport, 2010).<sup>18</sup> Esta relação

---

14 O total de comércio em 2004 atingiu 1,1 trilião de dólares, ultrapassando o Japão.

15 Em 2008 a China detinha 8,9% das exportações mundiais enquanto a Alemanha liderava com 9,1%. Os EUA eram terceiros com 8% de quota.

16 A China destronou a Alemanha como maior exportador mundial no final de 2009.

17 À semelhança do que acontece com os EUA, destaca-se o deficit comercial em favor da China. A UE exportou para a China em 2008 €78,4 biliões de produtos, tendo importado nesse período €247,6 biliões.

18 Desde Setembro de 2008 a China é detentora da maior parte dos títulos de tesouro americanos. Em Dezembro de 2009 perdeu essa posição para o Japão que possuía à data mais de 768 bUSD.

simbiótica da super-potência com uma potência regional, que não é um mercado aberto ou uma democracia, poderá alterar-se de forma drástica e com repercussões globais, quando os chineses “tirarem o cartão de crédito” aos EUA.

Comparando outros indicadores, podemos constatar que a China está a ultrapassar os EUA como país consumidor de recursos alimentares, energéticos e industriais, com a exceção do petróleo, onde os americanos registam um consumo duas vezes superior (World Energy Organization, 2010).<sup>19</sup> No entanto, se considerarmos o consumo global de energia, verificamos que a China, em 2009, já ultrapassou os EUA. Partindo desta constatação, o cenário prospectivo da Agência Internacional de Energia estima um aumento de 75% nas necessidades globais de energia da China entre 2008 e 2035 (World Energy Organization, 2010).

Um rácio semelhante está reflectido nos valores de Produto Interno Bruto dos dois países. No entanto, considerando que em termos demográficos a China é quatro vezes maior que os EUA, a assimetria de rendimentos *per capita* é bastante maior (World Bank, s.d.).<sup>20</sup> Apesar da crise económica global, a China apresenta indicadores bastante acima dos restantes países, registando um crescimento do produto interno bruto em 8,45% (Fedec, 2010). A manter-se esta tendência de crescimento, a ultrapassagem da economia dos EUA poderá ocorrer previsivelmente nas próximas duas décadas (Rosling).<sup>21</sup>

No entanto, a sustentação deste crescimento apenas poderá ser feita com um reequilíbrio da economia através de uma maior ênfase no consumo interno e nos serviços em detrimento do investimento e indústria (Dally e Al-Arief, 2009). Por isso, a ameaça real reside na possibilidade de desestabilização da economia global através da continuação de desequilíbrios cambiais, inadequação das práticas de comércio, ou a competição hostil por recursos naturais. Reflexos destes sintomas estão a emergir na realidade internacional. Uma das explicações para os severos desequilíbrios económicos que conduziram à crise global pode ser atribuída ao ciclo vicioso entre os efeitos da liquidez financeira chinesa e as necessidades de financiamento da economia americana (US-China Economic and Security Review Commission, 2009). Assim, o excesso de liquidez da China permitiu financiar o

---

19 Em 2009 a China consumiu diariamente mais de 8,2 milhões de barris de petróleo apenas superada pelos EUA que consumiram mais de 18,7 milhões de barris diários. U.S. Energy Information Administration. A procura de petróleo continuará a crescer, alcançando o consumo global de 99 milhões de barris diários em 2035.

20 Em 2009, o Produto Interno Bruto mundial atingiu 58.228 bUSD. Os EUA foram responsáveis por 14.256 bUSD enquanto a China alcançou 4.984 bUSD. Relativamente ao rendimento *per capita* no mesmo período, os EUA obtiveram 46.436 USD enquanto a China se ficou pelos 3.744 USD.

21 Alguns autores avançam o nivelamento dos rendimentos *per capita* até 2048.

maior gastador e mutuário mundial, os EUA, assegurando a manutenção de créditos de alto risco. Por outro lado, o aumento das exportações chinesas contribuiu com mais reservas cambiais que sustentam este ciclo vicioso.

Por outro lado, o apetite devorador por energia leva as grandes potências a competirem por recursos energéticos. A combinação de aumento demográfico e escassez de recursos naturais poderá elevar a fasquia para o nível de conflitualidade hostil. Por exemplo, o continente africano assiste já a um jogo de xadrez geopolítico entre a China e os EUA. Actualmente, a China importa 60% da produção do Sudão e rapidamente se aproxima dos EUA como o maior parceiro comercial do continente africano (China and U.S. Battle for African Oil "Intense", s.d.). Por exemplo, em 2006, Angola ultrapassou a Arábia Saudita como maior fornecedor de petróleo à China (Daly, 2008). Para além do petróleo, o interesse da China nos recursos minerais africanos pode constituir-se a médio prazo como uma fonte de conflito dado que os EUA são também dependentes do abastecimento de alguns minerais. Por outro lado, esta competição geopolítica e económica visa também obter uma parte significativa dos investimentos africanos nas áreas de infra-estruturas, transportes, educação etc. Para além da necessidade de assegurar o acesso a recursos energéticos, a China vê em África um mercado excelente para as suas exportações assim como o investimento em diversos países, como forma de garantir acesso aos mercados. Por exemplo a compra de fábricas de têxteis permite circunscrever as restrições europeias e americanas aos produtos chineses (Hanson, 2008).

A segurança energética pode ser vista segundo duas perspectivas: preço e abastecimento. Esta segurança de abastecimento é posta em causa por três vulnerabilidades geoestratégicas: a dependência do fornecimento do Médio Oriente, as linhas de comunicação marítimas em particular no Estreito de Malaca e a dependência de companhias marítimas transportadoras (Medeiros, 2009). A renovada presença americana no Médio Oriente após a Guerra do Iraque, a incapacidade naval chinesa de proteger os pontos de acesso vitais ao transporte marítimo e a insuficiência de uma frota de navios transportadores são motivos de preocupação. No sentido de minimizar possíveis disrupções ao abastecimento, a China tem procurado aceder a recursos energéticos geograficamente mais próximos e a abastecimentos por oleodutos (Xuegang, 2008).<sup>22</sup> Se colocarmos estas pressões numa perspectiva de segurança de recursos, podemos facilmente compreender que o desenvolvimento da China estimule exponencialmente a procura e competição por recursos escassos,

---

22 Várias opções procuram reduzir a dependência do Estreito de Malaca para o abastecimento de petróleo. A construção de um oleoduto entre a China e Burma, uma linha ferroviária trans-asiática, um canal ou oleoduto no sul da Tailândia são algumas das alternativas.

---

provocando fricções entre os principais consumidores, para já não falar do aumento dos preços energéticos e de todas as actividades relacionadas com a sua produção e distribuição – como os transportes marítimos e a refinação (BP, 2009, p. 3).<sup>23</sup>

Em suma, estas perspectivas, como todas as previsões, dificilmente ocorrerão nos períodos e moldes prospectivados. Independentemente da sua precisão, fornecem um sentido genérico da evolução futura. Vários acontecimentos inesperados poderão alterar drasticamente estes indicadores. Por exemplo, o agravamento da imposição de tarifas ao comércio dos produtos chineses poderá afectar a base de manufactura chinesa. As alterações climáticas poderão também afectar drasticamente o desenvolvimento chinês. Simultaneamente, a omnipresença da Guerra poderá transformar os fluxos económicos e comerciais. No entanto, com o crescimento do estatuto económico emergem crescentes indicadores de assertividade da China nos restantes instrumentos de poder nacional.

### **Perspectiva Diplomática e Política**

A capacidade dos EUA estenderem temporalmente o momento unipolar pós-Guerra Fria provocou um abrandamento no sentido de um sistema multipolar. No entanto, os últimos anos têm confirmado a tendência irreversível de multipolaridade. Esta percepção afecta a formulação e execução política chinesa. As declarações de Hu Jintao, durante um congresso do partido, ao afirmar que “o progresso no sentido do mundo multipolar é irreversível” reflectem esta percepção (Medeiros, 2009, p. 28). A aceleração desta tendência, no sentido da multipolaridade, é sustentada pela recente crise financeira e declínio económico dos EUA, assim como o ressentimento internacional pelas constantes demonstrações unilaterais dos EUA. É neste contexto que a ascensão diplomática e política da China tem importância vital, sendo reflectida no aumento das trocas comerciais, financeiras e tecnológicas, que, por seu turno, geram influência política em organizações multilaterais assim como em relacionamentos bilaterais. Cada vez mais, a China é um actor imprescindível na resolução de conflitos regionais, como por exemplo na Coreia do Norte ou no Irão. Este aumento de influência permite à China moldar as regras internacionais em seu proveito. Por exemplo, no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre as Leis do Mar, a China defende o aumento da soberania sobre a zona económica exclusiva até às 200 milhas, incluindo o espaço marítimo, aéreo e mesmo espacial

---

<sup>23</sup> Em 2008, o preço do barril de petróleo foi, em média, 97,26 USD (ultrapassando os 144 USD em Julho e finalizando o ano na fasquia dos 40 USD em resultado da redução da procura).

(US Department of Defense, 2009, p. 19). Outro exemplo diz respeito à procura de um papel mais activo na formulação do enquadramento legal e político acerca da futura navegabilidade do Ártico (Jakobson, 2010).<sup>24</sup>

O envolvimento da China na maioria dos *fora* internacionais tem por isso crescido com a sua estatura geopolítica. Veja-se o caso da cimeira de Copenhaga, onde a China fez valer os seus interesses juntamente com as economias emergentes do Brasil, Índia e África do Sul. Também este fórum demonstra as premissas de uma nova ordem mundial multipolar, dominada pelos EUA e pela China, mas onde novos actores e alianças impedem a hegemonia americana. A política externa chinesa procura por isso desgastar a influência americana, em particular na região da Ásia-Pacífico assim como a sua função hegemónica nas instituições internacionais.

A adopção do lema de “desenvolvimento pacífico” em detrimento de “ascensão pacífica” demonstra que os dirigentes chineses estão bem cientes dos problemas históricos associados à percepção hostil da ascensão de potências (Medeiros, 2009, p. 43). A visão chinesa de um ambiente global pacífico é a estratégia mais adequada para maximizar o seu crescimento. Assim se explica a preocupação em evitar conflitos que possam desestabilizar o seu desenvolvimento, como as disputas de fronteiras com a Índia e a Rússia ou a questão de Taiwan.

Adicionalmente, o estilo de política externa norteadada pela não interferência nos assuntos dos estados granjeia interesse dos parceiros africanos. A oferta de um pacote de ajuda financeira, tecnológica e apoio internacional torna-se extremamente apelativo para os parceiros da China. Dessa forma, o estabelecimento de acordos diplomáticos, económicos e militares ao arrepio do tipo de regime no poder permite à China uma maior capacidade de implantação no continente africano. Este incremento de credibilidade proporcionará à China a recolha de dividendos políticos, sob a forma de alianças em organizações internacionais ou tratamento preferencial em questões essenciais. Veja-se os casos recentes do reconhecimento da China por parte de alguns países da América Latina ou África relativamente ao diferendo com Taiwan ou com o Tibete. Seja em resultado de investimento económico na região ou pela atracção política de uma potência sem a carga colonial associada ao hemisfério ocidental, ou mesmo pelo desinteresse a que EUA votaram a região, a verdade é que este modelo de relacionamento bilateral promove os interesses da China.

---

24 A perspectiva de se poder navegar no Ártico durante os meses de Verão, em resultado das alterações climáticas que estão a ocorrer, reduzindo o tempo das rotas de navegação e aumentando o acesso a recursos naturais, irá ter consequências políticas, económicas e militares que poderão aumentar a probabilidade de conflitualidade hostil.

### Perspectiva Militar

Os EUA mantêm a liderança nos gastos militares, mas também nas vendas de armamento.<sup>25</sup> Em 2008, os EUA mantiveram a liderança na tabela de vendedores de armamento, efectuando contratos no valor de 37,8 biliões de dólares (bUSD) (68.4% do total de vendas) (Grimmett, 2009 p. 3).<sup>26</sup> Nesse ano assistiu-se a um aumento de 4% nos gastos militares comparativamente ao ano anterior (e 45% relativamente a 1999), totalizando 1.464 bUSD, cerca de 2,4% do conjunto dos Produtos Internos Brutos. Durante os mandatos de George W. Bush, a despesa militar atingiu os valores reais mais elevados desde a Segunda Guerra Mundial, em parte devido à sustentação das guerras em curso. Excluindo os gastos suplementares aprovados pelo Congresso, os EUA mantiveram a liderança nos gastos militares totalizando 607 bUSD, 41% do valor mundial. No entanto, pela primeira vez, a China alcançou o segundo lugar com 84,9 bUSD e a Índia despendeu 30 bUSD.

Apesar dos EUA gastarem mais do que a combinação das despesas militares das potências em ascensão, verifica-se que estes indicadores reflectem um aumento da ambição em relação ao estatuto regional de cada potência. Alguns dos factores apontados para o aumento dos gastos com a defesa podem ser atribuídos à percepção das ameaças, aos objectivos da política externa associados com um incremento de participações em operações militares e de paz, e mesmo a abundância de recursos económicos. No entanto, os valores dispendidos com as forças armadas chinesas não possibilitam (ainda) índices de projecção de força que permitam uma estratégia expansionista.

Esta insuficiência de projecção de forças levanta algumas questões. O que fará a China se alguns dos seus interesses em África forem postos em causa, como por exemplo, nacionalizações de companhias petrolíferas no Sudão ou Nigéria ou massacres a cidadãos chineses com anuência dos governantes locais? Estará disposta a intervir militarmente para defender os seus interesses? Como reagiriam os EUA se a China enviasse um elevado contingente de tropas para um país africano? No entanto, também nesse campo a China consegue circunscrever o escrutínio internacional. De facto, quando uma companhia chinesa assinou um contrato para fornecer especialistas de defesa a Angola, em troco de fornecimento de petróleo, não se verificou nenhuma repercussão internacional. Esta tendência inovadora de emprego de empresas militares privadas permite evitar as restrições legais do uso

---

25 Salvo quando mencionado de outra fonte, os dados relativos às despesas militares foram retirados do Stockholm International Peace Research Institute, 2009.

26 A Itália com 3,7 bUSD e a Rússia com 3,5 bUSD ocuparam os lugares seguintes.

da força, consentindo que o estado patrocinador alcance os seus objectivos sem que seja responsabilizado pelas acções dessas empresas (Hammes, 2007, p. 18). Neste campo, verifica-se uma explosão global de empresas privadas, sendo o caso do Iraque o seu maior expoente. Por exemplo, em 2007, o contingente de forças militares privadas destacadas no Iraque excedia 126 mil, sendo a segunda maior força no teatro de operações (Scahill, 2007).<sup>27</sup>

Vários exemplos demonstram que a China está a desenvolver uma aproximação militar mais musculada e assertiva que permita sustentar a ascensão e consolidação dos restantes instrumentos de poder nacional.<sup>28</sup> Como consequência, a linha ténue que separa o parceiro de um competidor estratégico dos EUA pode ser esbatida por episódios de tensão internacional. O bombardeamento da embaixada chinesa em Belgrado pelas forças da NATO em 1999, apesar de documentado oficialmente como “um erro trágico”, sempre foi considerado pelo governo chinês como um acto de afronta à sua soberania (Sweeney, Holsoe, e Vulliamy, 1999).<sup>29</sup> Dois anos depois, a colisão de uma aeronave americana, que efectuava uma missão de recolha de informações ao largo da ilha Hainan, com um caça chinês mostrou a possibilidade de um evento fortuito poder dar lugar a uma crise internacional.<sup>30</sup> Mais recentemente, em Março de 2009, cinco navios chineses cercaram um navio militar americano que efectuava vigilância e recolha de informações a 75 milhas da ilha Hainan, onde se encontra uma importante base de submarinos chineses (US Department of Defense, 2009, p. 16).

Estas manobras assertivas são sustentadas por um esforço abrangente de modernização militar. A transformação de capacidades inclui o desenvolvimento de mísseis balísticos de médio alcance, novos submarinos de ataque equipados com armamento avançado, sistemas de defesa aérea de longo alcance, capacidades de guerra electrónica e de ataque cibernético, aeronaves de última geração e sistemas anti-espaciais (U.S. Department of Defense, 2010, p. 31). A grande preocupação

---

27 Testemunho do impacto das empresas militares privadas perante o Congresso Americano (House Appropriations Subcommittee on Defense).

28 Para uma análise aprofundada e abrangente sobre as capacidades militares chinesas e o impacto na segurança e defesa dos EUA ver o estudo de Geis, 2009.

29 Relatos não confirmados oficialmente sustentam que a embaixada chinesa efectuava recolha de informações e retransmissão de comunicações em favor do exército de Milosevic. Em contrapartida da ajuda a Milosevic obtinham uma posição preferencial na negociação dos despojos de uma aeronave furtiva americana que tinha sido anteriormente abatida pelos sérvios.

30 A colisão entre um avião espião americano e um caça chinês em 1 de Abril de 2001 provocou a aterragem forçada do EP-3 em território chinês e a apreensão da aeronave e dos 24 tripulantes durante 10 dias. A aeronave foi desmantelada e os prisioneiros detidos e interrogados até que um pedido formal de desculpas fosse emitido pelo governo americano.

---

consiste na insuficiência de partilha de informações oficiais acerca do estado, abrangência e intenções do programa militar chinês.

Naturalmente, o forte crescimento do orçamento da defesa chinês sustentado por investimentos agressivos em tecnologias disruptivas, letais ou não, visam compensar a assimetria de poder convencional para com os EUA. Neste âmbito enquadram-se actividades recentes no domínio cibernético e espacial. À semelhança dos ataques informáticos atribuídos a *hackers* ligados à Rússia contra a Estónia, Lituânia e Geórgia, também a China se encontra sob suspeita (Harris, 2008; Kirk, 2008). O desenvolvimento de capacidades de guerra cibernética, espionagem militar e industrial parecem ter aumentado nos últimos anos. Em declarações perante uma comissão do Congresso, diversos peritos reportaram um aumento de casos de intrusões e espionagem informática em servidores do Departamento de Defesa americano, em particular no programa do avião F-35, e em sistemas críticos nacionais, como redes eléctricas, entidades bancárias, etc. (US Department of Defense, 2009, p. 16; Fulghum, 2009, p. 75).<sup>31</sup> Estes exemplos provam que os EUA já estão sob ataque, e que as actividades em curso visam mapear as redes americanas enquanto são introduzidas aplicações maliciosas. Estamos por isso na antecâmara da guerra do futuro, onde a distinção binária entre a guerra convencional e irregular faz parte de um modelo desactualizado. Assim, pela dificuldade em atribuir responsabilidades acerca da origem e patrocínio dos ataques, a ambiguidade desta forma de combate impede a dissuasão, a retaliação e a resposta proporcional (McAfee Report 2008, p. 12-13).<sup>32</sup>

Um dos melhores exemplos desta incerteza estratégica diz respeito ao desenvolvimento de capacidades anti-satélite com intuito de afectar um dos Centros de Gravidade americano: a dependência espacial (AJP 01 (C), 2006, p. 4-19).<sup>33</sup> Essa

---

31 Por exemplo, em 21 de Novembro de 2008, a rede do Pentágono foi infectada por um vírus que levou à proibição do uso de memórias portáteis.

32 No entanto, é difícil atribuir responsabilidade estatal por acções individuais. Segundo um relatório da McAfee, a maior empresa mundial dedicada a tecnologias de segurança informática, existe uma ideia errada acerca da origem da maioria dos ataques informáticos. Grande parte dos ataques é originada na mesma cidade onde se encontra o sistema afectado.

33 A contribuição dos recursos espaciais (GPS, satélites de vigilância, comunicações, etc.) para o sucesso dos conflitos actuais tornam o ambiente espacial como um Centro de Gravidade estratégico e uma área de interesse vital para os EUA. O conceito de Centro de Gravidade remonta à teorização de Clausewitz, funcionando como o centro de poder de onde tudo depende. Será por isso um ponto onde se devem concentrar todas as energias para derrotar o adversário. Este mesmo pensamento está plasmado na doutrina da NATO, onde o Centro de Gravidade é uma “característica, capacidade ou local a partir do qual uma nação, aliança, força militar ou outro grupo gera a sua liberdade de acção, força física ou vontade de combater”. Dada esta formulação, verificamos que a força militar, por si só, é incapaz de derrotar um CoG estratégico adversário. É, por isso, essencial que uma estratégia abrangente seja empregue onde todos os instrumentos do poder nacional possam ser orquestrados para desgastar a resistência adversária.

prova foi atestada pela China, em Janeiro de 2007 (três anos antes do previsto pelas agências de informações americanas), ao empregar um míssil para destruir um satélite em órbita, demonstrando a operacionalidade da capacidade ofensiva de negação espacial (Krepinevich, Martinage e Work, 2008, p. 35). Não será por isso descabido pensar que, em fases iniciais de possíveis conflitos, estas capacidades disruptivas nas dimensões informacionais e espaciais, sejam empregues para constringer a actividade e influência americana.

### **Perspectiva Informacional**

Relégámos para o final da análise a vertente informacional por julgarmos que este é um instrumento de poder com efeitos transversais a todos os domínios de acção estratégica. A maioria dos exemplos em apreço é habilmente orquestrada pela China através de uma política de gestão de percepções e de decepção estratégica, onde a popular anátema das operações militares recentes sobre “ganhar corações e mentes” é elevada a um estatuto de política de comunicação estratégica. Esta dimensão do poder nacional, ao contrário da expansão económica e militar e da influência política é, no entanto, bastante mais subtil e culturalmente enraizada.

A tradição histórica de gestão da percepção e decepção estratégica por parte da China encontra-se bem documentada (Anderson e Engstrom, 2009). Sun Tzu considerava como talento supremo o domínio do inimigo sem recorrer ao uso da força (Tzu, 1963, p. 77).<sup>34</sup> Inúmeros métodos são aperfeiçoados no sentido de negar o acesso à informação, manipular dados, efectuar declarações políticas ambíguas ou mesmo operações psicológicas. Estas acções visam afectar a percepção de uma audiência ampla, condicionando o seu comportamento, desde a opinião pública global, até organizações e líderes de estados. Mas estas tradições históricas estão envoltas num manto de ambiguidade. Este tema prevalecente na cultura estratégica chinesa de não privilegiar o uso da força, pode não se verificar caso interesses vitais estejam em jogo (Johnston, 1998, p. 30). Ian Johnston justifica a inclinação histórica chinesa para uma estratégia de “flexibilidade absoluta” (*quan bian*) que revela a preferência por violência ofensiva em detrimento da defesa estática. Também Andrew Scobell sustenta que a cultura estratégica chinesa segundo um “culto de defesa” deve ser vista numa perspectiva de “defesa activa” que enfatiza a postura defensiva mas onde existe um esbatimento entre ofensiva e defensiva (Scobell, 2003, p. 193).

---

34 Na versão original: “To subdue the enemy without fighting is the acme of skill”.

---

Nessas ocasiões, o combate militar pode ser a única solução viável. Considerando a assimetria militar entre os EUA e China, verifica-se que a estratégia de “flexibilidade absoluta” ou *quan bian* remove as restrições políticas, militares ou morais que afectam as escolhas estratégicas, permitindo que o estratega escolha uma panóplia de acções que permitam alcançar os fins desejados (Johnston, 1998, p. 102). Esta incerteza e ambiguidade acerca das intenções estratégicas chinesas, bem como na magnitude da sua resposta, provocam na sociedade americana um trauma perceptivo acerca das reais intenções da política externa da China (Bunker, 2007).

Numa análise exaustiva sobre a política de informação chinesa, é demonstrado o esforço de controlo sobre os sistemas de informação e a extensa disseminação de propaganda internacional no sentido de moldar a opinião pública mundial assim como as elites de opinião (US Department of Defense, 2009, p. 10-12). Apesar dos esforços estatais no sentido de censurar os conteúdos de informação e o seu fluxo global, o crescimento das tecnologias de informação e da sua difusão torna difícil o controlo estatal.<sup>35</sup> No entanto, esta narrativa de expansão económica e desenvolvimento pacífico dentro de um pretenso sistema internacional multipolar tenta demonstrar que a China é injustamente representada nos círculos políticos e meios de comunicação ocidentais. A propaganda externa é por isso considerada como um instrumento estatal de comunicação estratégica. Desta forma, a eventual vantagem competitiva proporcionada por uma estratégia de comunicação assertiva procura equilibrar a assimetria militar com os EUA.

### Uma Possível Resposta Americana...

*“Furthermore, as a global power, the strength and influence of the United States are deeply intertwined with the fate of the broader international system – a system of alliances, partnerships, and multinational institutions that our country has helped build and sustain for more than sixty years. The U.S. military must therefore be prepared to support broad national goals of promoting stability in key regions, providing assistance to nations in need, and promoting the common good.”*

Quadrennial Defense Review Report  
February 2010

---

<sup>35</sup> Existem mais pessoas na China ligadas à internet do que a população total dos EUA.  
<http://www.internetworldstats.com/stats3.htm>

---

Enquanto o fim da Guerra Fria abriu caminho aos idealistas, já a actuação recorrente da potência dominante, leva a concluir que “os Estados são mais obstinados do que obsoletos” e que após o 11 de Setembro o realismo parece estar de volta. A tradição histórica americana alterna entre uma orientação realista desenhada para conter a União Soviética e uma aproximação liberal com o intuito de dissolver os blocos regionais, conflitos comerciais e rivalidades estratégicas (Ikenberry, 2002). Nestas visões, o respeito pelas organizações internacionais e resolução dos conflitos por meios pacíficos contrasta com uma renovada visão das Relações Internacionais como uma luta entre o bem e o mal, onde os EUA emergem como libertadores da tirania mundial. A julgar pelo último discurso do Presidente americano em Oslo, a procura da paz perpétua através do recurso à guerra parece ser a pedra angular da Doutrina Obama. A manutenção destas “guerras de necessidade” (Obama, 2009)<sup>36</sup> impõe aos EUA a afirmação do domínio militar em todo o espectro de conflitos, incluindo os imperativos humanitários (Obama, 2009a).<sup>37</sup> Esta aproximação estratégica tem severos impactos económicos e morais. No entanto, não é possível encontrar consenso acerca dos efeitos económicos a longo prazo das guerras actuais. Os gastos totais quando comparados com os níveis históricos são relativamente modestos. Comparativamente ao Produto Interno Bruto, os gastos militares na Segunda Guerra Mundial ultrapassaram os 37%, enquanto os gastos com as três guerras em curso em pouco excedem os 6% (Teslik, 2008). No entanto, para além dos custos directos, as consequências económicas colaterais terão de ser tidas em consideração. A dívida externa, a volatilidade dos mercados petrolíferos e a incerteza geopolítica, são alguns dos factores que podem induzir consequências económicas distintas (Teslik, 2008). A somar a estes impactos económicos junta-se um sentimento de pessimismo e medo que, desde os últimos anos, se faz sentir nos EUA, com consequências gravosas em políticas de protecção do comércio, imigração e dos mercados (Zakaria, 2007).

Numa época em que a legitimidade é essencial para angariar apoio internacional configura-se como crítico que os EUA recuperem este instrumento intangível do poder nacional. Concordamos por isso com Richard Armitage e Joseph Nye quando defendem que a liderança americana no mundo pode ser restaurada através

---

36 Referência do Presidente americano acerca da guerra do Afeganistão como sendo uma guerra fundamental para a defesa do povo americano.

37 No discurso presidencial na Academia Naval em 22 de Maio de 2009, Barack Obama salientou, uma vez mais, a importância do instrumento militar estar preparado para lidar com todo o espectro de ameaças. Das ameaças tradicionais às não-convencionais, do estado nação às redes terroristas, passando pela disseminação de tecnologias letais e ideologias malévolas, até à pirataria ao estilo do século XVIII e à ciber-guerra do século XXI.

do emprego de uma estratégia de *smart power*, equilibrando coacção com atracção (Armitage e Nye, 2007). Embora esta proposta de antídoto para a política de negócios estrangeiros da administração Bush altere as formas e os meios, não difere nos fins, tendo como objectivo manter a liderança global. No entanto, a emergência de um mundo multipolar e a necessidade de liderança partilhada irão desafiar a tradução desta estratégia em política.

O conceito de *smart power* fornece uma nova aproximação optimística à política internacional dos EUA. Aceita a ineficácia de uma aproximação centrada no instrumento militar para resolver problemas futuros e relaciona a preeminência americana com a capacidade de manter uma liderança global. Implícita ao argumento destes autores está a promessa de legitimidade do *hard power* para alcançar interesses vitais, complementado com *soft power* para minimizar os gastos desnecessários de “sangue e tesouro”. Procura portanto aumentar as bases morais enquanto reduz os riscos e os custos. Isto é, *hard power*, como um instrumento de coacção, é uma aproximação directa de curto prazo. É facilmente mensurável, mas mais dispendiosa e ineficaz para resolver as causas profundas do problema. Por outro lado, *soft power* consubstancia a capacidade dos EUA inspirarem e persuadirem outros actores internacionais, sendo no entanto uma estratégia de longo prazo dado que os seus efeitos são difíceis de quantificar e depende de confiança, credibilidade e responsabilização. Por exemplo, as equipas provinciais de reconstrução destacadas no Afeganistão e no Iraque, constituídas por militares, diplomatas e peritos em reconstrução, contribuem para este desiderato ao promoverem esforços de reconstrução em áreas instáveis, facilitando uma capacidade de governação do estado mais efectiva.

Neste âmbito, a presença e influência crescente da China nas Relações Internacionais, por vezes envolta num manto de ambiguidade acerca das suas reais intenções, é percebida de forma incerta pela potência dominante, obrigando a uma estratégia de relacionamento multidimensional que possibilite um aumento gradual de confiança e interesses mútuos (US Department of Defense, 2010, p. 60).

### Síntese Conclusiva

O mundo é hoje muito diferente daquele a que estávamos habituados durante a Guerra Fria. A ameaça existencial está terminada e com ela a necessidade dos EUA fornecerem uma protecção global contra a possibilidade de destruição nuclear massiva. Em outras palavras, com o advento da globalização actual, a destruição mútua assegurada deu lugar à dependência mútua irreversível. Para além disso, o terrorismo é uma ameaça tolerável que não deverá monopolizar a agenda política

internacional. Concomitantemente, a ascensão de outras potências com influência global tem impacto negativo na relevância económica e cultural dos EUA. Com estes desafios ao poder americano, a preeminência do seu domínio moral é também afectada. Assim, a legitimidade das suas acções está dependente da compreensão dos interesses dos outros actores internacionais e da vontade de encetar negociações e consensos multilaterais para a resolução dos problemas globais.

O equilíbrio entre os instrumentos militares e económicos com optimismo e esperança é uma proposta “inteligente” de acção estratégica para restaurar e legitimar a liderança global americana. No entanto, num futuro multipolar, a base para conquistar “corações e mentes” deverá ser a liderança pelo exemplo em vez da imposição unilateral de valores. Desta forma, converter palavras em política e acção, parece ser o principal desafio da estratégia de *smart power*. No entanto, o sucesso do *smart power* requer mais do que uma intenção optimista. Até que estas intenções sejam convertidas em compromissos políticos pragmáticos, não serão mais do que isso: ideais optimistas.

É nesta intersecção entre a globalização e a geopolítica que emergem novos perigos de confronto. As pressões da globalização, alterações climáticas, a competição por recursos escassos como a água e energia, a ascensão de outras potências e a perda de relevância das instituições internacionais, combinam-se para formar uma “tempestade perfeita” que irá influenciar negativamente o estatuto actual dos EUA. A superioridade militar dos EUA não encontra porém competidor à altura, pelo menos numa aproximação convencional confinada à dimensão tradicional do campo de batalha.

A mudança de propósito da economia global poderá facilitar a acomodação em vez da confrontação entre a China e os EUA. No entanto os desafios são de ordem global: democracia, prosperidade, estabilidade e viabilidade da globalização feita à medida da China. No entanto, com o gradual afastamento da dependência comercial com os EUA em favor de outros blocos económicos como a UE ou a África, a China terá menos razões para aquiescer aos desígnios americanos. No futuro, teremos que juntar às causas da guerra, para além da ideologia, nacionalismo, etnicidade e religião, também o factor económico resultante da alteração da balança de poder internacional.

Com a ascensão de outras potências regionais deveremos questionar acerca das suas reais ambições. Continuarão numa esfera regional ou serão estendidas a um plano global? No caso da China, a sua trajectória de ascensão é feita com um íngreme declive. No entanto, este trajecto poderá ser radicalmente alterado por eventos inesperados. Discórdia interna, desastres naturais, recessões mundiais, crise de Taiwan, ou uma combinação de factores podem alterar as estimativas.

A ascensão da China depende de dois referenciais: tempo e espaço. Ambas as variáveis estão dependentes da interação com os EUA. Consta-se então, pela análise sumária dos instrumentos de poder, que a China tem vindo a expandir a sua influência em termos de espaço, a uma velocidade inigualável e sustentada por um pilar económico em contínua expansão. Como consequência do aumento de prosperidade, segurança e estatuto, a China está por isso menos disposta a aceitar as pressões dos EUA, demonstrando até períodos de relativa insubmissão. O facto de a China (ainda) não procurar concretizar os seus objectivos de política externa através da expansão territorial, intervenção militar, destacamento de forças, ou patrocínio de estados párias ou organizações terroristas, parece indicar uma intenção de não afrontamento aos EUA. Nesse âmbito, a sustentação do seu crescimento tem vindo a assentar no aumento da importância do instrumento económico privilegiando o uso de *soft power* para expandir a sua influência através da atracção política, cultural e económica. Restará saber se esta acumulação de poder será suficiente para garantir as ambições geoestratégicas chinesas.

Uma coisa parece ser clara, a ascensão da China, mesmo pacífica, irá induzir fricções com os outros actores do sistema internacional, nas vertentes de comércio, defesa ou políticas globais como a ambiental. Nesse âmbito, face à avassaladora assimetria militar americana, a China ver-se-á forçada a desenvolver uma estratégia militar adequada que sustente as suas ambições políticas.

Em suma, a análise efectuada sustenta a tese inicial. Na realidade, o momento unipolar a que assistimos na década de 90 foi isso mesmo, um momento efémero. Resta agora aos EUA recuperar a legitimidade perdida por anos de decisões unilaterais e reafirmar a sua capacidade de liderança para se ajustar a uma nova ordem pós-americana. Qualquer que seja o desenrolar do futuro, sabemos que a ascensão de uma nova potência tem sido historicamente acompanhada de incertezas e inquietações, dando por vezes origem a conflitualidade hostil. Restará saber se a crença na inevitabilidade do conflito com a China não passará do campo de uma profecia anunciada para uma realidade histórica (Nye, 2002, p. 12).

Algumas perguntas ficam, contudo, sem resposta. Como é que a China irá conciliar a aplicação das suas capacidades crescentes com a expansão dos seus interesses globais? Como é que esta relação irá alterar as percepções, objectivos e políticas? Ou melhor, com a expansão das suas capacidades e dos seus interesses globais, estará a China mais inclinada para uma confrontação hostil com os EUA? E em caso afirmativo, qual será a estratégia adequada? A exploração destas perguntas será crucial para melhor compreendermos a natureza e carácter da conflitualidade hostil num mundo cada vez mais multipolar.

## Bibliografia

- AJP 01 (C), (2006). *Allied Joint Doctrine*. Brussels: NATO.
- Almeida, João Marques de, (s.d.). *Hegemonia Americana e Multilateralismo*. [Em linha]. Lisboa: IPRI. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=30>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Anderlini, Jamil, (2010). "China's foreign reserves hit \$2,399bn." [Em linha]. *FT.com* (15Jan2010). Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/34801486-01c4-11df-b8cb-00144feabdc0.html>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Anderson, Eric; Engstrom, Jeffrey, (2009). *China's use of perception management and strategic deception*. Washington D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Armitage, Richard; Nye, Joseph, (2007). *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies,.
- Atkins, Ralph; Dyer, Geoff, (2010). "China confirmed as world's top exporter". [Em linha]. *FT.com* (9Fev2010). Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/35de8406-155c-11df-8f05-00144feab49a.html>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- BP, (2009). *BP Statistical Review of World Energy June 2009*. [Em linha]. 2009. Disponível em: <[http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2008/STAGING/local\\_assets/2009\\_downloads/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2009.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Bunker, Robert, (2007). *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Beijing, unrestricted warfare, and threat potentials*. [Em linha]. Disponível em: <[www.uscc.gov/hearings/2007hearings/transcripts/mar\\_29\\_30/bunker.pdf](http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/transcripts/mar_29_30/bunker.pdf)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- China and U.S. Battle for African Oil "intense", (2009). [Em linha]. *PR Newswire* (30 Julho 2009). Disponível em: <<http://www.world.xorte.com/0,6,China-and-U-S-Battle-for-African-Oil-Intense,10346.html>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Dally, Lester; Al-Arief, Mohamad, (2009). *China's economic growth is likely to remain robust, but the costs of keeping policy expansionary increase over time*. [Em linha]. World Bank, (4Nov2009). Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/CHINAEXTN/0,,>

- contentMDK:22375124~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:318950,00.html>.  
[Consultado em 26 Nov. 2010].
- Daly, John, (2008). Feeding the Dragon: China's quest for African minerals. [Em linha]. The Jamestown Foundation: *China Brief*, Vol. VIII, Issue 3 (29Fev2008). Disponível em: <[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4694](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4694)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Defarges, Philippe, (2003). *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Dougherty, J; Pfaltzgraff, R., (2003), *Relações Internacionais: Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.
- European Commission, (2010). *Trade China*. [Em linha]. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Fedec, Anna, (2010). "China GDP Growth Rate", [Em linha] *Trading Economics* (14Mar2010) Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/Economics/GDP-Growth.aspx?Symbol=CNY>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Fernandes, António, (2009). *Seminário "Conceitos de Relações Internacionais"*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 19 de Novembro de 2009.
- Fukuyama, Francis, (1999). *O fim da história e o último homem*. Lisboa: Gradiva.
- Fulghum, David, (2009). "Digital goes viral", *Aviation Week & Space Technology*. (9Nov 2009) 74-78.
- Gaspar, Carlos, (2008). *As crises da unipolaridade*. [Em linha]. Lisboa: IPRI. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=325>> [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Geis, John [et al.], (2009). "Blue Horizons II: future capabilities and technologies for the Air Force in 2030. Executive Summary", *Occasional Paper* Nr. 65. Center for Strategy and Technology. Montgomery: Air University Press.
- Grimmett, Richard, (2009). *Conventional arms transfers to developing nations, 2001-2008*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Hammes, Thomas, (2007). "Fourth Generation Warfare Evolves: Fifth Emerges", *Military Review*. (May/June 2007) 14-23.
- Hanson, Stephanie, (2008). *China, Africa, and Oil*. [Em linha]. Council on Foreign Relations, 6 Junho 2008. Disponível em: <<http://www.cfr.org/publication/9557/>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].

- Harris, Shane, (2008). "China's Cyber-Militia", [Em linha]. *National Journal Magazine*. (31Maio 2008). Disponível em: <[http://www.nationaljournal.com/njmagazine/cs\\_20080531\\_6948.php](http://www.nationaljournal.com/njmagazine/cs_20080531_6948.php)> <http://www.internetworldstats.com/stats3.htm> [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Ikenberry, G. John, (2002). "America's imperial ambition", *Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations. 81:5 (September/October 2002).
- Ikenberry, G. John, (2006). "America's security trap, Part II". [Em linha]. *TPMCafe: America Abroad*, 28th April 2006. Disponível em: <<http://www.tpmcafe.com/node/29317>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Jakobson, Linda, (2010). "China prepares for an ice-free Arctic", *SIPRI Insights on Peace and Security* nr. 2010/2. Stockholm: SIPRI.
- Johnston, Iain, (1998). *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese Culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kagan, Robert, (2003). *O paraíso e o poder*. Lisboa: Gradiva.
- Kane, Thomas, (2006). *Theoretical Roots of US Foreign Policy: Machiavelli and American Unilateralism*. New York: Routledge.
- Khanna, Parag, (2008). *The Second World: empires and influence in the New Global Order*. New York: Random House.
- Kirk, Jeremy, (2008). "Estonia, Poland Help Georgia Fight Cyber Attacks", [Em linha]. *IDG News Service* (12 August 2008). Disponível em: <[http://www.cio.com/article/443314/Estonia\\_Poland\\_Help\\_Georgia\\_Fight\\_Cyber\\_Attacks](http://www.cio.com/article/443314/Estonia_Poland_Help_Georgia_Fight_Cyber_Attacks)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Krepinevich, Andrew; Martinage, Robert; Work, Robert, (2008). *The Challenges to US National Security: Strategy for the Long Haul*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- McAfee Report, (2008). *Virtual Criminology 2008*. Santa Clara, CA: McAfee, Inc.
- Medeiros, Evan, (2009). *China's international behavior: activism, opportunism, and diversification*. Santa Monica: RAND.
- Moreira de Sá, (2009). "Política Externa da Administração Obama". Seminário, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 12 de Novembro de 2009.
- Nye, Joseph, (2002). *Compreender os conflitos internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Nye, Joseph, (2005). *O paradoxo do poder americano*. Lisboa: Gradiva.

- Obama, Barack, (2009). [Em linha]. *Discurso em 17 de Agosto de 2009 no Arizona*. Disponível em: <[http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/08/17/fulfilling\\_americas\\_responsibility\\_to\\_those\\_who\\_serve\\_97920.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/08/17/fulfilling_americas_responsibility_to_those_who_serve_97920.html)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Obama, Barack, (2009a). [Em linha]. *Discurso em 22 de Maio de 2009 na Academia Naval*. Disponível em: <[http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/05/22/obama\\_commencement\\_annapolis\\_navy\\_transcript\\_96630.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/05/22/obama_commencement_annapolis_navy_transcript_96630.html)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Rappeport, Alan, (2010). "China losing appetite for U.S. debt", [Em linha]. *CNN.com* (16Fev2010) Disponível em: <<http://www.cnn.com/2010/BUSINESS/02/16/china.us.treasures/index.html>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Ribeiro, José, (2009). *Como analisar a globalização e a crise financeira como parte da sua dinâmica*. Seminário, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 5 de Novembro de 2009.
- Rodrigues, Teresa; Leal, Catarina, (2009). *Estudos da Globalização: Perspectivas e Metodologias*. Seminário, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 10 de Dezembro de 2009.
- Rosling, Hans, (s.d.). *India's per capita income will overtake US, UK by July'48*. [Em linha]. Disponível em: <<http://economictimes.indiatimes.com/opinion/interviews/Indias-per-capita-income-will-overtake-US-UK-by-July-48-Hans-Rosling/articleshow/5213661.cms>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Ruggie, John, (2003). "American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance", in *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scahill, Jeremy, (2007). "Outsourcing the War", [Em linha]. *The Nation* (11Mai2007). Disponível em: <<http://www.thenation.com/doc/20070528/scahill>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Scobell, Andrew, (2003). *China's use of military force: beyond the great wall and the long march*. New York: Cambridge University Press.
- Singer, Peter, (2009). *Wired for War*. New York: Penguin Press.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), (2009). *SIPRI Yearbook 2009 Summary: Armaments, Disarmament and International Security*. International Peace Research Institute. Oxford: Oxford University Press.

- Sweeney, John; Jens Holsoe, Jens; Vulliamy, Ed, (1999). "NATO bombed Chinese deliberately", [Em linha]. *The Guardian* (17 Out 1999). Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/1999/oct/17/balkans>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Szayna, Thomas [et al.], (2001). *The emergence of peer competitors: a framework for analysis*. Santa Monica: RAND.
- Teixeira, Nuno, (2010). *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Seminário, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 7 de Janeiro de 2010.
- Teslik, Lee, (2008). "Iraq, Afghanistan, and the U.S. Economy", [Em linha]. *Council on Foreign Relations*, 2008. Disponível em: <<http://www.cfr.org/publication/15404/>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- Tzu, Sun, (1963). *The Art of War*. Translated by Samuel B. Griffith. Oxford: Oxford University Press.
- United States of America, (2002). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: White House.
- US Department of Defense, (2009). *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009*. Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense.
- US Department of Defense, (2010). *2010 Quadrennial Defense Review Report*. Washington D.C.: Department of Defense.
- US Energy Information Administration, (s.d.). *China Energy Profile*. [Em linha]. Disponível em: <[http://www.eia.doe.gov/country/country\\_energy\\_data.cfm?fips=CH](http://www.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=CH)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- US-China Economic and Security Review Commission, (2009). *2009 Report to Congress*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Vicente, João, (2007). *Guerra em Rede*. Lisboa: Prefácio.
- World Bank, (s.d.). *Key Development Data & Statistics*, [Em linha]. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].
- World Energy Organization, (2010). *World Energy Outlook 2010: Fact Sheet*. [Em linha]. Disponível em: <<http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/factsheets.pdf>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].

World Trade Organization, (2009). *International Trade Statistics 2009*. Geneva: World Trade Organization.

Xuegang, Zhang, (2008). "China's energy corridors in Southeast Asia", [Em linha]. The Jamestown Foundation: *China Brief*, Vol. VIII, Issue 3 (31Jan2008). Disponível em: <[http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4693&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=168&no\\_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4693&tx_ttnews%5BbackPid%5D=168&no_cache=1)>. [Consultado em 26 Nov. 2010].

Zakaria, Fareed, (2007). "Beyond Bush: what the world needs is an open, confident America", [Em linha]. *Newsweek* (11Jun2007). Disponível em: <<http://www.fareedzakaria.com/articles/newsweek/061107.html>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].

Zakaria, Fareed, (2008). *The Post-American World*. New York: Norton & Company.

Zhang, Yongjin, (2005). *China goes global*. [Em linha] Foreign Policy Centre. Disponível em: <<http://fpc.org.uk/fsblob/449.pdf>>. [Consultado em 26 Nov. 2010].



# A OCDE e os Desafios da Globalização

Manuel Caldeirinha

*Representante Permanente Adjunto na Delegação de Portugal junto da OCDE\**

## Resumo

A OCDE comemora em 2011 o seu 50.º aniversário. Herdeira do Plano Marshall, a Organização tem sido instrumental no apoio aos Estados membros na promoção do crescimento económico e do bem-estar social. Para a OCDE a crescente influência das economias emergentes e o impacto abrangente da actual crise financeira, geram novos desafios e oportunidades, potenciando a busca de uma nova relevância bem como a necessidade de fazer face a renovadas questões de uma forma coerente.

Para Portugal, o facto de ser membro da OCDE tem materializado uma mais-valia, permitindo ao país participar numa organização intergovernamental única, pautada pela constante promoção e aplicação de boas práticas e de processos e métodos de aprendizagem entre pares.

## Abstract

### The OECD and the Challenges of Globalization

*The OECD commemorates in 2011 its 50th anniversary. Heir to the Marshall Plan, the Organization has been instrumental in assisting its Member States in promoting economic growth and social well-being. To the OECD the growing influence of emerging economies and the wider impact of the current crisis create new challenges and opportunities: they lead both to the pursuit of a new relevance as well as to the need to address new topics in a coherent manner.*

*For Portugal, being an OECD Member has been a tangible asset as it allows the country to participate in a unique Intergovernmental Organization, guided by its constant quest for best practices and peer-learning methods.*

---

\* Texto elaborado em memória do Embaixador Calvet de Magalhães, o Representante Permanente de Portugal junto da OCDE em 1960, Homem cuja vida pôs ao serviço do país.



No passado dia 14 de Dezembro de 2010 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) celebrou 50 anos. Herdeira do Plano Marshall e da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), criada ao tempo da Guerra Fria e da oposição ideológica Leste-Oeste, centrada no eixo transatlântico, ela teve ao longo da vida a maleabilidade que lhe permitiu adaptar-se aos desafios sucessivos com que foi confrontada, fazendo evoluir o seu posicionamento estratégico, sem prejuízo da bússola que a norteia na comunidade internacional, no intuito de prosseguir os objectivos consagrados na sua convenção e abrindo-se à abordagem de questões emergentes com que se defrontam os Estados que a integram, analisando-as e procurando vias para a sua resolução.

Um olhar retrospectivo sobre a incidência das sucessivas adesões testemunha a capacidade de adaptação da Organização:

- Com o Japão, marcando a primeira incursão fora das águas do Atlântico Norte;
- com a Finlândia, no final dos anos sessenta, em período de distensão na confrontação entre os dois grandes blocos da época;
- com a Austrália e Nova Zelândia, alargando-se às duas grandes economias industrializadas da Oceânia;
- com os países de Visegrado, após a queda dos regimes de socialismo de Estado, antecipando o que seria a entrada dos novos aliados e parceiros na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE);
- com o México e a Coreia do Sul, apontando para novos espaços e dinâmicas económicas multilaterais, como o North America Free Trade Agreement (NAFTA) e a Asian Pacific Economic Cooperation (APEC);
- e, mais recentemente, com as adesões da Estónia, duas décadas passadas sobre a sua independência da ex-União Soviética, da Eslovénia, saída da desagregação da ex-Jugoslávia, de Israel e, pela primeira vez, um país sul-americano, o Chile.

Em negociação prossegue o processo de adesão da Rússia, estreitamente interligado com o processo de ingresso daquele país na Organização Mundial de Comércio (OMC), nexos fundamentados na função disciplinadora inerente à Organização de Genebra, mas que nela não se esgota pela exigência acrescida do acervo normativo da OCDE e pela dependência da condicionalidade política que, a seu tempo, o conselho terá de fazer, parte integrante do dossier, o que dificulta a antevisão do calendário da entrada daquele Estado.

## Arquitectura Institucional

Dotada de um esqueleto aparentemente simples, articulado no conselho e seus órgãos subsidiários e no secretariado, a realidade subjacente é mais complexa e rica, espelhando-se num diálogo constante entre os membros e o secretariado, no que de facto se afigura uma federação de comités com autonomia funcional sob a cúpula política do conselho e do secretário-geral. O conselho, ciente de que nele reside a legitimidade dos Estados que o integram, expressa no consenso (pelo menos nas questões cruciais), é decisivo na definição das opções da OCDE, mas padece por natureza da dispersão de interesses entre os seus Membros. O secretário-geral beneficia através do secretariado do *animus* próprio que advém da força agregada da memória, da sede e da unidade de propósito, que lhe permitem influenciar o trabalho de substância.

A esta dinâmica soma-se a organização do próprio sistema OCDE em configuração de geometria variável. À volta do “planeta” central “giram” vários satélites, programas de formato e autonomia diversa na maioria, integrando o que se designa de Parte II. Nem sempre incorporam a totalidade dos Estados membros - o reingresso dos Estados Unidos da América (EUA) e do Japão no Centro de Desenvolvimento, continua a ser uma aspiração - e são compostos por leques diversos de Estados, seja em formato mais restrito como o Clube do Sahel ou com vocação quase universal como sucede com o Fórum Global sobre Transparência Fiscal. Por outro, é também distinta a força do elo que as une à Organização, ao ponto de no caso da Agência Internacional de Energia (AIE) ele se apresentar ténue.

Tudo somado, esta capacidade de adaptar o molde institucional em função do objecto dá à OCDE a flexibilidade que lhe abre portas à colaboração com Estados que ou não estão em condições ou não querem ingressar o seu núcleo central.

## Áreas de Acção

Conforme resulta do preâmbulo da Convenção fundadora, as partes afirmam-se “determinadas através da consulta e da cooperação a desenvolver ao máximo e a utilizar mais eficazmente as suas capacidades e as suas possibilidades para realizar a mais forte expansão possível das suas economias e a melhorar o bem-estar económico e social dos seus povos”, no que aqui o texto faz ecoar o preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

São palavras singelas que são também a radiografia do que a OCDE tem sido ao longo da sua existência: por excelência uma Organização orientada para a economia, mas que desta faz um entendimento complexo que abarca os seus reflexos mais vastos na sociedade. Se as questões macroeconómicas tiveram e continuam a ter um papel de primeira ordem na sua vida, fazendo de facto do seu Comité de Política Económica *primus inter pares*, cedo a Organização estendeu a sua acção a outras esferas como o ambiente e a ajuda ao desenvolvimento, esta encontrando até as suas raízes na OECE.

Do mesmo modo, e como seria natural, o teor da agenda adaptou-se às realidades e aos desafios que o tempo foi trazendo, quer no teor interno dos temas tratados quer no peso relativo dos Comités de substância entre si, bastando para tal atentar no papel passado e presente de comités como os da construção naval ou do aço, que reflectem a evolução ocorrida na abordagem das políticas sectoriais.

Num breve relance podem identificar-se como grandes áreas de enfoque da OCDE, para além das acima mencionadas, a governação pública, o desenvolvimento territorial, as questões financeiras e das empresas (incluindo as tão actuais *corporate governance* e concorrência), a política fiscal e de administração, a ciência e tecnologia, a indústria, o emprego, o trabalho e assuntos sociais, o empreendedorismo, as pequenas e médias empresas e o desenvolvimento local, a educação, as estatísticas, os transportes e a energia. Em suma, uma panóplia de temas que não é um “vasto programa” e que levanta questões de coordenação e de coerência (*whole-of-government*) que a Organização procura actualmente superar através do recurso a programas horizontais, como os da inovação e do crescimento verde, que mais que uma “caixa de instrumentos” aspiram a uma função holística, em que o todo é superior à soma das suas partes.

### **Identidade da OCDE na Arquitectura Internacional**

Competindo com outras organizações na definição e implementação do que se possa chamar de “agenda internacional” a OCDE debate-se com dois tipos de dificuldades:

1. não tem vocação universal, o que a põe em situação de desigualdade relativamente a outras organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial, que beneficiam desse estatuto, o qual lhes assegura uma legitimidade mais dificilmente contestável;
2. não tem o exclusivo de uma área apelativa.

Destas duas circunstâncias provém a objecção de que a OCDE não deve duplicar o trabalho de outras entidades, antes devendo fundamentar o valor acrescentado da sua acção e centrar-se onde tem vantagem comparativa. Aduzindo com caracterização genérica o entendimento restritivo de semelhante argumentação, tal redundaria na sua atrofia injustificada uma vez que os temas de trabalho da Organização, conquanto próximos dos empreendidos por outras instituições, são perspectivados de modo diverso. É o caso do comércio que não conflitua com as negociações da OMC, da educação em que os programas PISA não interferem com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ou da saúde onde existe um memorando de entendimento com a Organização Mundial de Saúde (OMS).

É todavia no teor das mais de duzentas recomendações adoptadas, o seu *acquis* normativo, fruto do labor de décadas que incide o cerne da actividade e a capacidade de influência da OCDE. Nele reside também a sua marca distintiva face a outras organizações internacionais intergovernamentais pela latitude do seu escopo funcional (em tal transversalidade se distingue de outros “actores” de objecto mais limitado) e face a outras entidades, como os chamados *think tanks*, que não são sujeitos de Direito Internacional Público nem vinculam Estados. As recomendações adoptadas pelo Conselho são precedidas de discussão a nível de funcionários e acarretam para os seus membros a assunção de responsabilidade política na sua implementação.

Instrumento de *soft power*, a Organização define como seu método a aprendizagem pelos pares (*peer learning*) e a análise assente em factos (*facts-based approach*) na procura constante das melhores práticas. O que se quer como sólido e objectivo não deixou contudo de ser percebido ao longo do tempo como eivado de pressupostos intelectuais que fariam da instituição uma entidade ideologicamente não neutral, paladina da economia de mercado de matriz anglo-saxónica e promotora dos interesses dos países desenvolvidos e abastados.

Sem se pretender antagonizar tal visão redutora, convém no entanto ter presente dois pontos:

1. a divisão da comunidade internacional em grandes blocos ao longo da quase totalidade das suas três primeiras décadas de existência, bastando para tal recordar o conflito Leste-Oeste e a existência passada de uma entidade chamada COMECON ou no que toca ao relacionamento Norte-Sul as sequelas da descolonização.
2. a evolução social dos Estados membros que passaram dos “trinta gloriosos”, à crise petrolífera dos anos setenta e à reestruturação dos respectivos tecidos produtivos nas décadas de oitenta e noventa.

A cada época surgem novos desafios que requerem novas respostas. Tratando-se de uma organização intergovernamental, estranho seria que a OCDE fosse imune ao espírito do tempo. Em seu abono pode por outro lado apontar-se a aceitação do questionamento de axiomas intelectuais, mesmo se por vezes o faz com lentidão e desconforto, e a consideração de novos métodos e desafios para a saída da actual crise e a vontade de se abrir a novas realidades alargando-se. Foi o caso, em 2007, do lançamento da iniciativa de cooperação reforçada dirigida à China, Brasil, Índia, África do Sul e Indonésia e de um programa regional com a Ásia do Sudeste e, mais recentemente, da elaboração de um outro dirigido à América Latina.

Ainda assim, a problemática da relevância é tema trazido amiúde a debate e visto como calcanhar de Aquiles. Ela desdobra-se em duas vertentes que reflectem posicionamentos estratégicos sobre o que a OCDE significa para os seus membros e o que dela se espera enquanto interveniente na arquitectura global.

Para alguns, é na força interna e na qualidade do trabalho produzido que a OCDE encontra a sua relevância, mais que na sua visibilidade externa, como seja o contributo formal e a presença em *fora* como o G20. Subjacente a esta perspectiva continua o entendimento de uma Organização ao serviço de economias desenvolvidas e maduras. Esta visão estática da OCDE como um “clube selecto”, marcado por valores económicos e políticos de *like-mindedness*, são aqui interpretados dinamicamente, sacralizando o *acquis* normativo; mas dela decorre também uma atitude de temor de perda de identidade e de auto-exclusão.

Já para outros Estados a relevância interna e externa não são disjuntivas, antes se complementam. Para estes Membros não é possível passar ao lado da constatação de que com a perda de influência das economias desenvolvidas “tradicionais” e o dinamismo e peso crescente das economias emergentes torna-se cada vez mais difícil, senão inútil, tentar fazer aplicar o acervo normativo da OCDE, com o risco concomitante de perda de influência e de prejuízo para os Membros. Em consequência, haveria que procurar consensos alargados. É o caso em particular das recomendações sobre as empresas multinacionais. Assim, entende-se a prioridade dada à iniciativa de cooperação reforçada, à abertura a economias em desenvolvimento e à aceitação de que a pertença ao G77 não é hoje um impeditivo à condição de Membro.

Conquanto a linha divisória que separa aqueles dois entendimentos não seja de fácil transposição geográfica, não deixa ela de fazer transparecer igualmente duas atitudes:

- Entre os Estados não europeus, na expressão do desconforto com o que se lhes afigura ser o excesso de presença europeia, o que se reflecte na reacção às candidaturas pendentes de membros da UE;

- Entre europeus, onde mais que a clivagem entre países de maior dimensão *versus* países pequenos e médios sobressaem as diferenças de posicionamento entre Estados marítimos e continentais, os primeiros encarando com menos apreensão a ideia de vocação global para a Organização.

## Desafios

A crise financeira de 2008/2009, com as suas sequelas profundas não podia deixar de ter consequências para a OCDE e a vários níveis. Primeiro, ao tornar premente o reforço da interacção com as potências emergentes. A persistência das dificuldades em obter um consenso sólido sobre o papel da Organização na arquitectura global em formação reflecte-se na lentidão sentida na condução da iniciativa de cooperação reforçada, expressa na porosidade do consenso interno e na dificuldade sentida na aceitação pelos Parceiros da cooperação não apenas técnica como também política, Rubicão ainda por transpor. Segundo, ao colocar na ordem do dia o contributo para o G20, preservando embora a coesão entre todos os Membros e evitando que se resvale para uma situação em que os Estados de menor dimensão fiquem numa posição residual. Terceiro, ao forçar o questionamento dos postulados da globalização tal como entendida até à crise, levando a mudanças significativas de linguagem, se não substantiva pelo menos adjectiva. Quarto, ao fazer vacilar muitos dos postulados doutrinários prevaletentes. Com eles surgem as questões da regulação, da *corporate governance* e mesmo o repensar da macroeconomia. É no fundo a problemática do novo modelo de desenvolvimento económico, em que são mais as perguntas feitas que as respostas dadas. Por último, ao trazer para a agenda temas que ganham acuidade na saída da actual crise. Assim sucede com a inovação, a “empregabilidade” (*skills*), o “crescimento verde sustentado”, o género ou o desenvolvimento. Trata-se em suma de pensar a economia e a sociedade para uma época em que a dimensão qualitativa surge na dianteira e em que a escassez de recursos força a questão da sustentação.

Com frequência, mais que a introdução de temas *ex novo*, o que está de facto em causa é a reconfiguração e adaptação dos pressupostos e a sua transposição normativa; basta atentar nos temas relacionados com a energia, as alterações climáticas ou a medição do progresso das sociedades.

## E Portugal?

Membro fundador da OCDE, no que foi um dos sinais de abertura ao exterior no pós-guerra na vigência do Estado Novo, a adesão trouxe vantagens claras a Portugal, consubstanciadas em várias vertentes:

- Na participação de pleno direito num processo de partilha de experiências, de elaboração normativa (recomendações) e de examinação entre decisores políticos e administrações públicas;
- No acesso a uma plataforma de diálogo e cooperação pluricontinental sem paralelo na forma e no conteúdo na comunidade internacional.

Como em tudo, aos benefícios surgem associados desafios e exigências que não deixam por isso de ser também estímulos. Assim sucede com a interacção com as economias do G7 e a existência de facto de dois pilares em que se agrupa a maioria dos países membros, a UE e a APEC; com a pertença a um clube de economias maioritariamente mais avançadas; e com a expressão da voz nacional numa Organização onde a par dos Estados nacionais também a UE tem assento por força particular da Convenção e do Protocolo Adicional n.º 1 de 1960 e da interpretação que do Tratado de Lisboa é feita na aplicação daqueles dois documentos, obrigando à diferenciação das matérias que são de coordenação, de diálogo e aquelas outras que continuam a ser *strictu sensu* do foro dos Estados.

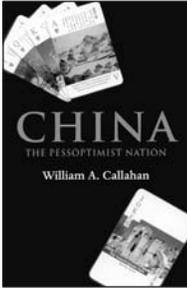
Estas são as condicionantes que balizam a participação portuguesa na OCDE mas que por natureza não deixam de constituir o factor de alavancagem dos interesses nacionais, como tem sucedido. Basta ter presente a cooperação desenvolvida em matéria de modernização administrativa ou na análise das questões estruturais com que a sociedade portuguesa se depara, vide nas áreas da educação, do trabalho ou da fiscalidade. Igualmente devemos ter presente que se está numa relação de dois sentidos em que a Organização também ganha com o que Portugal lhe pode trazer. Num mundo de interdependências crescentes e de dinâmicas diferenciadas ela tem a beneficiar com a experiência e saber nossos. Assim tem sucedido nos esforços de aproximação ao Brasil, à Conferência Ibero-Americana ou ainda em relação a África, com a co-presidência recente do *African Partnership Forum*.

Meio século passou e nem sempre o sucesso foi linear. Assim sucedeu com a incapacidade de prever a actual crise, no que, sublinhe-se, a OCDE não esteve só. Em seu abono, convém no entanto recordar os resultados positivos alcançados ao longo do tempo em numerosas áreas bem como a tenacidade em continuar a responder ao desafio estratégico lançado na Convenção: o de promover o bem-estar económico e social das populações dos Estados que a integram.



## Recensões





**China: the Pessoptimist Nation**

*William A. Callahan*

Oxford: Oxford University Press

2010, 248 pp.

ISBN: 978-019-9549-95-5

Depois de, em 2004, ter publicado o academicamente aclamado *Contingent States: Greater China and Transnational Relations*, o professor William Callahan volta a surpreender-nos (uma vez mais positivamente) com outra excelente e não menos original perspectiva analítica sobre uma das facetas da República Popular da China mais mediatizadas recentemente: o nacionalismo chinês, a sua instrumentalização por parte do governo e o seu potencial impacto na política externa de um país que define como “um Estado-Partido de natureza autoritária e de Direita, que obtém a sua legitimidade a partir de uma forma rude de capitalismo e um estilo primordial de nacionalismo patriarcal” (p. 204).

Estas contradições espelham-se no título, onde o autor caracteriza a China como uma nação “pessoptimista”, passiva-agressiva, qual *yin-yang*, que oscila – periclitantemente, diga-se – entre o sonho de ganhar e reforçar o respeito, estatus e admiração internacionais, e a intencionalmente cultivada e omnipresente catarse do seu maior pesadelo: o “século da humilhação nacional” (*bainian guochi*) – período da história chinesa que medeia entre 1839 (início da Guerra do Ópio) e a proclamação da República Popular da China em 1 de Outubro de 1949, onde a Dinastia Qing foi forçada a assinar os “Tratados Desiguais” (em linguagem oficial) que levaram à perda de soberania sobre áreas do seu território a favor da Grã-Bretanha, França, Rússia, Estados Unidos e, mais tarde, do Japão.

Esta obra, ao contrário de outras igualmente relevantes sobre as temáticas do nacionalismo e da política externa que se focalizam nas dimensões materiais da

ascensão da China no sistema internacional, não efectua uma análise do objecto numa perspectiva das dinâmicas políticas inter-estatais actuais, mas antes numa óptica sócio-política interna e histórica, centrada no conceito de identidade nacional, dos sentimentos e das percepções da sociedade chinesa face ao lugar e papel que o seu país deve ter no mundo.

Existe aqui uma clara refutação de uma explicação Realista da política externa chinesa (*i.e.* busca de riqueza e de poder, por exemplo) avançando-se com a noção de que a recuperação do respeito – em tempos perdido – e a aquisição e consolidação de um estatuto que se coadune com o seu regresso à ribalta do sistema internacional como grande potência, são vectores primordiais que não devem ser subalternizados (p. 11). Ou seja, em parte, estamos perante um *spin off* original e evolutivo de argumentos empregues por James Fearon, Robert Jervis, Robert Keohane ou Richard Rosecrance, os quais analisam e enfatizam dimensões internas na formulação e modelação da política externa dos Estados.

Callahan examina as ligações entre a formação da identidade e o discurso das elites sobre assuntos de segurança, incorporando e analisando dinâmicas próprias, e por vezes contraditórias, das políticas de reforço da identidade nacional por parte do governo chinês (p. 196).

Concomitantemente, “para compreendermos os sonhos da China temos de compreender os seus pesadelos” (p. 9). Para tentar saber para onde vai a China, torna-se necessário redireccionarmos a nossa análise no sentido de observarmos a forma como a “estética nacional” e a “estrutura do sentir” molda a construção da identidade e o interesse nacional.

Aceitando a ascensão da China no sistema internacional como um facto consumado, o autor coloca-nos três questões fundamentais: “Quando a China?”, onde analisa a educação patriótica e a sua repercussão social e política; “Onde está a China?”, dedicada à “cartografia da humilhação”; e “Quem é a China?”, sobre a imagem que os chineses têm dos estrangeiros e particularmente dos japoneses. Daqui derivam outras duas questões: Como é que a China percepçiona o seu lugar no mundo? O que determina a política externa chinesa?

No que concerne à primeira destas duas últimas questões, o autor efectua uma análise apurada e relevante da política de identidade/nacionalista chinesa, deixando implícitos muitos dos seus efeitos centrífugos no plano da dinâmica de segurança enformadora da política externa (p. 28).

Callahan defende como argumento principal que, no âmago da condução da política externa chinesa está, não um dilema de segurança, mas um dilema de identidade (p. 13), resultante da combinação entre um discurso de moderna vitimização

e de milenar civilização (p. 19), expresso na forma discrepante como a China se vê e de como os outros a vêem.

Nesta área existe uma acentuada diferença no campo das percepções, as quais potenciam “dinâmicas de insegurança” cultural e socialmente muito próprias, onde o nacionalismo funciona ora como catalisador, ora como cimento agregador dessa mesma sociedade (em parte devido à erosão do factor ideológico) ante ameaças externas reais, potenciais ou imaginárias (p. 192). Ainda que defina a sua análise como sendo essencialmente de cariz cultural e histórico (p. 30), marginalizando a dimensão psicológica (p. 15), o enfoque naquilo que denomina como a “estrutura do sentir” (p. 10), faz com que tal dimensão se torne implícita, dada a peculiar dinâmica de correlação entre o discurso nacionalista e a política externa da China.

O seu *case study* orbita o que denomina como “projecto da humilhação nacional chinesa, sendo parte integrante do programa nacional de educação patriótica – que se inicia no ensino primário e se prolonga até, e inclui, o ensino universitário –, o qual foi reformulado e revigorado no início da década de noventa do século vinte, na sequência da supressão das manifestações estudantis de Tiananmen e das posteriores sanções políticas e económicas por parte dos países ocidentais. Ou seja, perante aquilo que definiu como uma situação de manifesta desordem interna (*nèi luàn*), o governo chinês, na melhor tradição Maoísta, percepcionou uma potencialmente grave ameaça externa (desastre externo – *wai huan*) à soberania do país lançando medidas concretas para evitar a repetição de acontecimentos similares.

Para o autor, a educação patriótica, e mais especificamente o discurso da “humilhação nacional”, é “uma campanha moral que ensina... humilhação, ódio, e vingança... e o discurso enquadra e caracteriza os estrangeiros como bárbaros (onde por vezes são incluídos alguns dos 56 grupos étnicos existentes na China). Neste enquadramento, os Estados Unidos são etiquetados como “o demónio hegemónico, os japoneses são demónios, Taiwan é uma província de renegados e o Dalai Lama é um lobo raivoso” (p. 194). A massificação deste discurso, aliado ao programa educativo, acaba assim por gerar uma dinâmica própria, onde o desejo de vingar a humilhação sofrida no passado torna-se por vezes difícil de apaziguar, acentuando a instabilidade e perigosidade deste processo (p. 27).

Fruto da qualidade da extensa e profunda investigação, patente no impressionante número de documentos governamentais, manuais escolares, jornais, artigos académicos, boletins institucionais, folhetos e panfletos, visitas a museus, literatura popular, cinematografia, programas de televisão e telenovelas, *sites* da *internet*, *blogs* e *vídeos on line* consultados, o autor oferece-nos uma análise sobre

---

as percepções e narrativas da identidade chinesa e a forma como estas moldaram e moldam os discursos oficiais, intelectuais e populares sobre a segurança/ /insegurança da China, afirmando que a busca desta por um estatuto adequado e correspondente ao seu poder no sistema internacional, é mais determinada pelas suas auto-percepções do que pelas suas acções, como ficou patente no cuidado extremo tido na organização e condução da cerimónia de abertura dos Jogos Olímpicos de 2008. Este evento, em última análise prefigurou para o Partido Comunista Chinês o pináculo da reentrada da China na comunidade internacional, fazendo-o em grande estilo, coadunando-a com um discurso interno e externo de grande potência, onde qualquer referência à tradicional e frequente retórica oficial de um país em desenvolvimento foi completamente obliterada - tal como (e surpreendentemente) as referências a Mao Zedong.

Com a política externa a ser muito mais do que as relações diplomáticas inter-estatais, sendo, no caso da China, um exercício de soberania que envolve transversal e verticalmente vários sectores e actores da sociedade chinesa, a sua política externa não é exclusivamente determinada pelo Estado/Partido, sendo antes o processo de formação dessa mesma política, o resultado da concatenação das sensibilidades desses vários sectores e actores. Assim, apesar de externamente a China “falar a uma só voz”, internamente tal não é verdade, pois novas, diferentes, e por vezes “estridentes” vozes (ultra-nacionalistas) surgem em locais que não seriam expectáveis (p. 29).<sup>1</sup>

O cidadão comum está e é envolvido na produção e consumo desta dinâmica patriótica e nacionalista, por vezes assente na dialéctica de conceitos associados à distinção entre “civilização e barbarismo (*huayi zhi bian*)”, os quais continuam omnipresentes na sociedade chinesa (p.131) e cuja interpretação e distorção escapam, por vezes, à visão Orweliana que o *Zhongnanhai* tem sobre este tema. Neste contexto, e socorrendo-se do romance de Jiang Rong *Wolf Totem (Lang tuteng)*,

---

1 O incidente ocorrido em meados de Agosto de 2010 e relacionado com a recusa do governo chinês em permitir que o navio escola Sagres pudesse ancorar em Macau na sequência da sua viagem de circunavegação, que incluiu escalas em portos onde a presença portuguesa foi e é mais forte, colheu de surpresa o governo português. Tal surpresa parece revelar algum desconhecimento quanto ao *timing* do ano escolhido para o pedido de ancoragem na antiga possessão portuguesa. Uma análise mais objectiva e cuidada do “sentir” da sociedade e do governo chinês tornaria óbvio o facto de desde 2001, nos meses de Agosto e de Setembro e culminando no dia 1 de Outubro (dia de comemoração da proclamação da República Popular da China) serem desenvolvidas todo um conjunto de acções oficiais destinadas a relembrar o “século da humilhação” (o da ocupação territorial europeia e japonesa), onde se insere a celebração no terceiro sábado de Setembro, do feriado nacional dedicado à “Humilhação Nacional”.

---

Callahan, afirma que a retórica oficial do actual discurso de “harmonia entre civilizações”, não é mais do que isso, retórica, pois internamente parece não colher muitos adeptos (p. 157).

Assim, existe uma certa dinâmica própria que por vezes torna difícil ao governo controlar em absoluto este nacionalismo “pessoptimista”, como o provam os protestos anti-japoneses de 2003, 2004 e 2005 (e que continuam a verificar-se todos os anos) e as suas repercussões em termos das relações bilaterais,<sup>2</sup> ou os exemplos mais burlescos como a impressão de posters, a realização de filmes e de séries televisivas ou a comercialização de maços de tabaco, chapéus de palha, toalhas de rosto ou de baralhos de cartas (que ilustram a capa do livro) com imagens das ruínas do parque *Yuanmingyuan*, o qual foi destruído por forças militares britânicas e francesas aquando da segunda Guerra do Ópio em 1860, o que parece consubstanciar uma visão empresarial própria da “iconização da humilhação” a qual se reflecte na prática diária do nacionalismo e do anti-imperialismo.

Em resumo, o estudo do professor William Callahan é uma investigação de referência para qualquer interessado sobre a política externa chinesa e as novas dinâmicas sociais emergentes no país. É essencial para se ter uma melhor compreensão sobre o que é a China, estando recheado de inúmeras “pérolas de saber” e observações pertinentes, cuja adequada apreciação e valorização requer, no entanto, por parte do leitor, uma boa e sólida bagagem de conhecimentos sobre a evolução sócio-política do país nos últimos duzentos anos.

Convenhamos que não é de fácil leitura (sendo desaconselhável a quem se está a iniciar no estudo da China), e existe um capítulo (o quarto) dedicado à “cartografia da humilhação” que, mesmo para quem seja conhecedor do país, aufere de uma certa opacidade conceptual que merecia uma melhor explanação da argumentação, pois não contribui decisivamente para a comprovação do argumento principal do autor, e isto reflecte-se na forma como o capítulo foi escrito.

---

2 O governo também não está isento de responsabilidades, bastando para tal atentarmos que aquando da recente cerimónia de abertura dos Jogos Asiáticos, realizada em 12 de Novembro de 2010, na ilha de Haixinsha no delta do rio das Pérolas, houve um desfile de uma esquadra de navios da Marinha chinesa em formação de protecção de um barco de pesca que seguia ao lado, numa clara e pouco diplomática referência ao recente incidente marítimo com o Japão ao largo das ilhas Senkaku/Diaoyu. Em Outubro, um *website* estatal ligado a um serviço de consulta de mapas concorrente do *Google Earth* na China, publicou um mapa onde incorpora a província indiana de Arunachal Pradesh como fazendo parte integrante da China. O sucesso foi tal que o mesmo mapa foi alvo de centenas de milhares de *downloads* para telemóveis e computadores.

Não obstante, se quisermos compreender ainda melhor a natureza da actual identidade chinesa, o autor recomenda que nos afastemos do centro do poder em Pequim e exploremos o interior do país e a forma como este sente e pensa. Não podemos estar mais de acordo ao lermos este excelente livro que, ao contrário de muitos outros, irá resistir ao teste do tempo. Imperdível!

Alexandre Carriço  
*Tenente-Coronel de Infantaria, Assessor no IDN*

**REVISTA NAÇÃO E DEFESA**  
**Números temáticos publicados**

<b>1998</b>	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
<b>1999</b>	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
<b>2000</b>	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
<b>2001</b>	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
<b>2002</b>	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
<b>2003</b>	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
<b>2004</b>	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
<b>2005</b>	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
<b>2006</b>	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

---

<b>2007</b>	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
<b>2008</b>	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
<b>2009</b>	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
<b>2010</b>	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO

---

### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica 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 as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo 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 journal produced by the Portuguese 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 security dynamics.

The publication pays special attention to the Portuguese situation, being a space for reflection and debate on the broad choices which Portugal faces in terms of security and defence as well as on important international matters with potential impact on Portuguese interests.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cod. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription (nrs. 128, 129 e 130)

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

## Numeros Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

## Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt  
idn.publicacoes@defesa.pt  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



## ***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

[europress@mail.telepac.pt](mailto:europress@mail.telepac.pt)

