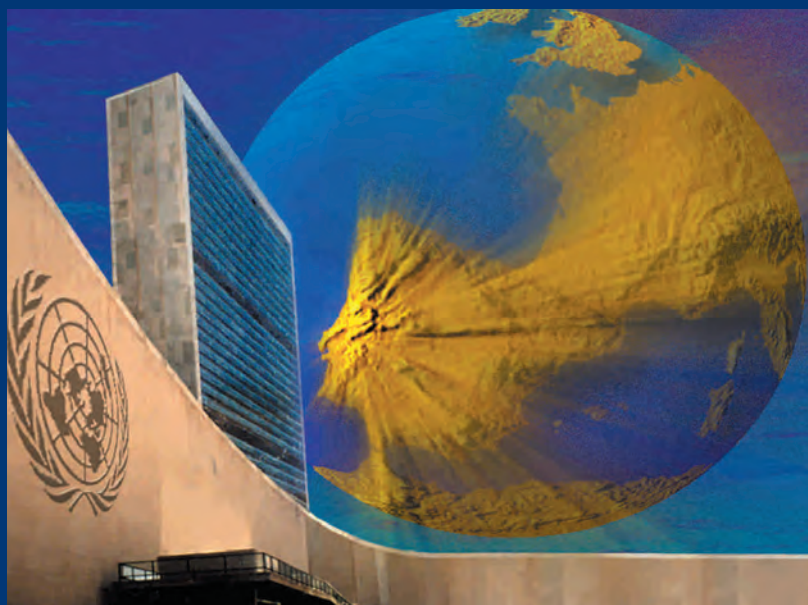


NAÇÃO *e* DEFESA



Prevenção de Conflitos
e
Cultura da Paz

NAÇÃO E DEFESA

Revista Trimestral

Director

Nuno Severiano Teixeira

Editora Executiva

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

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

Conselho Consultivo

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

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Helena Silva Pereira, Nuno Sampaio

Colaboração

Ver normas na contra capa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn@mail.idn.pt

<http://www.idn.pt>

Design e Assessoria Técnica

Rasgo, Publicidade, Lda.

Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa

Tel.: 21 302 07 73

Fax: 21 302 10 22

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

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

Tel.: 21 938 14 50

Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X

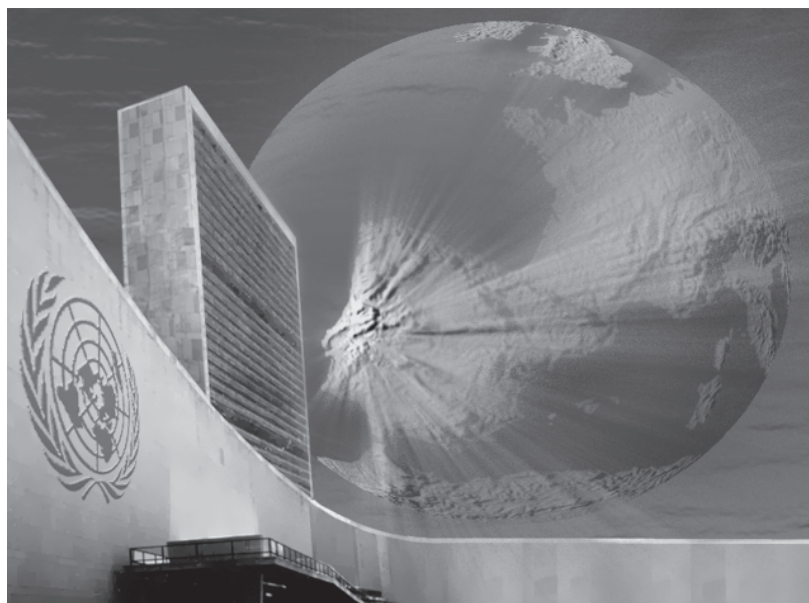
Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 95/96 • Outono-Inverno 2000 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Prevenção de Conflitos
e
Cultura da Paz

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

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

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

Editorial Policy

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

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

Editorial	5
Resumos	9
Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz	
Pensar a Paz <i>Diogo Pires Aurélio</i>	15
Segurança e Estudos sobre a Paz <i>Abel Cabral Couto</i>	21
Estudos sobre a Paz e Cultura da Paz <i>José Manuel Pureza</i>	33
O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais <i>Luís Filipe Lobo-Fernandes</i>	43
As Nações Unidas e a Prevenção de Conflitos <i>António Monteiro</i>	55
Evolutions récentes des activités de maintien de la paix des Nations Unies <i>Bernard Miyet</i>	69
Artigos	
A União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa <i>José Cutileiro</i>	83
Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización <i>Mariano Aguirre</i>	93
Documentos	
Conclusions of the meeting of the G8 Foreign Ministers’ Meeting Miyazaki, Japan, 13 July 2000	115

G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention Miyazaki, Japan, 13 July 2000	128
Statement by the President of the Security Council	140
Recensões	
O Mundo em Viragem. Sociologia da Cena Internacional, de Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts <i>António Horta Fernandes</i>	149
Através das leituras	157
Abstracts	161

Em boa hora entendeu o Instituto da Defesa Nacional tomar a iniciativa de organizar um Seminário sobre a Prevenção de Conflitos e a Cultura da Paz.

Para além do interesse que é inerente à transcendente importância e à grande actualidade desses temas, o Seminário constituiu também, para o IDN, uma grata oportunidade para, em parceria com a Comissão Nacional da UNESCO, contribuir para as realizações do Ano Internacional da Cultura da Paz, assinalado em 2000 e cuja promoção coube à UNESCO por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Foi em síntese um dever de interesse próprio, como são todas as diligências relativas à Paz tomadas no âmbito da Defesa Nacional e das Forças Armadas. À ideia de Paz deve porém corresponder uma consciência universal, assente numa perspectiva de cidadania compreendida à escala do Mundo.

Enquanto questão essencial da Humanidade a Paz, é portanto uma questão eminentemente pessoal, que não dispensa ninguém e que só poderá fazer o seu caminho de forma completa se, para cada indivíduo, assentar em valores como o despojamento, a simplicidade e o respeito profundo pelo outro, à luz de um sentimento de Humanidade comum. Mas se essa é a meta a que em última instância devemos estar obrigados no esforço triplo de *pensar a Paz, educar para a Paz e sensibilizar para a Paz*, não é menos verdade que é longo e por ventura não finito o caminho a percorrer e que passa em permanência pela nossa prática quotidiana.

Aos responsáveis pela Segurança e Defesa incumbe a promoção de uma ética de responsabilidade global e partilhada, regida por valores universais, de que o primeiro é a Paz num quadro de Justiça e de respeito pelo primado do Direito.

É sob essa óptica que as actuais relações de Segurança, não tendo como objectivo essencial o estabelecimento de relações de prevalência, impõem uma atitude de serviço, marcada pela construção activa e empenhada da Paz. São relações que implicam políticos, diplomatas, militares, agentes económicos e sociais e outros, definindo para os Estados responsabili-

dades de prática política mundializada e tendencialmente transformando as organizações internacionais em autênticas comunidades promotoras da Segurança.

Bom é que se compreenda que, assim entendida, a construção da Paz corresponde à satisfação dos mais exigentes interesses nacionais, que não são avaliáveis sobretudo em função das coordenadas geográficas ou dos registos históricos, mas antes como corolário do sentido de responsabilidade solidária a que nos obriga o Futuro. E que só essa prática responsável é conotável com boa governação e como tal susceptível de boa compreensão e aceitação pública.



Resumos

Pensar a Paz, Diogo Pires Aurélio, pp. 15-19

O autor, Presidente da Comissão Nacional da UNESCO, evidencia o objectivo deste seminário “pensar a paz” no espírito da proclamação pela ONU, do ano 2000 como ano Internacional da Cultura da Paz. “Pensar a paz” é fundamental para que as sociedades tomem como sua a responsabilidade de prevenção de conflitos, indo ao encontro de um conceito alargado de cidadania e enfatizando a necessidade de repensar o papel dos próprios Estados soberanos num mundo globalizado.

Segurança e Estudos sobre a Paz, Abel Cabral Couto, pp. 21-31

O autor começa por expor sucintamente as principais teorias sobre a origem da guerra: teleológicas, bio-sociológicas e evolucionistas, equacionando de seguida três modelos de relacionamento entre a segurança e a paz: equilíbrio estratégico, segurança colectiva e Governo mundial. Até fim da Guerra Fria o Sistema Internacional era, essencialmente, um sistema de relacionamento interestatal, sendo que o problema da segurança se reportava à segurança entre Estados. O autor caracteriza o Sistema Internacional actual como sendo um sistema de pólos de poder múltiplos, complexo, heterogéneo e de morfologia diversa, designado por alguns académicos como sistema “Post-Internacional”.

Estudos sobre a Paz e Cultura da Paz, José Manuel Pureza, pp. 33-42

Segundo o autor, a cultura da paz implica uma mudança quer na forma como a “alta cultura” lida com a realidade quer no tipo de abordagem que o senso comum faz às relações sociais, sendo que a ruptura com a ideologia conservadora, ou seja, com o senso comum realista só é possível graças a estas alterações. O autor realça tanto a importância que os estudos sobre a paz têm para o surgimento de um conceito amplo de paz, desenvolvido por Johan Galtung, como o facto destes estarem estrategicamente orientados para a transformação do sistema internacional. Sequentemente, conclui que a paz é uma categoria moral e cultural que só pode ser alcançada através do comportamento quotidiano.

O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais, Luís Filipe Lobo-Fernandes, pp. 43-53

A metamorfose da segurança é um dos elementos mais significativos do actual ciclo de recomposição do sistema internacional, nomeadamente a indiferenciação entre o carácter militar e não-militar dos conflitos, ou seja, a extrema ambiguidade das ameaças; a sua expressão porventura mais visível é o assinalável incremento dos conflitos de baixa intensidade. Outra dimensão – decorrente da desterritorialização – é consagrada pelo fim, não dos estados, mas das soberanias, o que implica necessariamente uma reavaliação da natureza do estado contemporâneo.

O terceiro desafio metodológico prende-se com a necessidade de integrar os actores trans-estaduais no esclarecimento das dinâmicas internacionais.

Por último, a avaliação do impacto da globalização e do modelo societal aberto que lhe está de algum modo associado, sugere-nos algumas críticas, em particular o facto da globalização ocultar um dado essencial: o mundo não constitui uma totalidade, antes é muito diferente. O corolário deste artigo tenta fixar a ideia de que só com democracias mais fortes é possível garantir a paz, sendo que a natureza dessa paz é, por maioria de razão, uma paz armada, conforme definiu Nicolas Oresme.

As Nações Unidas e a Prevenção de Conflitos, António Monteiro, pp. 55-67

A prevenção de conflitos afirma-se como um mecanismo de intervenção privilegiado da comunidade internacional na gestão da conflitualidade, no âmbito da qual a diplomacia preventiva desenvolve três tipos de acção: a dirigida às causas do conflito; a do impedimento que os confrontos se tornem violentos e por fim, a contenção da expansão ou a escalada da violência. O Secretário-Geral da ONU tem desempenhado neste contexto um papel fundamental como interlocutor privilegiado entre as partes em disputa. O autor indica diversas diligências complementares, como seja a intervenção de ONG's, o desenvolvimento de operações de paz e de mecanismos preventivos da conflitualidade, a criação de zonas desmilitarizadas, imposição de sanções "inteligentes", e como últimos recursos medidas de força militar para impor a paz.

Evolutions récentes des activités de maintien de la paix des Nations Unies, Bernard Miyet, pp. 69-79

Os anos 90 assistiram a um incremento do número de operações de manutenção da paz e, conseqüentemente, ao aprofundar do debate público sobre o direito de intervenção humanitária e a importância da prevenção dos conflitos. O autor, considerando a diversidade do tipo de reacções suscitadas em situações susceptíveis de intervenção das Nações Unidas, apresenta sugestões para melhoria da sua capacidade de intervenção: vontade política, rapidez no lançamento de uma operação, equilíbrio entre forças disponíveis e forças necessárias, compatibilização do equipamento para maior interoperacionalidade, reembolso atempado aos países fornecedores dos contingentes e dotação de meios civis para as missões.

A União Europeia – A Política Externa e de Segurança Comum: A Identidade Europeia de Segurança e Defesa, José Cutileiro, pp. 83-92

O artigo analisa o que foi o Conselho Europeu de Nice e a sua relevância no que concerne ao processo de construção europeia.

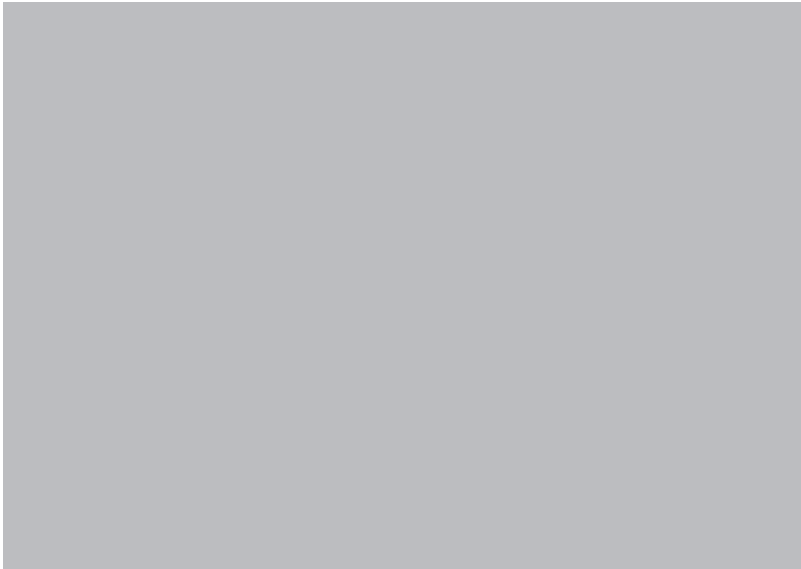
Ao nível da Política Externa e de Segurança Comum, a existência de um Sr. PESC reforçou de uma forma relativa a sua consolidação no seio da UE e comprovou a projecção da sua credibilidade para fora dela. No curto prazo a tendência irá no sentido da não substituição das políticas externas nacionais, por uma política comum no domínio externo e da segurança. Tal facto está bem presente na dificuldade que os Quinze têm revelado em encontrar posições comuns em matéria externa.

Quanto à Política Comum de Segurança e de Defesa, a ambicionada “força militar europeia” poderá vir a dificultar a relação da UE com a OTAN, apesar de em termos práticos não ter ido mais além de uma afectação de forças existentes.

No domínio da prevenção de conflitos, um maior protagonismo da UE, no cenário político europeu, passa necessariamente por um empenhamento maior dos estados membros na prevenção de conflitos, mais do que na sua resolução, para a qual a Europa dispõe apenas de meios limitados.

**Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización,
Mariano Aguirre, pp. 93-111**

O actual sistema internacional de Estados caracteriza-se por duas tendências opostas: a dos efeitos da integração/desintegração e as consequências da economia global, tendo esta última alterado o conceito de Estado e conduzido à redefinição do conceito de segurança. O autor expõe as linhas directrizes das escolas realista, liberal e idealista, concluindo que após o fim da guerra fria se tem vindo a verificar uma aproximação entre aquelas três correntes de pensamento. A gravidade e o impacto de alguns problemas globais e a sua relação com conflitos sociais e armados conduziu a uma ampliação do conceito de segurança, que o autor analisa numa perspectiva alargada, para além da sua acepção estritamente militar.



Prevenção de Conflitos
e
Cultura da Paz

Pensar a Paz*

Diogo Pires Aurélio

Presidente da Comissão Nacional da UNESCO

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

As minhas primeiras palavras, nesta sessão de abertura do seminário sobre *Segurança Internacional, prevenção de conflitos e cultura da paz*, são de agradecimento ao Instituto da Defesa Nacional pela forma generosa e empenhada com que acolheu a iniciativa, chamando-a ao seu plano de actividades e participando, quer de direito, quer de facto, na sua realização.

Não o digo por simples formalidade, ou apenas para agradecer publicamente a disponibilidade, a experiência e o saber que nos reservou o Instituto, na pessoa do Doutor Nuno Severiano Teixeira, até há pouco seu director, e bem assim do Major-General Américo Simões Gaspar, actual responsável, que nos acompanhou na última fase de preparação do seminário. Estou-lhes, obviamente, reconhecido, e é justo sublinhá-lo neste momento. Quero, no entanto, acreditar que esta primeira acção conjunta entre as duas instituições – o Instituto da Defesa Nacional e a Comissão Nacional da UNESCO – que eu desejaria que se pudesse prolongar em outras de igual interesse, será também o reflexo de um novo modo de encarar as matérias que vamos discutir.

Por parte da UNESCO, o seminário confirma a certeza – nunca por demais reiterada – de que as questões da paz não se diluem nem esgotam em simples proclamações de boa vontade, da mesma forma que não se resolvem sem o empenho dos vários agentes – militares, diplomáticos, económicos e outros – a quem a sociedade reserva tarefas específicas de persuasão ou negociação, tarefas estas em que assenta a eternamente frágil convivência entre os povos. Pela parte dos estudos sobre a Defesa, significará, estou certo, a convicção cada vez mais arraigada nos seus responsáveis de que a segurança e a estabilidade internacional dependem em boa parte de múltiplos problemas de carácter não militar, em especial os que se ligam com o desenvolvimento económico e social, a miséria e a exclusão, a discriminação e as violações dos direitos humanos, a degradação do meio ambiente e a escassez de água e de outros recursos naturais.

A ideia que norteia este seminário é conhecida. Na sequência da proclamação pela ONU, em Novembro de 1997, do ano 2000 como Ano Internacional da Cultura da Paz; na sequência também do apelo feito, o ano passado, pelo então director-geral da UNESCO a todos os Estados-membros para que promovessem acções destinadas a uma maior consciencialização das raízes culturais que estão na base dos conflitos armados, a Comissão Nacional da UNESCO estabeleceu contactos com

várias entidades, designadamente o Instituto da Defesa Nacional, tendo em vista a realização de um programa a que se apontaram três objectivos prioritários: *Pensar a paz, educar para a paz e sensibilizar para a paz*. A reflexão e os debates que vamos iniciar enquadram-se precisamente no primeiro destes objectivos.

Pensar a paz apareceu-nos, desde o primeiro momento, como uma condição essencial para que estas e outras acções não se acomodem num pacifismo sem consistência e, por isso mesmo, tantas vezes à mercê de manifestações e utilizações que são o exacto oposto do que apregoam os seus mentores.

Pensar a paz, todavia, é também uma condição para que a sociedade aceite como responsabilidade sua, e não apenas como responsabilidade delegada às instituições políticas e militares, a prevenção dos conflitos e a procura de instrumentos jurídicos e plataformas de relacionamento sócio-económico que inibam o recurso à violência organizada, infelizmente o mais comum de todos os recursos sempre que há diferendos, não obstante os elevados custos que acarreta em vidas humanas e bens essenciais.

É sabido que os estudos de estratégia contemplam desde há muito essa variável essencial que é a maior ou menor implicação dos cidadãos naquilo a que passou a chamar-se a defesa geral. Já um autor tão pouco dado ao pacifismo como Clausewitz escrevia no seu clássico *Von Kriege*:

“No século XVIII, no tempo das guerras da Silésia, a guerra era ainda um mero assunto do gabinete governamental, em que o povo só participava como instrumento cego. Porém, no início do século XIX, os povos de ambos os lados da barricada começaram a pesar na balança”.

De Clausewitz até aos nossos dias o peso dos povos na balança da guerra não parou de aumentar. Porém, a comparticipação dos cidadãos de que hoje tanto se fala já não é de natureza estritamente estratégica. Em primeiro lugar, porque o conceito e os modos de exercício da cidadania estão a mudar radicalmente, arrastando consigo, ou exigindo mesmo, uma atitude diferente por parte dos dirigentes políticos. A necessidade de informação alargou-se, as decisões vão sendo cada vez mais condicionadas por uma opinião pública nem sempre esclarecida e, consequentemente, todo o edifício erguido sobre o mecanismo da representação, no interior do qual se desenvolveu a história política dos

últimos três séculos, é hoje objecto de interrogações e críticas mais diversas.

Em segundo lugar, os Estados soberanos, que foram até aqui os principais actores das negociações de paz e da construção de equilíbrios, começam eles próprios a ter de repensar o seu raio de acção e o seu papel num mundo globalizado económica, social e culturalmente. A soberania, com efeito, tornou-se alvo de possíveis transferências ou alienações que têm, por vezes, no horizonte autênticas fusões, através dos movimentos de sentido federativo a que estamos a assistir. Alguns poderão pensar, lembrando-se do papel que coube em tempos aos Estados-nações como propulsores de conflitos, que uma hipotética integração a nível do planeta seria o fim das guerras da história atribulada a que assistimos ainda no século XX. Estão, no entanto, por conhecer os modos de organização política que hão-de vir render aqueles cuja insuficiência já estamos a apontar. E, sobretudo, continuam em grande parte imprevisíveis os tipos de conflitualidade que a futura ordem internacional, a par dos vertiginosos avanços da ciência e da tecnologia, nos pode reservar para muito em breve.

O cenário em que se inscreve este debate é, pois, muito vasto e não é minha intenção, nem estaria ao meu alcance, antecipar-me à reflexão que vai seguir-se, muito menos orientá-la seja em que sentido for, tão diversificado e complexo é ainda o caminho a trilhar neste domínio.

Quero apenas, em nome da Comissão Nacional da UNESCO, agradecer de novo aos presentes o terem aceite o nosso convite, aderindo e dando corpo à ideia de juntar investigadores e altos responsáveis nas áreas em debate, todos eles reconhecidos especialistas, já da segurança, já da diplomacia, já das relações internacionais ou da educação na sua componente cívica. Estou certo de que semelhante leque de saberes, excelentemente aqui representado, poderá vir a convergir numa reflexão que é importante fazer, contribuindo, assim, para um mais aprofundado conhecimento dos problemas e desafios com que se defronta, hoje em dia, a cultura da paz.

Segurança e Estudos sobre a Paz*

Abel Cabral Couto

Professor Universitário convidado do ISCSP

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

INTRODUÇÃO

Nesta sessão, dedicada essencialmente à Paz e que não foi precedida de qualquer coordenação ou divisão de assuntos entre os intervenientes, certamente para uma maior liberdade de acção nas abordagens, assumo que me caberá a tarefa, menos sedutora, de fazer o discurso da Guerra, embora, evidentemente, não apologeticamente. De facto, tal como não se poderá tratar a problemática da Saúde sem encarar as doenças que a podem perturbar, assim o discurso da Paz exige uma reflexão sobre a Guerra. E embora a Paz não seja apenas a não-Guerra, é iniludível que a Guerra é a negação da Paz. Por outro lado, a guerra não é um fim em si mesma. A expressão famosa de Clausewitz de que a guerra não é senão a continuação da Política por outros meios, mostra a subordinação da guerra à política como de um instrumento a um fim: classicamente, a guerra é um acto político, surge de uma situação política e visa um objectivo político, isto é, destina-se a resolver um problema político. Este traduz, pelo menos para uma das partes, a visão de uma Paz futura preferível à existente. A guerra é, assim, travada tendo em vista uma outra paz, desejável, e que se pretende alcançar. Justificada a opção de partida, começarei por abordar, sinteticamente, as principais teorias sobre a origem da guerra; passarei a uma referência crítica a duas perspectivas clássicas sobre a forma de se obstar à guerra e de se garantir a segurança e a paz internacionais; seguidamente, tentarei assinalar algumas novas facetas da segurança e da violência organizada, a partir das características do actual sistema internacional, e terminarei com duas reflexões críticas a propósito de alguns discursos sobre a Paz.

AS ORIGENS DA GUERRA

As várias concepções sobre as origens da guerra podem agrupar-se em três grandes categorias: as de natureza filo-providencialista ou teleológica; as bio-sociológicas; e as evolucionistas.

Nas **concepções teleológicas**, a guerra faria parte das forças que trabalham para um fim último fixado por Deus, ou pela Providência ou pela própria História, devendo ser interpretada à luz do movimento para esse fim último. Quer a explicação seja religiosa – um colectivo sacrifício de sangue inerente a várias religiões, um ordálio ou uma forma de expiação

pela qual Deus pune e corrige os homens; quer seja metafísica – forma extrema de superação de conflitos e de progressivas integrações de povos e de culturas com vista à unificação da Humanidade e a uma Paz Universal ou, segundo Hegel, forma de “impedir a estagnação inerte dos povos, tal como a agitação dos ventos evita que o mar passe a um estado de calma e de podridão” – a guerra, divina na sua essência ou indispensável pelos seus efeitos, seria inevitável e encarável como uma “fatalidade superior”. A Paz seria, então, algo de temporário e contingente.

As concepções de natureza **bio-sociológica** radicam a guerra na estrutura biológica do homem ou assentam numa visão organicista das sociedades humanas. Para uns, integra-se no quadro de um darwinismo social, dominado pela luta pela conservação da vida e sobrevivência do mais forte; para outros, é o resultado do instinto de conservação, mas também da vontade de domínio e ambição de poder, da agressividade, da violência intraespecífica; ou das pulsões fundamentais e opostas da vida e da morte, isto é, de Eros e Thanatos; ou da concepção que sociedades e civilizações estariam submetidas ao mesmo ciclo dos indivíduos – nascimento, desenvolvimento, pujança, decadência e morte; ou grande parto de sangue e poderoso instrumento morfogenético, do qual emerge o que é novo e criativo, ao mesmo tempo que é aniquilado o que é velho e desajustado, etc., etc. Assim, segundo estas concepções, a guerra é também um fenómeno inevitável, constituindo o que poderemos chamar uma “fatalidade inferior”. E a Paz perpétua seria, também segundo estas concepções, uma utopia.

As **teorias evolucionistas** afastam toda a explicação de natureza teológica, metafísica ou biológica e encaram o fenómeno da guerra, na sua realidade e evolução, como um produto de factores materiais e espirituais das sociedades humanas, também evolutivos e susceptíveis de orientação e controlo. Na óptica destas teorias, a Paz Perpétua seria possível, pelo menos a longo prazo. As principais explicações evolucionistas radicam o fenómeno da guerra:

- (1) Nas características do Sistema Internacional, colocando a ênfase: ou nas diferenças de Poder entre os vários actores; ou na existência de sociedades politicamente não realizadas; ou no próprio sistema de Estados, isto é, na diversidade e pluralidade; ou nas insuficiências do Direito Internacional; ou nas suspeições, preconceitos, opacidades e

- carências de comunicação existentes no seio do sistema; ou na insipiência e insuficiência das Organizações Internacionais.
- (2) Na existência de armas ou nos interesses do chamado “complexo militar-industrial”.
 - (3) No subdesenvolvimento económico e social.
 - (4) Na existência de classes sociais ou no imperialismo, como subprodutos do capitalismo.
 - (5) Nas pressões demográficas, figurando a guerra como um dos 4 Cavaleiros do Apocalipse.
 - (6) No subdesenvolvimento educacional ou na errada orientação do seu sistema.
 - (7) Na busca da Paz, como forma racional, entre outras, de resolução de um conflito.

OS MODELOS DA SEGURANÇA E DA PAZ INTERNACIONAIS

A fim de se evitar a guerra e de se garantir a paz e a segurança internacional, várias vias têm sido apontadas, de acordo com as diferentes perspectivas, acabadas de referir, sobre a origem da guerra. Aos teóricos das Relações Internacionais e da Estratégia são caros três sistemas: o do equilíbrio estratégico ou balança de poder; o da segurança colectiva; e o do Governo Mundial.

Abordaremos apenas os dois primeiros, já que os próprios defensores do terceiro modelo reconhecem que só será viável a muito longo prazo.

A concepção da segurança e da paz pelo **equilíbrio estratégico**, defendida pelos adeptos da chamada “escola realista”, assenta na ideia central de que a paz resultará do facto de o Poder, especialmente o militar, se encontrar distribuído e organizado de forma que nenhum Estado seja suficientemente forte para poder dominar os outros. Se um Estado, ou Aliança, adquire poder bastante para ameaçar e se impor a outros, tal impelirá os Estados que se sentem ameaçados a aliarem-se e a contrabalançarem o Poder ameaçante. A busca, tal como na ordem interna, de um prudente equilíbrio de Poderes, a ideia de que poder equilibrado é poder neutralizado para ameaçar estão, pois, na base da concepção. A teoria inclui também a ideia de que “o poder tem horror ao vazio”, pelo que as situações de grande fraqueza convidariam à agressão ou expansão de outros. Por conseguinte, cada actor deve

gerar ou organizar-se em contrapoderes que dissuadam a expansão ou agressão de outros.

O esquema da balança de poder, caracterizou o ambiente da política internacional durante largos períodos de tempo, desde a paz de Westfália até à 2ª Guerra Mundial, funcionando em regra a Inglaterra como “fiel da balança”, dominou o longo período da “guerra-fria”, através duma doutrina de dissuasão assente no “equilíbrio do terror”, e deu origem a duas grandes alianças militares; manifestou-se sob novas formas na teoria e prática do controlo de armamentos, e está, no fundo, subjacente às correntes que aspiram a uma União Europeia com as capacidades de uma superpotência, de forma a contrabalançar e anular a actual hegemonia dos EUA.

O segundo modelo – o da **segurança colectiva** – defendido pela chamada “escola idealista” ou “liberal”, assenta no princípio de que uma agressão a qualquer Estado membro do sistema deve ser encarada como um ataque a todos os restantes. É a aplicação do lema “um por todos, todos por um” que implica:

- a criação de uma Organização Internacional que identifique os actos de agressão e organize uma resposta contra os mesmos;
- a capacidade de retaliar contra qualquer agressão e de a neutralizar;
- o envolvimento de todos os membros do sistema.

Em rigor, os conceitos de autodefesa e de neutralidade contrariam este modelo. Com vocação universal, a teoria teve expressão prática na Liga das Nações; desacreditou-se com uma série de episódios militares que precederam e culminaram na 2ª Guerra Mundial; e foi retomada em novos moldes, em princípio mais eficazes, com a criação da ONU:

Regista-se que os dois modelos não se afirmaram, na prática, como alternativos e conviveram desde o fim da 1ª Guerra Mundial até ao da “guerra-fria”.

Em que medida estes modelos permitiram atingir os fins propostos? É evidente que ambos podem ser creditados com sucesso e desacreditados com insucessos, pelo que não faltam argumentos aos partidários de uma das escolas contra os da outra.

Quanto ao sistema do “equilíbrio estratégico”, salientarei apenas, por razões de economia desta exposição, que:

- a teoria visa, essencialmente, o jogo das Grandes Potências, pelo que não cobre as guerras entre Estados menores, em áreas estratégica-

- mente marginais, ou pequenos ajustamentos no poder de uma Grande Potência, que não afectem o equilíbrio global;
- o sistema pressupõe o reconhecimento, pelo menos tácito, da existência de zonas de influência e de segurança de cada Grande Potência e a não intromissão das restantes zonas;
 - o sistema não evitou várias guerras importantes, incluindo, nos tempos mais recentes, a guerra franco-prussiana e, sobretudo, a 1ª e 2ª Guerras Mundiais;
 - não vigora desde o fim da “guerra-fria”, com a situação de hegemonia alcançada pelos EUA.

Quanto à ONU, como sistema de segurança colectiva, salientarei, sem referir outras razões, que a fractura ideológica e estratégica, que transformou aliados da 2ª Guerra Mundial em adversários, levando à criação de dois grandes blocos opostos, bem como a não concretização, por essa mesma razão, de alguns dispositivos militares constantes da Carta, acabaram por paralisar substantivamente o sistema previsto na Carta para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais. Em consequência, pode dizer-se que, no período da “guerra-fria”, os grandes conflitos que dominaram a cena internacional foram travados e solucionados à margem da ONU, excepto, um tanto acidentalmente, no caso da Guerra da Coreia; as resoluções da ONU respeitaram a conflitos marginais para as Super Potências ou a situações em que se verificaram convergências pontuais nos interesses destas; e que com frequência, a ONU não dispôs dos recursos adequados para levar a efeito as suas resoluções. É certo que nos tempos mais recentes tem sido mais vasta e eficaz a acção desenvolvida no campo das chamadas operações de paz e humanitárias. Mas uma autoridade tão insuspeita como o Prof. Freitas do Amaral refere, em escrito recente:

“Os grandes países passaram a imiscuir-se nos assuntos internos dos outros, sobretudo dos pequenos; passou a praticar-se o princípio da desigualdade dos Estados soberanos; as operações militares feitas em nome da Comunidade Internacional deixaram de ser confiadas aos capacetes azuis da ONU, passando a ser executadas pelos exércitos regulares de algumas grandes potências; e as competências legais do Conselho de Segurança passaram a ser ignoradas ou desrespeitadas, com manifesta subalternização da ONU”.

Estes sistemas foram concebidos e concretizaram-se – na Carta e em Alianças – num dado ambiente estratégico e civilizacional. Em que medida se ajustam às realidades actuais e previsíveis, de forma a poderem responder aos seus desafios? Creio que a busca de uma resposta implica uma análise, ainda que breve, de dois grandes referenciais em mudança: as actuais características do Sistema Internacional e as novas dimensões da segurança.

NOVO SISTEMA INTERNACIONAL

No passado, o Sistema Internacional era, essencialmente, um sistema de Estados. Daí o seu nome e o problema da segurança que era o da segurança entre Estados.

Mas, hoje em dia, verifica-se uma mudança de ordem e de natureza, pela influência conjugada de factores políticos, estratégicos, tecnológicos e civilizacionais. Assim, regista-se:

- (1) Que o espaço de interacção dos Estados se estendeu às dimensões do Globo e que, em consequência dos alcances, potência e rapidez de intervenção dos meios militares, o espaço estratégico se encontra unificado e mundializado, com desprezo das fronteiras.
- (2) Uma proliferação e um papel crescente das Organizações Internacionais, de vocação universal ou regional e de natureza e objectivos variados, ainda que frequentemente os seus poderes ou capacidades efectivas não correspondam à influência apregoada.
- (3) Uma ainda mais intensa proliferação de ONG, que invocam direitos de ingerência não apenas intra-estatais mas também a nível internacional, em nome de razões humanitárias, ecológicas, sociais, culturais, etc...
- (4) A presença de empresas multinacionais (industriais, energéticas, financeiras, de “mass media”, de telecomunicações, etc.) com capacidade económica-financeira superior à da maior parte dos Estados do Mundo e cujo controlo escapa, em maior ou menor grau, ao poder político dos Estados onde actuam.
- (5) Movimentos de fragmentação do Poder (independentistas, irredentistas, regionalistas, etc., por razões étnicas, culturais, económicas, etc., e que recorrem à violência física para a consecução dos

seus objectivos, fazendo com que a maior parte das guerras actuais sejam internas e não entre Estados.

- (6) Mercados financeiros de dimensão mundial, ligados electronicamente e funcionando sem interrupções, no qual circulam diariamente fluxos financeiros superiores ao PNB de grande parte dos países, mercados esses de reduzida transparência e sem eficazes mecanismos de regulação e de controlo, com o risco de se transformarem num grande “Casino Mundial”.
- (7) Variadas Igrejas, confissões religiosas e seitas, de vocação missionária e frequentemente universal e de afirmação fundamentalista, e detentoras de enorme capacidade de mobilização de almas e de recursos.
- (8) A proliferação de perturbadores erráticos das ordens estabelecidas, tais como grupos terroristas, organizações de narcotráfico ou de outras formas de crime organizado, com relevo para as de tráfico de armas e as de branqueamento de capitais, que controlam recursos financeiros por vezes estimados na ordem de 30% dos da economia não subterrânea e que dominam ou impulsionam formas de violência organizada.
- (9) A existência de uma única Superpotência, com superiores capacidades nos domínios militar, económico, tecnológico e cultural.
- (10) E, talvez, a emergência de um estado de espírito generalizadamente hedonista, sensível a todos os medos e vazio de grandes ideologias.

Podemos talvez dizer, que nos encontramos perante um Sistema **unipolítico, complexo, heterogéneo e heteromorfo**, ao qual já se não ajusta a designação convencional, pelo que alguns autores lhe chamam, à falta de melhor, de “Post-Internacional”.

Neste Sistema, os diferentes tipos de actores prosseguem objectivos muito diversificados, adoptam grelhas de leitura da realidade variadas, obedecem a lógicas ou racionais e a éticas diferenciadas e adoptam instrumentos e códigos operacionais também multifacetados. Neste quadro, sem se excluir a violência entre Estados a que corresponde a concepção clausewitziana da guerra, a violência organizada assume outras dimensões e facetas, que exigem novos e adequados sistemas de resposta. Assim, não é de admirar que vários analistas considerem que estamos perante o fecho do sistema westfaliano e que, paradoxalmente e sem que tal se possa confundir com uma regressão civilizacional, a post-moder-

nidade se assemelhará à pré-modernidade, no que respeita à violência e segurança.

AS NOVAS DIMENSÕES DA SEGURANÇA

Por outro lado, é crescente o entendimento de que, face às características do mundo actual, a problemática da segurança, nacional ou internacional, não se deve circunscrever à dimensão militar e ao risco de guerra, mas deve alargar-se a todas as grandes ameaças à sobrevivência humana, à afirmação das personalidades colectivas e à protecção da sua dignidade. A defesa contra uma agressão militar permanece, naturalmente, uma componente vital da segurança; mas, e apenas a título de exemplos, esta não deve ignorar a problemática das chuvas ácidas ou do “efeito de estufa”, as grandes catástrofes naturais, o risco de grandes acidentes radioactivos ou no domínio da poluição marítima, as crises económicas de consequências mundiais e mesmo o sofrimento de grandes massas humanas. Para muitos autores, só uma abordagem do problema da segurança desta perspectiva multifacetada permitirá desenvolver as estratégias e os instrumentos necessários à promoção da estabilidade e da paz global. Refira-se, ainda, que é também crescente uma percepção holística da segurança, que associa, relaciona e integra os níveis da segurança individual, local, nacional, regional e mundial.

Por conseguinte, em relação a um passado relativamente próximo, a problemática da paz, da segurança e da violência organizada ou da guerra exige novas abordagens e uma reformulação das respostas do passado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o símile da saúde, esta é um estado, contingente, que pode ser afectado por agressões variadas. Não pode ser preservada ou recuperada sem o estudo das doenças, do controlo destas e, sobretudo, da sua profilaxia. O mesmo se deverá passar com o problema da paz e da segurança. Uma cultura da paz exige o estudo do conflito e da violência, em geral, e da guerra, em especial, não evidentemente para a travar, mas para se poderem antecipar as medidas de profilaxia adequadas ou, no mínimo, para a controlar em intensidade e extensão. Ora em Portugal,

apesar de se contarem por centenas as licenciaturas existentes, a Universidade tem-se mantido olímpicamente indiferente a esta problemática, à parte pequenas ilhas no mar geral da indiferença e que constituem a excepção que confirma a regra. E, naturalmente, não existem também centros de investigação, dignos desse nome, em qualquer das vertentes a considerar: polemologia, resolução do conflito ou investigação para a paz (*Peace Research*). Fica-se assim, em regra, pelo nível do apologetico ou piedoso.

O discurso da paz é, frequentemente, o dos que estão satisfeitos com a Ordem existente e com a forma como estão repartidos bens, estatutos e benesses. Mas a guerra e a violência surgem para se alterar a divisão de territórios, pelo controlo de recursos, por reconstituições étnicas ou culturais, por reivindicações de estatutos, pelo acesso a bens materiais ou pelo reconhecimento ou afirmação de uma dignidade colectiva. Fixando-nos apenas num aspecto do problema, e assumindo a demagogia conveniente para dar mais força à imagem, se olharmos as mesas a que a Humanidade se senta e a distribuição das vitualhas, será que os biliões que traduzem os 2/3 dos sôfregos e marginalizados se conformarão, sempre, com a esperança de que deles será o Reino dos Céus?

A guerra é, evidentemente, um terrível mal. Mas situações há em que surge como um mal menor.

Estudos sobre a Paz e Cultura da Paz*

José Manuel Pureza

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

INTRODUÇÃO

Vivemos num tempo de incerteza. Não a incerteza das ansiedades milenaristas que antecipam incontáveis tragédias, mas sim a incerteza que advém de uma complexidade crescente do ambiente que nos envolve e que tornou obsoletos todos os quadros intelectuais que se arrogavam certezas inabaláveis sobre os caminhos da História. Incerteza significa, portanto, abertura e não fechamento. Na verdade, como sublinhou Richard Falk, “a actual noção de que a realização de objectivos e valores conducentes a uma governação humana está bloqueada por forças políticas e ideológicas extremamente poderosas, não deve ser convertida em resignação ou cinismo. O futuro permanece aberto a um amplo espectro de possibilidades (1999: 183).

Nesta experimentação da incerteza, estamos todos convocados a reinventar a política não mais como a arte do possível mas sim como a arte do impossível. Muitos dos acontecimentos cruciais das últimas décadas – da descolonização à solução pacífica de inúmeros conflitos, passando pelo fim da guerra fria – constituem provas irrefutáveis de que resultados desejados podem ocorrer mesmo quando todos os discursos científicos e todas as formas dominantes de nacionalidade estabelecem que jamais será assim. O impossível pode acontecer. Não por passividade expectante, mas como resultado de compromissos e lutas sérios e continuados.

Ao proclamar o ano 2000 como Ano Internacional da Cultura da Paz, pela sua Resolução 52/15, de 15 de Janeiro de 1998, e tendo então adoptado uma Declaração e um Programa de Acção sobre a Cultura da Paz, a Assembleia Geral das Nações Unidas associou-se a esta recusa de um olhar fatalista sobre o futuro. Ao declarar que a paz é sempre possível e que a violência é evitável, as Nações Unidas colocaram-se em oposição à inevitabilidade da força e da política de poder como vias únicas. E, mais ainda, sublinharam a necessidade de superar uma visão tecnocrática do desenvolvimento sustentável. Porque a sustentabilidade não se traduz na conservação do desenvolvimento nos seus fundamentos tradicionais adicionando-lhe um ligeiro tempero ambiental; a sustentabilidade envolve exigências de profundas transformações nos domínios social, económico e político que dotem os indivíduos e os grupos de uma base de confiança e optimismo para olharem o futuro.

A centralidade da cultura da paz na ordem internacional não é uma criação recente. Como lembra o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi

Annan, na sua mensagem por ocasião do lançamento do Ano Internacional da Cultura da Paz, “o principal mandato das Nações Unidas – preservar as gerações futuras do flagelo da guerra – mantém tanta validade hoje quanto no tempo em que essas palavras foram escritas, há mais de meio século”. Mas, prossegue Kofi Annan, “a verdadeira paz é muito mais do que a ausência de guerra. É um fenómeno que envolve desenvolvimento económico e justiça social. Supõe a salvaguarda do ambiente global e o decréscimo da corrida aos armamentos. Significa democracia, diversidade e dignidade; respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito; e mais, muito mais”. A UNESCO também herdou este entendimento da paz como processo social e pessoal, ao estabelecer na sua carta constitutiva que “dado que a guerra começa na mente dos homens, é na mente dos homens que se devem construir as defesas da paz”.

Sobre que é que assenta esta compreensão alicerçada da paz? Em meu entender, a cultura da paz supõe, mais que tudo, uma dinâmica de transformação e de conversão. O que significa que a cultura da paz comporta não apenas uma mudança no modo como a chamada “alta cultura” lida com a realidade mas, mais que isso, uma mudança na maneira como o senso comum aborda as relações sociais. É, pois, um novo senso comum (Sousa Santos, 2000) que a cultura da paz procura. Sugiro que essa mudança intelectual é a que nos conduz da repetição positivista à ruptura normativa. Analisarei muito brevemente esta dinâmica e indicarei depois alguns tópicos materiais a que se amarra, em meu entender, o novo senso comum alimentado pela cultura da paz.

O SENSO COMUM REALISTA

O velho senso comum realista foi segregado no processo de afirmação e consolidação do sistema interestatal como forma política do sistema mundial moderno. O realismo é uma expressão específica do clima cultural do positivismo científico, que bebe nele a radical contraposição entre factos e valores e atribui absoluta prioridade epistemológica aos primeiros sobre os segundos. Imperativo é, por isso, para o senso comum realista, captar as regularidades ou leis subjacentes aos factos e adoptá-las como leis segundo as quais o sistema internacional deve funcionar. A constância empírica adquire assim estatuto de verdade científica e de

dever ser (Cox, 1981; Devetak, 1995; Pureza, 1999). Foram fundamentalmente três, as representações do mundo que este senso comum empiricista sacralizou como padrões de normalidade.

A primeira é a do individualismo estatal. O senso comum realista reduz a paisagem mundial a uma vasta planície caoticamente povoada de Estados (e apenas de Estados). E a leitura que o senso comum realista faz dessa planície é fundada num contraste entre o que está dentro e o que está no exterior dos Estados. No sistema interestatal vigora o estado de natureza eterno, sem instâncias de monopolização da violência legítima (“*ni législateur, ni juge, ni gendarme*”), pelo que cada Estado zela acima de tudo pela sua segurança e sobrevivência recorrendo a todos os meios incluindo a força, desafiado que está pelo dilema de segurança em que vive a olhar suspeitosamente para os demais, como inimigos potenciais e não como parceiros possíveis.

A segunda representação do mundo entronizada pelo senso comum realista é a de que o sistema interestatal é um campo de luta pelo poder. Toda a política é *powerpolitics* e a política internacional é-o obviamente por excelência, assumindo o “interesse nacional definido em termos de poder” como referência primordial. Na síntese de René-Jean Dupuy, esta representação do campo de poder mundial assenta em três pilares essenciais: dispersão do poder, incondicionalidade do poder e violência do poder (Dupuy, 1986: 43).

Finalmente, a terceira componente do senso comum realista é a apologia do eterno presente. Na sua busca de regularidades que permitam uma interpretação da realidade internacional, o realismo olha obsessivamente para o passado, na tentativa de “aprender com a História”, demitindo-se, portanto, de pensar a transformação dessa realidade.

Este senso comum tem sido objecto de acesas críticas. Delas destacarei apenas as de carácter metodológico. A distinção entre observação objectiva e discurso normativo sobre a realidade, que preside a todo o discurso positivista, é uma construção artificial. Ora, a epistemologia das ciências sociais ensina-nos que não há factos sociais que se apresentem independentes e superiores a um desarmado e asséptico observador. Todo o trabalho de investigação em ciências sociais é trabalho de interpretação. Por isso, a escolha entre uma metodologia normativa ou uma metodologia empiricista é efectivamente uma escolha livre e conduzida por critérios não factuais, ou seja, normativos. A aversão do senso comum realista aos discursos normativos sobre a realidade é, pois, fruto muito menos de uma

imposição de salvaguarda da autonomia dessa realidade do que da vontade implícita de a manter como estrutura do sistema internacional. Nesse sentido, o senso comum realista deve ser efectivamente assumido como uma ideologia – uma ideologia conservadora, que legitima e perpetua uma determinada configuração do sistema internacional e a sua hierarquia (Pureza, 1998).

DA ETERNA REPETIÇÃO À RUPTURA NORMATIVA

As mais importantes propostas de ruptura paradigmática com este velho senso comum filiam-se na contra-cultura política que a hegemonia adquirida pelo estatocentrismo no sistema mundial moderno abafou. Uma contracultura que cultiva a tese de uma sociedade global de pessoas, para lá das fronteiras políticas dos Estados. Em Kant, o travejamento desta linha de pensamento expressa-se na convicção de que a consciencialização dos horrores da guerra fará emergir progressivamente os verdadeiros interesses da humanidade e rejeitar o sistema de divisão em Estados em que radica a origem da conflitualidade crescente. A solução do magno problema da guerra e da paz reside, pois, na superação da cultura política fragmentária por uma cultura de solidariedade humana transnacional. Correntes como a dos *estudos sobre a paz*, que tem em Johan Galtung o seu vulto de proa, vieram recuperar esta fundamentação e transformá-la em projecto de acção.

Um conceito amplo de paz

Nesse sentido, a *peace research* parte de interrogações radicais sobre as causas profundas do conflito e sobre a totalidade dos passos necessários à sua superação, incluindo as exigências de reestruturação social, seja no plano interno seja no internacional, que antecipem a ausência plena de violência directa ou indirecta. Subjaz a esta agenda de investigação **um conceito amplo de paz**. Galtung postulou-o logo em 1964: paz negativa ou ausência de guerra e paz positiva ou comunidade humana integrada e harmónica. Essa amplitude do conceito de paz vem em relação directa com a amplitude conferida pelos *peace studies* à violência: para lá da **violência pessoal ou directa**, existe a **violência estrutural**, resultante da desigualdade de poder e da injustiça social. E ainda a **violência cultural**,

aquela que se traduz no sistema de normas e comportamentos que legitimam socialmente as duas anteriores.

Mais recentemente, Galtung sintetizou a amplitude do seu conceito de paz na fórmula “Paz = paz directa + paz estrutural + paz cultural”. Fórmula que viria a desenvolver em *Peace by peaceful means*, de 1996: “A paz positiva directa consistiria na bondade física e verbal, boa para o corpo, a mente e o espírito do próprio e do outro; seria orientada para todas as necessidades básicas, a sobrevivência, o bem-estar, a liberdade e a identidade. (...)”

A paz positiva estrutural substituiria a repressão pela liberdade, e a exploração pela equidade, reforçando-as com diálogo em vez de imposição, integração em vez de segmentação, solidariedade em vez de fragmentação e participação em vez de marginalização.(...)

A paz positiva cultural substituiria a legitimação da violência pela legitimação da paz na religião, no direito e na ideologia; na linguagem; na arte e na ciência; nas escolas, universidades e media, construindo uma cultura de paz positiva.”

A abertura do conceito de paz na obra de Johan Galtung veio a ser ampliada em etapas ulteriores de desenvolvimento dos estudos sobre a paz. Assim, de acordo com a síntese de Linda Groff e Paul Smoker (1996: 103), as décadas de 70-80 assistiram à afirmação da perspectiva feminista do conceito de paz, centrada na abolição da violência praticada em microestruturas sociais como a família. Na década de 90, autores como Macy ou Dreher ensaiaram abordagens holísticas da paz, em que esta surge definida como alternativa a qualquer forma de violência, seja contra as pessoas seja contra a natureza (a chamada tese Gaia dos estudos sobre a paz). Todavia, este percurso evolutivo do conceito de paz no contexto dos estudos sobre a paz deve ser lido com alguma cautela. Vale a advertência de Galtung: “a cultura da paz não é um conjunto de representações pacíficas e não violentas da realidade. O teste de validade de uma cultura da paz faz-se no modo como ela afecta o comportamento num conflito.” Nesse sentido, Galtung defende que “a paz é a condição para transformar os conflitos de modo criativo e não-violento. (...) A paz é um contexto para uma forma construtiva de abordar um conflito (...).”

Um programa de transformação

O segundo traço de identificação dos estudos sobre a paz é a sua **dimensão prospectiva e normativa**. De facto, os estudos sobre a paz

assumem-se como estrategicamente orientados para a transformação do sistema internacional em vista do estabelecimento prático dos pressupostos de paz universal e perpétua, que servem de guia aos próprios estudos. É assumidamente uma proposta de investigação-acção, *policy oriented*. Quer dizer que, para lá da investigação empírica e da investigação crítica, Galtung e os seus seguidores cultivam a **investigação construtiva para a paz**. “Os estudos sobre a paz são tão semelhantes aos estudos sobre a saúde que o triângulo ‘diagnóstico-prognóstico-terapêutica’ pode ser-lhes aplicado”. Trata-se pois de uma proposta de trabalho teórico e prático cujo objectivo é anteciper os processos de formação de uma comunidade mundial autêntica, como condição *sine qua non* da superação da crise global e da erradicação dos potenciais de conflito que se evidenciam na sociedade internacional. Um trabalho teórico prospectivo e prescritivo: a paz global da sociedade global é um valor-guia, desde logo para a própria investigação. Mas um trabalho igualmente prático: a formulação de estratégias de concretização daqueles valores-guia é uma das etapas fundamentais da investigação.

TÓPICOS PARA UM NOVO SENSO COMUM PACIFISTA

Que vectores vem a cultura da paz fazer desenvolver no processo de construção de um novo senso comum sobre a realidade internacional? Em minha opinião, são fundamentalmente três esses vectores de transformação/conversão: o primeiro é a substituição da territorialidade pelos interesses comuns; o segundo é a substituição do etnocentrismo pelo multiculturalismo; e o terceiro é a substituição das lealdades de proximidade por uma cidadania cosmopolita.

A territorialidade é a referência maior da cultura política tradicional de Vestefália.

“Le territoire c’est le pouvoir”, eis o lema de uma forma de organização social baseada na fragmentação, na rivalidade e no adversarialismo, em que a força e a violência são aceites como modos naturais de defender os interesses e o poder individuais. Contra este senso comum tradicional, a cultura da paz insinua a centralidade das preocupações comuns, a noção de interdependência e a necessidade de parcerias activas para a gestão de bens, espaços e recursos partilhados.

A clivagem entre territórios prolonga-se na clivagem e oposição de culturas. O etnocentrismo não se funda na diferença mas sim na crença na superioridade e na dominação. Contra este senso comum tradicional, a cultura da paz insinua a centralidade do multiculturalismo, a procura de equivalentes isomórficos para os valores de cada cultura nas outras culturas, a preferência por constelações em detrimento de homogeneidades artificiais.

Enfim, a lealdade, experimentada como uma forma de pertença espiritual (ou mesmo física) a uma entidade colectiva tem constituído um elemento crucial do adversarialismo territorial e cultural. Contra este senso comum tradicional, a cultura da paz insinua a centralidade de formas cosmopolitas de cidadania, feitas de identidades múltiplas e sobrepostas e cujo símbolo maior é o que Richard Falk chamou “cidadão-peregrino” (1995: 95).

A paz só pode ser alcançada pelo comportamento quotidiano. É esta a mais importante contribuição da proclamação do ano 2000 como Ano Internacional da Cultura da Paz. Com esta iniciativa, a UNESCO e as Nações Unidas tornaram claro que a paz não é apenas uma condição política ou uma aspiração ética mas uma categoria moral e até cultural. Por isso, eu gostaria de concluir citando o antigo Director-Geral da UNESCO, Federico Mayor Zaragoza: “Para transformarmos uma cultura da guerra numa cultura da paz, temos que mudar os valores, atitudes e comportamentos do passado. Em vez do cínico provérbio ‘se queres a paz, prepara a guerra’, temos que proclamar se queres a paz, prepara-te para a paz e tenta construí-la na tua vida quotidiana”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cox, R. (1981): “Social forces, states and world orders. Beyond international relations theory”, *Millenium*, 10 (2), 126-155.

Devetak, R. (1995): “Critical theory”, in S. Burchill et al. (orgs.): *Theories of international relations*. New York: St. Martin’s Press, 145-177.

Dupuy, R.J. (1986): *La communauté internationale entre le mythe et l’histoire*. Paris, Julliard.

Falk, R. (1995): *On humane governance. Toward a new global politics*, University Park – Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Falk, R. (1999): *Predatory globalization. A critique*. Cambridge, Polity Press.

Galtung, J. (1996): *Peace by peaceful means. Peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.

Groff, L. e Smoker, P. (1996): "Creating global / local cultures of peace" in *From a culture of violence to a culture of peace*. Paris, UNESCO, 103-128.

Pureza, J. M. (1998): "O lugar do direito num horizonte pós-positivista", *Política Internacional*, vol. 2, n 2 18, 79-91.

Pureza, J. M. (1999): "O príncipe e o pobre. O estudo das Relações Internacionais entre a tradição e a reinvenção", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52/53, 363-376.

Sousa Santos, B. (2000): *Crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*. Porto, Afrontamento.

O Modelo Global: Espaço de Teste da Paz e Segurança Internacionais*

Luís Filipe Lobo-Fernandes

Professor de Relações Internacionais da Universidade do Minho

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

A reflexão sobre *Segurança e estudos sobre a paz* que nos foi proposta pelo Instituto da Defesa Nacional e pela Comissão Nacional da UNESCO é uma temática necessariamente multidimensional pelo que proponho uma abordagem estruturada em três vectores de intelecção e uma conclusão algo alargada. Desejo, contudo, antes, exprimir a profunda satisfação que me perspassa ao intervir pela primeira vez – conjuntamente com alguns dos mais distintos especialistas desta área – no Instituto da Defesa Nacional, *forum* onde porventura melhor se cruzam a sociedade civil, as suas forças armadas e a universidade portuguesa. Não posso nem quero, pois, ocultar a honra que sinto ao estar hoje aqui. Cumpre-me ainda sublinhar a importância do tema ora proposto, dado estar persuadido que continua a existir um défice de reflexão sobre estas matérias em tempos marcadas por descontinuidades complexas, e talvez de forma mais evidente, um défice de reflexão na articulação dos interesses portugueses neste cenário de fronteiras magmáticas.

Um primeiro vector de reflexão – de nível sistémico – pretende ponderar algumas das transformações qualitativas no terreno das relações internacionais ocorridas após o final da **Guerra Fria**, nomeadamente a sua volatilidade, o adensamento dos factores de incerteza e os efeitos da globalização na segurança internacional.

O segundo vector tem a ver com a relativa insuficiência dos quadros teóricos tradicionais, aquilo que alguns denominam de **crise paradigmática** ou, no mínimo, de algum vazio conceptual existente. Em tese geral, tal indefinição decorre principalmente da crise do modelo teórico centrado exclusivamente no estado soberano ou se quisermos da mutação do próprio sistema vestefaliano.

Um terceiro vector concomitante remete-nos, na minha óptica, para uma reavaliação da natureza do poder nas relações internacionais. De facto, uma falácia mais ou menos recorrente na análise das dinâmicas internacionais prende-se com a confusão no modelo ou imagem de poder que lhe está associada. Não antevejo, assim, uma adequada reflexão sobre a prospectiva da paz sem uma explicitação destas dimensões analíticas.

Por último, tentarei configurar alguns efeitos daquilo que eu designo, nesta instância, de modelo global.

PAZ INCOMPLETA E GLOBALIZAÇÃO

O fim da **Guerra Fria** trouxe reconhecidamente ao campo das relações internacionais uma perda de clareza conceptual. De facto, a existência de uma ameaça militar soviética facilitou o desenvolvimento da dissuasão que era a pedra angular da política internacional. Em especial, para alguns observadores, a implosão da União Soviética teria mesmo representado o início de uma **nova** era no sistema internacional. A referência é, porém, mais uma questão de convicção do que de análise. Para os realistas, três conjuntos de observações fundamentais se impõem; num primeiro plano, as relações internacionais são muito fragmentadas e a natureza humana é demasiado volúvel para gerar qualquer modificação substancial dos dados estruturais; em segundo lugar, os realistas observam que o colapso dos impérios também envolve o **triunfo** do estado-nação; por último, o movimento da globalização, que aparta as dinâmicas geoestratégicas das dinâmicas geoeconómicas, pode ser revertido pelo lado dos nacionalismos e da etnicidade. Por outro lado, conviria lembrar que o sistema internacional atravessou uma fase de limbo estratégico de 1991 até Junho de 1997¹, altura em que a Rússia acabaria por reconhecer formalmente – através da assinatura do **Acto Fundador** – o direito dos países vizinhos em definir de forma autónoma a sua política externa, ou seja, em escolher livremente o seu quadro de alianças e, *pour cause*, reconhecer ainda que de forma relutante o alargamento da NATO. A metamorfose da segurança é outro elemento significativo da recomposição do sistema internacional pós-guerra fria. A principal mutação parece residir na relativa indiferenciação entre o carácter militar e não-militar dos conflitos, ou seja, na extrema ambiguidade das ameaças. Uma das expressões mais visíveis está no assinalável incremento dos conflitos de baixa intensidade². A conceptualização mais conseguida desta metamorfose é, quanto a nós, propiciada pela noção neorealista de

1 Trata-se fundamentalmente do reconhecimento do *statu quo* de 1991, só subscrito pela Rússia seis anos mais tarde.

2 Após 1991, estes conflitos têm sido comumente designados de conflitos infra-nacionais ou de *guerras pós-heróicas*. Na definição de Sam Sarkesian (1981) "Low-intensity conflict...refers to the range of activities and operations on the lower end of the conflict spectrum involving the use of military or a variety of semi-military forces (both combat and non-combat) on the part of the intervening power to influence and compel the adversary to accept a political military condition. Cf. Sam C. Sarkesian and William L. Scully, eds. 1981. *US Policy and Low-Intensity Conflict: Potentials for Military Struggles in the 1980s*. New York, NY: National Defense Information Center, Inc., pág.2.

security interdependence à qual eu dou o cunho mais abrangente de *segurança global* [sublinhado nosso]³.

Por outro lado, o que distingue hoje o processo de globalização de práticas similares passadas – para além da sua perceptível aceleração – é que ele não é condicionado ou travado por esferas de influência, barreiras territoriais ou jurídicas. O cruzamento do computador com o satélite apresenta-se como a sua ilustração mais pungente. Segundo James Rosenau, a globalização é *boundary-eroding*, isto é, acarreta uma erosão significativa das fronteiras. Nesta medida, a globalização é uma espécie de **intrusa** e pode constituir-se numa base para novos medos seja pelo lado dos costumes seja pelo lado da perda de identidade.

A globalização não é, contudo, como sabemos, uni-direccional e não assenta numa única dinâmica. Por exemplo, a globalização também facilita políticas integradoras contrariando as práticas proteccionistas ou as várias tentações etnocêntricas. Como? É, necessariamente, a referência – disponível no discurso cosmopolita – de uma **sociedade civil global**, estruturada na rede societal dos povos e cidadãos à escala mundial menos associados ao estado territorial. De forma considerável, materializa-se na explosão do número de entidades não-governamentais. A ideia central em torno da importância de uma sociedade civil global é a de que ela representa muito mais do que o mero crescimento das interações horizontais entre estados, antes afecta significativamente os padrões comportamentais desses mesmos estados nas relações internacionais. Não obstante, as dinâmicas da globalização precisamente por sugerirem integração à escala mundial enunciam também uma maior centralização.

Assim, nas perspectivas mais radicais da globalização, com o desaparecimento do **segundo** mundo e a pulverização do **terceiro**, o sistema internacional aparece cada vez mais marcado pela divisão entre ricos e pobres. Para estes críticos da actual direcção da globalização, o processo que toma lugar neste cenário é relativamente simples: num mundo mais aberto, a divisão do trabalho na economia global é, *a fortiori*, favorável aos ricos. Em que medida? As interações entre os novos centros e as periferias cavariam ainda mais as diferenças justamente na exacta medida em

3 O exemplo mais próximo do carácter interdependente da segurança internacional a que faço alusão, materializa-se na presença de forças de segurança portuguesas na Bósnia e no Kosovo, setenta e sete anos depois do regresso dos militares nacionais do norte da França.

que a consagração de um **único** mercado mundial não faria mais do que acelerar o processo de subdesenvolvimento das periferias; na versão mais recente consagra a dialéctica entre globalizadores e globalizados. Portanto, o argumento radical continua a sublinhar o agravamento do fosso existente constituindo um desafio à conhecida teoria da modernização assente numa premissa uni-direccional de desenvolvimento para todos.

CRISE PARADIGMÁTICA OU FIM DO ESTADO SOBERANO?

Este segundo vector de análise, conforme evidenciei atrás, tenta precisar os termos da transição internacional sustentando que não é tanto a interdependência *per se*, mas o fim das soberanias que a caracteriza⁴. O principal desafio metodológico que sustento, aponta, em todo o caso, para a necessidade de integrar o papel dos chamados *mixed actors* na explicação da mudança. Outra dimensão analítica correlacionada com esta prende-se com a análise da política externa. Ora, o quadro conceptual mais ortodoxo define a política externa como uma função do interesse nacional⁵; tal é, porém, para alguns, uma construção algo redutora – senão mesmo seriamente restritiva das novas dinâmicas externas como são, por exemplo, os actores não-estaduais, o impacto das burocracias e organizações transnacionais ou mesmo a **acção externa comum (a.e.c.)** da União Europeia⁶.

REAVALIAÇÃO DO PODER E DEMOCRACIA GLOBAL

Um terceiro vector intrinsecamente ligado ao anterior, remete-nos para a necessária reavaliação do poder nas relações internacionais. A teorização tradicional sobre o poder deriva, conforme é sobejamente conhecido, da noção de soberania. Como Stewart R. Clegg (1989) sublinha, o **poder soberano** refere-se a uma agência suprema, ou seja, um *locus* de vontade

4 Intervenção de Christoph Bertram na Conferência *The Future of War* realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

5 Não pretendemos revisitar neste artigo a controvérsia sobre o conceito de interesse nacional, mas tão-somente situar a exigência metodológica de avaliar outros actores trans-estaduais.

6 Cf. Brian White. 1999. "The European Challenge to Foreign Policy Analysis". *European Journal of International Relations*, vol.5 (1), págs.37-66.

política. Esta concepção de poder – fundada na tradição hobbesiana – procura legitimar pela soberania a ordem estabelecida. Contudo, os processos políticos contemporâneos – onde se incluem as privatizações, a liberalização dos mercados, a integração regional, ou a globalização, as dinâmicas horizontais em suma, – e que se aprofundaram de forma exponencial no período pós-guerra fria – revelam lógicas reguladoras distintas apontando para a emergência de novas formas de poder, o que Michel Foucault (1977) designou em contraposição à soberania, de poder **indirecto** ou **disciplinador**⁷. De uma forma marcante, Jon Simmons (1995) explicita que seria um erro sugerir que esta perspectiva de poder pós-soberana se concentra exclusivamente na disciplina e normalização de comportamentos, antes inclui aquilo que o próprio Foucault chamou de governamentalidade ou *governance*. Esta concepção alternativa de poder constitui, por sua vez, uma importante chave conceptual na dilucidação das práticas políticas pós-nacionais – algo labirínticas – abrindo assim caminho para uma investigação mais fecunda.

Por outro lado, o enunciado realista assume, como se sabe, um máximo controlo central do estado; as novas condições perceptíveis no sistema internacional seriam, contudo, melhor conceptualizadas em termos de controlo central difuso ou mesmo mínimo, decorrentes primordialmente do principal efeito sistémico da globalização, isto é, da desterritorialização. A globalização aparece-nos, assim, como desestruturante. Noutra vertente ainda, os processos de integração regional e os efeitos da globalização parecem apartar o estado da nação, mas podendo concomitantemente reforçar a nação, conforme escreveu Stanley Hoffmann.

* * *

Não obstante, há, quanto a nós, três problemas centrais no modelo internacional societal aberto que não parecem sugerir imediatamente uma *substituição* do estado. O primeiro, é que a globalização – mesmo nas leituras mais benignas – torna o sistema internacional mais transparente, ou seja, expõe as assimetrias pondo a nu as diferenças entre um bloco próspero (*have*) e um novo bloco decadente (*have not*), como enunciámos

7 Michel Foucault refere-se, em especial, à emergência de **novas** formas de poder que ele denominou de regimes sinápticos – opostos ao tradicional poder soberano, constituindo uma nova disciplina de normas e comportamentos. Cf. Stewart R. Clegg. 1989. *Frameworks of Power*. Newbury Park, New York, NY: Routledge.

acima. O discurso **globalista** esconde pois um facto essencial: o mundo não constitui uma totalidade, antes é muito diferente. Segundo, o enunciado global patenteia uma insuficiente legitimação democrática. De facto, não há um modelo disponível de democracia global. A democracia está historicamente ligada à experiência do estado-nação e de uma dada territorialidade; terceiro, existe um problema suplementar na avaliação do papel das ONGs definido pelos neorealistas como a **falácia dos comportamentos desinteressados**⁸, que não pode deixar de ser considerada numa apreciação metodologicamente neutra. Assim, quer a densidade de normas internacionais por um lado, quer a rede de ONGs por outro, não parece ainda suficientemente robusta para substituir a centralidade do estado nas relações internacionais. A sua principal debilidade estaria na inexistência de um centro de articulação autónomo dos estados. E, mesmo as diferentes proclamações em torno dos direitos humanos configuram-se já claramente como novos espaços abertos à manipulação dos estados, constituindo uma verdadeira **política** dos direitos humanos, naquilo que João Rosas designa de **contrabando dos imperativos éticos**⁹.

A vulnerabilidade da chamada **sociedade civil global** parece-nos pois manifesta. Um dos efeitos porventura mais preversos desta fragilidade – conforme sustentam os realistas – implica o perigo da sua própria reversão pelo lado do nacionalismo étnico e dos comportamentos xenófobos. A preponderância da globalização é, *a fortiori*, temporária.

CONCLUSÃO

Recordaria, aqui, Nicolas Oresme, um notável intelectual do séc. XIV que, sintetizando de forma premonitória as condições políticas que iriam prevalecer no emergente cenário europeu decorrente do fim do Sacro Império romano-germânico e da consagração da fragmentação territorial, definiu o novo sistema internacional como de **paz armada**.

Os argumentos de Clausewitz e Morgenthau parecem pois continuar a comandar, *malgré tout*, as especulações sobre as relações internacionais

8 Intervenção de Edward Luttwak, na Conferência *The Future of War*, realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

9 Intervenção de João Rosas na Conferência do *European Citizenship Project*, realizado no Instituto de Letras e Ciências Humanas da Universidade do Minho, Braga, Portugal (notas do autor).

contemporâneas na base dos fenómenos agora actualizados, de vazio de poder, da distribuição assimétrica dos ganhos da globalização ou simplesmente das perdas que engendra. Na versão mais cínica, o modelo global rever-se-ia na fórmula clássica da continuação da política por outros meios, a não ser que subscrevamos a tese do *governo mundial* como única solução para os problemas globais, sustentada por Jürgen Habermas nas comemorações que a Academia alemã levou a cabo por ocasião dos 350 anos dos tratados de Vestefália. O problema com a formulação neokantiana de Habermas é que parece ser, **de novo**, uma questão de convicção intelectual.

Existe, não obstante, uma versão intermédia de uma legítima aspiração humana à paz baseada numa visão essencialista – mas não temporalmente próxima do meu ponto de vista – que foi excelentemente abordada no contexto desta mesma conferência por José Manuel Pureza, e é definida através da reivindicação de um modelo de regulação dos problemas globais por instituições internacionais num quadro normativo democrático.

Invertendo de alguma forma os termos do pensamento de Maquiavel, teríamos, hodiernamente, um sistema internacional marcado por uma conflitualidade mais difusa mas não exclusivamente anárquico. Esta proposição poderia rebater algo mais satisfatoriamente, as mais que prováveis críticas neorealistas assentes na ideia de que a luta pelo poder é universal no tempo e no espaço sendo determinadas pelo impacto do factor segurança, com uma diferença significativa – na minha óptica – em relação ao pensamento de Maquiavel: por maioria de razão os estados estão hoje estruturalmente **organizados** para a paz e não para a dominação. A imagem teórica mais interessante é porventura produzida pela deslocação do jogo internacional, definida em termos de poder *strictu sensu* (a conhecida imagem do jogo de soma nula traduzida por ganhos ou perdas absolutos), para uma nova situação definida pela acentuação das lógicas de segurança (jogo de soma positiva). Tal pode representar uma importante actualização do enunciado neoralista que se traduz agora melhor em termos de ganhos relativos. O enunciado funda-se na proposição de que os estados não podem maximizar simultaneamente a sua segurança e os seus ganhos relativos. É, por outra via, a circunstância definida no clássico dilema de segurança.

Assim, as contingências da segurança interdependente combinada com a conhecida proposição liberal – ainda não refutada historicamente – de que as democracias não se guerreiam entre si, é a esperança de paz mais sólida disponível no horizonte das relações internacionais. Dada, no entanto, a aparente situação de **paz incompleta**¹⁰ ou transição inacabada em que o sistema internacional se ainda encontra, não antevejo no futuro próximo alternativa para o modelo de **paz armada** brilhantemente sintetizado por Oresme, o mesmo é dizer não encontro sucedâneo para democracias mais fortes.

BIBLIOGRAFIA

Anderson, Peter J., George Wiessala and Christopher Williams, eds. 2000. *New Europe in Transition*. London: Continuum.

Barbé, Esther, ed. 2000. *Política exterior europea*. Barcelona: Editorial Ariel.

Booth, Ken, and Steve Smith, eds. 1995. *International Relations Theory Today*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds. 1996. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Bull, Hedley. 1981. "Hobbes and the International Anarchy". *Social Research*, n.48 (4): págs. 717-738.

Clegg, Stewart R. 1989. *Frameworks of Power*. Newbury Park, California: Routledge.

Dean, David J. 1986. *The Air Force Role in Low-Intensity Conflict*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press.

Pouvoirs, n.88 (1), 1998.

Sarkesian and William L. Scully, eds. 1981. *US Policy and Low-Intensity Conflict: Potentials for Military Struggles in the 1980s*. New York, NY: National Defense Information Center, Inc.

Serre, Françoise de la, et Christian Lequesne, eds. *Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam*. Paris: Éditions Complexe.

¹⁰ Intervenção de Christoph Bertram na Conferência *The Future of War* realizada em S. Petersburgo, Rússia, Fevereiro de 1999 (notas do autor).

Simmons, Jon. 1995. *Foucault and the Political*. New York, NY: Routledge.

Sperling, James. 1999. "Two tiers or two speeds? Constructing a stable European security order" in James Sperling, ed. *Europe in Change: Two Tiers or Two Speeds? The European security order and the enlargement of the European Union and Nato*. Manchester: Manchester University Press.

Waters, Malcom. 1999. *Globalização*. Lisboa: Celta Editora.

White, Brian. 1999. "The European Challenge to Foreign Policy Analysis". *European Journal of International Relations*, n.5 (1): págs. 37-66.

As Nações Unidas e a Prevenção de Conflitos*

António Monteiro
*Embaixador de Portugal em Paris***

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

** Embaixador representante de Portugal nas Nações Unidas entre 1997 e 2000.

INTRODUÇÃO

Hoje em dia, aceita-se geralmente que a prevenção de conflitos é preferível à tentativa de lhes pôr termo, uma vez iniciadas as hostilidades. Não só poupa vidas e recursos, como constitui para a comunidade internacional uma estratégia mais adequada para resolver situações de crise do que a opção por eventuais soluções militares quando se está já em conflito aberto. A prevenção de conflitos está, por isso, a afirmar-se progressivamente como uma forma de acção privilegiada da comunidade internacional, particularmente das Nações Unidas. Procura-se evoluir de uma cultura de reacção a conflitos armados e confrontações violentas para uma estratégia de passos activos visando evitar a sua eclosão.

Mas é também verdade que a prevenção de conflitos não é uma estratégia fácil, dado ser difícil avaliar quando é que uma determinada situação poderá evoluir para um conflito armado. Na ausência de violência, há uma dificuldade real em congregar os recursos humanos e financeiros necessários para tornar efectiva uma verdadeira política de prevenção de conflitos. Os governos e as opiniões públicas em teoria estão dispostos a conceder que a prevenção é melhor do que a cura, mas antes do conflito se tomar uma realidade é muito difícil concretizar a vontade política e os meios financeiros necessários a uma estratégia preventiva.

Talvez isso justifique o facto de, na prática, os sucessos obtidos terem sido modestos. Vários conflitos demonstram os limites da capacidade da comunidade internacional. Provavelmente, a Bósnia em 1992 e o Ruanda em 1994, são os casos que melhor ilustram o tipo de tragédia que a prevenção de conflitos procura evitar.

Mais do que os Estados Membros, têm sido os Secretários-Gerais das Nações Unidas, nos últimos anos, os principais defensores da necessidade de se desenvolver uma cultura de prevenção, um apelo que só recentemente começou a obter resposta da parte dos membros das Nações Unidas, particularmente do Conselho de Segurança. Na sua intervenção no debate geral da 54^a Assembleia Geral, Kofi Annan focou adequadamente a questão da segurança humana e a necessidade de pôr em execução uma política de intervenção humanitária¹. Logo a

1 Ver "Towards a Culture of Prevention: Statements by the Secretary-General of the United Nations", "Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict", Dezembro 1999); e Edward Luttwak "A Regra de Kofi: Intervenção humanitária e neo-colonialismo" in: Política Internacional, vol. 3, n.º 21, Primavera-Verão 2000, pp. 59-67; Nuno Brito "Lidando seriamente com as Nações Unidas: Kofi Annan e a Intervenção humanitária", idem, pp. 69-82.

seguir, em Novembro de 1999, o Conselho de Segurança realizou um debate aberto sobre a questão do seu papel na prevenção dos conflitos armados². E no seu recente relatório destinado à Assembleia do Milénio, o Secretário-Geral salienta a diplomacia preventiva como a melhor maneira de enfrentar os desafios de segurança impostos pelos conflitos armados³.

O conceito global de diplomacia preventiva foi usado por Dag Hammarskjöld em 1960, o ano em que se realizou a primeira operação de paz da ONU no Congo ex-Belga. O então SG englobava também nesse conceito a intervenção das NU em situações anteriores, como a crise do Suez (1956) e a do Líbano (1955). O traço comum eram os esforços empreendidos pela ONU em relação a disputas ou guerras civis de carácter local mas com um potencial concreto para degenerarem em confrontações de amplitude imprevisível entre as duas superpotências da época.

Foi, contudo, Boutros Boutros Ghali quem alargou o conceito no seu famoso relatório “Agenda para a Paz”, publicado na sequência de uma nova era que o fim da Guerra Fria parecia abrir para as Nações Unidas. Boutros Ghali definiu então a diplomacia preventiva como: “acção destinada a evitar a eclosão das disputas entre partes, a impedir que disputas já existentes evoluam para conflitos e a limitar a expansão destes quando ocorram”. Na sua visão, “disputas” são confrontos que ainda não se tornaram violentos, ao passo que “conflitos” englobam já violência.

Conceptualmente, portanto, a diplomacia preventiva compreende três tipos de acção: o primeiro, orientado para as causas das disputas; o segundo, mais tardio, destinado a impedir que os confrontos se tornem violentos; e o último, ainda mais tardio, que procura conter a expansão ou escalada da violência.

A PREVENÇÃO DE CONFLITOS EM SITUAÇÕES DE CRISE

A prevenção de conflitos é tanto mais eficaz quanto a comunidade internacional se mostrar unida e actuar sobre a égide das Nações Unidas

2 Ver documentos do Conselho de Segurança S/PV.4072 e S/PV.4073 de 30 Novembro 1999.

3 “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century” Relatório do Secretário-Geral, Documento A/54/2000, de 27 Março 2000.

(ou de uma organização regional, ou de um país ou coligação de países, com o seu beneplácito).

Os agentes e os instrumentos da prevenção. O papel do Secretário Geral

Como é sabido, o Conselho de Segurança da ONU detém a responsabilidade principal em matéria de manutenção de paz e segurança internacionais. Mas o Secretário-Geral tem um papel específico previsto na Carta, em matéria de prevenção de conflitos, que foi expressamente reafirmado pelo próprio Conselho na declaração presidencial de 30 de Novembro de 1999 sobre “o papel do Conselho de Segurança na prevenção de conflitos armados.” A avaliação pelo Secretário-Geral de uma ameaça potencial à segurança e paz internacional – e as recomendações que ele possa fazer ao Conselho de Segurança no que respeita a acções preventivas apropriadas – constituem um elemento essencial da tomada de decisão por aquele órgão.

Aviso precoce (“early warning”)

O Secretário-Geral deve, em primeiro lugar, contar com um sistema efectivo de informações precisas sobre a evolução potencial das situações de crise que o habilite a propor uma resposta apropriada e proporcional ao grau de ameaça. Quanto mais cedo for o aviso, mais eficaz pode ser a resposta da ONU, visto poder então ainda dispor de um leque generalizado de medidas a adoptar.

Para além dos recursos próprios do Secretariado, as informações poderão provir de quaisquer fontes credíveis (e disponíveis), incluindo de organizações não governamentais – frequentemente o elemento internacional mais bem informado no terreno. Mas os Estados Membros das Nações Unidas têm uma responsabilidade particular em apoiar a ONU no seu sistema de aviso precoce (*early warning*). Devem partilhar activa e rapidamente a *intelligence* relevante ao seu alcance e ajudar à elaboração de respostas apropriadas ao evoluir das situações.

Acima de tudo, é muito importante a capacidade de interpretar a informação disponível correctamente.

Outros instrumentos da Diplomacia Preventiva

Expandir e aumentar a flexibilidade dos meios tradicionais da diplomacia pode ser uma estratégia útil para a mediação de uma crise que se está a agravar. O recurso a enviados especiais, à chamada *shuttle diplomacy*, a missões de avaliação factual – *fact-finding missions*, ou de bons ofícios e a promoção de medidas de construção de confiança podem constituir os canais necessários para ajudar a reduzir as tensões e a evitar a intensificação da violência. Há toda uma gama de diplomacia paralela, “silenciosa” ou não, que pode ser activada para atenuar confrontos, sem prejuízo de, em simultâneo, se manterem os canais da diplomacia tradicional, multilateral ou bilateral.

Como já referi, o Secretariado e, em particular, o Secretário-Geral representam um interlocutor privilegiado para as partes em disputa. Está na competência do SG despachar enviados especiais para avaliarem situações de crise, decidir *fact-finding missions* ou promover a mediação de conflitos.

As intervenções do Enviado Especial do Secretário-Geral para o Afeganistão, em Setembro e Outubro de 1998, evitaram a escalada de confrontações entre o Irão e o Afeganistão. Foi uma missão vital que não atraiu muita publicidade. Os custos foram mínimos, o seu êxito evitou o que potencialmente podia ter sido mais uma perda de vidas inútil e de consequências graves para uma região já de si tão conturbada⁴.

Para que a diplomacia preventiva funcione, as linhas de comunicação entre as partes em disputa devem ser mantidas abertas. A inclinação para isolar uma das partes de um conflito deve ser evitada, tanto quanto possível, numa altura em que o potencial de conflito é alto. Mas, no caso da diplomacia preventiva não ser suficiente, pode também ser fundamental encarar o uso de medidas mais firmes.

“Quiet Diplomacy”

A sua natureza confidencial e *low profile* faz com que não caia no domínio público, pelo menos até à (eventual) conclusão positiva.

⁴ “Facing the Humanitarian Challenge: Towards a Culture of Prevention” Introdução do relatório anual do Secretário-Geral sobre o Trabalho da Organização, 1999.

Ruth Wedgewood⁵ identificou os seguintes elementos para uma negociação bem sucedida a cargo de uma missão de diplomacia “silenciosa”:

1. perceber quando as partes em confronto estão abertas a um envolvimento externo;
2. manter a confidencialidade das negociações;
3. usar judiciosamente incentivos para alimentar as negociações durante impasses;
4. criar prazos limite para a obtenção de acordos;
5. trabalhar primeiro os assuntos mais fáceis e, com o ímpeto criado pelos acordos alcançados, abordar então as negociações mais difíceis;
6. compreender as questões de honra e simbolismo que as partes na negociação possam ter em jogo;
7. manter a confiança de todas as partes envolvidas na negociação, através de diálogo aberto e honesto.

A diplomacia oficial pode também ser apoiada ou complementada por esforços de entidades não governamentais – a chamada *Track Two Diplomacy*. Oferecendo canais de comunicação privilegiados – e mesmo mediando acordos políticos – as ONG’s podem revelar-se determinantes na busca de soluções. É o caso do processo de paz do Médio Oriente, através do papel desempenhado por uma instituição de pesquisa norueguesa na formação de uma base de trabalho para os Acordos de Oslo. Um papel semelhante foi desempenhado pela Comunidade de Santo Egídio de Roma no processo de paz de Moçambique.

Operações Preventivas

O estabelecimento e envio de uma missão de paz preventiva das Nações Unidas – *Preventive deployment* – também pode ser um instrumento muito útil para a comunidade internacional. Apenas uma tal missão foi criada até à data – o caso da UNPREDEP na Antiga Republica Jugosláva da Macedonia – que foi justificadamente considerada um sucesso.

⁵ Professora de Direito Internacional na Universidade de Yale e Vice-Presidente do “Council for Foreign Relations” em New York.

Desarmamento Preventivo e Zonas Desmilitarizadas

Kofi Annan afirma, e bem, que a proliferação de armas ligeiras não pode ser considerada unicamente uma questão de segurança, mas também de direitos humanos e de desenvolvimento. O número exorbitante de armas ligeiras em circulação – algumas avaliações colocam o número à volta de 500 milhões – alimenta e exacerba situações de conflito armado. O Conselho de Segurança tem vindo a afirmar que o progresso na prevenção e no combate à acumulação excessiva e ao tráfico ilícito de armas ligeiras tem uma importância crítica na prevenção de conflitos armados. Tarefas essenciais de desarmamento, desmobilização e reintegração social de antigos combatentes, fazem, cada vez mais, parte das operações que asseguram a execução de acordos de paz, porque desempenham um papel importante na prevenção de um eventual ressurgimento do conflito. Através da remoção de armas das mãos das partes em conflito e da promoção de um futuro económico para os antigos combatentes, as Nações Unidas tentam, efectivamente, interromper o ciclo de violência que, de outro modo, se prolonga indefinidamente.

Outros modelos preventivos, como o estabelecimento de zonas desmilitarizadas, estão a encontrar aceitação como modalidades para a redução de tensões, facilitando a prevenção ou a resolução de conflitos.

Modalidades Económicas

A Carta das Nações Unidas encara a possibilidade da adopção de medidas económicas como um instrumento efectivo de pressão sobre as partes em confronto. É neste contexto que o Conselho de Segurança tem vindo a utilizar com frequência vários tipos de sanções, incluindo os embargos de armas, a imposição de restrições comerciais, financeiras e de viagem, a interrupção de comunicações e o isolamento diplomático.

Mas o sucesso desigual da aplicação dos regimes de sanções tem chamado uma atenção crescente para os efeitos indiscriminados e, por vezes, negativos das sanções. Por isso a tipologia das sanções tem vindo a sofrer uma evolução progressiva, com as sanções económicas tradicionais de âmbito global a darem lugar a sanções mais específicas e de alvo preciso (*targeted sanctions* ou sanções “inteligentes”).

Medidas de Força

Mas se o propósito da prevenção é evitar a violência, não se terá de recorrer, por vezes, a medidas de força para impedir a escalada das hostilidades e a perda de vidas?

A ameaça ou mesmo o uso de força deve ser feito de acordo com a Carta das Nações Unidas e, se possível, em nome de um consenso da comunidade internacional.

O actual Secretário-Geral lançou o ano passado, como acima referi, a discussão em torno do conceito de intervenção humanitária, que considera necessária para responder a violações graves de direitos humanos e das leis humanitárias. Segundo Kofi Annan, “o desafio chave para o Conselho de Segurança e para as Nações Unidas... [é o de] forjar a unidade em torno do princípio de que violações grosseiras e sistemáticas dos direitos humanos, seja onde for, não podem ser aceites”⁶. No seu relatório à Assembleia do Milénio, o Secretário-Geral reafirma que “a intervenção armada deve ser sempre utilizada como último recurso, mas face a homicídios em massa (genocídios), essa opção não pode ser afastada”⁷.

Manutenção da Paz

As operações de paz sob mandato dos capítulos 6 ou 7 da Carta das Nações Unidas (ou, numa formulação chinesa cautelosa, do capítulo “6 e meio”), cobrem uma ampla lista de tarefas que vão das funções clássicas de separação de forças armadas, à supervisão das linhas de cessar-fogo e ao exercício de administrações territoriais. Reflectem assim a importância que lhes é atribuída como instrumento para resolver conflitos, restaurar a paz e a segurança e criar condições para a reconciliação e reconstrução nacionais.

O número crescente de situações de conflito que as Nações Unidas são chamadas a resolver, impõe a necessidade da reavaliação do modo como as operações de paz são mandatadas pelo Conselho de Segurança e dirigidas pelo Secretariado da ONU, especificamente pelo Departamento das Operações de Paz.

⁶ Intervenção na 54ª AGNU, Nova Iorque, 20 Setembro 1999.

⁷ “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century” Relatório do Secretário-Geral, Documentação ONU A/54/2000 de 27 Março 2000, parágrafo 219.

Em Março de 2000, o Secretário-Geral estabeleceu um painel para rever a gestão das operações de paz, cujo relatório deverá estar pronto em meados de Agosto próximo. O relatório constituirá uma oportunidade única para as Nações Unidas reconsiderarem a maneira como as operações de paz são conduzidas.

A PREVENÇÃO A LONGO PRAZO

As estratégias de prevenção devem ter em conta a razão de ser dos conflitos e não apenas os seus sintomas violentos: “todas as medidas tomadas para a redução da pobreza e o estabelecimento do crescimento económico geral são passos na direcção da prevenção de conflitos”, afirma Kofi Annan⁸.

A promoção de direitos humanos e a protecção das minorias são igualmente cruciais para a prevenção de conflitos.

Em crises intra-estatais, os processos de reconciliação nacional pressupõem muitas vezes a certificação de que será feita justiça. O Conselho de Segurança tem reconhecido que os tribunais criminais internacionais representam um instrumento importante para combater a impunidade, podendo também contribuir para a prevenção de conflitos na medida em que funcionam como dissuasores da prática de crimes contra a humanidade. Neste contexto, a criação do Tribunal Internacional Criminal é considerada, a justo título, um empreendimento histórico.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O maior vigor que está a ser dedicado aos vários aspectos da prevenção de conflitos pode não bastar. Tem que ser reforçada a busca de um consenso irrefutável à volta da noção de que a prevenção deve ser uma estratégia essencial dos esforços das Nações Unidas, em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais.

Devem ser disponibilizados recursos para estabelecer uma capacidade efectiva das Nações Unidas nesta área. É óbvio que será sempre preferível actuar antes que um conflito comece. Mas uma tal intervenção só poderá

⁸ Ibid., parágrafo 202.

ser efectiva se as estruturas necessárias de actuação já estiverem em marcha quando a situação no terreno começar a resvalar. E uma das dificuldades em conseguir mais do que apoios verbais à prevenção de conflitos é precisamente o facto de os seus maiores sucessos serem quando nada acontece – isto é quando se evita a violência e o assunto desaparece da atenção dos “media”.

Abordei já as ligações de interdependência entre a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos. Trata-se, hoje em dia, de um facto incontestável e as estratégias de prevenção de conflitos, tanto em situações de crise eminente como a longo prazo, têm de o ter em conta. O recente encontro dos Ministros dos Negócios Estrangeiros do G8, em Miyazaki (Japão) reconheceu isso mesmo nas suas conclusões, em que a prevenção de conflitos é a primeira das *global issues* abordadas: “We emphasize the importance of pursuing a ‘Comprehensive Approach’, drawing from the range of political, security, economic, financial, environmental, social and development policies, in an integrated manner, from the pre-conflict phase to prevent conflicts from breaking out, to the post-conflict phase to ensure that conflicts do not recur”.

Na mesma reunião, os Ministros adoptaram o documento intitulado “Iniciativas dos G8 em Miyazaki para a prevenção de conflitos”, que concretiza a determinação assumida nas reuniões anteriores a nível de Chefes de Estado e de Governo (Colónia, Junho de 1999) e de MEN’s (Berlim, Dezembro do mesmo ano) de pôr em prática medidas efectivas neste domínio.

Dentro de dias o Conselho de Segurança voltará a debater o seu papel na prevenção de conflitos armados. No final da sessão aberta, o Presidente proferirá uma importante Declaração⁹ que destaca a importância dos seguintes elementos:

- 1) criação de uma cultura de prevenção, estreitamente ligada à promoção de uma cultura de paz;
- 2) disponibilidade para o envio de missões do próprio Conselho de Segurança, embora limitada pela necessidade de consentimento prévio dos países alvo de investigação¹⁰;

⁹ Documento Conselho de Segurança S/PRST/2000/25, de 20 de Julho de 2000.

¹⁰ A importância desta medida pode medir-se pelo caso de Timor-Leste. Portugal advogou intensamente o envio de uma missão do CS ao Território para acompanhar o acto eleitoral e o período subsequente, devido aos indícios concretos da possibilidade de eclosão de violência face aos resultados eleitorais. O conselho nem sequer discutiu essa possibilidade, apesar de apoiada pelo

- 3) reafirmação da importância da resolução pacífica de conflitos (capítulo VII da carta), conjugada com a obrigação de todos os Estados membros aceitarem e cumprirem as decisões do CS;
- 4) importância de uma resposta internacional coordenada relativamente às causas profundas (*root causes*) dos conflitos armados;
- 5) essencialidade do papel do Secretário-Geral, já previsto no artigo 99 da Carta;
- 6) importância do papel das Organizações e arranjos regionais, de acordo com o capítulo VIII da Carta;
- 7) concretização da cooperação entre todos os órgãos do sistema das Nações Unidas no desenvolvimento de estratégias pós-conflito de construção da paz (*post conflict peace-building*) e de assistência internacional;
- 8) disponibilidade do envio de missões de paz preventivas (embora, tal como no caso das missões do CS, sujeitas ao consentimento do país alvo);
- 9) importância dos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combates, incluindo soldados crianças;
- 10) valorização do papel específico das mulheres;
- 11) conjugação de esforços na luta contra a exploração ilegal e o comércio de recursos naturais, particularmente diamantes¹¹;
- 12) importância das medidas de desarmamento e de não proliferação de armas de destruição maciça;
- 13) aplauso e incentivo a iniciativas de desarmamento preventivo e à luta contra o tráfico ilícito de armas ligeiras;
- 14) provimento de recursos financeiros adequados e estáveis, incluindo um apelo a contribuições para o *Trust Fund for Preventive Action* das Nações Unidas;

Secretariado, dada a oposição de Jacarta e dos seus apoiantes dentro do CS. Veio a decidir nesse sentido, cedendo à insistente pressão portuguesa com o apoio do Secretário-Geral, mas já depois de consumada a devastação do Território. Perdeu-se em consequência uma oportunidade única de actuação preventiva. Mesmo assim, a missão foi determinante para a decisão da entrada da força multinacional, sendo hoje apresentada como um exemplo de sucesso da actuação do CS.

- 11 O ênfase na questão dos diamantes tem a ver com actualidade dos casos de Angola e da Serra Leoa. Foi, aliás, a primeira questão e a actuação do Presidente do Comité de Sanções (contra a UNITA), Embaixador canadiano Robert Fowler, que colocou o assunto na ordem do dia do Conselho.

- 15) importância crescente do envolvimento da polícia civil nas operações de paz;
- 16) revisão periódica do tema, com pedido ao Secretário Geral para que apresente um relatório ao Conselho, em Maio de 2001;
- 17) reforma e reforço das Nações Unidas, com vista a torná-las mais eficientes;
- 18) possibilidade da convocação de um encontro de Ministros dos Negócios Estrangeiros durante a Assembleia do Milénio (55ª Assembleia Geral, que decorreu de Setembro de 2000 a Setembro de 2001).

Constata-se, assim, um esforço sério e concreto da comunidade internacional para dar vida a estratégias concretas de prevenção de conflitos. Finalmente, a “alta prioridade” tantas vezes proclamada neste campo parece estar a gerar iniciativas práticas, coerentes e sustentadas. Ver-se-ão os resultados e esses dependem da vontade política real daqueles que detêm o poder efectivo de influenciar o curso dos acontecimentos.

Uma nota final sobre um ângulo deste assunto que ainda não referi: o recurso a incentivos nas estratégias de prevenção. Como afirma David Cortwright¹² “os incentivos são meios poderosos de influência de comportamentos políticos”. Não podem ser tomados isoladamente, mas são parte de um leque mais alargado de instrumentos políticos. Constituem, fundamentalmente, o lado positivo de intervenções que, frequentemente, não podem deixar de ter um carácter ameaçador. E traduzem uma ideia expressa por Elie Wiesel que o Representante Permanente do Brasil junto das Nações Unidas, Embaixador Gelson da Fonseca, citou o ano passado, precisamente num debate do Conselho de Segurança sobre esta matéria: a de que “o outro não é meu inimigo...”.

12 David Cartwright, “The Price of Peace”, 1997, estudos efectuados sob a égide da “Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict”.

Évolutions récentes des activités de maintien de la paix des Nations Unies*

Bernard Miyet

Vice-Secrétaire Général da ONU para as Operações de Paz

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

Le maintien de la paix a connu une évolution considérable au cours des dix dernières années. Ceci est principalement dû à la nouvelle donne géopolitique qui a suivi la fin de la guerre froide, qu'il s'agisse:

- de la fin de la paralysie qu'elle avait créée au Conseil de sécurité;
- de la perte du pouvoir d'influence des deux blocs pour contrôler et limiter les conflits;
- du changement de la nature des conflits qui mêlent problèmes internes et querelles internationales, acteurs étatiques et non-étatiques;
- de la volonté, nouvelle, de la communauté internationale de réagir face aux situations de crise.

Ainsi, pendant les années 90, les opérations de maintien de la paix ont été plus nombreuses que pendant les 40 années qui avaient précédé. Par ailleurs, de nouvelles approches ont été mises au point pour consolider la paix après les conflits et une place plus grande a été accordée à la prévention.

Il y a seulement trois ans, d'aucuns débattaient activement, notamment dans les capitales européennes, sur les aspects doctrinaux du maintien de la paix et du rôle de l'ONU dans ce contexte: références aux Chapitres VI et VII de la Charte, distinctions entre maintien et imposition de la paix, rôle des organisations régionales ou sous-régionales. Nombreux sont ceux qui s'interrogeaient alors, dans le cadre de conférences ou séminaires, sur la capacité du système onusien à apporter une contribution utile ou déterminante au règlement des conflits et sur l'opportunité de lui confier de nouveaux mandats pour des opérations de maintien de la paix. D'autres avaient même définitivement conclu qu'après les échecs en Somalie, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine, l'Organisation internationale n'était plus à même de se lancer dans de telles aventures. Depuis un an, plus personne ne se pose ces questions et l'ONU est à nouveau propulsée sur le devant de la scène. Au cours de ces derniers mois, deux nouvelles opérations majeures ont vu le jour, au Kosovo et au Timor oriental. L'ampleur, la complexité et la nature de ces missions sont sans précédents. Parallèlement, de nouveaux mandats ont été confiés à l'Organisation en Sierra Leone et en République démocratique du Congo pour tenter de répondre à des défis considérables, dans des situations où les chances de succès sont loin d'être assurées. Des responsabilités nous incombent également au Sud Liban avec le retrait israélien, et la perspec-

tiva s'ouvre de la création d'une nouvelle mission à la frontière entre l'Ethiopie et l'Erythrée.

LE DÉBAT SUR L'INTERVENTION HUMANITAIRE

Il y a un peu plus d'un an, le conflit du Kosovo a porté sur la place publique le débat relatif au droit d'intervention humanitaire, celui de savoir comment concilier le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats avec la défense des droits de l'homme. Eu égard à l'extrême difficulté, ou à l'impossibilité, pour le Conseil de sécurité de dégager un consensus sur le recours à la force pour mettre fin à des violations massives des droits de l'homme, les Quinze Membres du Conseil de Sécurité se sont interdits pendant des mois d'évoquer ce problème à New York, la légitimité d'une intervention dans un pays souverain suscitait de profonds désaccords entre ses membres, reflétant par là-même l'absence de consensus de la communauté internationale. Les tenants de l'interprétation traditionnelle du droit international continuent de soutenir l'inviolabilité de la souveraineté des États sauf autorisation de l'usage de la force par le Conseil de sécurité; alors que les "novateurs" tendent à faire valoir l'obligation morale de réagir de façon coercitive face à des violations massives des droits de l'homme.

Au-delà des aspects moraux de cette question complexe et controversée, il n'en reste pas moins que toute mesure de coercition à l'égard d'un Etat, en dehors naturellement de la légitime défense qui est aujourd'hui prise sans l'autorisation du Conseil de sécurité, paraît sinon totalement contraire du moins portant sérieusement atteinte à une disposition fondamentale de la Charte des Nations Unies. Pour l'heure, seul ce dernier texte offre une base juridique universellement acceptée pour le recours à la force. La Charte a en effet "conféré au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale" (article 24). Dans le cas du Kosovo, le déclenchement des bombardements a suscité un grand trouble du fait de l'absence d'autorisation explicite préalable du Conseil de Sécurité. Le rejet du projet de résolution russe condamnant cette action a pu *a posteriori* "légitimer" sinon légaliser, cette action, mais doutes et inquiétudes subsistent. Même pour certains tenants de cette opération, il ne peut s'agir là d'un précédent. Au grand soulagement de

tous, ceci a été suivi d'un règlement politique agréé par le Conseil de sécurité qui est alors apparu comme l'instrument le plus adéquat. Par sa résolution 1244, il a créé la Mission intérimaire d'administration des Nations Unies au Kosovo. La MINUK associe, sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies, des organisations régionales, notamment l'Union européenne et l'OSCE, et collabore avec l'OTAN.

LE DÉBAT SUR LE RÔLE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES

La Charte des Nations Unies prévoit que des accords et organismes régionaux tels l'OSCE, l'Union européenne, l'OTAN, la Communauté des Etats indépendants, la CEDEAO et l'ECOMOG ou l'Organisation de l'Unité Africaine se prêtent à une action de caractère régional pour régler des affaires touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces organisations régionales ont d'ailleurs joué un rôle majeur au milieu des années 90 que ce soit en Géorgie ou au Libéria ou encore en ex-Yougoslavie. Lorsqu'un quelconque "arrangement international" (ce qui inclut des groupes d'Etats, comme on l'a vu au Timor oriental avec l'Interfet) ou organisation régionale envisage, hors le cas de légitime défense reconnu à tous par la Charte, de recourir à des actions coercitives, celles-ci doivent être autorisées par le Conseil de sécurité.

On a vu récemment le fléau de la balance pencher à nouveau vers les Nations Unies car "la solution régionale" a montré ses limites politiques et opérationnelles. Au Kosovo comme en Bosnie, par exemple, l'OTAN n'a pas souhaité prendre en charge les activités autres que militaires dans le cadre de l'opération de maintien de la paix. Au Timor oriental, l'Australie ne s'est engagée qu'après avoir eu l'assurance que les Nations Unies reprendraient le relais. En Sierra Leone, l'ECOMOG a déclaré forfait laissant aux Nations Unies la charge, dans l'improvisation et la précipitation, de reprendre le flambeau. En RDC comme en Ethiopie-Eritrée, l'OAU n'a ni voulu, ni pu assurer une telle tâche. De façon plus générale, il est clair que certaines régions sont dépourvues de la capacité d'agir tandis que dans d'autres des facteurs historiques ou politiques rendent le déploiement problématique et constituent une source potentielle de tensions supplémentaires.

LE DÉBAT SUR LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPORTANCE DE LA PRÉVENTION

Lorsque des violations massives des droits de l'homme ont été commises au Rwanda, le manque de volonté politique de certains États Membres, leur refus d'accepter les coûts humains et financiers d'une telle intervention, et peut-être les doutes quant à l'efficacité du recours à la force ont abouti à l'inaction du Conseil, plus que tout éventuel désir de respecter la souveraineté nationale. Et cette frilosité existe toujours aujourd'hui, comme l'ont prouvé la prudence et la lenteur de la réaction du Conseil de Sécurité face à la situation en République démocratique du Congo.

Le fait que la communauté internationale ne réagit pas toujours de la même manière face aux situations d'urgence ajoute au caractère redoutable du défi humanitaire. Le problème tient, dans une certaine mesure, à ce que les responsables politiques sont parfois pressés de prendre des décisions par les médias et l'opinion publique, alors même que les règles et le fonctionnement du système politique international peuvent constituer un obstacle. C'est notamment le cas lorsque certains membres permanents du Conseil de sécurité usent (ou font peser la menace d'user) de leur droit de veto en fonction de seules considérations de politique intérieure. Si cette dernière pratique devenait systématique, seule une conjonction de battage médiatique, de reconnaissance de l'importance politico-diplomatique de la crise, et de partage d'intérêts géo-stratégiques par les cinq permanents serait de nature à permettre le lancement de la moindre opération. Ce qui serait injuste et dramatique.

Les tragédies de Srebrenica et du Rwanda, récemment analysées dans deux rapports rendus publics, et précédemment les revers de Somalie et de Bosnie-Herzégovine, ont démontré l'incapacité de l'ONU et de ses États membres à faire face à l'obligation universellement reconnue de mettre fin à un génocide ou à des violations massives et systématiques des droits de l'homme ayant de graves conséquences humanitaires. Ces échecs, mais aussi la norme internationale qui tend à se développer en faveur d'interventions visant à protéger les civils, ont également conduit le Secrétaire général des Nations Unies à constater qu'il fallait "faire son possible pour relever les normes internationales de comportement international et de responsabilité".

Faire une place plus large à la **prévention** devrait en effet permettre de réduire le nombre des conflits. Mais paradoxalement, les actions de

prévention sont limitées par la difficulté de mesurer leurs effets. La Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine (FORDEPRENU), qui d'ailleurs est le seul exemple de force déployée à titre préventif, a été autorisée en mars 1995, alors qu'il n'y avait pas de conflit en Macédoine. Elle consistait essentiellement en une force d'observation sur les zones frontalières et la présence d'observateurs dans les villages albanophones. Il y a été mis fin arbitrairement par un veto chinois au Conseil de sécurité en février 1999, sans qu'il soit possible de savoir si cette force a réellement ou non permis d'éviter l'extension de la crise yougoslave et du conflit au Kosovo. Le déploiement des troupes de l'OTAN a en effet permis de remplir immédiatement le vide créé par ce départ impromptu. Il aurait sans doute également été judicieux de déployer des troupes en Albanie dès le début des tensions en 1998 afin de tenter d'enrayer la crise émergente du Kosovo. Mais malgré les conseils prodigués par le Département des opérations de maintien de la paix à nombre d'interlocuteurs occidentaux, les membres de l'Alliance Atlantique n'ont pas fait preuve d'une vision anticipatrice ou du courage nécessaire à l'époque.

Parallèlement à ces stratégies de prévention, le même type d'approche globale doit s'appliquer aux politiques de consolidation de la paix après les conflits, dans la mesure où cela contribue à mettre fin à la spirale de la violence.

En dernière analyse, l'affirmation de la volonté politique d'intervenir afin de prévenir des violations flagrantes des droits de l'homme constitue le moyen le plus décisif pour prévenir les crises. La démonstration d'une telle volonté d'agir, lorsque les circonstances l'exigent, devrait permettre de rétablir l'autorité du Conseil de sécurité, si la crainte de la réaction internationale dissuade les dirigeants despotiques d'utiliser de telles méthodes.

LES CONDITIONS ET LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Je souhaiterais maintenant évoquer les conditions et les améliorations nécessaires pour que les Nations Unies puissent mener à bien leur rôle premier de maintien de la paix et de la sécurité lorsque le recours à la force s'avère indispensable.

J'ai parlé de la **volonté politique**, élément décisif de toute opération de maintien de la paix qui ne doit pas faillir avec le temps et au fil des

évolutions de la situation sur le terrain. Une fois le principe d'une intervention agréé, la définition de l'opération et la clarté de son mandat constituent une des clefs de sa réussite, que l'opération soit entreprise par les Nations Unies, ou confiée à une organisation régionale ou un "arrangement internacional". Il est ainsi nécessaire que soit définie, dans une situation donnée, la nature de l'opération (maintien de la paix ou imposition de la paix), que soient allouées les ressources adéquates en hommes (militaires, police et personnels civils), que la mission bénéficie des moyens matériels et financiers nécessaires à la réalisation du mandat donné. Il est aussi indispensable que l'opération soit dotée de moyens de dissuasion crédible, même lorsqu'il s'agit de maintien de la paix. Il peut paraître simpliste de rappeler ces principes, ils n'en correspondent pas moins à des difficultés que nous avons rencontrées dans le passé et que nous rencontrons parfois encore aujourd'hui, comme l'absence de cadre politico-institutionnel clairement défini au Kosovo.

Le Conseil de sécurité doit prendre en compte tous ces principes pour pouvoir exercer pleinement sa responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale. L'ensemble des Etats membres a également sa part de responsabilité en matière de maintien de la paix, qu'il s'agisse de l'organisation de forces multinationales, de la mise en place d'opérations par des organisations régionales ou sous-régionales comme par le Secrétariat des Nations Unies.

Il est fréquent de devoir **lancer une opération à très brefs délais**. La crédibilité et surtout l'efficacité d'une nouvelle opération sont fonction de cette rapidité. Il faut s'efforcer de réduire au maximum le délai entre le moment où la décision est prise de déclencher une opération et celui où les troupes sont effectivement présentes sur le terrain. L'expérience a montré qu'un retard permet à ceux qui sont opposés au processus de paix ou aux termes d'un règlement de saisir l'initiative et que c'est généralement pendant ce laps de temps que se commettent les plus grandes atrocités. Lorsqu'un conflit vient d'éclater, la meilleure réponse pour préserver les droits de l'homme est souvent la capacité de réagir rapidement. Le même, on peut s'interroger sur la pertinence de déployer une opération au bout de trois mois car le risque "d'arriver après la bataille" est grand. Des initiatives particulières ont donc été prises pour tenter de réduire ces délais:

- Les **arrangements relatifs aux forces et moyens en attente**. A ce jour, 88 Etats font partie de ce système qui doit permettre, par la transmission

de renseignements détaillés au Secrétariat des Nations Unies, de se faire une idée précise des forces et autres moyens qu'un Etat membre sera en mesure de fournir au cas où il accepterait de participer à une opération de maintien de la paix. Mais la disponibilité des forces désignées à cet effet est souvent imprévisible et très rares sont celles capables d'une intervention rapide.

- A l'initiative d'un petit groupe d'Etats membres qui participent au dispositif des forces et moyens en attente dont je viens de parler, **une Brigade multinationale d'intervention rapide** s'est créée pour faire face à la nécessité d'un déploiement rapide, elle vise un délai de 15 à 30 jours pour une intervention d'une durée maximale de six mois, le temps, pour les Nations Unies par exemple, de mettre en oeuvre une opération. Les 4000 hommes qui constituent cette brigade demeurent dans leurs pays d'origine mais participent à des entraînements communs.
- Enfin, la mise en place d'un **système de déploiement rapide** est actuellement à l'étude.

Ce système consisterait à faire appel aux compétences du Secrétariat des Nations Unies et des organisations et programmes des Nations Unies, ainsi qu'à celles des Etats membres et des organisations non-gouvernementales pour identifier des experts possédant tout l'échantillonnage des compétences qui peuvent être nécessaire au déploiement d'une mission. La mise à disposition de ces individus présélectionnés, pour être immédiate dès lors qu'une opération serait décidée, ferait l'objet d'arrangements préalables qui seraient passés par le Secrétariat des Nations Unies avec les Etats membres et les organismes dont ils relèvent.

Il est également fait appel à la responsabilité des Etats **membres pour limiter le décalage entre les offres des pays contributeurs de troupes prêts** à participer à telle ou telle **opération et les besoins qui s'expriment**. Car si les arrangements relatifs aux forces et moyens en attente offrent sur le papier de grandes possibilités, il est parfois difficile, le moment du montage d'une opération venu d'en disposer. Ceci est particulièrement vrai en Afrique ou les Etats occidentaux rechignent à envoyer des troupes. La **faible interopérabilité entre les contingents et le bas niveau d'équipement** de certains d'entre eux soulèvent aussi des difficultés et, dans ces cas, la volonté des Etats n'est pas en cause. S'agissant des équipements, il est fait appel dans la mesure du possible à des solutions de coopération entre Etats qui ne sont pas toujours satisfaisantes dans la

mesure où elles reviennent souvent à faire utiliser par un contingent du matériel dont il ne maîtrise pas le maniement.

Ce problème d'équipement, comme celui posé par **les retards des remboursements aux pays qui fournissent des contingents**, du fait de la situation financière des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, affecte ces pays et particulièrement ceux qui participent aux opérations en Afrique. Le montant total des contributions non acquittées, au seul titre des opérations de maintien de la paix, s'élevait à près de 10 milliards de francs en Décembre 1999. Nous savons que, faute d'être remboursés, certains pays pourraient ne plus être en mesure de participer au même degré et que le public pourrait se lasser, jusqu'à créer, dans certains pays, des remous politiques. Il est d'autant plus urgent que les Etats s'acquittent de leur quote-part, urgent de trouver une solution, tant pour l'équilibre politique et financier de ces Etats que pour l'avenir des opérations de maintien de la paix.

La **dotation des missions en moyens civils** rencontre également des difficultés. A l'instar du Kosovo où un peu plus des deux tiers seulement des policiers civils requis avaient pu être déployés le 15 Juin, il est de plus en plus aléatoire, étant donné le grand nombre de policiers civils actuellement nécessaire pour l'ensemble des missions en cours, de rassembler les effectifs voulus. Car nous atteignons la limite de la capacité des Etats, généralement dotés du nombre de policiers qu'ils estiment correspondre à leurs besoins internes de sécurité. Dans un autre domaine, même si nous nous efforçons de mettre en place des fichiers de personnes disposant de compétences techniques ou d'expertise – non disponibles au sein du système des Nations Unies – nécessaires pour de nouvelles missions "multidimensionnelles", ces fichiers sont longs à constituer et rapidement obsolètes. Or le manque d'experts civils est extrêmement préjudiciable à ces missions d'un nouveau type, dont l'un des enjeux (comme à Timor ou au Kosovo) est d'aider les parties à renforcer les institutions existantes ou à en créer de nouvelles, à favoriser le développement économique car il est important que les populations locales ressentent rapidement les améliorations de leur niveau de vie indispensables à leur adhésion aux institutions démocratiques que l'on essaye de mettre en place.

LE PANEL BRAHIMI

Afin de faire le point de la situation et de déterminer plus précisément comment nous pouvons espérer progresser dans le domaine des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général a constitué un groupe de haut niveau chargé d'examiner tous les aspects de ces opérations, depuis la doctrine jusqu'à la logistique. Ces personnalités internationales, dirigées par l'ancien Ministre des affaires étrangères algérien, M. Lakhdar Brahimi, qui a une grande expérience des Nations Unies tant au siège que "sur le terrain", réalisent une étude visant à établir des recommandations claires sur la façon d'agir de manière plus efficace à l'avenir dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce groupe de réflexion a été constitué pour donner suite aux recommandations faites dans les rapports sur le Rwanda et Srebrenica, tout en tenant compte de l'expérience accumulée depuis des décennies en matière de maintien de la paix.

Cette étude devrait s'efforcer de clarifier ce que les Nations Unies sont en mesure de faire, d'évaluer la nature des forces nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, de définir les conditions à rassembler avant de déployer des missions (maintien de la paix, consolidation de la paix), de déterminer la politique à mettre en oeuvre lorsque les circonstances changent ou quand on passe d'un type de mission à un autre, de juger de l'action à engager en cas de rupture de la paix.

Dans la mesure où les opérations de maintien de la paix peuvent être mises en oeuvre par des "arrangements internationaux", il serait également opportun de s'interroger sur ces dernières. Et en cas de coopération entre l'ONU et celles-ci (comme en Bosnie, au Kosovo ou à Timor) de rechercher les meilleures structures de coordination et de coopération, d'intégrer la planification de chacune dans un ensemble cohérent, d'organiser les lignes de commandement, et de contrôler ainsi que les responsabilités entre ceux qui s'acquittent de ces différentes fonctions.

Le mandat de ce panel, qui comprend à ce stade neuf experts, est large, mais ses travaux se concentrent sur quelques mois, et il devra rendre ses conclusions en Août, sous la plume de M. William Durch du Stimson Center à Washington, afin que l'Assemblée du Millénaire qui se tiendra en Septembre puisse examiner les recommandations qui y seront formulées.



Artigos

A União Europeia – a Política Externa e de Segurança Comum: a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*

José Cutileiro
Antigo Secretário-Geral da UEO

* Conferência dada no Instituto da Defesa Nacional no âmbito do Curso de Defesa Nacional, Lisboa, em Janeiro de 2001.

O Conselho Europeu de Nice está ainda vivo nas nossas memórias – e o Conselho de Nice foi o momento mais revelador do estado da União Europeia (e da Comunidade antes dela) desde o fim da guerra fria. É assim boa altura de olhar para a Política Externa e de Segurança Comum e para a Política de Segurança e de Defesa Comum da União.

A guerra fria obrigava os países deste lado a um suplemento de contenção e compostura nas relações de uns com os outros, garantia a protecção nuclear americana sem discussões existenciais sobre o papel da Europa no mundo, continha perigos que moderavam o pendor gaulista da França e mantinha a Alemanha dividida. Dentro de cada país, privilegiava estabilidade sobre transparência. Com a reunificação alemã, o colapso da União Soviética e a declaração de falência da alternativa comunista para a organização da sociedade tudo mudou mas alguns dos efeitos da mudança só a pouco e pouco se têm vindo a fazer sentir. Nice ajudou a tornar as coisas mais claras.

Vale a pena lembrar alguns factos da cimeira e um par de factos exteriores seus contemporâneos. A Alemanha queria reconhecimento prático e simbólico do seu peso demográfico e da sua preeminência europeia pelo abandono da paridade com a França (e a Grã-Bretanha e a Itália) em número de votos nos Conselhos Europeus. Toda a gente estava pronta para aceitar esta reivindicação – tratava-se de reconhecer uma evidência – salvo a França que, quando se considerava chefe da Europa comunitária, elevara à paridade formal a Alemanha fraca e amputada do post-guerra e não queria agora ceder precedência à Alemanha forte e inteira do post-guerra fria. O número de votos acabou por permanecer o mesmo para os quatro, o que a Alemanha aceitou elegantemente, no sossego da sua superioridade real incontestada. A Espanha queria juntar-se à primeira divisão mas não a deixaram, ficando num patamar intermédio onde a Polónia lhe viria a fazer companhia. Os países grandes queriam um número restrito fixo de comissários europeus, o que levaria a que todos os países não estivessem representados todo o tempo na Comissão. Os pequenos rejeitaram esta limitação e, além disso, protestaram quanto ao número de votos que a Presidência entendia que eles deveriam passar a ter no Conselho. A Comissão foi apoucada pela Presidência sem que nenhum outro estado intercedesse a seu favor. Salvo pela já citada elegância oficial alemã (digo oficial porque em privado houve desabafos ordinários citados pela imprensa) todo este regateio se passou, ainda por cima, de muito mau modo e com muito más maneiras. Quem se lembre

de como as coisas eram no tempo do Acto Único ou no tempo de Maastricht e compare essas lembranças com o que acontece agora notará uma grande diferença. Apesar da sua inocência institucional, a presidente do Parlamento Europeu pôs o dedo na ferida. Em entrevista a um jornal francês, Madame Fontaine considerou que a presidência francesa fora uma grande ocasião perdida, que não estivera à altura do desafio e obtivera fracos resultados. Ela porém não culpava por isso a coabitação nem sentira divergências fundamentais entre o Eliseu e Matignon. “O problema é, sobretudo, que se assiste nos homens políticos, a uma espécie de renacionalização dos espíritos” explicou. Por mim acho que a maioria dos espíritos da classe política nunca esteve desnacionalizada – daí eu atribuir à senhora inocência institucional – mas estou de acordo com a observação bruta – nos países da União os espíritos são nacionais e não europeus – embora durante os anos de guerra fria e progresso comunitário concomitante tal não se tivesse notado tanto. Agora, até o Parlamento Europeu dá por isso.

Entretanto, fora de portas, Vladimir Putin recuperava o velho hino da União Soviética e o povo aprovou – “é o que a gente gosta de trautear”. A melodia manteve-se e a nova letra foi encomendada ao poeta velho que, na flor da idade, escrevera a letra estalinista original. Do outro lado do Atlântico Condoleezza Rice, conselheira de segurança nacional indigitada do presidente Bush, disse que as tropas americanas deveriam deixar o Kosovo e a Bósnia e não se meter outra vez em brigas de vizinhos no pátio das traseiras da Europa. Os Europeus que tomassem conta dessas coisas. Foi depois esclarecido que a futura administração não previa desligar-se dos compromissos europeus dos Estados Unidos mas o mal estar ficou no ar.

Paradoxalmente, neste ambiente e contra este pano de fundo, uma Política Externa e de Segurança Comum, retoricamente ambiciosa, é apregoada e uma ameaça política à OTAN, sem precedentes, desenha-se no seio da União Europeia.

Primeiro a PESC. O seu acto mais visível até agora, foi a criação do Senhor PESC. Nomeado pelo Conselho Europeu recebe o seu mandato directamente dos chefes de estado e de governo, isto é, quando participa nos conselhos de ministros dos negócios estrangeiros não é um funcionário destes e, embora não presida às reuniões, está pelo menos entre pares. Este arranjo é deliberado para conferir ao titular autoridade dentro de casa e credibilidade fora dela. A escolha de Javier Solana – que goza

simultaneamente da confiança de europeus e de norte americanos – foi a melhor que poderia ter sido feita e o ex-ministro de assuntos exteriores de Espanha e ex-secretário geral da OTAN ainda não parou um minuto desde que tomou posse. Mas as qualidades de um homem não chegam para resolver as dificuldades estruturais existentes: o problema do Senhor PESC não está no Senhor, está na PESC.

Logo no começo da presidência francesa Hubert Védrine foi claro a este respeito: lembrou que não havia uma política externa única da União, comparável à moeda única. O que há é uma política externa comum que não substitui as políticas externas nacionais, mas vem complementá-las, e se manifesta quando os Quinze se põem de acordo sobre este ou aquele assunto para fazer uma declaração, tomar uma posição ou empreender uma acção comum. Em matérias de importância tais acordos têm sido raros; pelo contrário, interesses nacionais divergentes tem muitas vezes sido manifestados: sobre o Médio Oriente, as relações com a Coreia do Norte, as eleições presidenciais jugoslavas, para referir só casos recentes. E a intervenção militar ocidental no Kosovo, citada às vezes como exemplo de determinação europeia mantida sem quebras em paralelo com a determinação americana, nunca poderia ter sido uma operação da União Europeia porque não se teria obtido consenso entre os seus membros para a efectuar, sem mandato explícito do Conselho de Segurança.

Por outras palavras, a PESC existe pouco – e continuará a existir pouco durante muito tempo. Diz-se que o alargamento que se prevê, irá complicar ainda mais as coisas porque quanto mais membros for havendo, mais difícil será chegar a consensos. Evoca-se a história: primeiro, seis estados membros, depois nove, depois dez, doze, agora quinze, um dia destes vinte e sete ou vinte e oito, e a tomada de decisões torna-se cada vez mais difícil. Há alguma verdade nisto – simples bom senso o indica – mas pouca. Mais morosa sim, mais difícil quase nunca. O problema principal é outro. O problema principal é que, enquanto em questões menos sujeitas a emoções colectivas, como o comércio ou até a moeda, os governos aqui há anos, com a história em naftalina dentro de um armário, não se importaram de trocar soberania nacional por soberania europeia, em política externa e defesa estão peados por uma história, outra vez à solta, que é feita delas, nos define uns contra os outros, nos legou interesses nacionais difíceis de amalgamar e sobretudo, desigualdades de poder que os mais poderosos não deixarão abolir. Eu explico-me, com

dois exemplos. Portugal considerará sempre que tem direitos e deveres especiais em Timor e em partes de África que às vezes se sobreporão a solidariedades europeias. Até agora tem sido sempre possível negociar compromissos em questões deste género, portuguesas ou de outras proveniências, dentro da União. Por outro lado, e é este o segundo exemplo, não se vê que britânicos e franceses venham um dia a trocar os seus dois lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas por um só lugar da União partilhado pelos dois e por mais treze cujo sentido de voto – ou de veto – fosse decidido a Quinze. Aí nunca haverá compromisso possível. Enquanto a União Europeia não for um estado – e talvez nunca o venha a ser – continuarão a haver uma PESC e um Senhor ou uma Senhora PESC mas não haverá uma Política Externa da União Europeia. As coisas são o que são.

O caso da Política Comum de Segurança e de Defesa é mais restrito mas mais preocupante. A iniciativa militar da União Europeia (força de reacção rápida para alguns, exército europeu *by any other name* – uma referência a Shakespeare – para Romano Prodi) está a lesar as relações entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus.

Não teria tido que ser assim: quando a iniciativa foi lançada, o objectivo declarado dos seus proponentes era o de aumentar a participação dos europeus nas suas próprias defesa e segurança, tornando-a mais próxima da americana em quantidade e qualidade. Esperava-se que o prestígio da União Europeia alargasse os cordões à bolsa em capitais. Infelizmente, como de resto alguns espíritos lúcidos receavam desde o princípio, tal não veio a acontecer. Foi anunciado um *headline goal* a atingir em 2003, quando os europeus deverão ser capazes de dispor de 60.000 homens, 400 aviões de combate e 100 navios para operações de gestão de crise em lugares distantes e com a duração de um ano. A ambição e os números impressionam até se compreender que se trata de um re-arranjo, de uma nova afectação de forças existentes que estão também (incluindo, à sua maneira, através do PARP, as dos países não aliados) à disposição da OTAN e que as grandes deficiências em mobilidade estratégica aérea e marítima, reabastecimento aéreo, munições teleguiadas, informação satelitária, comando e controle, que limitam drasticamente a possibilidade de autonomia europeia para além de operações muito pequenas, foram ignoradas. Para as corrigir seria preciso dinheiro que se visse e a esmagadora maioria dos orçamentos nacionais europeus de defesa continuam a não crescer ou a crescer muito pouco. Perdeu-se uma oportu-

nidade política. Se as capacidades militares dos europeus estivessem realmente a ser aumentadas, a iniciativa da União seria robusta em si e ajudaria também a melhorar a capacidade de projecção de forças da OTAN. Reforçaria o elo transatlântico que tem sido a viga mestra da defesa europeia e da capacidade europeia de gestão de crises (Bósnia, Kosovo) desde o fim da segunda Guerra Mundial.

Em vez disso satisfazem-se anseios institucionais. Está a ser criada uma nova burocracia de comités e funcionalismos civis e militares, para apoio de uma capacidade de tomada de decisões da União nestas matérias. E a ambição francesa de um planeamento de forças separado (isto é, separado do da OTAN), desarticulando o esforço europeu do esforço euro-atlântico, mantém-se viva e poderá ainda vir a ser satisfeita. A implicação política seria profunda. Uma administração político-militar multilateral europeia, independente da OTAN, sem poder militar real à sua disposição seria um tigre de papel, inútil na prática mas capaz de minar as relações euro-americanas. A curto prazo, tal agradaria àqueles que estão convencidos ser melhor para a segurança da Europa manter os americanos à distância e talvez também àqueles que gostam de dar essa impressão, embora saibam perfeitamente que, se houver sarilho sério, os americanos serão indispensáveis. Todos os outros deveriam ficar preocupados porque, por essa via, os Estados Unidos e a Europa ir-se-iam afastando progressivamente, o que destruiria os alicerces da nossa segurança. Nos últimos tempos, exactamente desde Nice, parece haver uma melhor consciência dos riscos do exercício dentro das chefias políticas europeias, nomeadamente da inglesa, responsável de muito do que se passou neste capítulo desde a cimeira franco-britânica de St. Malo de 1998 até agora, e começa a assistir-se a tentativas de emendar a mão. A chegada de Bush à Casa Branca ajuda também a concentrar os espíritos.

Uma política externa comum incipiente que se desenvolverá pouco no futuro previsível, uma política de defesa comum que começa mal e se arrisca a criar problemas mais graves do que aqueles que se propunha resolver, dariam uma ideia errada do papel da União Europeia na cena internacional. Este é importante e benéfico, muito para além das fraquezas e defeitos que acabo de enumerar. Trata-se, em parte, de um problema de nomenclatura: a existência da União Europeia promove boa vizinhança e estabilidade fora das áreas de acção restritas da PESC e da PESD. Com efeito, a União Europeia – e a Comunidade Europeia que a precedeu – é o mais poderoso instrumento de prevenção de conflitos que alguma

vez existiu na Europa; mais eficaz do que o império romano, o santo império romano germânico, o papado, a paz de Westfália, o congresso de Viena ou a Sociedade das Nações. Fora essa, de resto, a finalidade primeira dos “pais da Europa” que inventaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço para impedir que alemães e franceses se tornassem a guerrear, arrastando os outros com eles. O resultado excedeu as expectativas, pois o entendimento entre os membros da União vai muito para além de qualquer outra experiência europeia de boa vizinhança, antiga ou moderna. Trata-se de uma comunidade de valores e de um sistema de solidariedades materiais propícios à criação e ao sustento de estabilidade decente e consentida. Um exemplo simples que nem sempre se tem em mente: cerca de 40% do orçamento comunitário são absorvidos pela política agrícola comum e mais 40% pelos fundos estruturais. Por outras palavras, quatro quintos do dinheiro ajudam a impedir que o campo se volte contra a cidade e que os pobres se voltem contra os ricos, duas expressões seculares de desordem e conflito na Europa.

Com o desaparecimento da cortina de ferro este oásis de paz e prosperidade transformou-se num fortíssimo polo de atracção continental: para cá dos Urais só a Rússia e a Bielorrússia não afirmaram ainda querer-se-lhe juntar. Ao decidir alargar-se, a União decidiu também exigir democracia parlamentar e respeito pelos direitos do homem aos candidatos à adesão, quase todos do centro e do leste da Europa. Como esses países vêm na União o seu destino manifesto – às vezes a sua tábua de salvação – para lá virem a ser aceites, têm sido capazes de mudar leis e práticas, com efeito benéfico interno e nas relações entre vizinhos. Problemas de minorias, entre outros os das minorias húngaras na Eslováquia e na Roménia, têm vindo a encontrar soluções que antes não fora possível contemplar. A perspectiva de alargamento está assim a favorecer, entre os candidatos, pacificação semelhante à obtida pela União entre os seus estados membros. É por isso que quando estes dão sinais de relutância ou quando surgem incertezas de calendário, governantes de países candidatos se alarmam logo e acenam com o risco de erupção de nacionalismo, ou de conflito interno, ou de nostalgia socialista, ou de instabilidade regional – ou de misturas destes quatro – se o alargamento demorar muito a fazer-se. É claro que esses governantes são movidos em parte por considerações de sobrevivência política mas, para além disso, têm razão: o alargamento da União Europeia é um factor crucial de estabilidade e de prevenção de conflitos na Europa.

Não é pequeno mérito. Em lugares que escaparam à sua atracção benfazeja, por exemplo na Bósnia e no Kosovo, aprendemos uma lição simples: nós somos capazes de interromper aquele género de conflitos, de ganhar aquele género de guerras, mas não parecemos ser capazes de estabelecer depois, nos respectivos lugares, sociedades políticas e civis guiadas por valores decentes que deixem de ser focos de instabilidade e de insegurança. Estamos condenados a uma mistura de ocupação militar e administração colonial, cara, politicamente desgastante e, até agora, incapaz de pôr as coisas no bom caminho para se poder ir embora. Seria muito melhor conseguir prevenir conflitos do que procurar remediá-los.

Existe hoje uma consciência generalizada desta evidência. Na União Europeia – Comissão e Conselho – à gestão militar e à gestão civil junta-se um esboço de prevenção de crises. Estamos ainda muito no começo e a tarefa é ingrata porque falha muitas vezes e porque quando é bem sucedida quase ninguém dá por isso. Mas é seguramente o melhor investimento específico a fazer para proporcionar estabilidade futura naquelas regiões que, por qualquer motivo, escaparam ao efeito geral de pacificação causado pela presença e alargamento da União.

Quando se consideram os horrores europeus da primeira metade deste século, por um lado, e, por outro lado, a visão daqueles que ambicionam um estado europeu, uma Europa federal que fosse ela própria um dos três ou quatro poderes de um mundo multipolar, poderá perguntar-se se o copo está meio cheio ou se está meio vazio. A resposta dependerá das preferências de cada um, com euro-cépticos convictos a acharem que o copo já está é cheio demais.

Por mim entendo que se percorreu um longo caminho, muito para além do que se poderia ter esperado em 1945. Foi possível fazê-lo devido à determinação de alguns homens excepcionais, saídos da guerra com a intenção firme de construir os alicerces de uma paz europeia duradoura. Celebramos regularmente a sua memória e os seus feitos fundadores mas não devemos esquecer as circunstâncias em que se encontravam. A guerra fria forneceu à Europa ocidental um intervalo único na sua história, em que quezílias internas foram postas de parte diante do perigo comum e em que a aliança entre os Estados Unidos e os europeus era considerada condição *sine qua non* de estabilidade e segurança. Durante esse intervalo a construção europeia não conheceu tréguas e a acção comunitária tomou precedência sobre as acções nacionais em muitas áreas

de governação, excluídas a defesa e, por implicação, a política externa. Se a guerra fria tivesse durado mais cinco anos, a Europa, ao ritmo de Delors, Kohl e Mitterrand, estaria hoje muito mais integrada e, ao mesmo tempo, a Identidade Europeia de Segurança e Defesa estaria ancorada na OTAN. Mas não durou.

Acabada a confrontação nuclear, esconjurada a grande ameaça, abriu-se um capítulo novo, uma promessa de prosperidade e de decência política estendida a todo o continente, confortada pelos alargamentos da União Europeia e da OTAN. Mas, acordaram também males antigos que tinham, por assim dizer, hibernado. O nacionalismo explodiu primeiro e com maior aparato na Jugoslávia, mas revisitou-nos a todos e teremos de ter cuidado com ele. O anti-americanismo, latente na maioria da esquerda europeia e no gaulismo francês, tem aproveitado tudo quanto se possa usar para enfraquecer a relação com os Estados Unidos, desde pôr em causa a necessidade da existência da OTAN, agora que a ameaça soviética desapareceu, até encontrar efeitos nocivos exagerados no urânio empobrecido de alguns armamentos – que os europeus, de resto, também empregam.

Nacionalismo exacerbado e anti-americanismo primário são dois males – dois perigos – interligados. A OTAN protegeu-nos da União Soviética mas protegeu-nos também uns dos outros. Sem ela, sem a muralha à roda da cidade que ela constituía, não se teria podido organizar dentro da cidade uma construção europeia que valesse a pena. Afrouxar agora os laços com os Estados Unidos ajudaria a estimular rivalidades europeias antigas, com consequências incalculáveis. Reforçá-los, pelo contrário, ajudaria a sustentar as solidariedades criadas durante a guerra fria, de que a amizade franco-alemã é o símbolo mais significativo.

Guardemos pois o *acquis*, ou melhor os dois *acquis*, o da União e o da OTAN. Estão intimamente ligados: na realidade, o primeiro não poderia ter existido sem o segundo.

Defensa y recursos: el debate sobre la seguridad en la globalización

Mariano Aguirre

*Director do Centro de Investigação para a Paz (CIP), Madrid
Membro do Transnational Institute, Amsterdam*

En la última década la cuestión de la defensa y la seguridad se ha normalizado para una franja de la población mundial, y se ha vuelto mucho más acuciante y grave para otra. Al desaparecer la tensión ideológica Este-Oeste disminuyó la amenaza de una confrontación nuclear. A la vez, los conflictos armados en Estados frágiles o periféricos se han agravado y han aumentado en número. En los primeros países las políticas de defensa se han vuelto más tecnológicamente complejas, sofisticadas hasta el minimalismo y transnacionalizadas en sus estructuras productivas y de gestión comercial. En los segundos, la guerra se libra con armas menos sofisticadas y asentadas cada vez más sobre economías ilegales. En el mundo de la globalización todo lo relacionado con la paz y la guerra – las concepciones de la defensa y la seguridad, las organizaciones armadas legales o ilegales, la industria de las armas – se enmarca en las diferencias entre zonas del mundo.

La defensa y los problemas de la guerra y de la paz en el inicio del siglo XXI se perciben de forma distinta según donde esté situado el observador. La percepción y conciencia de la defensa de los ciudadanos europeos se encuentra especialmente condicionada por la incertidumbre que generan una serie de problemas globales que trascienden al Estado Nación, por la voluntad de responder a las crisis humanitarias en Estados frágiles, y por el impulso que den los gobiernos a la construcción un sistema de defensa y seguridad en común. El uso de la fuerza, en algunos casos de forma masiva, es una constante en una franja de alrededor de 30 estados débiles o frágiles. Si se suman los Estados en los que hay violaciones masivas de derechos humanos y violencia esporádica pero estructural, entonces la lista puede sobrepasar el medio centenar.

El actual sistema internacional de Estados posee dos tendencias contrapuestas:

- *Integración/desintegración.* Por un lado, la integración creciente en estructuras económicas, comerciales y políticas. Por otra, la desintegración de antiguos Estados (exURSS, exYugoslavia) y el repliegue de amplios grupos comunales en sus identidades.
- *La economía global.* La denominada globalización o mundialización de las relaciones económicas implica a todos los Estados y regiones pero, a la vez, produce fuerte marginación de algunos países, zonas y grupos sociales.

Las políticas y análisis sobre la compleja realidad internacional generan debates sobre el sentido qué tiene mantener, y con qué dimensiones, sistemas defensivos. La seguridad y la paz son necesidades vitales para el libre desarrollo de las sociedades; se trata de bienes comunes de la humanidad en la medida que su vigencia facilita la existencia de otros bienes objetivos o subjetivos como la libre organización social y productiva, la democracia, la justicia o el acceso equitativo a recursos. Su inexistencia, por el contrario, es fruto y da lugar a la injusticia, la violación de los derechos humanos, el autoritarismo y desequilibrios económicos y sociales. En los próximos años, previsiblemente, la complejidad del sistema internacional se confrontará con estas diversas percepciones y concepciones de la defensa y la seguridad.

Dentro de los debates planteados uno de los centrales será el de los recursos y con qué fin. ¿Se garantiza la seguridad de una sociedad dada con un fuerte (y posiblemente caro) sistema de defensa o nos encontramos en los países centrales y más ricos en una era postseguridad militar? O sea, ¿se pueden garantizar mejor los derechos y bienes de los ciudadanos invirtiendo más en otros sectores y menos en defensa (militar) tradicional? Las preguntas pueden ser adecuadas si se tiene en cuenta que el marco de referencia del funcionamiento del sistema económico internacional global es abierto, liberal y con tendencia a privatizar y recortar los gastos del Estado en áreas sociales que eran prioritarias durante la construcción del *Welfare State*. El debate sobre la defensa y su peso es, en última instancia, una cuestión de asignación de recursos.

LA SEGURIDAD Y EL ESTADO

El concepto de Estado y consecuentemente el de seguridad se han modificado en las últimas décadas en el marco de la globalización de las relaciones económicas, comerciales y financieras¹. En su definición práctica y tradicional la seguridad es estar fuera de toda amenaza, temor y peligro. Esto implicaría una situación de absoluta seguridad que, en realidad, es imposible de alcanzar. Por ello, si bien en las relaciones

1 Ver Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler (Eds.), *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Oxford, 1998. También, el ensayo de David Held en Martin Jacques (Ed.), *¿Tercera Vía o Ultraliberalismo?*, Icaria, Barcelona, 2000.

internacionales la seguridad es un concepto central, a la vez se han evitado las definiciones de todo o nada.

Desde la creación del Estado-nación la seguridad ha sido un objetivo de los gobiernos asociado especialmente con el poder militar para garantizarla. Entre el siglo XIX y el XX se consolidó la idea de un sistema internacional de Estados soberanos. Cada uno de ellos mantenía su nivel de seguridad. En la medida que no existía un gobierno o autoridad por encima de los Estados, y que estos competían por territorios, recursos y mercados se cimentó la teoría de que el sistema internacional era, por definición, anárquico². Thomas Hobbes consideró en el siglo XVII que la falta de un ente dominador era un “estado de la naturaleza”. Sin embargo, las experiencias de la Primera y Segunda Guerras Mundiales indicaron la necesidad de alcanzar acuerdos en función de establecer regímenes de gestión de esa anarquía. O sea, formas de combinar el interés nacional con el interés global.

La Guerra Fría limitó las intenciones de los fundadores de las Naciones Unidas y su idea de Estados soberanos coordinados en función del bien general. En cambio, se practicó y fortaleció la concepción de seguridad asociada con balance de fuerzas, disuasión y alianzas regidas por Estados hegemónicos por encima de Estados secundarios. La dinámica militar de la Guerra Fría estaba, en parte, fundamentada en la voluntad de contar con las estrategias y armamentos adecuados para cubrir un amplio espectro de conflictos, desde los denominados de baja intensidad hasta la guerra nuclear total. La teoría indicaba que si se contaba con previsiones para todos los escalones del conflicto violento se poseía una máxima capacidad disuasoria que, precisamente, evitaba que la otra parte (en ese caso la ex URSS y sus entonces aliados del Pacto de Varsovia, y desde Moscú en sentido inverso) lanzara un ataque.

Esta dinámica tendía a infinito en la medida que los avances tecnológicos permitían crear nuevas armas y mejores sistemas de defensa contra los armamentos que, a la vez, inventaba la otra parte. Esto dio lugar al denominado *dilema de la seguridad* según el cual para sentirse seguros algunos Estados se dotan de sistemas de defensa que son percibidos por otra parte o partes como sistemas de agresión potencial. El resultado es que los otros actores se rearmen para disuadir al potencial agresor. Pero

2 Martin Wight, *Power Politics*, Pelican, Harmondsworth, 1979.

la desconfianza mutua puede generar crisis o ataques supuestamente preventivos por falsas percepciones o incomunicación³.

La perversa tensión permanente entre dos bloques supuso una inmensa asignación de recursos al sector de la defensa. Parte de los sistemas de investigación y desarrollo y productivos fueron puestos al servicio de esta máquina. Sus efectos, según los estudios realizados en el curso del fin de la Guerra Fría y con posterioridad, muestran que fueron muy perniciosos especialmente para EEUU y para la exURSS. Y si el primer país tuvo capacidad para diversificar su aparato industrial y recuperarse, en el caso del segundo, en gran medida el desmoronamiento del poder soviético se debió a la incapacidad de mantener la carrera armamentística y satisfacer las demandas crecientes de la propia sociedad.

Puesto en perspectiva global, es muy grave el peso económico que tuvieron tanto el rearme constante de los países más ricos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como el gasto en armas de los países periféricos o del llamado Tercer Mundo en sus guerras de liberación y políticas y conflictos posteriores. Desde los años 60, Naciones Unidas y otros organismos indicaron el peso negativo que tenía el rearme en el desarrollo. Cuarenta años después el gasto militar continúa siendo un lastre en problemas como la deuda externa de muchos estados, además de la dispersión masiva de armas (especialmente ligeras) que son producidas, vendidas, revendidas y usadas en conflictos que causan una terrible destrucción de infraestructura.

DEMOCRACIA Y SEGURIDAD

La seguridad es un concepto subjetivo. Se trata, dice Art, “de un estado de conciencia en el cual un individuo – sea el más importante político mundial o un ciudadano medio, se siente libre de daños por parte de otros”. Esto significa que “un Estado (o sus líderes y ciudadanos) se sienten seguros cuando consideran que nada adverso puede sucederles por parte de otros Estados o por parte de actores no estatales extranjeros”⁴. La subjetividad está dada por el carácter complejo de las sociedades y las

3 N. J. Wheeler & Ken Booth, “The Security Dilemma”, en J. Baylis & N. J. Rengger, *Dilemmas of World Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1992.

4 Robert J. Art, “Security”, en Joel Krieger (Ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, p.819.

relaciones internacionales. Cuanto más diversa y democrática es una sociedad más variará la percepción subjetiva de la seguridad. Inclusive si hay un acuerdo casi total, será diferente la percepción cuantitativa y cualitativa de la seguridad: ¿cuánta se precisa? ¿qué cantidad de medios es suficiente? ¿cuánto cuesta y qué recursos le asignamos?

La respuesta a estas preguntas se encuentra en la historia y creación del Estado moderno que, precisamente, ha estado vinculada a la transferencia desde poderes militares particulares y dispersos al control estatal o monopolio legítimo de la defensa. En el Estado democrático la definición de la seguridad está reglamentada y encuentra legitimidad en los marcos institucionales (la Constitución) y en el mandato que reciben los legisladores y los gobiernos por parte de los ciudadanos para tomar decisiones de corto y largo plazo acerca de su concepción. Esta interrelación entre el marco constitucional, la legislación y la gestión del gobierno deberá reflejar el mayor grado posible de consenso entre instituciones del Estado y la sociedad para alcanzar una percepción común de seguridad, una definición sobre el interés nacional y una política de Defensa a la que se dotará de los medios económicos, humanos y de infraestructura necesaria. Esta política de seguridad estará profundamente vinculada a la política exterior y en la era moderna a la política comercial.

En las sociedades regidas por dictaduras o en Estados frágiles en situación de caos la definición de la seguridad no depende del pacto democrático sino de los intereses particulares de las élites que gobiernan o de los diferentes actores en pugna. En la sociedad internacional actual se está trazando una peligrosa distancia entre los Estados democráticos que definen la seguridad por medios democráticos (con mayor o menor transparencia y eficacia) y aquellos en los que rige el interés particular. Este se manifiesta en el repliegue de comunidades enfrentadas hacia sus identidades étnicas, religiosas, nacionales, familiares e inclusive mafiosas. Esto tiene serias consecuencias para las sociedades sometidas a guerras internas entre diversos actores (como en Somalia y otros países del África Subsahariana) y para las relaciones entre Estados de estas características dado que las tensiones con sus vecinos regionales evolucionan con más facilidad hacia la violencia (por ejemplo, entre la República Democrática de Congo o exZaire y sus vecinos).

El Estado moderno se rige por una serie de valores comunes que de forma explícita o implícita aceptan todos los ciudadanos. En el Estado democrático hay espacio y normas para regular la disidencia de aquellos ciudadanos

que discrepan con el funcionamiento del Estado o de sectores de la sociedad. Los grupos de intereses (por ejemplo, en este campo, desde grupos pacifistas hasta empresas fabricantes de armas) son parte de la vida activa del Estado moderno. El sistema internacional no tenía, en sus orígenes, valores comunes. Cada Estado perseguía su interés nacional. Las relaciones entre Estados constituían las relaciones internacionales y la geopolítica. Una serie de cuestiones han modificado, sin embargo, esta concepción y han generado una profunda y creciente *interdependencia* o sea, una situación mundial en la cual lo que ocurre a los actores o situaciones en diferentes partes del mundo de un sistema les afectan entre sí⁵.

REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD

El concepto de seguridad en el Estado moderno se ha modificado en las últimas dos décadas debido a una serie de factores, entre otros:

- El fin de la Guerra Fría y de la polarización ideológica entre capitalismo y comunismo.
- Los cambios en la práctica de la guerra moderna como producto de la alta tecnología aplicada a los arsenales. Los países más avanzados industrialmente cuentan con armas que han transformado a la guerra en una práctica alejada de los campos de batalla tradicionales, ha disminuído abrumadoramente la posibilidad de sufrir bajas propias y ha dejado que, en general, la guerra directa y tradicional se libere en países periféricos y más atrasados. La única situación en que los soldados occidentales están actuando cuerpo-a-cuerpo es en misiones de mantenimiento de la paz.
- La ruptura entre la necesidad de contar con seguridad para el entorno propio (o la Patria) y la preocupación moral por la seguridad de los otros. Uno de los avances éticos de las sociedades democráticas es la preocupación y el contar con la voluntad de proteger a los individuos de otras comunidades, culturas, y Estados diferentes a los nuestros. El jurista Richard Falk considera que el antiguo orden está basado en “el realismo estrecho de las modernas concepciones patrióticas de ciudadanía leal y Estado soberano que asocian el deber político y la

5 Joseph S. Nye, Jr, *Understanding International Conflicts*, Longman, Nueva York, 1997, p.162.

identidad con las fronteras nacionales”⁶. Con raíces en la tradición cristiana, la preocupación humanitaria se manifiesta tanto en el auge de las ONG como en las manifestaciones y políticas de numerosos Estados y organizaciones multilaterales y en la creciente actividad de las fuerzas armadas en misiones de este tipo⁷.

- Las nuevas formas de relación entre los Estados democráticos. Por efecto de las relaciones políticas, económicas y comerciales, la tendencia a la formación de bloques comerciales, y los sistemas de control democrático internos, la gestión de los conflictos evita que se produzcan enfrentamientos armados entre Estados democráticos. Esta tendencia tiende a extenderse a la gestión entre Estados periféricos, con resultados notables o frágiles, como entre Perú y Ecuador o India y Pakistán.
- La vinculación entre defensa del Estado en abstracto y la garantía de las necesidades humanas básicas en concreto. El Estado continúa siendo la unidad clave del sistema internacional y el punto de referencia para los ciudadanos, pero la globalización de la economía mundial conduce a que en muchos casos los ciudadanos se sientan desprotegidos frente a trastornos económicos (por ejemplo, la crisis asiática y la rusa de 1998), medioambientales (cambio climático), poblacionales (movimientos migratorios y de refugiados) que no pueden controlar los Estados individualmente. La fallecida investigadora Susan Strange consideró en su último artículo que el sistema de Estados-nación-Occidentales ha fracasado, lo que no significa que haya colapsado, respecto de su sostenibilidad de largo plazo.

Este fracaso lo identifica en tres ámbitos del sistema de Estados: a) *la ecología*, en la medida que el sistema “es incapaz por su naturaleza de corregir y revertir el proceso de destrucción ambiental”; b) *el financiero*, porque es incapaz de gobernar y controlar las instituciones y los mercados que ha creado, además del comercio y los instrumentos necesarios para la “economía real”; c) *el social*: el sistema de Estados es incapaz de mantener un balance sostenido entre el poder constante de crecimiento (...) de la clase capitalista transnacional y el de los que carecen de todo (*have-nots*), las subclases sociales, los descontentos que en Francia les

6 Richard Falk, “Una revisión del cosmopolitismo”, en Martha Nussbaum y Joshua Cohen (Ed.), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Paidós, Barcelona, 1999, p.67.

7 Ver Michael Ignatieff, *El honor del guerrero*, Taurus, Madrid, 1999.

llaman *les exclus* – inmigrantes, desempleados, refugiados, campesinos, y todos aquellos que sienten que la globalización no hace nada por ellos y que al quedarse sin protección están inclinados a acercarse a los Señores de la Guerra, las Mafias, o los políticos fascistas de extrema-derecha”⁸. El sistema de Estados no controla la infraestructura que provee la naturaleza, ni tampoco en última instancia los recursos económicos que el mismo sistema genera ya que están en manos de múltiples actores no estatales. A la vez, no pone en marcha (en parte porque no puede) los mecanismos para que no se agrande la brecha entre riqueza y pobreza, como lo indican los datos del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas⁹.

Ante estas cuestiones tanto los ciudadanos de los países más ricos como de los más pobres se sienten inseguros, y si bien no pueden requerir de los ministerios de Defensa que les provean seguridad laboral, ambiental o demográfica, eso no impide que demanden a los Estados que cumplan un papel protector. Cuando el Estado, encarnado por los gobiernos y las élites del poder, no puede o no quiere cumplirlo se produce una desconfianza por parte de los ciudadanos que puede afectar a la percepción sobre la capacidad de ese Estado en garantizar la seguridad en el sentido tradicional. Por otra parte, es creciente la demanda de protección de los derechos humanos, y de aplicación de la justicia a los violadores de los mismos, por encima de las fronteras estatales (como lo indica el caso del general chileno Augusto Pinochet y la creación del Tribunal Penal Internacional, en 1998)¹⁰.

LAS ESCUELAS DE INTERPRETACIÓN

El papel del Estado moderno y, por extensión, de la defensa y la seguridad se han ido definiendo a lo largo de los siglos. En los últimos 100 años los denominados estudios de Relaciones Internacionales se han ocupado de teorizar sobre la forma en qué se organiza y funciona el sistema interna-

8 Susan Strange, “The Westfailure System”, *Review of International Relations*, vol.25, n°3, julio 1999, p.346.

9 UNDP, *Informe del Desarrollo Humano*, Madrid, 1999.

10 Acerca de los cambios de percepción sobre la seguridad y el papel del Estado ver Stanley Hoffmann, *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*, Rowman & Littlefield, Oxford, 1998, capítulo 1.

cional, y sobre cómo debería ser¹¹. Las tres escuelas principales de interpretación son la realista, la institucionalista o liberal y la kantiana o normativa. Cada una de estas escuelas tiene sus derivaciones, matices y debates internos y aquí se traza una síntesis general de cada una.

Para *la escuela realista* el Estado es el centro del sistema internacional. Cada Estado persigue su interés y seguridad nacional. El sistema internacional es anárquico en la medida que no tiene normas por encima del interés particular de cada Estado. El balance de fuerzas es una forma de mantener el equilibrio cuando emergen los conflictos de intereses. La seguridad nacional y la defensa de la Patria y sus valores son elementos inherentes a la política del Estado realista. La economía de la defensa, desde esta perspectiva, está subordinada a la percepción de seguridad nacional.

Para *los institucionalistas* o liberales, el sistema internacional de Estados debe profundizar el sistema de regímenes o acuerdos multilaterales en torno a cuestiones e intereses comunes con el fin de alcanzar un cierto nivel de armonía gracias a acuerdos. Los institucionalistas concuerdan con los realistas en que los alrededor de 200 Estados del sistema internacional compiten (con distinta fuerza e influencia) por preservar sus intereses, pero consideran que la paz y la seguridad se construyen generando, precisamente, seguridad y armonía a los otros componentes de la comunidad internacional a través de acuerdos. Para los institucionalistas el concepto central es el de régimen. La economía de la defensa de este sector es aquella que busca la armonía de la seguridad común por encima de la seguridad particular de cada Estado.

Los *kantianos* o *idealistas* ponen las necesidades humanas como prioridad. El Estado y la sociedad internacional deben estar en beneficio de satisfacer las necesidades humanas básicas y, en la fase actual de la humanidad, cooperar para mejorar la situación de los excluidos y más vulnerables. La visión de los kantianos es normativa: observan cómo es el mundo pero aspiran a que su funcionamiento se aproxime a satisfacer las necesidades humanas. Su práctica se fundamenta en el desarrollo de la sociedad civil y en una alianza de intereses con los institucionalistas. El reforzamiento de las instituciones internacionales, y una reorientación de las prioridades de la economía de mercado podrían ayudar a una conjunción de

11 Una excelente antología explicada de textos sobre la configuración de las relaciones internacionales en Evan Luard (Ed.), *Basic Texts in International Relations*, Macmillan, Londres, 1992.

políticas desde abajo hacia arriba y viceversa, con el fin de construir una democracia cosmopolita¹². Para los kantianos la economía de la defensa debe orientarse a disminuir, transferir recursos hacia otros sectores y reorganizarse de forma defensiva/no-ofensiva y eventualmente para operaciones de mantenimiento de la paz.

Las tres visiones tienen importantes elementos de análisis de la realidad y también limitaciones. Con posterioridad al fin de la Guerra Fría se ha producido una conjunción de visiones entre las tres posiciones. El realismo se encuentra con respuestas insuficientes, especialmente en la práctica política frente a cuestiones como, por ejemplo, el colapso de Estados aparentemente exitosos, como ha ocurrido con Indonesia desde 1997. El adoptar una tradicional política de Razón de Estado no ha servido ni a EEUU ni a Australia o a Gran Bretaña (tres de los actores exteriores con fuertes intereses en ese país).

El institucionalismo liberal, por otro lado, confió en que al pedir más poder para las Naciones Unidas y para el multilateralismo podría sustituir a los Estados y sus intereses. Los Estados con intereses globales no están dispuestos a transferir soberanía, medios y poder militar a la ONU. El institucionalismo, en última instancia, está atrapado entre su necesidad de los Estados para tener mandato y poder económico y su prédica de construir un poder por encima de los Estados. En el caso especial del comercio de armas, Naciones Unidas ha intentado que los Estados miembros declaren cada año públicamente qué venden y a quién, y qué compran y a quién, pero numerosos Estados (incluyendo a España) limitan mucho la información que provén. Igualmente, la Unión Europea aprobó un Código de Conducta para la exportación de armas en 1998, pero diversos Estados miembros limitaron su capacidad para prevenir exportaciones a países en conflicto o en los que se violan los derechos humanos, o zonas en guerra.

La escuela normativa, por su parte, ha estado durante muchas décadas ocupada en la crítica del sistema internacional establecido y sólo en los últimos quince años ha comenzado a hacer propuestas concretas basadas en la realidad. Al igual que los institucionalistas, el reconocimiento de las duras realidades del poder político y económico en niveles nacionales o globales obliga a elaborar propuestas y estrategias más complejas y de más largo plazo en cualquiera de los terrenos que

12 Una visión filosófica y cultural de las tres visiones en Wight, op.cit.

les ocupa: control de armas, defensa de los Derechos Humanos o intervenciones humanitarias¹³.

PROBLEMAS GLOBALES Y NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD

La gestión del medio ambiente y la relación entre las necesidades de la construcción socio-económica y los recursos naturales son dos campos que permiten apreciar la importancia que tiene la interrelación global. Al poner en relación dinámica los modelos productivos y de consumo, las tasas demográficas, el uso de recursos naturales y los tiempos de renovación de estos últimos se obtienen dos resultados. El primero, que no es posible que una región, una sociedad dada o un Estado practiquen políticas de gestión de su medio natural sin tener consideración a los otros actores internacionales y nacionales. Cada medida que se adopta tiene unas consecuencias que pueden influir positiva o negativamente en las capacidades de otros actores. El segundo, es que las políticas de Estado se encuentran limitadas. Esto obliga a pactos constantes y al establecimiento de regímenes de gestión, para que los ciudadanos se sientan libres de daños que puedan ejercer otros.

En la etapa actual el interés individual del Estado choca con el interés general o bien común. Esto se aprecia, por ejemplo, en foros como las conferencias internacionales convocadas por la ONU sobre medio ambiente, en las que los Estados asisten con buenas declaraciones de intenciones pero luego, tanto ricos como menos avanzados, se niegan a firmar acuerdos que limiten sus políticas industriales.

En temas cruciales como las migraciones, el refugio, el crimen internacional (con especial atención al narcotráfico), el control de enfermedades de alcance global (el SIDA), la gestión negociada del comercio de armas y la protección de los Derechos Humanos, los Estados tienden a pactar, o deberían impulsar, formas comunes para enfrentar estos problemas. La construcción de sistemas multilaterales de gestión está asociada al régimen de Naciones Unidas y los organismos regionales. La Unión Europea es el modelo más avanzado de edificación multiestatal que comenzó con acuerdos económicos y comerciales y que tiene la pretensión de abarcar

13 Sobre una síntesis posible de realismo y liberalismo ver Hoffmann, *World Disorders*, p.54.69.

otros aspectos de la organización política y social de los europeos y sus relaciones con el mundo, incluyendo políticas de seguridad.

La gravedad e impacto de algunos de los problemas globales, y la relación entre estos y los conflictos sociales y armados, ha conducido a una redefinición o ampliación del concepto de seguridad. Los ejemplos son numerosos. Así, por ejemplo, se ha establecido la vinculación entre pobreza, debilidad del Estado democrático (o fragilidad del Estados), desigualdad profunda en el reparto de la renta y el acceso a bienes, y la violación de los Derechos Humanos como fuentes de conflictos armados¹⁴.

Dice un informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OECD: "(l)os conflictos internos de los Estados ocurren especialmente en países en desarrollo, muchos de los cuales sufren ciclos de violencia militar y civil (...) Las causas de conflictos son variadas y se interrelacionan. Es difícil definir claramente el peso o influencia de los diferentes elementos. Estos alcanzan desde condiciones sociales desestabilizadoras, como la extrema disparidad social y la exclusión, hasta la falta de mecanismos apropiados de gobierno para conciliar pacíficamente los diferentes intereses dentro de la sociedad"¹⁵. Estas causas que se relacionan con la desigualdad profunda en el reparto de la renta y el acceso a bienes y la crisis del Estado provocan.

Igualmente, la escasez progresiva de recursos naturales (debido a una gestión inapropiada) puede agudizar las competencias entre comunidades. Las migraciones y la presencia masiva de refugiados puede incrementar los conflictos raciales y sociales, o la competencia por recursos, en las sociedades receptoras. En otro campo, la estructura global del narcotráfico se asienta tanto en la demanda como en la falta de opciones para los campesinos que deben dedicarse al cultivo de la droga, la falta de mercados o precios competitivos para sus productos legales y la incapacidad de los Estados débiles en proporcionar seguridad y garantías a una parte de los ciudadanos.

La complejidad de estos problemas globales y el impacto de los mismos sobre millones de personas han colaborado también para la ampliación

14 Entre la creciente bibliografía ver Jeni Klugman, "Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies", *Policy Brief*, n°2 United Nations University/World Institute for Development Economic Research, Helsinki 1999.

15 Development Assistance Committee, *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, Development Co-operation Guidelines, OECD, Paris, 1998, pp.15-16. (Hay edición en castellano, editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores español).

del concepto de seguridad. La guerra es un fenómeno menos frecuente en países económicamente fuertes y democráticamente consolidados, pero la incertidumbre y la inseguridad medioambiental, económica, laboral y familiar es mayor que hace varias décadas atrás. En cualquier estrato de las sociedades avanzadas la sensación de inseguridad es fuerte. Al mismo tiempo, alrededor de tres cuartas partes de la población mundial vive por debajo de los mínimos necesarios para cumplir las necesidades humanas básicas en alimentación, sanidad, educación y vivienda¹⁶.

Esta incertidumbre ha llevado a que la seguridad se contemple como una necesidad que no sólo depende de eventuales amenazas o ataques externos tradicionales. La percepción de que las fronteras son débiles y que la capacidad de nuestros Estados nacionales es limitada ha debilitado y ha vuelto más complejo el concepto convencional de seguridad y, por extensión, el de defensa. Esta es una perspectiva reactiva que se basa en la comprobación fáctica y la comparación: ¿para qué invertir más en, por ejemplo, la modernización de las fuerzas armadas si las amenazas reales no pueden ser enfrentadas por ellas?

Precisamente al ser reactiva, su argumentación puede ser débil frente a los contrargumentos que se presentan desde, por ejemplo, medios militares. Primero, que no exista una amenaza concreta ahora no significa que no pueda surgir en el futuro. Nadie amenaza a España, por ejemplo, con armas de destrucción masiva, pero dentro de diez años un régimen radical antioccidental en Argelia o Marruecos podría usar la amenaza como instrumento para exigir ventajas de algún tipo. Ante esa eventualidad, se dice, habría que tener estrategias, recursos y medios para defenderse. Este tipo de argumentos son legítimos y de peso y no necesariamente van en contra de la concepción ampliada de la seguridad. Por el contrario, ambas escuelas o corrientes – y sus actores políticos – deberían discutir cuál es el marco más adecuado de seguridad para afrontar situaciones de inestabilidad que pueden afectar nuestra seguridad. Por ejemplo, en el contexto mediterráneo la defensa militar ante eventuales despliegues de armas de destrucción masiva puede no solo complementarse sino tener una alianza muy útil en todos los mecanismos de seguridad no militar que se construyan entre el Norte de África y Europa. El desarrollo económico equilibrado de las sociedades más pobres de la región y entre el Norte y Sur de la misma, la intensificación de las relaciones culturales

¹⁶ Informe de Desarrollo Humano, 1999.

y políticas, la promoción de la democracia, de los derechos humanos y la gobernabilidad serán factores que cooperarán para que el uso de la fuerza sea una opción menos factible¹⁷. Si el argumento según el cual los Estados democráticos no se hacen la guerra entre sí es real, entonces la promoción de la democracia y del desarrollo económico sería la mejor estrategia de la prevención de conflictos en el medio y largo plazo.

RAZÓN DE ESTADO Y RAZÓN MORAL

La seguridad desde la perspectiva realista tiene una fuerte vinculación con la fuerza militar. La seguridad desde las escuelas institucionalistas y normativa está relacionada con la denominada seguridad no (necesaria o exclusivamente) militar. La primera se basa en la defensa activa directa o disuasiva del Estado mediante la definición de una estrategia y unos medios humanos y técnicos adecuados que pueden conducir al uso de la fuerza.

La segunda concepción se fundamenta en que la seguridad de una sociedad dada se apoya sobre dos pilares:

- seguridad interior para los ciudadanos (a través de la vigencia de derechos, acceso e igualdad de oportunidades a bienes esenciales, equilibrio entre la sociedad y el medio ambiente, entre otros factores);
- seguridad exterior, dada por una relación cooperativa y no competitiva entre Estados democráticos del sistema internacional que actúen en el marco de conjuntos subregionales (por ejemplo, los Estados de la región mediterránea) y de instituciones multilaterales (como Naciones Unidas)¹⁸.

Entre las sociedades democráticas económicamente avanzadas, la guerra es un instrumento cada vez más obsoleto para resolver las disputas por

17 Ver Mariano Aguirre, "La prevención de conflictos", *Política Exterior*, Septiembre, 1998.

18 Entre la numerosa bibliografía acerca de las nuevas concepciones de la seguridad ver J. Ann Tick, "Revisioning Security", en Ken Booth and Steve Smith (Eds.), *International Relations Today*, Polity Press, Cambridge, 1995, pp.175-197; Ted Robert Gurr, "Comunidades en conflicto y seguridad global", en Mariano Aguirre (Ed.), *Raíces de los conflictos armados. Anuario CIP 1995-1996*, CIP/Icaria, Barcelona, 1995; Michael T. Klare, "Redefinir la seguridad: los nuevos cismas globales", Thomar E. Homer Dixon, "La escasez medioambiental, la violencia y los límites del ingenio", y Mark Juergensmeyer, "El nacionalismo religioso: ¿una amenaza global?", los tres ensayos en M. Aguirre (Ed.), *Las guerras modernas: pobreza, recursos, religión. Anuario CIP 1997*, CIP/Icaria, Barcelona, 1997.

bienes, territorio y poder político. Las relaciones entre los sistemas democráticos han alcanzado un grado de sofisticación que permite resolver o negociar los problemas por intereses sin recurrir a las armas. Una de las mayores críticas que se le hace a los Estados que son fuertes productores y vendedores de armas – como Francia, Gran Bretaña y EEUU – es que forjan mecanismos no militares de seguridad entre sí, pero fomentan o ayudan a través del comercio de armas a perpetuar la lógica de la guerra en otras zonas del planeta.

Al mismo tiempo existe un consenso social a favor de que el Estado cuente con fuerzas armadas y políticas de gestión de la defensa militar. La posesión de mecanismos de defensa tradicional es contemplada como una necesidad implícita por parte de los ciudadanos. A la vez, desde las fuerzas armadas se manifiesta una defensa corporativa de su existencia y misión de protección del Estado y la sociedad. La legitimidad de la existencia de la política de seguridad y, por extensión de las fuerzas armadas gira en este caso alrededor de la idea tradicional del Estado.

En el final del siglo XX las sociedades democráticas avanzadas (especialmente las europeas) viven en un estadio de superposición de ambas concepciones de la seguridad. Por una parte, el ciudadano busca una seguridad no militar en los aspectos antes indicados. A la vez tiene la necesidad en muchos casos subjetiva (al no existir una amenaza concreta o inmediata) de seguridad militar.

En los últimos 15 años se ha sumado un nuevo factor a esta combinación de conceptos: la cuestión humanitaria. El impacto de las guerras en Estados frágiles y las crisis humanitarias con sus hambrunas, movimientos masivos de refugiados y desplazados interiores han incrementado el interés, la preocupación moral y la participación de los Estados, organizaciones multilaterales y ciudadanos de los países democráticos y avanzados en esas crisis. Dos de las formas más evidentes de participación es a través de las ONG y de las fuerzas armadas nacionales en misiones internacionales.

Los conflictos en Estados frágiles y zonas inestables del sistema internacional han producido un aumento del número de misiones de mantenimiento o imposición de la paz (que incluyen desde verificación de procesos de desarme hasta el control del cumplimiento de acuerdos de paz o rescate de connacionales, protección de víctimas de genocidio y garantía de acceso de la ayuda humanitaria). Segundo, algunos de estas intervenciones necesitan de la participación de fuerzas armadas nacionales,

aunque operen bajo mandatos multilaterales como la OTAN o la ONU. Las misiones de mantenimiento y imposición de la paz no pueden ser realizadas solamente por organizaciones no gubernamentales (ONG). Pero la relación entre las ONG humanitarias con un mandato universal y las de Estados y alianzas militares de Estados con intereses particulares deberán debatirse y clarificarse en el futuro.

Una parte amplia de ciudadanos europeos, estadounidenses, japoneses y otros países (incluyendo algunos del denominado Tercer Mundo), consideran que una misión de sus fuerzas armadas es actuar en estas misiones de carácter moral. A la vez, numerosos Estados responden a este imperativo moral ofreciendo fuerzas para misiones de mantenimiento de la paz. Este es un cambio crucial en la relación entre ciudadanos y fuerzas armadas ya que incorpora el antes mencionado componente moral, de preocupación por otros – somalíes, haitianos o albaneses kosovares – que no necesariamente pertenecen al grupo nacional, a la propia Patria, afectando la definición tradicional de seguridad. Pese a que los fracasos parciales de algunas misiones o al carácter mixto de operaciones que son a la vez humanitarias y con un contenido político más práctico y menos moral, las intervenciones y discusiones de la década de los 90 indican que será difícil dar pasos atrás en esta preocupación moral que se engloba bajo el concepto vago de lo “humanitario”¹⁹.

La aparición del componente moral/humanitario acarrea debates en los que se refleja la Razón de Estado y la Razón Moral. O, en otros términos, la seguridad tradicional y la seguridad cosmopolita. Las intervenciones por cuestiones humanitarias obligan a los Estados a poner en riesgo a sus fuerzas. Estas fuerzas no son en general conscriptos sino ciudadanos que eligen libremente ser soldados y que, en muchos casos, se ofrecen voluntariamente para estas misiones.

El Estado, encarnado por el gobierno, que toma la decisión de enviar fuerzas a un lugar en crisis asume el riesgo de que la misión resulte fallida y que sufra bajas en sus fuerzas. En la medida que ésto le puede suponer serias críticas, el Estado tiende a ser muy cauteloso en el envío de tropas. De la misma forma, los compromisos internacionales que tenga el Estado con otros Estados, o con intereses económicos y comerciales de empresas

¹⁹ Ver los ensayos de Adam Roberts y Xabier Etxeberria y otros autores en Unidad de Estudios Humanitarios (Ed.), *Los desafíos de la acción humanitaria. Un balance*, Icaria/CIP/MSF/Instituto de Derechos Humanos-Universidad de Deusto, Barcelona, 1999.

del propio país o de países amigos o aliados puede condicionar la respuesta humanitaria. De este modo, si bien la respuesta humanitaria del Estado incorpora un elemento no realista (la preocupación por otros que no pertenecen a la propia sociedad ni a sociedades aliadas), su forma de actuar se desarrolla en el marco realista.

Por el contrario, los institucionalistas y los kantianos actúan y le van a exigir al Estado que reaccione sin mirar los intereses tradicionales (económicos y de alianzas) sino que ponga como prioridad la seguridad de las víctimas, los derechos humanos y el acceso a alimentos y ayuda. De esta forma, la Respuesta Moral tendrá que debatir con la Razón de Estado y con la Razón Jurídica. Esta última se plantea si existe un Derecho de injerencia, o un Derecho de asistencia²⁰ a las víctimas que pase por encima del principio de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados²¹.

CONCLUSIÓN

La seguridad global ya no podrá ser construída ni mantenida con una visión estrictamente militar. Los problemas y desafíos inducen a que se tenga una concepción compleja de los problemas. Desde el campo económico es preciso situar el debate en la relación entre necesidades humanas de un amplia franja de la población y necesidades humanas de seguridad del sector que no está sumergido en la angustia de la pobreza, la supervivencia y la guerra. El campo común es muy amplio, y abarca desde los derechos que son comunes a todos, hasta el concepto moderno de ciudadano y de libertad en el espacio democrático. Situado el debate entre economía (recursos) y defensa (seguridad) en la interacción positiva de la globalización será cuestión de tiempo y acción política saber si el sistema internacional avanzará hacia un uso racional o irracional de recursos ante los múltiples problemas que enfrenta.

20 Ver Marie-Josée Domestici-Met, "Contra el hambre, las herramientas del derecho. Una obligación objetiva de actuar", en *Geopolítica del hambre. Informe 1998-1999*, Acción contra el Hambre, Madrid, 1999, pp.170-189.

21 Ver ensayo de Joana Abrisketa en Unidad de Estudios Humanitarios, *Los desafíos de la acción humanitaria*, 1999. También, Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire Pratique du Droit Humanitaire*, La découverte, 1998.



Documentos

Conclusions of the meeting of the G8 Foreign Ministers' Meeting

Miyazaki, Japan, 13 July 2000

1. We, the Foreign Ministers of the G8, met in Miyazaki on 12 and 13 July 2000. We discussed the various challenges ahead and drew the following conclusions.
2. In this era of rapid globalization, we believe that an enduring commitment to peace and the fundamental principles of democracy, the rule of law, human rights and an open economy will remain indispensable. We reaffirm our commitment to human security through the creation of an environment where the dignity, well-being, safety and human rights of all people are ensured.
3. This requires intensified cooperation between sovereign states, international and regional organizations and civil society. It is imperative that the United Nations continue to play a pivotal role in the century to come. We welcome the leadership of the UN Secretary General in the preparation of the Millennium Summit.

GLOBAL ISSUES

Conflict Prevention

4. We reaffirmed our commitment in Berlin in December 1999 to a sustained effort to promote a "Culture of Prevention" throughout the

global community and to develop conflict prevention initiatives. We emphasize the importance of pursuing a “Comprehensive Approach”, drawing from the range of political, security, economic, financial, environmental, social and development policies, in an integrated manner, from the pre-conflict phase to prevent conflicts from breaking out, to the post-conflict phase to ensure that conflicts do not recur. We will therefore continue to monitor carefully potential areas of armed conflict around the world. We underline the leading role of the United Nations in the prevention of conflict but recognize that the main responsibility rests with the protagonists.

5. To follow up the Berlin meeting, we endorse the following measures, that are detailed in our separate document made public today:
 - dealing with the uncontrolled and illegal transfer of small arms and light weapons, as well as their destabilizing accumulation, with a view to restricting the means for armed conflict, and achieving concrete results at the UN Conference in 2001
 - ensuring that development policies are constructed so as to contribute to the elimination of potential causes of armed conflict
 - addressing the illicit trade in diamonds, particularly those coming from conflict zones in Africa, which provide funds for those engaging in armed conflict
 - addressing the impact of armed conflict on children including ending the use of children as soldiers
 - addressing the importance of international civilian police (CIVPOL) as a critical element of conflict prevention

We encourage further effort by all concerned and we commit ourselves to continue to cooperate closely and further identify effective measures to prevent conflicts, including supporting the role of women, combating cyber crime and developing the principles of corporate citizenship in conflict prevention.

Disarmament, Non-Proliferation and Arms control

6. We stress the need to maintain and further strengthen the international non-proliferation regime. We remain committed to universal application and full implementation of the NPT, which is the cornerstone for global nuclear non-proliferation and the essential

foundation for the pursuit of nuclear disarmament. We welcome the success of the 2000 NPT Review Conference and call for full implementation of the conclusions reached at the Conference. We are pleased at the increase in the number of states which have ratified the CTBT. We call on all those states which have not yet done so to sign and ratify the Treaty without delay, particularly on those whose ratification is needed for its entry into force.

7. We welcome the interest of the international community in the Expanded Threat Reduction Initiative and similar efforts of the European Union and others to address arms control and non-proliferation. In particular, we commit ourselves to cooperate to establish multilateral arrangements necessary for a coordinated and integrated program for the safe management and disposition of weapon grade plutonium no longer required for defence purposes, and call on other states to join us in supporting this effort.
8. We look forward to the early entry into force and full implementation of START II and the conclusion of START III as soon as possible while preserving and strengthening the ABM Treaty as a cornerstone of strategic stability and as a basis for further reductions of strategic offensive weapons, in accordance with its provisions.
9. We welcome the Final Document of the NPT Review Conference urging the Conference on Disarmament to agree on the immediate commencement of negotiations on the Fissile Material Cut-Off Treaty with a view to their conclusion within five years. We commit ourselves to work together to meet this goal. We will make utmost efforts with others to conclude the negotiations on a Protocol which will effectively strengthen the Biological Weapons Convention as early as possible in 2001. We agree on the need for the international community to increase the level of funding for the Russian chemical weapons destruction program as called for at the 5th Conference of the States Parties to the CWC.
10. We remain deeply concerned at missile proliferation, and we call upon the international community to continue to address this issue on a multilateral basis. We will continue our efforts to address the issue. Adherence to the MTCR plays a key role in this respect.

11. We also remain concerned by the scourge of anti-personnel landmines which have caused harm to so many innocent civilians throughout the world and by the continued existence of vast stockpiles of anti-personnel landmines. We are determined to support efforts, including those under the Ottawa Treaty, aimed at the total elimination of such landmines, and welcome the progress that has been made to date in mine clearance, humanitarian demining activities and stockpile destruction, and in the development of technologies for mine action. We will continue encouraging these activities.

Terrorism

12. We renew our commitment to fighting all forms of terrorism regardless of the perpetrator's motives. We commit our governments and our people to this struggle. All states, groups and individuals must recognize that, in accordance with the UNSCR 1269, no haven shall be given to terrorists, no support granted and no criminal act tolerated. We welcome our experts' work and encourage them to continue efforts to improve practical cooperation on counter-terrorism among G8 states. We furthermore emphasize that international counter-terrorism cooperation remains a key factor in defeating international terrorism and will continue to work closely with other like-minded countries to this end. We call for all governments to adhere strongly to the UNSCR 1267 sanctions and for all states to work to close down terrorist camps under the control of the Taliban.
13. We call upon all states to become parties to the twelve counter-terrorism conventions, especially the Convention for the Suppression of Terrorist Bombings and the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism so that they can enter into force and be speedily and effectively implemented. We are engaged in discussions to this end. We condemn absolutely any form of taking hostages. We reiterate our concerns about aviation security, and welcome the initiative to hold a G8 workshop on hijacking in October. We also support the initiative of negotiating an effective comprehensive convention on terrorism.

War Criminals

14. We remain deeply concerned at the flagrant violations of international humanitarian law around the world. Ending the impunity of war

criminals is an important step toward peace and reconciliation. We support the work of existing international criminal tribunals, fully cooperate with them, and look forward to the establishment of an effective international criminal court enjoying the widest possible international support.

UN Reform

15. In this year of the Millennium Summit and Assembly, and in view of the challenges posed to the organization, we reaffirm our commitment to reform, strengthen and enhance the effectiveness of the UN system, including the Security Council, which has primary responsibility under the UN Charter to maintain international peace and security. We encourage the United Nations to strengthen partnership and coordination between relevant organizations and other actors in the area of humanitarian and development assistance. We also confirm the need for the UN to operate on a sound financial basis, with efficient budgetary arrangements, as well as equitable financial contributions among the Member States. We call for all UN members to make a significant contribution toward achieving these objectives.

UN Peacekeeping

16. We reaffirm our support for UN peacekeeping which is playing a crucial and growing role in maintaining peace and stability in the world. We believe that recent events have underlined the need for a comprehensive review of the UN's peacekeeping systems and capacities to improve their effectiveness. We welcome the fact that the UN Secretary General has commissioned a report on this, and look forward to discussions on the basis of the report for the improvement of UN peacekeeping practices. We believe that these discussions should start at the Millennium Summit.

Democracy

17. We reaffirm our commitment to democracy, and underline the positive interaction between democracy, respect for human rights and fundamental freedoms. We also note the mutually reinforcing reciprocal benefits of the democratic process and economic growth. We welcome

in this respect the important exchanges of views and experiences shared by the countries who participated in the recent Warsaw conference. We also recognize the valuable contributions of other initiatives, notably the “new and restored democracies” with the conference to be held in December in Cotonou, with the support of the United Nations, to bolster democratic processes and encourage more countries to choose this path.

Crime

18. International criminal activity increasingly threatens peaceful human life and social, economic and political stability, both nationally and internationally. We therefore call for the adoption of the United Nations Transnational Organized Crime Convention and related Protocols by the end of this year. Corruption also undermines democratic institutions and accountability, economic development and international cooperation. We call for the ratification and effective implementation of the OECD Anti-Bribery Convention.

Environment

19. The international community has achieved a great deal on sustainable development since the Rio Earth Summit in 1992, but there is more to be done. Our governments will continue to work with all regions and stakeholders in preparation for Rio+10. We will continue to address the need for capacity building to assist developing countries implement commitments made in multilateral environmental agreements.
20. We welcome the report on the Implementation of the G8 Action Program on Forests, and direct our experts to provide a final progress report in 2002. We welcome the outcome of the Intergovernmental Forum on Forests (IFF), including the proposal for a new international arrangement on forests, and agree to take initiatives to implement the proposals for action agreed by the IFF and the Intergovernmental Panel on Forests (IPF). We look forward to further collaboration among the FAO and ITTO and other relevant international organizations.
21. We reaffirm our commitment to and practice of sustainable forest management, including combating illegal logging. We also note the

important contribution to this end of the 1990 Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest, the International Model Forest Network, the several ongoing processes on criteria and indicators for sustainable forest management and ITTO work underway to protect mangroves.

22. We welcome the work of the World Water Forum. Cooperation in addressing water resource issues can help alleviate regional tensions and contribute to conflict prevention. We will also work in international organizations and fora such as UNEP, UNDP, UNESCO, and the World Bank in addressing international water resource issues.
23. We urge conclusion of negotiations on a legally binding instrument on persistent organic pollutants by the end of this year.
24. We also underline the significance of the ARGO Project, which will enhance the capacity to predict global environmental change through accurate oceanographic observation. We stress the need for rapid and effective sharing of information to alleviate the effects of natural disasters.

REGIONAL ISSUES

East Asia

25. In East Asia, various destabilizing factors still remain. It is of prime importance that all outstanding issues be solved peacefully and without the threat or use of force. We underline the importance of taking confidence-building measures in this region, and call for the full support of the international community to further promote peace and stability in the entire region.
26. In this respect, we warmly welcome the first ever ROK-DPRK Summit Meeting in June, and look forward to further dialogue and the reduction of the tension in the region. We reiterate our support for the implementation of the Agreed Framework, including KEDO. We reaffirm our support for the ROK's policy of engagement. We welcome the recent steps taken by North Korea toward dialogue with the international community. In this context, we look forward to a constructive response to international concerns over security, non-proliferation, humanitarian and human rights issues.

27. We welcome the democratic developments in Indonesia, and reaffirm our commitment to continuing support for the country's democratic and economic reform efforts. Recalling the importance of Indonesia's territorial integrity, we are determined to provide full support for the efforts of Indonesia toward stabilization of the situation in Aceh, Maluku, Irian Jaya and other regions and we welcome the recent Joint Understanding on a Humanitarian Pause for Aceh.
28. We commend the assistance provided by the UN and other actors toward the independence and nation building of East Timor, and reiterate our firm commitment to continue supporting the people of East Timor in these efforts and we invite other countries in the region to join us.

South Asia

29. We are deeply concerned at the level of tension between India and Pakistan. We call on both countries to refrain from any action which would aggravate the situation and to resume dialogue as soon as possible in the spirit of Lahore.
30. We furthermore call on both India and Pakistan to join international efforts to strengthen the non-proliferation and disarmament regime, including continuation of their unilateral undertakings not to resume nuclear testing. We call on both countries to sign and ratify the CTBT and to take further steps to meet non-proliferation goals elucidated by the international community in the UNSCR 1172.
31. We are also concerned at the continuing conflict in Sri Lanka. We support efforts to facilitate a peaceful resolution of the conflict.

Middle East Peace Process

32. In the Middle East, there is a real opportunity for the achievement of a comprehensive peace based on the UN Security Council Resolutions 242 and 338 and the agreements of Madrid and Oslo. We reaffirm our strong support for the efforts by the parties concerned to advance the peace process toward this end. We reiterate the importance we attach to a continuing commitment to the peaceful resolution of disputes.

33. We welcome the recent withdrawal of the Israeli forces from Lebanon, in accordance with the UNSCR 425, as verified by the UN Secretary General and confirmed by the UN Security Council. It is the responsibility of the Government of Lebanon to ensure the return of its effective authority to maintain peace and security in southern Lebanon. Being aware that attaining these goals will also depend on the government's ability to meet the infrastructure and development needs of this region, we are committed to supporting its efforts to this end.
34. In light of the trilateral Summit Meeting on a peace between Israel and the Palestinians, we call upon both parties to accelerate the negotiations to reach a final status agreement by the target date of 13 September set forth by the Sharm el-Sheikh Memorandum. We invite the international community to participate in the efforts to help the parties implement such an agreement when it is reached.
35. We underline the importance of resuming the activities of the multi-lateral working groups recognizing that progress in the multilateral tracks is related to and supports the bilateral tracks.

Iraq

36. We call on Iraq to comply fully with the relevant UN Security Council resolutions. Stressing the importance of the implementation of UNSCR 1284 in all its aspects, we call on the Iraqi Government to cooperate in all aspects with UNMOVIC and the IAEA. Given our continued concern about the plight of the Iraqi people, we call for a coordinated effort to improve the humanitarian situation in Iraq. We reaffirm our commitment to the territorial integrity of all the states of the region and underline the importance of regional stability and security.

Iran

37. We welcome the democratic developments in Iran, including the parliamentary elections in February and the seating of the Majles in May. We look to Iran to strengthen respect for freedom of speech, the rule of law and human rights, ensuring for all the application of universally recognized standards of law. We welcome Iran's efforts to develop positive relations with the international community, and

look forward to a more extended dialogue with Iran. We recognize the serious effort of the Iranian authorities in fighting drug trafficking on its borders at a high human and financial cost. We call on Iran to take constructive steps for further progress in the Middle East Peace Process and for the deterrence of terrorism in the region. We call on Iran to sign with the IAEA an additional safeguards protocol. The G8 calls on Iran to cooperate fully in not developing and in preventing the proliferation of weapons of mass destruction and missiles for their delivery.

Afghanistan

38. We welcome recent proposals for reconciliation in Afghanistan. We call for all parties concerned to make further efforts toward a comprehensive peace and stability. Recognizing the international community's growing concern about human rights abuses, narcotics trafficking and terrorism emanating from territory of Afghanistan, especially that controlled by the Taliban, we call for all states to implement fully the UNSCR 1267 and to consider further measures.

Balkans

39. We remain committed to the full implementation of the UNSCR 1244. Successful, carefully prepared municipal elections in Kosovo proposed for the autumn will be an important step in the establishment of a democratic and multi-ethnic society. We will make every effort to encourage and enable the national communities of Kosovo, particularly Serb and Roma, to participate freely in the elections. We reaffirm our support to the efforts made by UNMIK and KFOR to achieve the goals set out in UNSCR 1244 and urge all parties to cooperate fully with them. We stress the need for UNMIK to be given the necessary resources to fulfil its mandate. We recognize the role played by the EU, and welcome the contributions of the OSCE, other states, and the NGOs. We look forward to the effective functioning of the Joint Interim Administrative Structure with the full participation by all parties concerned, and we consider it important that the representatives of the Kosovo Serbs resume their participation in it. Stability, peace and prosperity in Kosovo

are conditional upon respect for human rights, the rule of law and democracy. We call for all those with political responsibility in Kosovo to help ensure that all Kosovars, regardless of ethnicity, can enjoy freedom, security and benefit from access to international assistance and essential public services.

40. We look forward to a democratic FRY, so that it can be reintegrated in the international community and play its rightful part in contributing to the stability of the entire region. We are very concerned about the motivation for and the possible consequences of the revision of the FRY constitution. We call on the government in Belgrade to refrain from any action which could contribute to the further escalation of violence. We also call on the opposition to contribute to the peaceful democratic development of the FRY. We strongly oppose the recent restrictions on the free press in the FRY. We welcome the continued consolidation of democracy in Montenegro, reiterate our support for its democratically elected authorities, and urge them to continue to practice restraint.
41. We reiterate our commitment to the full implementation of the Dayton accords for peace in Bosnia and Herzegovina, and will continue to encourage all parties concerned within the country, the citizens and the officials, to assume their responsibilities and to take ownership of their future. We welcome the significant progress made by Croatia towards democracy and reform and encourage the Croatian authorities to continue such efforts. We encourage Albania to continue to make further efforts in the improvement of democracy and in respect for the rule of law.
42. Stability and sustainable development in South Eastern Europe depends on efforts for strengthening political, economic, social, cultural cooperation in the region, thereby promoting harmony among ethnic groups. We warmly welcome the various initiatives and progress to help achieve this objective taken over the past year, both by individual states and by international and regional organizations, in particular within the context of the Stability Pact, which will contribute to effective regional cooperation. We also look forward to further economic reform efforts in the region, and will continue our support in this regard.

Cyprus

43. We recommend that the Heads reiterate their strong support for the UN Secretary General's efforts to reach a comprehensive settlement in Cyprus.

Africa

44. Recognizing that political stability is a prerequisite for development, we remain deeply concerned at the continuing armed conflicts in Africa. We particularly urge the promotion of a "Culture of Prevention" in Africa and will contribute to it. We commend the initiatives of the OAU, ECOWAS, SADC and IGAD, neighboring African countries and other actors, in cooperation with the UN, to prevent conflict from occurring, and to promote the peaceful resolution of individual conflicts, particularly the long-standing and destructive civil war in Sudan. Concerned by the current crises in various African countries, we call for the full compliance by all parties concerned with relevant peace agreements and UN resolutions, particularly in Great Lakes Region, Angola and Sierra Leone. We welcome the cessation of hostilities agreement between Ethiopia and Eritrea signed in Algiers last month, and support its full implementation, and reaffirm our full support for all efforts to promote a peace settlement in Ethiopia and Eritrea.
45. We support African efforts to promote the rule of law, good governance and democracy. We also commit ourselves to support Africans' efforts to reduce poverty through growth with equity, and to participate as full partners in the global economy by means including trade and investment liberalization and promotion. We will participate in efforts to combat infectious and parasitic diseases, particularly HIV/AIDS, TB and malaria, and to address the severe economic and social impact of these diseases. We welcome the electoral evidence of a well-rooted democracy in Senegal, as well as the return to democracy in Guinea-Bissau and Niger, and call for the international community to further support the efforts at reform in Nigeria. We call for a just and early settlement to the serious situation in Zimbabwe, based on the rule of law, democracy and human rights. We also call for the early restoration of democracy in Comoros and Cote d'Ivoire. We recognize the need for international support for the Horn of Africa

and Southern African countries suffering from drought and flood respectively.

Colombia

46. We fully support the Colombian Government's programs and initiatives to lay the foundations for a stable, lasting peace and the end of the cultivation of and trafficking in illicit crops in Colombia, taking into account the aspirations and needs of local communities. We call on all parties to respect the principles of international humanitarian law and to negotiate an end to the conflict. We reaffirm our commitment to combat money laundering, the illicit trade in arms and chemical precursors usable for illegal drug manufacturing, with a view to eliminating financing sources for the illegal armed groups in the country.

Peru

47. We encourage the Government of Peru to cooperate with the OAS in the implementation of its recommendations for reforms, inter alia in the judiciary, the security sector, the electoral process and press freedoms.

DIALOGUE WITH NAM, G77 AND THAILAND

48. We met the Foreign Ministers of NAM Troika (South Africa, Colombia and Bangladesh), G77 Chair (Nigeria) as well as Thailand (Chair of UNCTAD X and ASEAN), and discussed various global issues of common concern. We see value in sustaining the partnership in the future.

<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55162.pdf>

G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention

Miyazaki, Japan, 13 July 2000

I. EFFORTS FOR CONFLICT PREVENTION

A Basic Conceptual Framework

The G8 Heads of State and Government announced last June in Cologne, and we, Foreign Ministers, reiterated last December in Berlin, the determination to make prevention of armed conflict a high priority issue in coming years. We have to nurture a “Culture of Prevention” throughout the global community by encouraging international and regional organizations, states, NGOs and other actors to view their activities and policies from the vantage of conflict prevention, and to commit themselves to work towards this goal.

The G8 confirms that efforts to prevent conflict must be based upon observance of international law including the UN Charter, democracy, respect for human rights, the rule of law, good governance, sustainable development, and other fundamental values, which constitute the foundation of international peace and security.

1. “Comprehensive Approach”

The G8 believes that, because of the diversity and complexity of causes of conflicts, the following “Comprehensive Approach” should be adopted: Consistent efforts for conflict prevention need to be made at every stage, from pre-conflict to post-conflict (Chronological Comprehensiveness).

During each stage of a conflict, the international community should draw from a wide-ranging menu of political, economic and social policy options. Furthermore, it is crucial to address the issues of human rights and protection of civilians. (Comprehensiveness in Measures for Conflict Prevention)

It should be noted that, in taking concrete measures on individual conflicts, their characteristics, including their causes, parties, modalities, and regional contexts, as well as coherence with policies in other fields – e.g. international trade and finance – need to be fully taken into consideration.

2. The UN, the G8 and Other Actors

We, the G8 Foreign Ministers recalled at the Berlin Ministerial Meeting on Conflict Prevention that the UN Charter confers the primary responsibility for maintenance of international peace and security upon the Security Council, and that the UN Secretary General also has an important role in this respect. We reaffirmed that a reformed and effective UN remains central. In this context, the G8 notes the relevance of the report of the UN Secretary General in preparation for the UN Millennium Assembly.

While the principal responsibility for preventing conflicts lies with the parties directly concerned, conflict prevention is a joint venture involving all the international community, including other international and regional organizations, states, business sector, NGOs, and individuals.

The G8 welcomes wider use of the relevant provisions of the UN Charter for preventive diplomacy and will work for integration of the diverse elements of the UN system so as to support more effectively preventive action.

The G8 regards the UN's peacekeeping capacity as a key contribution to global conflict prevention efforts. We note the establishment by the UN Secretary General of an expert panel and welcome the effort to conduct a comprehensive review in this field as a contribution to efforts to strengthen the quality and speed of the UN response to peacekeeping challenges. We underline the importance of efforts to create arrangements with member states for an effective surge capacity for planning and conduct of peacekeeping operations. We also look

forward to the reinforcement of the capacity of the UN in the area of CIVPOL.

The G8 supports the UN's existing mechanism for maintaining compliance with the international human rights standards and regular communication of this information to relevant UN bodies for use in their deliberations. We intend to contribute to strengthening the conflict prevention and early warning capacity of the UN by, inter alia, promoting the reinforcement of the role of the Special Representatives of the Secretary General.

The G8 stands ready to support the efforts by the international community for conflict prevention, especially in those areas where it has a special contribution to make.

II. THE G8 INITIATIVES FOR CONFLICT PREVENTION

Based on three criteria, namely, (a) whether the issue has a direct relevance to conflict prevention, (b) whether the G8 has a comparative advantage over other players in dealing with the issue, and (c) whether a joint initiative by the G8 could bear fruit, this year the G8 undertakes the following initiatives:

- Small Arms and Light Weapons
- Conflict and Development
- Illicit Trade in Diamonds
- Children in Armed Conflict
- International Civil Police

1. *Small Arms and Light Weapons*

The G8 believes that the uncontrolled and illegal transfer of small arms and light weapons (hereinafter referred to as "small arms") and the existence of destabilizing accumulations of these weapons in many parts of the world pose a serious threat to peace, security, and prosperity. The G8 therefore strongly supports national, regional, and international efforts to ensure that transfers of small arms are carried out in a responsible and legal fashion, and to reduce existing destabilizing accumulations to levels consistent with legitimate defense and security needs.

The destabilizing proliferation of small arms presents the international community with challenges in many areas including export control policy, prevention of illicit trafficking, law enforcement and crime prevention, disarmament, demobilization and reintegration, post-conflict reconstruction, and security sector reform. The G8 emphasizes the need for international institutions and individual states to increase the effectiveness of their efforts by developing coordinated and coherent policies in all of these areas, while avoiding duplication.

The G8

- looks forward to the holding and a successful outcome of the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, in 2001. We will work for a conference with a broad agenda whose outcome will genuinely strengthen international efforts to eradicate illicit trafficking, particularly of small arms.
- while recognizing that transfers of small arms are consistent with the right of self-defense enshrined in the UN Charter, confirms that we will exercise a high degree of responsibility in controlling and licensing such exports. Unless we have stricter regulations, in our approach to approving export licenses the G8 will take as a minimum criterion the legitimate defense and security needs of the recipient. The G8 will not authorize the export of small arms if there is a clear risk that these might be used for repression or aggression against another country. Finally, the G8 will consider the scope for further action at the national level and in international fora such as the Wassenaar Arrangement to minimize the risk that small arms may be illegally diverted or re-exported. To this end, the G8 agrees on the importance of effective national controls for arms brokering. The G8 strongly encourages other small arms exporting countries to adopt these principles in their own policies.
- emphasizes the importance of complementary demand-side measures. In this context, the G8 welcomes the October 1998 adoption of the ECOWAS Moratorium on the Importation, Exportation and Manufacture of Light Weapons and encourages other regions affected by the problem of small arms proliferation to consider similar measures. The G8 will take steps to ensure that our export licensing decisions respect the ECOWAS moratorium and urge other exporting states to

do likewise. The G8 also welcomes the recently-adopted Nairobi Declaration on the Problem of Proliferation of Illicit Small Arms and Light Weapons in the Great Lake Region and Horn of Africa. The G8 encourages those in a position to do so to provide financial and technical assistance to support the implementation of the ECOWAS moratorium as well as the Nairobi Declaration.

- encourages the countries and regions directly affected by illicit arms trafficking to enhance transparency in this regard which could include exchange of information on discovered instances and routes of illicit small arms supply. The G8 considers that the marking of small arms could improve their traceability. The G8 will work to build international consensus on increasing the degree of transparency attached to such transfers. With the aim of combating the illicit trafficking of small arms and building confidence, the G8 stands ready to exchange information in appropriate fora concerning national legislation, practices and experience, and calls upon other states to do likewise.
- emphasizes the fundamental importance of measures to combat illicit trafficking in small arms. The G8 is committed to maintaining effective national export control and enforcement systems in order to prevent the illicit transfer of small arms from, via or to our territories. We reaffirm our commitment to implement strictly all arms embargoes imposed by the UN Security Council. To this end, the G8 strongly supports appropriate national legislation that establishes legal enforcement of these embargoes. We strongly support efforts to increase the effectiveness of UN sanctions, such as the Security Council's decision to investigate reports on the violation of measures against UNITA.
- stands ready to support projects and programs which will increase the capacity of states directly affected by illicit small arms trafficking to implement effective controls. The G8 emphasizes the importance of coordinated regional and international action in this area, and welcomes initiatives such as the OAS Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and other Related Parts and the EU/SADC action program for tackling illicit arms trafficking in Southern Africa. The G8 also attaches importance to increased information exchange in the Wassenaar Arrangement and in other international and re-

gional fora as appropriate on issues such as illicit trafficking routes and diversionary destinations.

- recognizes the need to tackle the problem of illicit small arms possession and misuse through effective law enforcement and crime prevention measures. With regard to firearms, the G8's Lyon Group will continue within its mandate to consider how to improve the effectiveness of the G8 members' policies and countermeasures to the illicit manufacturing of and trafficking in firearms. The G8 will play an active and constructive role in the work to elaborate the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the draft UN Convention Against Transnational Organized Crime, which will serve as a key element in international efforts to combat illicit firearms trafficking, with a view to ensuring these negotiations are completed by the end of 2000.
- pledges its full support for the effort to reduce existing destabilizing accumulations of small arms. The G8 encourages affected countries and regions to adopt confidence-building measures and incentives to encourage the collection and destruction of surplus or illegally-held small arms. The G8 confirms that we are ready to support such efforts through the voluntary provision of financial and technical assistance, including through specifically targeted funds, existing or to be established, at the UN, regional and local level, and designed to deal with the problem of small arms, and call upon the international community to do likewise. In this context, the G8 emphasizes the central importance of comprehensive demobilization, disarmament and reintegration programs in post-conflict situations. The G8 will support the inclusion of such programs where appropriate in peace agreements between the parties to conflicts and mandates of peace keeping forces and other relevant missions.
- emphasizes the importance of the role of civil society in tackling destabilizing accumulations of small arms, for example through awareness-raising at the community level. The G8 encourages the international community and governments of affected countries actively to involve civil society in efforts to prevent the uncontrolled spread and destabilizing accumulation of small arms.
- reaffirms its support for the principle that all surplus or illegally-held small arms which have been removed from circulation in countries

or regions affected by destabilizing accumulations should, if not immediately destroyed, be properly secured and managed prior to their early and effective destruction, preferably under international or third party supervision.

2. *Conflict and Development*

Peace and democratic stability are indispensable pre-conditions for economic growth and sustainable development. Moreover, economic and development co-operation has an important role to play in fostering peace and stability. The G8 can use its position as the major provider of the development assistance to pursue actively initiatives in this area. While ensuring that fundamental development goals remain at the core of bilateral and multilateral assistance policies, the G8 should take initiatives particularly in three areas: (a) promoting the consideration of conflict prevention in development assistance strategies, (b) focusing assistance to ensure quick action to prevent conflict, and (c) ensuring a smooth transition from emergency humanitarian assistance to development assistance in the post-conflict stage. The G8 also recognizes that a recipient government's ownership of its development policies and civil society's participation can contribute to mitigating tensions.

- (1) Promoting the Consideration of Conflict Prevention in Development Assistance Strategies The G8,
 - continues to extend economic and development cooperation to promote prosperity, reduce poverty, and to help create resilient societies that promote inclusion and opportunity for all citizens.
 - recognizes the importance of addressing root causes of conflicts, including through assistance to regional and subregional organizations.
 - will consult with the relevant international financial institutions regarding conflict-related implications of development assistance.
 - aims, with other bilateral and multilateral actors, to use development assistance to promote democratic and legislative institutions, good governance, rule of law, peaceful resolution of disputes, civic education and other structural elements.
 - aims to build capacity in administrative and security systems, including police, penal and judicial institutions.
 - enhances technical assistance to build capacity and to ensure appropriate social investments in education, health and nutrition,

and other programs targeting vulnerable segments of society, seeking to protect these expenditures during economic downturns and time of crises.

- considers ways to use economic and development assistance to address causes of conflict stemming from competition for natural resources, such as water, and to encourage regional approaches to their management.
 - will pay attention, in extending economic and development cooperation, to excessive military expenditure where it occurs in recipient countries and calls upon developing countries to ensure effective, transparent and accountable public sector management of state expenditures, including military budgets and the use of development assistance.
 - recognizes the important role that donor coordination in the area of conflict prevention plays in enhancing the effectiveness of economic and development assistance in this regard.
 - welcomes the work of the OECD Development Assistance Committee (DAC) to review bilateral donors' practices in the field of conflict prevention.
- (2) Focusing Assistance to Ensure Quick Action to Prevent Conflict The G8,
- recognizes the importance of extending flexible, quick assistance with the aim to helping to alleviate and stem the spread of human suffering to countries and regions neighboring conflict areas, including displaced persons and refugees, and will work towards more effective and better coordinated provision of emergency and other relevant assistance through regional and international organizations, in particular the United Nations.
 - encourages the international community to focus its attention on conflict and development in Africa and to carry out closer exchanges of perspectives and information, including at the field level and within the UN system.
- (3) Ensuring a Smooth Transition from Emergency Humanitarian Assistance to Development in the Post-Conflict Stage The G8,
- recognizes the importance of continuous and coordinated efforts by various actors including UNHCR, UNDP, UNICEF, World Bank, other international and regional organizations as well as

NGOs in achieving a smooth transition, and invites the international community to give further consideration and support toward this end.

- will strive to focus emergency and transition aid on supporting local security, economic and political stability, local capacity building, and reconciliation.

3. *Illicit Trade in Diamonds*

The G8 is concerned that the proceeds from the illicit trade in certain high value commodities, especially diamonds, are providing funds for arms purchases, thus aggravating conflicts and humanitarian crises in Africa (particularly Angola, DRC and Sierra Leone).

Whilst insisting that the interests of the legitimate diamond producers and traders are not put at risk, the G8 will take the following steps to counter the illicit trade in diamonds, particularly those coming from conflict zones in Africa.

The G8, which accounts for the bulk of the global market for diamonds,

- will co-operate closely with governments of diamond-producing states, neighboring states, major marketing centers, regional organizations and industry in order to curb illicit diamond flows.
- calls on producers and buyers to work in close co-ordination on the elaboration of specific measures to trace and block the illicit trade in diamonds in Africa on an urgent basis, as a first step.
- supports the efforts of African states in strengthening regional law enforcement and internal capacity building for curbing the illicit trade in diamonds and welcomes their respective initiative in this regard.
- emphasizes that the UN Sanctions Committee on Angola is central to efforts to strengthen sanctions enforcement against UNITA and the need to fully implement UN Security Council resolutions 1173 and 1295.
- welcomes the initiatives within the UN framework to assess the impact of the illegal exploitation of natural resources, including diamonds, on the conflict in Democratic Republic of Congo.
- calls for the urgent cooperation of interested parties including the diamond industry with the government of Sierra Leone on the proper control over trade in diamonds produced in Sierra Leone.

- welcomes ‘Technical Forum on Diamonds’ held at Kimberly, South Africa, as an important contribution to finding pragmatic solutions. The G8 supports rapid follow-up, involving all the key actors, which should include the exploring of a possible certification scheme for rough diamonds from conflict areas, industry codes of conduct and an international body to promote transparency and accountability.
- will consider appropriate action to keep diamonds from illicit transactions out of the G8 markets.

4. Children in Armed Conflict

The plight of war-affected children, a group which includes, in particular, child soldiers, child orphans, sexually exploited children and children traumatized by armed conflict, but also comprises all the children affected by the effects of war in wider sense, is one of the most disturbing human security issues facing the world today. The G8 is particularly concerned by the issues raised by children in armed conflict both as participants and victims. In this context, the G8 agreed upon the following approaches.

- (1) Pressure Against Those Who Involve or Target Children in Armed Conflict in Breach of International Standards The G8
 - will concert G8’s pressure in UN and other fora against individual governments and armed groups when access to assistance is denied to children or when children are specifically targeted as victims and/or participants in a conflict.
 - will take account of, and promote international standards on the non-use of child soldiers in considering our military assistance to armed forces in third countries.
- (2) Support for International Standards and Mechanisms The G8
 - urges universal adherence to the ILO Convention 182 on Elimination of Worst Forms of Child Labor.
 - welcomes the adoption of and supports the universal adherence to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict.
 - provides support for the office of the UN Special Representative for Children and Armed Conflict in its role as an advocate on behalf of war-affected children, and to UN agencies including UNICEF.

- will cooperate in the UN and other international fora when there is a need to ensure assistance to children in armed conflicts or when children are specifically targeted as victims and/or participants in a conflict.
- (3) Outreach The G8
- supports action by the UN, regional organizations, NGOs and media in raising awareness of problems of children in armed conflict.
 - commits to include child rights training in military assistance training programs.
 - supports the 2001 UN Special Session to review the achievement of the goals of the World Summit for Children and works to ensure that any document it adopts has a strong section addressing the issue of war-affected children.
 - encourages and supports other national and regional efforts to highlight the issue of children in armed conflict, including the Conference on War Affected Children in West Africa (April 2000) and the international conference to be hosted by Canada in September 2000 on this subject.
- (4) Reintegration and Rehabilitation The G8
- commits to promote the protection, welfare and rights of children during peace negotiations and throughout the process of consolidating peace in the aftermath of conflict, including through reintegration of former child soldiers in peace support operations.
 - commits to prioritize assistance for war-affected children, including former child soldiers, in expenditure for post-conflict reconstruction.
 - makes close contact, through UNICEF and other fora, on individual reintegration programs e.g. to identify and share best practice, noting the particular needs of displaced and vulnerable children in rehabilitation and reintegration programs and being sensitive to gender differentiated experiences.

5. International Civilian Police

UN deployed civilian police (CIVPOL), usually as a component of peacekeeping operations, are a critical element in conflict prevention as they help indigenous civilian police forces develop the capacity to

maintain law and order, and if necessary, can perform this function on an interim basis.

The G8

- notes the recent dramatic increase in civilian police operations and the resulting increase in the demand for international civilian police officers. The G8 calls upon the UN and regional organizations to work with member states to explore ways to meet this demand in a timely and effective way. The G8 urges that states in a position to do so make efforts to enhance their own capability to provide qualified civilian police officers on a timely basis, and that those with active training programs for international civilian police officers make them available to police from other contributing states.
- stresses the need to enhance the capacity of the UN in the frame work of peacekeeping operations to support more comprehensive planning and better coordination of indigenous civilian police operations, criminal justice, and development of indigenous criminal justice systems. The G8 calls on the UN, in close consultation with member states, to take further steps to improve its international civilian police capabilities. Such steps should include development, on the basis of national contributions, of a reserve list of pre-trained, UN-certified international civilian police officers for possible service; completion of the review and revision, as appropriate, of the criteria for selection, evaluation, and training of these officers; and formulation of comprehensive policies on international civilian police operations to reflect new responsibilities such as in recent UN peacekeeping operations.
- calls as well for increased UN support for training local police forces also as a post conflict activity and as a regular developmental activity with priority emphasis where such training would help prevent conflict. The G8 calls for new efforts in this regard on the basis of a dialogue involving member states, all relevant UN institutions, including UNDP, and other developmental institutions. This activity should promote the principles of democracy, good governance, human rights, and equal treatment under law.

<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55161.pdf>

Statement by the President of the Security Council

At the 4174th meeting of the Security Council, held on 20 July 2000, in connection with the Council's consideration of the item entitled "Role of the Security Council in the prevention of armed conflicts", the President of the Security Council stated that the following statement by the President would be issued as a document of the Security Council in accordance with the understanding reached among the members of the Council:

"The Security Council recalls the statements of its President of 30 November 1999 (S/PRST/1999/34), 16 September 1998 (S/PRST/1998/28), 24 September 1998 (S/PRST/1998/29), 30 November 1998 (S/PRST/1998/35), and 23 March 2000 (S/PRST/2000/10), and further recalls resolutions 1196 (1998) of 16 September 1998, 1197 (1998) of 18 September 1998, 1208 (1998) of 19 November 1998, and 1209 (1998) of 19 November 1998. Bearing in mind its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security, it reaffirms its role in taking appropriate steps aimed at the prevention of armed conflicts. It affirms its commitment to the principles of the political independence, sovereign equality and territorial integrity of all States. The Council also affirms the need for respect for human rights and the rule of law.

"The Security Council stresses the need for the maintenance of regional and international peace and stability and friendly relations among all States, and underlines the overriding humanitarian and moral imperative as well as the economic advantages of preventing the outbreak and escalation of conflicts. It highlights, in this regard, the need to create a culture of prevention. The Council reaffirms its belief

that early warning, preventive diplomacy, preventive deployment, preventive disarmament, and post-conflict peace-building are interdependent and complementary components of a comprehensive conflict prevention strategy. The Council emphasizes its continuing commitment to addressing the prevention of armed conflicts in all regions of the world.

“The Security Council recognizes that peace is not only the absence of conflict, but requires a positive, dynamic, participatory process where dialogue is encouraged and conflicts are solved in a spirit of mutual understanding and cooperation. Bearing in mind that causes of conflict are often nurtured in the minds of human beings, the Council calls on Member States, relevant bodies of the United Nations system and other relevant organizations to promote a culture of peace. It recognizes the importance of appropriate implementation of the Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace, adopted by the General Assembly on 13 September 1999 (A/RES/53/243), for preventing violence and conflicts as well as strengthening efforts aimed at the creation of conditions of peace and its consolidation through post-conflict peace-building.

“The Security Council recalls its important role in the peaceful settlement of disputes under Chapter VI of the Charter of the United Nations. It reaffirms the importance of its consideration of all situations which might deteriorate into armed conflicts and to consider follow-up action, as appropriate. In this regard, it expresses continued willingness to consider the use of Council missions, with the consent of host countries, in order to determine whether any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, is likely to endanger the maintenance of international peace and security, and to make recommendations for action by the Security Council, as appropriate.

“The Security Council highlights the importance of the full support of all States for the efforts of the Security Council and other relevant United Nations organs and agencies in developing and implementing appropriate strategies for the prevention of armed conflicts in accordance with the provisions of the Charter of the United Nations.

The Council underlines the importance of the peaceful settlement of disputes and recalls the obligation of the parties to disputes to seek actively a peaceful solution in accordance with the provisions of Chapter VI of the Charter of the United Nations. The Council also recalls the obligation of all Member States to accept and carry out its decisions, including those for the prevention of armed conflict.

“The Security Council also stresses the importance of a coordinated international response to economic, social, cultural and humanitarian problems, which are often the root causes of armed conflicts.

“The Security Council recalls the essential role of the Secretary-General in the prevention of armed conflicts in accordance with Article 99 of the Charter of the United Nations, and expresses its willingness to take appropriate preventive action in response to matters brought to its attention by States or the Secretary-General and which it deems likely to endanger the maintenance of international peace and security. The Council encourages the ongoing efforts within the United Nations system to enhance its early warning capacity, and notes in this regard the importance of drawing on information from a variety of sources, given the multiple factors that contribute to conflict. It invites the Secretary-General to make recommendations to the Council, taking into account the views of Member States, and in light of past experiences, on the most effective and appropriate early warning strategies, bearing in mind the need to link early warning with early response. The Council invites the Secretary-General to present to the Council reports on such disputes, including, as appropriate, early warning and proposals for preventive measures.

“The Security Council recognizes the important role regional organizations and arrangements play in the prevention of armed conflicts, including through the development of confidence – and security-building measures, and re-emphasizes the need for effective and sustained cooperation and coordination between the United Nations and these regional organizations and arrangements in the prevention of armed conflict, in accordance with the provisions of Chapter VIII of the Charter of the United Nations. It expresses its willingness, within its responsibilities, to support the efforts of the

Secretary-General in collaborating with the leadership of regional organizations and arrangements in order to develop strategies and programmes to be employed at the regional level. In this regard, it encourages the strengthening of modalities of cooperation between the United Nations and regional organizations and arrangements, including in early warning and the mutual exchange of information. It recognizes the need to enhance the capacity of the Organization of African Unity and, in particular, its Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution.

“The Security Council recognizes the importance of effective post-conflict peace-building strategies in preventing the re-emergence of conflicts. In this context, it also recognizes the need for close cooperation among bodies of the United Nations system and with other organizations and arrangements in the area of post-conflict peace-building, and expresses its willingness to consider ways to improve such cooperation. It also stresses that the design of peacekeeping mandates which fully take into account operational military requirements and other relevant situations on the ground could help prevent the re-emergence of conflicts. It highlights the importance of strengthening its cooperation with the Economic and Social Council, in accordance with Article 65 of the Charter of the United Nations, in the area of the prevention of armed conflicts, including in addressing the economic, social, cultural and humanitarian problems which are often the root causes of conflicts. It underlines that economic rehabilitation and reconstruction constitute important elements in the long-term development of post-conflict societies and the maintenance of lasting peace, and stresses the importance of international assistance in this regard.

“The Security Council highlights the importance of preventive deployment in armed conflicts and reiterates its willingness to consider the deployment, with the consent of the host country, of preventive missions in appropriate circumstances.

“The Security Council recalls the emphasis it placed in its statement of 23 March 2000 on the process of disarmament, demobilization and re-integration, which can be vital in stabilizing post-conflict situations,

reducing the likelihood of renewed violence and facilitating the transition from conflict to normalcy and development. The Council will also take appropriate measures, with the consent of the State concerned, aimed at preventing the recurrence of armed conflicts, through, *inter alia*, developing adequate programmes for the disarmament, demobilization and re-integration of ex-combatants, including child soldiers.

“The Security Council recognizes the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building. It stresses the importance of their increased participation in all aspects of the conflict prevention and resolution process.

“The Security Council recognizes the fact that the illegal exploitation of and trade in natural resources, particularly diamonds, can contribute to the escalation of conflicts. The Council is particularly concerned that the proceeds from the illegal exploitation of and trade in high value commodities such as diamonds are providing funds for arms purchases, thus aggravating conflicts and humanitarian crises, in particular in Africa. It therefore expresses its willingness to seek the cooperation of Member States and the business community in curbing the illegal exploitation of and trade in these resources, particularly diamonds, and in effectively implementing the measures imposed by its relevant resolutions aimed at curbing illicit diamond flows.

“The Security Council, while fully conscious of the responsibilities of other United Nations organs, emphasizes the crucial importance of disarmament and the non-proliferation of weapons of mass destruction and the means of their delivery for the maintenance of international peace and security.

“The Security Council also highlights, in particular, the importance of preventive disarmament in averting armed conflicts, and expresses concern that the proliferation, excessive and destabilizing accumulation and circulation of small arms and light weapons in many parts of the world have contributed to the intensity and duration of armed conflicts and pose a threat to peace and security. It calls upon States, international

organizations and the business community to increase their efforts for prevention of illicit trafficking in small arms and light weapons.

“The Security Council also emphasizes the importance of continued coordinated regional and international action with regard to small arms and welcomes initiatives such as the Organization of American States Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and other Related Materials, the European Union/Southern African Development Community Action Programme for Tackling Arms Trafficking in Southern Africa and the Economic Community of West African States Moratorium on light weapons. It welcomes and encourages efforts to prevent and combat the excessive and destabilizing accumulation of and the illicit trafficking in small arms.

“The Security Council underlines the vital importance of effective national regulations and controls on small arms transfers. The Council also encourages Governments to exercise the highest degree of responsibility in these transactions. It also calls for complementary supply – and demand-side measures, including those against illegal diversion and re-export. It also underlines the obligation of all States to enforce existing arms interdiction measures. The Council emphasizes that the prevention of illicit trafficking is of immediate concern in the global search for ways and means to curb the excessive and destabilizing accumulation of small arms, especially in regions of conflict.

“The Security Council recognizes the importance of adequate, stable and predictable resources for preventive action. The Council also recognizes the importance of consistent funding for long-term preventive activities. The Council encourages the consideration of conflict prevention in development assistance strategies and recognition of the need to ensure a smooth transition from emergency humanitarian assistance to development in the post-conflict stage.

“The Security Council acknowledges the important activities supported by the Trust Fund for Preventive Action and encourages Member States to contribute to this Trust Fund.

“The Security Council recognizes the increasing demand for civilian police as a critical element in peacekeeping operations as part of the general approach to conflict prevention. It calls upon Member States to explore ways to meet this demand in a timely and effective way. The Council invites the Secretary-General to include his recommendations in this respect in the report on conflict prevention requested below.

“The Security Council underlines the need for continued in-depth consideration of this issue and, in this regard, invites the Secretary-General to submit to the Council, by May 2001, a report containing an analysis, and recommendations on initiatives within the United Nations, taking into account previous experience and the views and considerations expressed by Member States, on the prevention of armed conflict.

“The Security Council affirms that a reformed, strengthened and effective United Nations remains central to the maintenance of peace and security of which prevention is a key component and underlines the importance of enhancing the capacity of the Organization in preventive action, peacekeeping and peace-building.

“The Security Council recalls the statement of its President of 30 November 1999 and reaffirms its willingness to consider the possibility of a meeting at the level of Foreign Ministers on the issue of the prevention of armed conflicts during the Millennium Assembly.

“The Security Council will remain seized of the matter.”



Recensões

O MUNDO EM VIRAGEM. SOCIOLOGIA DA CENA INTERNACIONAL

Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, Instituto Piaget, Lisboa, 1999, 331 pp., ISBN 972-771-216-9

“Durante longo tempo considerada como a mediação mais segura entre o indivíduo e a cena internacional, a estrutura interestatal está hoje abalada em toda a parte. Garante cada vez menos a função securitária que lhe conferia legitimidade e só em parte responde às exigências populares de regulação social e progresso económico. E, contudo, ela não foi substituída até hoje por nenhuma outra forma de organização política durável e identificável que permita uma nova institucionalização das relações mundiais. As organizações internacionais continuam a ser instrumentos intergovernamentais sem verdadeira autonomia, mesmo que a burocracia de Bruxelas, do Banco Mundial e do Fundo Monetário façam pensar o contrário” (pp. 321-322).

Esta passagem ilustra a problemática e parte da riqueza da obra de Bertrand Badie, escrita em colaboração com Marie-Claude Smouts em 1995, e que em boa hora foi traduzida para português.

Trata-se de um notável balanço crítico da actual cena internacional, no que diz respeito aos seus aspectos estruturais. Um balanço que se escora na sociologia das relações internacionais, mas que consegue integrar uma série de perspectivas concorrentes, incluindo uma certa assinatura filosófica.

Na realidade, Badie é bem uma figura de proa da renovação da teoria das relações internacionais na perspectiva continental, em particular no espaço de cultura francófona, espaço esse de alguma maneira órfão, depois do desaparecimento de Raymond Aron.

A obra de Badie e Smouts permite decifrar a cena internacional de uma forma distinta daquela que nos habituaram nos últimos anos a maioria dos especialistas de matriz anglo-saxónica. Enquanto estes últimos, referidos globalmente, assentam a força das suas análises num empirismo cru, ou em modelos teóricos que têm por base esse empirismo, com o seu cortejo de proposições mecanicistas, Badie e Smouts preferem uma leitura mais transversal e ao mesmo tempo em profundidade, que não caindo em formalismos teóricos estéreis (e aí a familiaridade dos autores com a literatura anglófona terá sido benéfica), nem num certo tom panfletário (em que algumas vezes incorre uma figura consagrada como é Ramonet), permite levantar outras questões pertinentes: por exemplo, as relativas

ao bem comum, ou ao entendimento socio-histórico do retorno do sagrado, perspectiva que o modelo anglófono, por demais ligado a certa atitude epistemologicamente empíreo-realista, nem sempre alcança.

Para Badie e Smouts, a relação com o outro que perpassa toda a obra, e que é primeiramente a questão sociológica da quebra ou afrouxamento das clássicas fidelidades para com o estado soberano, permitindo o relançamento do indivíduo na cena internacional, é também e desde logo a questão praxista de compreensão e abertura à alteridade enquanto tal. “O “eu” e o “outro” já não é só uma questão filosófica ou um problema de relações assumido pelas autoridades do Estado” (p. 327). Uma *visée* ética aflora o discurso desde o seu início, e nesse aspecto também é esta obra muito feliz, sobrepondo-se aos questionamentos mais empiristas, ou mesmo sociologistas, que se escoram numa neutralidade impossível, quando na cena internacional, “a política estrangeira faz-se no dia-a-dia, implicando todos e cada um dos indivíduos” (p. 327).

A obra está estruturada em três partes: a primeira acerca da irrupção das sociedades e da cultura nas relações internacionais, com a consequente crise das identidades e territorialidades clássicas (westfalianas); a segunda parte versa sobre a perda das referências colectivas, tanto no que diz respeito às debilidades da regulação internacional, como ao colapso das teorias que sustentavam o *statu quo* e que parecem vacilantes relativamente às mudanças entretanto operadas; a terceira parte é uma análise das rupturas e potenciais recomposições na cena internacional (nomeadamente a cada vez mais premente problemática do bem comum), fazendo lembrar um pouco a perspectiva de James Clifford, acerca da reinvenção e do reticimento de tradições, mas num tom bem mais pessimista.

Ressalta na primeira parte a atenção dada à irrupção dos indivíduos e da agregação de opções individuais enquanto fautores (com um certo travo ao individualismo metodológico de Raymond Boudon) de desestruturação dos atributos clássicos do Estado-Nação (territorialidade, soberania e segurança) e ao mesmo tempo de reforço dos fluxos transnacionais. É particularmente pertinente a forma como Badie e Smouts mostram quanto os actores religiosos, as empresas, ou os indivíduos *per si*, aproveitando até muitas vezes os mecanismos de regulação estaduais ou interestaduais, multiplicam os centros concorrentes de racionalidade (ou irracionalidade) e de decisão nas relações internacionais (termo que muitas vezes já só possui o valor de consabido), exponenciando a instabilidade e a incerteza (p. 147).

Certamente que as repercussões deste estado de coisas são assimétricas. Por exemplo, os países do Norte conformam de alguma maneira os canais culturais e institucionais das sociedades e dos actores políticos sobressalientes do Sul, seja através da expansão do modelo cultural ocidental, seja pela educação das elites do Sul em universidades do Norte (pp. 121-122). Ainda assim, nesta obra nunca fica a ideia, exposta por outros autores e noutros lugares, por vezes apressadamente, de que quase tudo se resume a uma conspiração ocidental, em particular, norte-americana. A crise dos fundamentos atinge ambos os hemisférios, ainda que de forma muito diferenciada. Badie e Smouts não nos apresentam nem um discurso auto-flagelador, nem um discurso conspirativo, mas muito menos um discurso panegírico, quando o que mais serve a acção é um discurso crítico e de bom senso.

Na segunda parte da obra, ressalta o problema do colapso das teorias. À equação clássica do poder, determinada pela problemática da conflitualidade externa, e modelada em torno das questões de segurança, tendo como horizonte último a conflitualidade inter-estatal, Badie e Smouts respondem com uma perspectiva mais abrangente, que desloca o centro de gravidade do conceito de poder para a capacidade de determinar o modo de vida de uma grande parte dos habitantes do planeta (p. 201). Capacidade essa que se mede também muito por valores intangíveis e reacções do mesmo género, e que por isso mesmo não se pode reduzir à clássica lista de recursos mais ou menos quantificáveis necessários ao exercício do poder internacional.

O primeiro fim do poder, nomeadamente das capacidades económicas que muito o sustentam no mundo contemporâneo, poder ser simplesmente o seu usufruto e não o controlo do Outro. Badie e Smouts precizam assim a superação da retórica mercantilista, ainda hoje viva em muitos analistas (p. 207).

Mas nem por isso os autores desatendem da sociologia dos conflitos e da geoestratégia na teoria das relações internacionais. Pelo contrário, Badie e Smouts saúdam o seu reaparecimento após a década de 70, em que a geoestratégia terá sido algo esquecida por força da visibilidade da problemática do transnacionalismo (pp. 233 e ss.).

Cremos, todavia, que uma atenção mais devotada aos autores franceses que tratam da problemática da estratégia nas relações internacionais, teria demonstrado que não houve aí hiatos temporais e a surdez foi

menos geral do que se afirma (não obstante as excepções muito legitimamente recenseadas por Badie e Smouts).

Muito interessante é igualmente o balanço crítico da teoria dos sistemas nas relações internacionais. Os autores fazem inteira justiça à irreversibilidade com que as teorias sistémicas fazem agora parte do nosso património analítico. Noções como as de “complexidade”, “fluxo”, “retroacção”, “interacção”, são hoje inescusáveis (p. 213). Todavia, as abordagens sistémicas sofrem também das limitações inerentes à própria complexidade e à explosão de variáveis das relações internacionais, que tornam intrinsecamente inoperativas as ferramentas sistémicas, quando usadas de modo exclusivo. Ainda assim, pensamos que a abordagem sistémica recebe mais aprovação da parte de Badie e Smouts do que aquela que realmente merece. Mas essa é uma outra questão ético-praxista que, infelizmente, é confundida não poucas vezes com uma tese idealista. Não menos interessantes são as questões levantadas na terceira parte acerca da dialéctica de integração/exclusão, não utilizando os mesmos argumentos estafados de sempre, mas reflectindo muito a propósito sobre as teses neofuncionalistas de integração socio-política, e de como o *spill-over* e a pressão das elites na UE se conduzem às perdas de soberania clássica, não são acompanhadas pela mesma vontade de integração das sociedades, até pelo contrário (p. 261).

As lógicas de exclusão são também portadoras de retroacções inesperadas e perigosas, mercê de rupturas que só aparentemente levam para longe os perigos que nos acerçam, quando os Estados do Norte radicalizam a divisão internacional do trabalho, deixando nas mãos dos Estados do Sul todo um conjunto de actividades ilícitas e fazendo deles depósitos de lixo e campos de experiências socio-políticas de todo o género (O Sul como refúgio de traficantes, base de terrorismos e fundamentalismos, local de prazeres proibidos como a pedofilia, etc.) (p. 288).

A todos os processos de integração regional e global que acabam por revelar debilidades estruturais e a todas as insustentáveis formas de exclusão, poderá responder a tese dos *global commons*. Mas a emergência dos bens comuns reproduz, na prática, todas as assimetrias e incertezas da cena internacional, sem consenso sobre que bens preservar e através de que métodos (p. 292).

“Pela primeira vez na história, o infinito do espaço e do tempo é um objectivo político mundial. Mas quem pode representá-lo, em nome de quê, com que fins e quais os meios?” (p. 311). Uma coisa é certa, a

prudência do desconhecimento impõe que a racionalidade económica clássica em termos de custo-benefício e de avaliação de preferências não seja a última palavra. Se a noção de “património comum da humanidade” foi muitas vezes factor de divisão e usada por suspeitos interesses privados, a noção de bem comum repõe a problemática da solidariedade de um modo mais equilibrado no tratamento que se quer cooperativo de um certo número de questões globais ligadas a problemas fundamentais do planeta de carácter inter-temporal (pp. 303-304).

Mas não será certo que o lema liberal (de um certo liberalismo político de matriz rawlsiana), que se refere a vícios privados como propulsores de virtudes públicas não será por enquanto a menos má das soluções?

A aliança entre o mercado e a ecologia, por força do interesse comercial da preservação do planeta (escorado no actual estado da opinião pública) e que será condição essencial de acesso privilegiado aos futuros mercados, poderá reganhar quase todos para a problemática dos bens comuns. Badie e Smouts lançam essa hipótese de forma reservada. No entanto, esta hipótese poderá ter subjacente, uma visão pragmatista menos cínica e mais edificante.

Na verdade, pode pensar-se que a mobilização em torno aos bens comuns se faz tendo em atenção bens essenciais, certamente, mas não filosoficamente universais, respondendo a uma certa forma histórica e contingente de viver a que se aspira poder desenvolver e fazer perdurar, pelo que destarte não se pode propriamente falar em “estratégias” particulares, por natureza “demonizáveis”. O interesse não é por natureza mau, exactamente porque o bem comum não é por natureza bom. E isto tão somente porque o bem comum não é *a priori*, nem ahistórico.

Em termos de balanço, cremos não dever omitir uma crítica final ao trabalho de Badie e Smouts, que se prende com uma posição acaso demasiado estendida entre os analistas da globalização. Badie e Smouts parecem tomar um pouco acriticamente a noção clássica de Estado-Nação, como entidade por definição homogénea, bem como um sentido de territorialização *more* geográfico, quando o que provavelmente estará em causa será uma reinterpretção cada vez menos representacional e cada vez mais plural do espaço, assim como um conjunto de perspectivas contraditórias acerca de rivalidades territoriais, no seio de unidades políticas tendencialmente plurais. O que poderia parecer exclusivamente um fenómeno de desterritorialização é também fruto do debate e da

fractalidade interna a sociedades que já não se deixam ver como corpos homogéneos, (se é que alguma vez o deixaram), passivamente representadas pelas suas entidades directoras em termos geopolíticos e geoestratégicos.

Uma palavra final para a tradução, que não fere o texto, se bem que aqui e ali pontuada de galicismos evitáveis, como “ozone”, ou “aporte”.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

- BAUWENS, Werner ed., REYCHELER, Luc, *The Art of Conflict Prevention*, London, Brassey's, 1994, Cota 9053 – 17 G
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE 1995, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1999, Cota 9958 – 35 A
- DOYLE, Michael, JOHNSTONE, Ian, ORR, Robert ed., *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge University Press, Cota 9977 – 35 A
- DUFOUR, Jean-Louis, *De la Gestion des Crises à la Prévention des Conflicts: Première Table Ronde*, Paris, 1996, Cota 9863 – 34 G
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, SEMINÁRIO INTERNACIONAL “Prevenção de Conflitos na Área do Mediterrâneo: Conceitos e Mecanismos”, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Instituto Diplomático, 2000, Cota 10227 – 35 D
- ROTBERG, Robert, ed., RABB, Theodore, ed. lit., *The Origin and Prevention of Major Wars*, New York, Cambridge University Press, 1989, Cota 7137 – 16F

PERIÓDICOS

- AGUIRRE, Mariano, “La prevencion de conflictos armados”, in: *Política Exterior*, Estudos de Política Exterior, nº 65, Set./Out 1998
- BERTRAND, Maurice, “Vers une stratégie de prévention des conflits?”, in: *Politique Étrangère*, Paris, IFRI, nº 1, 1997, pp. 111-123
- BERTRAND, Maurice, “L’ONU et la securité à l’échelle planétaire”, in: *Politique Étrangère*, IFRI, nº 2 (Été 2000), pp. 375-387
- DEAN, Jonathan et al., “Una accion global para prevenir la guerra”, in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 65, 1998, pp. 15-32
- FOURNIER, Julie et al., “Prévention des Conflicts”, in: *Les Cahiers de la Fondation*, Paris, Fondation por les Études de Défense, nº 8, 1997
- GEORGE, Alexander L., “Strategies for preventive diplomacy and conflict resolution: scholarship for policymaking”, in: *Political Science and Politics*, American political Science Association, Washington, vol. 33, nº 1 (March 2000), pp. 15-19
- GUZMÁN, Vicent Martínez, “Globalizacion, seguridad y cosmopolitismo”, in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 69, 2000, pp. 17-28
- MUÑOZ, Francisco, “La paz imperfecta: apuntes para la reconstrucción del pensamiento “pacifista””, in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 65, 1998, pp. 11-14
- RAISSON, Virginie, “Le défi de la prévention des conflits”, in: *Le Monde Diplomatique*, nº 527, Fev. 1998, p. 3

RUIZ, Pablo, "Avances y retrocesos en la prevención de conflictos armados", in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 64, 1998, pp. 115-122

TORTOSA, José Maria, "Investigación sobre la paz, investigación para la paz: problemas y respuestas", in: *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 69, 2000, pp. 11-16

ENDEREÇOS INTERNET

- <http://cisac.stanford.edu/>
CISAC – Center for International Security and Cooperation
- <http://www.fsk.ethz.ch/>
ETH – Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
- <http://www.oneworld.org/euconflict>
European Platform for Conflict Prevention and Transformation
- <http://www.grip.org/>
GRIP – Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité
- <http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/IndexE.htm>
IFVH – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (Univ. Ruhr)
- <http://www.martin.uidaho.edu/>
Martins Institute for Peace Studies and Conflict Resolution (Univ. Idaho)
- <http://www.lancs.ac.uk/users/richinst/riweb1.htm>
Richardson Institute Peace Research Centre (Univ. Lancaster)
- <http://www.sipri.se/>
Stockholm International Peace Research Institute
- <http://www.unesco.org/cpp/>
UNESCO
- <http://www.usip.org/>
United States Institute of Peace



Abstracts

Rethinking Peace, Diogo Pires Aurélio, pp. 15-19

The author, President of the UNESCO's National Commission, points out the main goal of seminar, "to think Peace", in the UN proclamation spirit of the year 2000, as the International Year for the Culture of Peace. "To think Peace" is fundamental for societies to hold the responsibility for conflict prevention according to an enlarged concept of citizenship and a re-evaluated role of sovereign States in a globalized world.

Security and Peace Studies, Abel Cabral Couto, pp. 21-31

The author writes about the main theories of war origin: theologic, bio-sociologic and evolutionist, outlining three possible models of relationship between security and peace: strategic balance, collective security and global governance. Until the end of Cold War, globalization the international system was, essentially, a State's system where security problems were referred to the level of security between them. The author characterizes the current system as a system with multiple power centres, with a high level of complexity, heterogeneous and with a wide diversity of features, pointed as "Post-International" by some scholars.

Studies on peace and peace culture, José Manuel Pureza, pp. 33-42

Peace culture involves a change both in the way how "high culture" deals with reality and in the common sense approach to social relations, what breaks off with realistic common sense. The author enhances the importance of Peace Studies to the development of a new peace concept, as Johan Galtung developed, in the sense it is oriented to the promotion of changes in the International System. Then, the author, concludes that peace is a moral and cultural category that can only be reached by quotidian behaviour.

A Global Model: a space for the exercise of peace and International Security, Luís Filipe Lobo-Fernandes, pp. 43-53

The metamorphosis of security is one of the most striking features of the current changes in the international system. Namely, the extraordinary

increase of low-intensity conflicts, which are characterized by the relative indifferenciation between military and non-military threats, that is, its extreme ambiguity.

Another significant dimension, as a result of the on-going deterritorialization, is perceived in the end, not of states, but of sovereignties, which, I argue, implies a re-evaluation of the very nature of contemporary states. The third methodological challenge we face, brings up the need to integrate the so-called mixed-actors as a significant factor in the explanation of current international outcomes.

Lastly, the analysis of the impact of globalization and of its related world society model, suggests some remarks: the world is not a totally, rather is very different. The corollary of this article attempts to argue that only stronger democracies will be able to diminish the probability of war. The international system is still, in my view, best defined as a system of armed peace as Nicolas Oresme brightly advanced in the XIV century.

The United Nations and the Conflict Prevention, António Monteiro, pp. 55-67

Conflict prevention is a privileged way for international community intervention to intervene in conflict management within preventive diplomacy may develop three kinds of actions: those directed to the sources of the conflict; to prevent confrontation of becoming violent and, at last, restrain the spread or the increasing of violence. UN Secretary-General has been leading a fundamental role: in this context acting as a privileged third part in conflict prevention or between the litigious parts. The author suggests several complementary actions through which conflict prevention has been achieved such as: NGO's intervention, development peacekeeping operations, preventive mechanisms and the establishment of demilitarised zones, imposition of targeted sanctions and as a last resort the use of military force to impose peace.

Recent developments of the United Nations peacekeeping activities, Bernard Miyet, pp. 69-79

The nineties witnessed an increasing number of peacekeeping operations and, therefore, to a deeper public debate about humanitarian intervention

rights and the conflict prevention importance. The author analyses the pattern diversity reactions emerged in situations susceptible of United Nations intervention and presents some suggestions to improve the organisations capacity to intervene such as: political will, celerity to launch a military operation, balance between supply and demand of troops, equipment compatibility in order to achieve a larger interoperationality, opportune refund to the contributors states and provision of civilian resources to the missions.

The European Union – Foreign and Security Common Policy: The European Security and Defence Identity, José Cutileiro, pp. 83-92

The article analysis the outcome of Nice European Council and its relevance for the European integration process.

The existence of a *Monsieur PESC* reinforced and consolidated the Foreign and Security Common Policy within the EU and proved its projection outside it. Nevertheless it will not replace the foreign national policies, which is quite clear whenever one observes the difficulty with which the Fifteen try to find common positions on foreign policy issues.

On what concerns Common Security and Defence Policy the much ambioned “European rapid reaction force” might in the future cause some difficulties between NATO and EU relationship, despite the fact so far this force has not gone beyond the commitment of existing forces.

On the domain of conflict prevention, a larger involvement of the EU, in the European security scenario demands a deeper commitment of European states in that field, more than in the one of conflict resolution, for which Europe is not yet entirely ready to deal with due to its limited resources.

Defence and resources: a debate about security in the globalisation, Mariano Aguirre, pp. 93-111

The present international states system is characterized by two trends: the effects produced by the movements of integration/disintegration and the consequences of global economy, which modified the concept of state and led to a new approach of the security one. The author describes the main schools of thought from realist, liberal to idealist school and concludes

that in the post Cold War there is a tendency for these three approaches to become closer. The seriousness and impact of some of the global problems and their relationship with social and armed conflicts conduct to an enlargement of the security concept, that the author analysis beyond its strictly military perspective.



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

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



NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

ASSINATURA ANUAL

AVULSO

Instituições 5.000\$00

Individuais 4.000\$00

Estudantes 3.500\$00

Cada número 1.500\$00

Cada número assinantes 1.000\$00

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Números a comprar:

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Números a assinar:

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> — idn@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 — Fax 21 392 46 58

Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 40.000 e 50.000 caracteres e ser entregues na Redacção da revista *Nação e Defesa* acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo com 600 caracteres em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Monografia

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Artigo

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

PUBLICATION RULES

The unpublished works shall consist of between 40,000 and 50,000 characters and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 600 characters abstract in Portuguese and English.

Identification, full adress and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



**Defesa
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL