

Nº 106 · Outono-Inverno 2003 · 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



A Nova Carta
do Poder Mundial

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

José Eduardo Garcia Leandro

Editor Executivo

António Horta Fernandes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

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

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Presses de Sciences Po, Paris, França) Charles Moskos (Department of Sociology, Northwestern University, Evanston, Illinois, USA), Christopher Dandeker (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Christopher Hill (Department of International Relations, London School of Economics and Political Science, Grã-Bretanha) Filipe Aguiar (Dept. of International and Comparative Studies, School of International Studies, University of Miami, USA), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Jornal Die Zeit, Hamburg, Alemanha), Jurgen Brauer (College of Business Administration, Augusta State University, USA), Ken Booth (Department of International Politics, University of Wales, Reino Unido), Lawrence Freedman (Department of War Studies, King's College London, Grã-Bretanha), Robert Kennedy, Todd Sandler (School of International Relations, University of Southern California, USA), Zbigniew Brzezinski (Center for Strategic International Studies, Washington, USA).

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Rosa Dâmaso

Colaboração

Ver normas na contra capa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@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, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

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 106 • Outono-Inverno 2003 • 2ª Série

NACÃO ⁵*e* DEFESA



A Nova Carta
do Poder Mundial

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

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

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

Editorial Policy

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

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

Editorial	5
<i>Editor Executivo</i>	
A Nova Carta do Poder Mundial	
Paz e Segurança	11
<i>José Eduardo Garcia Leandro</i>	
Sobre a União Europeia e a Nato	33
<i>Armando Marques Guedes</i>	
Novo Recorte Geopolítico Mundial: uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de “contenções múltiplas”	77
<i>Luís Leitão Tomé</i>	
Artigos	
From 11/9 to 9/11: Continuity or Change in International Politics?	123
<i>Damian Sanges d'Abadie</i>	
Que há de Novo na Sociedade Civil?	135
<i>Mendo Castro Henriques</i>	
Giulio Douhet e John Warden. Aspectos Evolutivos da Teoria do Poder Aéreo	153
<i>Pedro Miguel Xavier Estrada Fontes Pinto</i>	
Documentos	
The National Security Strategy of the United States of America September 2002	199
Uma Europa Segura num Mundo Melhor Javier Solana, Conselho Europeu, Tessalonica, 20 de Junho de 2003	235
Através das leituras	247

O fim do mundo bipolar viu pouco a pouco emergir uma nova definição relativa da “ordem” internacional que se pauta pela poliarquia (no sentido etimológico do termo). Não se trata da velha multipolaridade que vestiu as relações internacionais até à Segunda Guerra Mundial, antes da ordem num mundo globalizado, em que as esferas do poder ora se sobrepõem ora se afastam mas não coincidem totalmente, pelo que já não é possível falar actualmente de um poder que recubra todos os campos da actividade humana passíveis de se transformar nesse mesmo poder. Por outro lado, parece óbvio que hoje os Estados Unidos da América são uma potência sem rival em diversos campos e face a outros pólos de acção da cena internacional, e que nela se sobrepõem muitas das esferas de poder, sem que coincidam de forma a gerar um poder totalizante e único. O carácter ímpar do poder norte-americano, quicá, não tão esmagador quanto o britânico na década de 1841-1850, parece-nos agora muito mais ostensivo, uma vez que a “ordem” internacional é distinta, obedecendo a um regime poliárquico e à assimetria não necessariamente equilibrada que a vertebrava, contrariamente ao equilíbrio ostensivo de poderes que define um qualquer mundo multipolar, pelo menos, como o caracterizamos no Ocidente.

É precisamente esse novo recorte geopolítico e geoestratégico mundial que se assume como tema privilegiado deste número. É um recorte ainda não totalmente nítido, talvez não tanto porque não saibamos realmente onde estamos, mas porque a assimetria estruturante naturalmente mais caótica produz essa sensação de indefinição comparativamente a uma classicidade muito mais estável. Talvez o problema seja o de odres velhos para um vinho novo.

Seja como for, esse novo recorte está aí e dele emergem, como procurámos insinuar iconograficamente, distintos pólos de poder, não equivalentes e que têm as suas bases territoriais em três diferentes continentes. A nenhum desses pólos é possível exaurir os outros, mesmo ao mais poderoso deles, não apenas fruto da impossibilidade do monopólio que as diferentes esferas de poder configuram, mas também fruto da interacção em cada esfera, uma vez que o poder é cada vez mais um feixe devidamente ramificado e

relativamente flutuante. O desafio que a todos incumbe é de que os presentes articulistas dão conta é forjar uma cultura de segurança para um mundo estranhamente diferente e ao mesmo tempo estranhamento próximo. Se, por um lado, existem muitas coincidências entre o nosso tempo e a acelerada mundialização de Oitocentos – basta ver o que para o bem e para o mal disseram Goethe, Flaubert, Proudhon, Bauer, entre muitos outros comparando-o com várias das nossas análises coevas – dão-se não menos importantes diferenças que obrigam ao velho e ao mesmo tempo sempre novo exercício prudencial, a uma *phronesis* renovada, a uma sabedoria prática historicamente fundada e inescusável.

O General Garcia Leandro perscruta, no seu texto, as grandes alterações qualitativas do novo recorte na cena internacional, chamando a atenção para o perigo da desregulação e da necessidade de encontrar mecanismos reguladores, nomeadamente através da convergência de dois pólos geopolíticos que reputa de fundamentais: os EUA e a Europa.

Ainda que de forma distinta, Armando Marques Guedes vai no mesmo sentido, defendendo que desde o seu início tanto a União Europeia quanto a NATO devem ser pensadas como “duas parcelas de um processo em curso de “constitucionalização” supraestadual”, no contexto de uma ligação transatlântica forjada após a Segunda Guerra Mundial.

Já Luís Tomé reenvia o novo recorte geopolítico mundial a um modelo complexo marcado pela luta antiterrorista e pelo jogo de contenção múltipla entre os Estados Unidos e potências como a União Europeia, a Rússia e a China, pretendendo estas contrariar as pretensões hegemónicas norte-americanas. Tudo isto sob o pano de fundo daquilo que o autor designa por uni-multipolaridade.

Damien Sanges d’Abadie diz-nos que o 11 de Setembro trouxe uma mudança da percepção de segurança que, todavia, já se vinha desenvolvendo desde o fim da guerra fria. Os ataques terroristas teriam tornado claro que o ambiente internacional se baseia muito mais na gestão da insegurança do que propriamente na gestão tradicional da segurança e estabilidade.

Mendo de Castro Henriques reflecte sobre outra vertente de um ambiente globalizado, aquela que diz respeito ao fortalecimento mundial da sociedade civil enquanto rede de instituições de origem privada e finalidade pública. Fá-lo segundo uma abordagem histórico-filosófica sobre a natureza, origem e alcance do conceito e da sua realidade, culminando numa programa exortativo e edificante sobre o tratamento prospectivo que esta temática deveria merecer em Portugal.

No âmbito da estratégia aérea, Pedro Fontes Pinto faz uma releitura crítica do pensamento de Giulio Douhet, primeiro teorizador sistemático do emprego do poder aéreo, bem como do último dos teorizadores a elaborar uma exegese teórico-prática para a estratégia aérea, John Warden, de modo a perceber a razão de ser do emprego do poder na terceira dimensão, particularmente no que diz respeito ao conceito de bombardeamento estratégico e sua articulação com o de a paralisia estratégica.

Todos estes contributos agora brevemente recenseados relevam a manifesta acuidade destas temáticas na cena internacional de hoje. Não querendo escapar à actualidade ao mesmo tempo que não quer deixar-se aprisionar por um espelhismo presentista, este número da Revista *Nação e Defesa* pretende ajudar à reflexão sobre um novo reposicionamento internacional inescapável para todos nós, enquanto indivíduos, cidadãos, mas sobretudo enquanto pessoas, sujeitos de dignidade humana.

Editor Executivo
António Horta Fernandes



A Nova Carta do Poder Mundial

Paz e Segurança*

José Eduardo Garcia Leandro

Tenente-General, Director do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo

O texto “Paz e Segurança” dentro do contexto “Regular o Global” pretende primeiramente apresentar as grandes alterações qualitativas do mundo actual, a desregulação que existe no sistema internacional, o facto de a única ideologia hoje existente ser a do mercado e a necessidade de serem definidas regras que permitam alguma regulação.

Simultaneamente nesta competição pelos mercados e pela influência política existe o risco de um afastamento perigoso entre os EUA e (parte) a União Europeia, o que convém contrariar mantendo-se um enquadramento de segurança e defesa que integre as duas partes.

Abstract

The text “Peace and Security” in the context “Regular the Global” aims, in the first place, to present the great qualitative changes of the present world, the disruption of the international system, the fact that the only ideology existing today is the market's and the need of defining rules allowing some regulation.

Simultaneously, in this competition over markets and political influence, there is the risk of a dangerous division between the United States and (part) of the European Union, which is advisable to contradict, keeping a framing of security and defense integrating both parts.

* Texto da comunicação apresentada nos Encontros da Arrábida em Outubro de 2003, organizados pela Fundação Oriente.

Qualquer sistema político-social que os homens têm construído ao longo da História tem balançado frequentemente na proximidade de dois extremos: ou o reino do caos, ou, o seu contrário, o reino da ordem absoluta como elemento sacralizado.

É óbvio que nenhum destes dois limites é a resposta desejável. O caos ou a ordem absoluta como valores dominantes, envolvem em si mecanismos de violência descontrolada ou totalmente controlada que não garantem estabilidade e durabilidade.

Relativamente ao tema “Paz e Segurança”, é consensual que num sistema desequilibrado e desajustado pode-se tentar garantir a Segurança, sem que tal signifique Paz.

A Paz conseguida por processos de desenvolvimento, equidade, consentimento e justiça, poderá garantir uma Segurança, que seja estável e duradoura em áreas cada vez mais alargadas.

Por outro lado, no mundo de hoje a sociedade e os problemas são globais, pelo que as soluções devem ser também globais e inclusivas recusando exclusões que a médio prazo serão a origem de graves problemas, evitando tais soluções concentrar-se apenas no factor militar da equação.

O mundo encontra-se actualmente a passar por transformações sem precedentes com uma rapidez tal, que nem povos, nem dirigentes para tal estavam preparados. Ao avanço científico e tecnológico não correspondeu o mesmo progresso em termos morais e comportamentais, tanto do indivíduo, como da sociedade.

A globalização iniciada em 1500, com a viagem marítima que incluiu pela primeira vez quatro continentes sob o comando de Pedro Álvares Cabral, atingiu 500 anos depois o seu ponto de grande viragem qualitativa, não só por que todo o mundo está ligado e tudo influencia tudo, mas por que a tecnologia provocou o alterar de procedimentos e valores, políticos, sociais, culturais e morais, mudando a hierarquia dos poderes, fazendo emergir outros que não existiam e eliminando os menos capazes.

A História do Mundo tem sido essencialmente dominada pelas consequências da História da Europa, das suas guerras civis, das suas guerras imperiais, dos seus conceitos políticos e culturais. Este mundo eurocentrado desapareceu. O valor do Estado-Nação como paradigma do sistema de Westfália e que a Europa impôs a todo o Mundo está em crise e já não responde às necessidades dos seus cidadãos.

O conceito enraizado milenarmente de que eram apenas as sociedades organizadas, com Poder Político responsável, que individualmente ou associadas em coligações de Estados se confrontavam militarmente para obter mais terras, mais bens, mais poder e que

foi dominante desde 1648, na expansão napoleónica, nas I e II Guerras Mundiais e também na Guerra Fria, está em crise.

Embora o Estado-Nação ainda seja o primeiro actor das Relações Internacionais, há outros que se têm imposto e estamos em período de transição e desregulação. O Estado-Nação é ainda o grande sobrevivente que funciona, mas pode ser já, também, a ponte entre o passado e o futuro.

A Escola Realista do pensamento político americano que considera o mundo essencialmente constituído por Estados-Nação, no qual o caos domina e onde, praticamente, só a força militar pode resolver os problemas já não corresponde à realidade dos nossos dias e é origem de muitos equívocos e erros.

O conceito da Soberania do Estado está também em crise por que a maior parte dos problemas que se põem são supranacionais, transnacionais e infranacionais, onde as dificuldades do Estado-Nação em responder bem são patentes. Já se compreendeu que as grandes questões que envolvem a segurança de um país não se resolvem nos limites das suas fronteiras políticas-administrativas (tráfego de droga, de armas, de pessoas, branqueamento de capitais, crime organizado e terrorismo internacional, questões ambientais e de saúde, etc.). Daqui a necessidade de associações de Estados em organizações mundiais, regionais ou especializadas, bem como de actividades ou grupos profissionais específicos, que permitam de um modo mais eficaz tentar resolver os problemas existentes.

O próprio pensamento de um dos ícones dos neo-conservadores americanos Robert Kagan, apresentado de um modo singularmente claro no seu livro “Of Paradise and Power” está aquém dos problemas do mundo actual.

Embora partindo de níveis de desenvolvimento desproporcionados e também de origens étnicas-religiosas e culturais muito diferentes, a sociedade mundial vai tender para a procura da uniformização e nivelamento para o que muito têm contribuído a educação, o turismo, o desporto, as migrações, os transportes, as artes (a música) a moda, o desenvolvimento científico e tecnológico, os meios de comunicação social e agora a Internet, sendo que também corresponde a uma expectativa geral da juventude.

É, para mim, evidente que nesta tendência de mundialização e de afirmação pessoal e regional, os poderes tradicionais vão ser claramente postos em causa, reagindo fundamentalmente aqueles que são responsáveis pelos Estados e pela condução das Nações, e também os responsáveis pelas diferentes Religiões habituados a deterem um espaço de intervenção até agora intocável.

A progressiva abertura de espaços nacionais ou religiosos fechados ajudará nessa tendência para a uniformização e provocará choques de gerações em cada caso específico.

As Democracias de origem ocidental cujo modelo está hoje espalhado em todo o Mundo, podem ser conquistadas por dentro, por Partidos Políticos não interessados no bem nacional, mas que representam não só conceitos já internacionalizados, mas interesses de grupos económicos, religiosos e até de outras organizações de fins pouco claros que posteriormente utilizarão os mecanismos formais das democracias a favor dos seus interesses pessoais ou de grupo.

Os partidos políticos de tradição europeia, na lógica da esquerda-direita também já não respondem ao novo quadro de sociedade onde se inserem. Os Sindicatos também perderam poder já que hoje perante o poder económico e financeiro global, Governos, Partidos e Sindicatos lutam desesperadamente para manter as empresas, cada vez mais ramos locais de grandes grupos internacionais, no seu solo nacional.

As grandes religiões mediterrânicas – o cristianismo, o judaísmo e o islamismo, também estão em crise, ou vão perdendo influência ou não querem aceitar o novo mundo que chega de modo irreversível. Os fundamentalismos cristão (dos EUA), judaico e islâmico são apenas uma prova disto. Sociedades ou Estados que tenham como base uma forte influência de dogmatismo religioso coabitam mal com o futuro que se avizinha e com os sistemas democráticos. Isto, sem pôr em causa a diferença existente entre as ditaduras islâmicas e as democracias existentes nos EUA e em Israel.

O comportamento exclusivista do governo israelita, da direita messiânica americana (hoje no poder) e dos grupos islâmicos fundamentalistas é disto prova inofismável. Consideram-se detentores de verdades absolutas, transmitidas por Profetas há milhares ou centenas de anos, que não aceitam sejam postas em causa e que permitem conduzir e manipular populações.

A Europa sabe bem o que foi a luta da sociedade civil e dos Estados ao longo de centenas de anos contra os dogmas da Santa Sé. O caso de Galileu e da Teoria do Sistema Solar é apenas o mais conhecido.

Mas a Igreja Católica foi a que mais evoluiu tendo encontrado claramente o seu lugar, e hoje nem o Vaticano apoia o fundamentalismo cristão existente na Administração dos EUA.

As outras grandes religiões, o induísmo e budismo, são menos agressivas e menos expansionistas aceitando melhor outros valores e com base nelas não deverão surgir questões conflituais que saltem fora das suas regiões de implantação histórica, com excepção para as zonas de confronto com o islamismo.

Hoje no mundo que se vai integrando nos mecanismos da globalização haverá cada vez menos conflitos entre Forças Armadas de Estados contra Estados, mas ocorrerá aquilo que

corresponde à notável premonição de Morris Janowitz, de 1971, quando fala em “Constabulary Forces”. São forças militares que de acordo com o seu próprio texto terão um novo emprego:

“O uso da força nas relações internacionais alterou-se de tal modo que parece apropriado falar em ‘Constabulary Forces’ (forças de prevenção), em vez de em forças militares. Este conceito permite a continuação das tradições e experiências militares passadas, mas também oferece uma base para a radical adaptação da profissão. O sistema militar torna-se assim em força de presença/vigilância/prevenção/dissuasão quando está continuamente preparado para agir, determinado a fazer o uso mínimo da força e procura relações internacionais viáveis mais do que a vitória, porque incorporou uma postura militar preventiva”.

Assim, “as forças militares terão de actuar como suporte da política nas relações internacionais, em acções em que a força militar por si própria não resolve o conflito; ela é apenas um meio para se atingir um objectivo de paz ou de compromisso” (fim de citação).

Quer dizer que já não haverá vitórias militares absolutas.

E estas forças ao serviço do interesse geral de uma comunidade cada vez mais alargada terão de actuar nas zonas de choque, de atrito, de rotura, de vazio, na protecção de minorias de qualquer origem, vítimas de conflitos vários ou do poder do Estado que não as quer aceitar. E isto leva-nos ao limite apresentado por Kofi Annan no seu discurso de Setembro de 1999 à Assembleia Geral da ONU, em que punha em confronto a Soberania do Indivíduo contra a Soberania do Estado. Dizia ele que havia a necessidade de se passar de uma «cultura de reacção» para uma «cultura de prevenção» e que ocorria a «emergência da soberania individual com o direito de cada um controlar o seu próprio destino contra a soberania do Estado».

Acrescentava que «nada na Carta das Nações Unidas impede o reconhecimento de que há direitos para além do conceito de fronteira e que a noção tradicional de Soberania pode limitar as aspirações dos povos para alcançar as suas liberdades fundamentais», para concluir que se «os Estados que prosseguem um comportamento criminoso souberem que o Conselho de Segurança tomará decisões para parar os crimes contra a Humanidade, então aqueles Estados não continuarão nesse tipo de actuação na esperança de disporem de uma impunidade soberana”.

Estávamos em período marcado pelas questões do Kosovo, Timor Leste e Serra Leoa.

Trata-se de uma visão revolucionária e de choque da qual o próprio Kofi Annan conhece os seus limites e dificuldades de aplicação; de qualquer modo corresponde a uma posição nova e corajosa.

Perante tudo isto temos um Mundo dividido na sua modernidade e desenvolvimento onde os Estados Modernos e Pós-Modernos quererão evitar choques entre si, mas onde aparecerão conflitos essencialmente no Terceiro Mundo, nas regiões com regimes totalitários ou saídas de regimes totalitários e nas zonas de reservas de matérias primas e de recursos energéticos.

Perante as possibilidades reais de liderança, organização, capacidade técnica e financeira, associadas a um poder de mobilização de seguidores surgem nesta época moderna os novos conflitos que tudo podem pôr em causa, ou seja as transnacionais do poder, do crime e do terror contra os Estados.

O zénite destas novas ameaças de terror aconteceu em 11 de Setembro de 2001 em Nova York e Washington com conclusões muito estudadas e analisadas e cujas consequências se estendem a todo o mundo. Foi uma tragédia para toda a Humanidade. Teremos entrado numa nova Era da Conflitologia.

E integrando outra possibilidade, ou seja, os Estados que evitarão confrontar-se entre si, pelo desgaste político, financeiro e humano a que tal corresponderia, se não conseguirem, no contexto dos Acordos e Regras internacionais fazer prevalecer os seus interesses, podem utilizar a Estratégia Indirecta utilizando grupos aparentemente não identificados consigo para fazer desestabilizar outra Nação ou Sociedade (nas grandes concentrações de massas, incêndios, poluição de rios, quebras na produção e distribuição de electricidade e água potável, problemas nos transportes colectivos e nos hospitais, deslocação de empresas, etc.).

Este enquadramento inicial dá-nos a ideia das dificuldades da época em que vivemos, da fragilidade do Poder Político de cada Nação, das limitações de segurança, das dificuldades dos sistemas produtivos e da ganância do poder financeiro também global e transnacional. É outra das grandes ameaças à sociedade moderna, ou seja, a existência de lucros imensos sem nada se produzir, área onde existem grandes especialistas à escala mundial e que é um método infalível para se destabilizar um determinado país.

Julgo perceber qual será a tendência, já que o mundo desde a sua origem tem sempre caminhado para o alargamento e integração de grupos e sociedades. Mas, até lá, não só decorrerá muito tempo, como ocorrerão muitas dificuldades e conflitos vários.

A época que atravessamos é muito conturbada com vários factores de imprevisibilidade, e, de facto, será também necessário na esfera da segurança tentar regular a globalização.

A “Estratégia de Segurança Nacional” dos EUA publicada em Setembro de 2002 e o livro de Robert Kagan já citado, querem não só um Mundo que seja dominado pelos EUA,

mas que também adopte os valores dos EUA que se consideram a fonte do bem, do desenvolvimento e da democracia.

Os EUA têm vindo a recusar a intenção da ONU de publicar um documento sobre a preservação dos Direitos Culturais das Sociedades.

Daí que os EUA sejam tão avessos a aceitar as convenções internacionais por que consideram que aquelas são apenas um espartilho à sua acção tendencialmente imperial; daí a sua má vontade contra a ONU e a própria Europa quando esta tem outra abordagem ou outra visão sobre os problemas e as suas soluções.

O pensamento neo-conservador, os livros de Kagan e a intervenção no Iraque estão a demonstrar os limites do pensamento e do poder americano já que aparentemente defensores da globalização tornam-se autistas ou fortemente proteccionistas quando tal lhes convém.

Em 15 de Junho de 1999 depois da guerra do Kosovo escrevi um texto para o “Público” intitulado “Finalmente, a clareza do Império”, em que explicava quais os atributos que faziam deste Poder o tal Império:

- Poder Industrial
- Poder Financeiro
- Poder Militar
- Poder Nuclear
- Poder Aero Espacial
- Diferença Científica e Tecnológica
- Capacidade de projecção cultural
- Orgulho Nacional
- Capacidade de Decisão Política

Com estas características e se elas se mantivessem, o Império existia e resultaria sem necessidade de ocupação territorial. A década de 90 tinha dado a entender que tal seria possível. Mas, alguma coisa se alterou. O Poder Industrial americano já não é o que foi, e os EUA consomem mais do que produzem; é o resto do Mundo que paga este desequilíbrio com transferências, investimentos directos e depósitos.

Mas tudo o resto se mantém, embora no Poder Militar haja um grande desequilíbrio entre as suas capacidades Aéreo-Navais e as das suas Forças Terrestres. Já se sabia, mas o caso do Iraque confirmou, que perante o actual tipo de conflitos e o tipo de actuação

necessária, as Forças Terrestres dos EUA não estão preparadas para missões de ocupação, ou de “Peace Building”. Quer isto dizer, vão chegar à conclusão que precisam de Forças Terrestres de outros países, o que aparece explicitado por Charles Krauthammer na Revista Time de 1 de Setembro de 2003 sob o título “Help Wanted”, de que me permito transcrever a parte final:

“Second, the Security Council must pass a new resolution that explicitly authorizes other countries to send peacekeepers. Russia and India and others say they would contribute only under such a resolution. Foreign peacekeepers could relieve U.S. forces of such static and technologically simple duties as guarding fixed facilities. There is no reason why American soldiers should be standing guard duty at a children’s hospital (where three G.I.s were killed in a grenade attack in July). That can be done by others and would free up the U.S. military to do what it does best: hunt down the remnants of the Baathist regime and confront foreign terrorist allies.

Which brings us to the third point, the hardball. If the world will not help America in Iraq, U.S. officials should ostentatiously announce a global reconsideration of all American military commitments in humanitarian ventures. Why are U.S. troops sitting in the Balkans, when the French and Germans and others who won’t lift a finger for the Americans in Iraq can very well do it themselves?

The soldiers in Iraq are tired. They need relief. That relief can come from newly trained Iraqi forces, who would be helped by international recognition of the provisional government working with the U.S.. Relief can come from other countries’ troops, hence a U.N. resolution explicitly granting such authorization. And relief can come from rotating to Iraq U.S. soldiers on social-work duty elsewhere-hence the threat to withdraw from those commitments if the world will not help America otherwise.

If the world wants the U.S. to play God, especially in godforsaken places, it had better help. America cannot tend to every sparrow in the forest. Not even God does.” (fim de citação).

Depois disto o próprio Presidente Bush tem tentado junto da ONU, nomeadamente quando da sua Assembleia Geral em Setembro de 2003, e da Comunidade Internacional o envio de forças militares de outros países para o Iraque.

A reaproximação com a Alemanha já aconteceu, mas a concretização do envio de forças de outras nações continua a tardar.

Mas, e aqui está outro limite, se os EUA não estão interessados em aceitar as Resoluções do CS/ONU, todos os outros países estão, e não haverá luz verde para o envol-

vimento de Forças Terrestres volumosas no Iraque, sem outra Resolução daquele Conselho.

Em 16 de Outubro foi aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU uma nova Resolução que autoriza o envio de um contingente da ONU sob comando dos EUA, tendo originado um agradecimento do Presidente G.W. Bush.

Para quem na direcção do Pentágono, e contra a opinião de experientes políticos americanos dos dois grandes partidos e dos especialistas militares, estava convencido que a intervenção no Iraque era apenas um passeio a realidade está a demonstrar o contrário.

Apesar de tudo e para o equilíbrio mundial esta lição não tem apenas aspectos negativos, pois permite demonstrar que se a Europa ainda necessita da protecção militar dos EUA, estes, para transformações políticas mais importantes à escala mundial, não o poderão fazer sem o apoio europeu, do seu “soft-power” e das suas ligações privilegiadas, mais ou menos, por todo o mundo.

Um artigo que escrevi para o “Boletim da Ordem dos Advogados” de Setembro de 2002 sob o título “Aliados com dificuldades - Diferenças de percepção e cultura entre os dois lados do Atlântico” -, terminava do seguinte modo:

“Hoje (e independentemente do competidor que a União Europeia pode ser dos EUA) há já diferenças marcantes sobre várias questões da agenda mundial, como sejam:

- ONU
- Tribunal Penal Internacional (TPI)
- Tratados sobre armas químicas e biológicas
- Questão ambiental e o Acordo de Kyoto
- Direitos de Importação
- Conflito da Palestina
- Iraque
- Relação com o MERCOSUL (e América Latina)

Será que o futuro permitirá uma aproximação de posições ou assistirá ao rasgar de uma Aliança que vem desde os finais da II Grande Guerra?

Como seria a nova construção geopolítica (e com que consequências) se os caminhos dos EUA e da UE se afastassem?

Pode ser assustador constatar que a grande vitória que a Al-Qaeda e Bin-Laden alcançaram neste processo foi marcar (de um modo talvez irreversível) o afastamento entre os EUA e a União Europeia.

Será que se pode corrigir? É indispensável que tal ocorra.

Se tal afastamento não se vier a agravar, as diferenças de posições que tenho aludido acabam por não ser prejudiciais, antes se podendo complementar. Face à incapacidade e falta de vontade política europeia em termos militares responde o super poder dos EUA, acompanhado, caso a caso, pelos Aliados europeus da NATO que os quiserem seguir; simultaneamente face às diferentes percepções e à imensidade de relações diversificadas que os Europeus têm no globo podem estes encontrar para cada caso e cada região as soluções cooperativas mais coerentes, úteis e apontando para um futuro mais estável.

O planeta em que vivemos não pode cair nas mãos dos que querem o confronto em prejuízo da cooperação. Não podemos voltar aos tempos do MAD (Destruição Mútua Assegurada), já que todos viríamos a perder". (fim de citação).

Para a Europa não há interesse em fazer um esforço competitivo com os EUA na área armamentista. Não é uma questão de impossibilidade. É uma questão de opção. É uma outra filosofia sobre o Mundo.

Então, como está o Mundo actualmente e como se pode regular a Segurança para se tentar mais estabilidade e paz?

É claro que a experiência europeia, nascida em 1957, de criar um espaço de paz, bem estar, desenvolvimento económico, que se foi expandindo cada vez mais para Norte, Sul e Leste é uma história de sucesso que se alarga também para além das suas fronteiras imediatas, sendo um exemplo atractivo para sucessivas associações e candidaturas, mas não é de imediato extrapolável nos seus pressupostos, condicionamentos e regras para o resto do Mundo.

E a Europa também percebe isto.

Por vezes, não há alternativas ao uso da força militar e se os EUA são o grande poder militar em quem quase tudo se pode delegar, não podem em momento de grande crise ser abandonados.

A Europa deve dispôr de capacidades militares em termos tecnológicos, de equipamento, de organização e de formação profissional que lhe permita poder trabalhar em conjunto com os EUA. E daí que a NATO continue a ser relevante, porque é uma casa comum que a ambas partes do Atlântico Norte interessa e esta relação moderna e renovada é importante para a estabilidade mundial.

Vejamos, então, em termos de grandes actores que influenciam o jogo geopolítico como é que a arrumação poderá ser feita e quais são os problemas que se apresentam entre eles:

- De momento o grande jogador é a hiper-potência EUA que tem, com esta Administração Republicana, uma postura, anunciada no documento “Estratégia de Segurança Nacional” de Setembro de 2002 e explicada no livro já citado de R. Kagan, assumidamente imperial, não querendo para si as mesmas regras de comportamento que se devem aplicar a todos os outros países. Por outro lado, a sua presença em todas as actividades mundiais procurando soluções à sua medida tem simultaneamente provocado um mecanismo de atracção individual para quem olha para os EUA como o local de todas as possibilidades de realização, mas também uma progressiva e crescente reacção (mais ou menos mundializada) pela sua visão autista e unilateral na incapacidade de compreender fenómenos sócio-culturais diferentes do seu.

Com todo o seu poder militar (3,2% do PIB para a Defesa e que no seu valor corresponde à adição de despesas feitas pelos 15 países que vêm a seguir nesta lista), com o ambiente mundial existente, com o novo enquadramento geo-estratégico e a evolução das características da segurança mundial e nacional, os EUA vivem com medo, não só pela hipótese dos seus interesses e representantes serem atacados em qualquer parte do Mundo, mas, mais grave do que isso, de serem atacados dentro do seu próprio espaço nacional (o que já aconteceu) pelo que desejariam construir um escudo anti-míssil que os protegesse de qualquer eventual ataque nuclear. Ora, já se provou que o tipo de ameaças actuais não precisa de armas nucleares para abalar qualquer país.

Sendo os EUA indispensáveis ao mundo, esta sua posição não é sustentável e parece-me estar provado que a visão messiânica dos neo-conservadores não terá sucesso. Não se pode viver em permanência com medo e terá de haver uma acção de poder regulador que integre harmonicamente o “hard-power”, com o “soft-power”, mesmo pelos próprios EUA.

A actual política já foi criticada duramente não só por Bill Clinton e por Al Gore, mas também pelos primeiros signatários do documento “Para a Renovação da Parceria Transatlântica”, onde se encontram personalidades tão influentes como Madeleine Albright, Harold Brown, Zbigniew Brzezinski, Warren Christopher, William Cohen, Stuart Erzenstad, John Hame, Carla Hills, Sam Nunn, Charles Ross, do Partido Democrático e Frank Carlucci, Robert Dole, Lawrence Eagleburger, Alexander Haig

Jr., Lee Hamilton, Paul O'Neill, William Roth Jr., James Schlesinger, do Partido Republicano.

Trata-se de um conjunto de personalidades que não podem ser acusadas de falta de experiência ou de patriotismo e que vêm dos dois grandes partidos políticos dos EUA.

De qualquer modo, e embora podendo corrigir as suas abordagens e “performances” os EUA são o actor principal que não pode ser ignorado, nem abandonado e que actualmente podem estar na situação de pré-rotura pela excessiva expansão ocorrida e pela exagerada extensão de responsabilidades militares à escala mundial (over-stretched), o que, de certo modo, convém aos seus opositores geopolíticos, mas não à Europa.

Trata-se de uma situação clássica da geoestratégia e da geopolítica. Em termos geo-estratégicos ocorreu com Napoleão, com a Alemanha Nazi e o Japão Imperial da II Grande Guerra; em termos geopolíticos com a URSS da Guerra Fria, o que levou à sua implosão; olhando mais para o passado também ocorreu com o Império Romano.

- Outro grande actor, trata-se de uma entidade difícil de definir juridicamente, mas sempre em movimento e progresso desde 1957, a União Europeia, que é já o maior poder industrial à escala mundial, alargando-se em permanência sob a protecção militar dos EUA e sendo um enorme pólo de atracção.

Já ouvi dizer que o projecto europeu tem vivido sempre no meio de uma viagem sem fim visível....

A União Europeia procura consolidar-se, reformar-se, alargar-se ao mesmo tempo que coabita e tem um modo próprio de olhar e intervir nas sucessivas crises mundiais e regionais que se passam à sua volta, na Federação Russa, no Médio Oriente, em África e na América Latina.

Está a caminho de aprovar um Tratado de natureza constitucional.

A palavra chave do sucesso e estabilidade da U.E. é a ideia da cooperação e das parcerias bilaterais e multilaterais procurando levar em consideração as idiossincrasias de cada povo admitindo que se forem dadas possibilidades todos estarão interessados em integrar este processo e pensando as suas Forças Armadas como “Constabulary Forces” tal como Janowitz as imaginou.

A Europa elegeu a cooperação em detrimento do confronto evitando investimentos exagerados nas Forças Armadas, estando, no entanto, nesta área, abaixo das suas possibilidades e necessidades.

Actualmente, esta União Europeia não pode passar nas questões de Segurança e Defesa sem os EUA.

Esta relação de dupla dependência e dupla necessidade foi melhor compreendida nos EUA pelos Conservadores tradicionais (Administração de George Bush, Pai) e pelos Democratas (Administração de Bill Clinton) do que pelos neo-conservadores que consideram que os projectos americano e europeu já pouco têm em comum e vêem na Europa claramente um adversário político, económico e na influência cultural à escala mundial. E, em consequência, apostam na sua divisão.

- A Rússia será sempre um actor importante em toda a Ásia Central e Oriental, bem como no Médio Oriente. Está a recuperar com dificuldades evidentes do grande trauma que foi o desaparecimento do Império Soviético e da impraticabilidade das ideias marxistas-leninistas. Está a sentir a presença de bases americanas sediadas nas antigas Repúblicas Soviéticas do Sul e da Ásia Central, está a adaptar-se com dificuldades (mas sobrevivendo) à transição demasiado rápida para a economia de mercado, procura não se confrontar com os EUA e desenvolve relações de cooperação com os seus vizinhos, nomeadamente a Europa e a China.

Tem condições naturais para voltar a ser um grande actor, desde que melhore a afirmação do Estado e dos seus poderes, os seus mecanismos de mercado e a formação profissional as sua sociedade. Ainda sofre de grandes tensões internas, umas naturais e outras provocadas e por isso procura a estabilidade e não se confronta directamente com o maior poder militar existente que também pode ser um investidor indispensável.

Irá demorar muito tempo até que volte a ser uma grande potência à escala mundial.

- O Japão, mesmo com dificuldades inerentes à sua situação financeira (em recuperação) trata-se da terceira economia mundial, com elevados padrões tecnológicos, de disciplina social e formação profissional. Vive em termos de Segurança e Defesa de uma aliança bilateral com os EUA, o que lhe permitiu, tal como na Europa, a recuperação económica que ocorreu depois da II Grande Guerra. Interessa-lhe também dominar a região Ásia Pacífico através do “soft-power”, da economia e da tecnologia e não através do poder militar. Mas, se o quisesse, poderia rapidamente transformar-se numa potência militar poderosa e avançada.

Em termos geoestratégicos a sua aliança com os EUA faz de si um país não asiático.

- A China tem aguentado bem a transição para uma “economia socialista de mercado” (segundo a terminologia oficial), sem problemas internos inultrapassáveis, procurando copiar o melhor possível o modelo americano e apostando no futuro numa competição com as mesmas armas na área económica.

Tem todas as condições para ser um dos próximos super poderes mundiais em meados do século, o que já foi antecipado pelos EUA e é apresentado de forma clara por R. Kagan.

Porquê fazer já da China o inimigo do futuro? Tirando o curto período do comunismo-nacionalista de Mao Tse Tung, a China sempre foi um país defensivo, humilhado, mal tratado pelas grandes potências de cada época, país de comerciantes e agricultores e muito marcado pela ética confucionista.

As suas características colectivas e o seu valor geopolítico são fortes, mas nada permite declarar que a China queira ser uma potência expansionista, pela primeira vez na sua História. Não será ainda este século uma potência global mas quererá ser o primeiro poder na região Ásia-Pacífico.

- A chamada América Latina, ou mais propriamente a América Central e a do Sul, tem sido sempre uma área de influência e supremacia americana e onde os EUA não aceitam veleidades de grandes autonomias ou influências externas, nomeadamente europeias. Problemas económicos e sociais difíceis, domínio da religião católica, áreas onde há um espaço de influência do Reino Unido, França, Espanha e Portugal, desejam os EUA através da ALCA integrá-la toda no seu sistema económico-financeiro.

Ocorrem, simultaneamente, grande corrupção, regimes autoritários em trânsito para regimes democráticos, grandes migrações, vários problemas de narco-tráfico, guerrilhas de várias origens, e por vezes esvaziamento do poder central do Estado. Contudo, a América Latina já ultrapassou a sua pior fase. Hoje os regimes políticos estão no bom caminho, sabem o que querem, têm como referência os EUA e a UE, estando claramente no grupo que se identifica com os valores ocidentais e para lá desejam caminhar. A herança cultural e religiosa herdada dos povos peninsulares, cria uma forte base, comum a todos.

De qualquer modo, esta região deseja assumir-se e autonomizar-se jogando com regras do jogo que não foram por si definidas. Enquanto o sub-continente norte

americano está já integrado com o Canadá e o México através da NAFTA, o Sul procura autonomizar-se através do Mercosul agora recuperado pelo Brasil e pela Argentina, tentando caminhar para um modelo semelhante ao da União Europeia.

Neste sub-continente o Brasil será sempre o grande actor do futuro, sendo a sua maior vulnerabilidade a corrupção e as grandes diferenças sociais. Acontece que, actualmente, o Presidente Lula da Silva está a fazer passar a sua mensagem e a ter algum sucesso a nível interno e mundial. O Brasil dispõe de um enorme potencial estratégico (tem petróleo, foi recentemente descoberto gás natural e a sua maior exportação já é a indústria aeronáutica) e é a grande referência para todos os outros.

- A Índia, tendencialmente o país que virá a ultrapassar a China em termos de população vai gerindo relativamente bem as suas grandes dificuldades internas, também originadas em sistemas sociais e religiosos muito antigos e difíceis de ultrapassar. Procurará evitar confrontações com o seu vizinho Paquistão, por causa de Caxemira, e com a própria China.

Já é uma potência nuclear e apresenta, em áreas de ponta, níveis tecnológicos avançados.

Nesta área do globo, a China e a Índia são actores que frequentemente e por diversas razões têm tendência a chocar-se, o que vão evitando o melhor que podem, apostando mais num desenvolvimento estável e sustentado para o futuro do que em questões actuais que possam levar à confrontação. Em certa medida, e apesar das diferenças existentes, a Índia é um actor que se posiciona para o futuro como o Brasil.

- Restam-nos as áreas de maiores problemas, o Continente Africano e a faixa islâmica que vai de Marrocos à Indonésia, mas onde existem grandes diferenças embora a religião islâmica seja comum. Não existem comparações possíveis entre regimes como os de Marrocos, da Malásia ou mesmo o da Indonésia, com os casos do Irão, da Arábia Saudita e do Paquistão.

Portanto, com a mesma religião existem possibilidades de soluções políticas, económicas e sociais diferentes. A Malásia é um caso de grande sucesso e relativamente democrático. Não é o Islão que é um problema, é o modo como diferentes actores o utilizam e como do lado ocidental se interpreta.

- O Continente Africano, da África Negra é um continente abandonado, com riquezas estratégicas, a quem tudo quanto é mau tem acontecido e só poderá recuperar com a ajuda do primeiro mundo.

Concentram-se aqui grandes problemas humanitários que os governos locais têm dificuldades em gerir. Os responsáveis dos EUA, da ex-URSS e da Europa, à excepção da questão das matérias primas e dos armamentos, pouca atenção lhe têm dado. É o sub-continente onde têm ocorrido as maiores tragédias humanitárias.

Disto isto, de modo tanto quanto possível resumido, pode-se concluir afirmando que os grandes problemas para a estabilidade e segurança mundial residem:

- a. Nos fundamentalistas das religiões – judeus, islão, certos cristãos americanos, que tem dificuldade em conviver com outras crenças e modos de viver;
- b. A questão da Ásia Central e do Médio Oriente ligada ao problema incontornável do petróleo e do gás natural, onde tudo quanto é importante nas análises geopolíticas está concentrado.
- c. Nas dificuldades de entendimento e coordenação entre os grandes actores estatais mundiais, todos com problemas internos e tendo como inimigo comum que a todos pode afectar, mas também unir, a questão do crime e terrorismo organizado de estrutura transnacional e de base territorial difícil de definir.
- d. Na hipótese de estas organizações de crime e terrorismo organizado poderem ser usadas pelos grandes actores nos seus confrontos indirectos e poderem também estar por detrás das manipulações dos povos pelos fundamentalismos religiosos.
- e. Na utilização de armas NBQ, não só por Estados (o que se pode controlar e limitar) mas principalmente por organizações de terrorismo transnacional.
- f. No grande fosso de desenvolvimento e bem estar entre Ricos e Pobres, entre o Norte e o Sul.

Se os actores da cena internacional se limitassem aos Estados-Nação ou grandes Associações poderíamos hierarquizá-los em termos de poder, presente e futuro, do seguinte modo e procurar relações de cooperação e entendimento entre eles:

1º. – EUA

2º. – União Europeia e China

3º. - Rússia e Japão

4º. - Brasil e União Indiana

Só que, e por isso o pensamento de R. Kagan é redutor, os actores hoje são muito variados e determinadas movimentações e acções visíveis não permitem entender rapidamente de quem dependem, ou quem as provoca.

As organizações supranacionais, infranacionais, transnacionais, as ONG, as multinacionais da indústria e da finança, as transnacionais da religião e do crime organizado, etc., permitem concluir que hoje o mundo é de uma complexidade sem precedentes, o que leva a dizer que o verdadeiro poder raramente está no Governo dos Estados-Nação e que estes para sobreviverem terão de fazer grandes concessões e compromissos. Não controlam o poder económico, mas a resolução das questões sociais e de segurança serão sempre da sua responsabilidade.

Acresce que em determinadas Nações, o Estado já quase não existe, correndo-se o risco, por necessidades da segurança regional ou colectiva, de se criarem protectorados de grandes poderes ou até através da ONU, como outrora já havia acontecido com a Sociedade das Nações.

Perante este quadro que soluções se apresentam para melhorar os níveis de paz, estabilidade e segurança à escala mundial? Como se pode regular o global?

O êxito destas medidas passará pela compreensão e aceitação dos grandes poderes de que, ou são feitas grandes correcções e alterações estruturais e comportamentais, ou então a instabilidade e os riscos, mesmo para os mais poderosos, dentro do seu solo nacional aumentarão.

Que medidas se podem preconizar?

1. Apostar na reforma e melhoria da ONU, como organização global, indispensável, que embora com defeitos, tem realizado trabalho notável e é o único fórum mundial onde todos os poderes se encontram. Obrigatoriamente, tem de reflectir todas as contradições mundiais.

Entre as reformas preconizadas que têm sido muitas torna-se imperioso rever a constituição e regimento do CS. A sua composição e poderes sendo consequência do final da II Grande Guerra já não representam o mundo de hoje.

É muito discutível a composição do CS e o direito de veto de alguns membros. O CS existente não faz sentido e não corresponde à realidade mundial se não incluir como membros permanentes o Japão, a Alemanha, o Brasil e a União Indiana.

Sobre tudo isto, ainda recentemente, a União Internacional de Advogados reunida em Lisboa apresentou propostas de alterações consideradas indispensáveis.

2. Apostar e apoiar a criação e o desenvolvimento de Organizações Regionais com várias finalidades em quem a ONU possa delegar poderes, tal como acontece hoje, com a NATO, a União Europeia e a própria OSCE.
3. Apostar na democratização dos regimes, independentemente das suas origens étnicas, culturais e religiosas, sabendo porém que as abordagens não podem ser as mesmas para todos e que o ritmo de implementação também será diferente para cada caso.
4. Tentar compreender que muitos dos problemas que se levantam, um pouco por todo o Mundo, têm a ver com processos de humilhação e ressentimento a que os povos e nações menos desenvolvidos têm sido sujeitos face aos interesses dos grandes poderes e das grandes empresas. Têm de ser construídos mecanismos de apoio específico para os Países do Terceiro Mundo, premiando aqueles que forem capazes de evoluir.

A “Carta de Comportamento para as Multinacionais” que a ONU pretende aprovar é uma contribuição indispensável.

5. Enquanto o CS/ONU não for reformado e tiver mais capacidade de decisão para resolver crises e conflitos mundiais, onde se põem graves problemas de violência (de origem étnica, religiosa, de fronteiras, de falta de poder ou de excesso de poder de alguns Estados, das várias consequências visíveis das diferentes formas do crime organizado) é compreensível que os EUA como grande poder militar à escala mundial se sintam obrigados a intervir. Mas o tipo de ameaças que hoje se põem não permite conviver com os lentos mecanismos de decisão que são parte da cultura do CS/ONU e da NATO.

Tanto num caso, como noutro e quando algum país sentir necessidade de intervir pode formar Alianças ad-hoc; aqueles que não quiserem, não participam, mas não impedem outros de o fazer. E os EUA, insisto, não podem ser deixados sós. O caso do Kosovo e do Iraque são exemplos do que pode ocorrer no futuro.

6. O quadro de intervenção da NATO terá de se modificar completamente. Esta, com o novo Conceito Estratégico de 1999 passou de um Sistema de Defesa Colectivo para um Sistema de Segurança Colectivo e face ao tipo de ameaças que se põem e à

rapidez de reacção a que obrigam terá de ser capaz de intervir em qualquer parte do Mundo quase de imediato. Tal obrigará a uma partilha de tarefas e responsabilidades com os EUA. A operação do Iraque demonstrou que se os Estados Unidos são quase imbatíveis em operações ofensivas com o apoio de Forças Navais, Aéreas, Mísseis e Alta Tecnologia, já são mais frágeis em missões de “peace-building” e no emprego das suas Forças Terrestres onde os europeus e outros países, face aos actuais tipos de intervenção, são mais adequados.

7. Por outro lado, o desenvolvimento será imprescindível para a paz e tal passa também pela capacidade de dar apoios aos países menos desenvolvidos, mas evitar que caiam em mãos de governos corruptos.
8. Existem, porém, questões envolvendo o comportamento rígido e histórico da parte de alguns dos grandes actores onde será preciso encontrar plataformas de entendimento e acomodação:
 - a. A postura dos EUA e a sua posição perante o resto do Mundo, nomeadamente com a UE e a China, que se apresentam como os dois grandes confrontos anunciados.
 - b. O comportamento dos responsáveis pelas religiões mais importantes do planeta e a importância indiscutível que têm nas atitudes individuais e colectivas dos crentes.

Todos dizem crer em um só Deus e quererem a paz; mas por causa dos dogmas inventados pelos Homens, as religiões têm sido mais factor de guerra do que de paz.

Têm de ser encontrados elementos comuns de interesse ecuménico que possam ajudar à verdadeira paz.
 - c. O comportamento de alguns países europeus face aos EUA tem sido também um factor de permanente tensão e terá de ser alterado.

A Europa não se pode construir, consolidar e fortalecer contra os EUA. E é de dizer, constatar-se, não ser só da parte dos EUA de onde vêm interpretações de que os interesses americanos e os europeus já não são os mesmos. Também na Europa há quem pense assim e que enfraquecendo os EUA, a Europa sairá reforçada.

A recente sondagem sobre “World Trends” realizada pelo “German Marshal Fund” dos EUA, neste país e em sete europeus (incluindo Portugal) confirma

que Europeus e Americanos consideram por larga maioria que os seus interesses são diferentes.

Mas, independentemente da competição entre si, os EUA e a UE têm muito mais em comum, fundamentalmente nos valores, numa certa visão do mundo, na necessidade de estabilidade e segurança, do aquilo que os divide.

Terão tudo a ganhar se mantiverem plataformas de entendimento e acomodação, fundamentalmente na área da segurança; ambos sairão prejudicados se optarem por uma forte confrontação e por uma estratégia indirecta à escala mundial para enfraquecer o outro.

Se isto ocorresse, tal processo poderia terminar com resultados semelhantes, à escala mundial e naquilo que se considera o mundo ocidental, aos das guerras civis europeias do século XX que abateram definitivamente todo e qualquer poder europeu. O poder e influência do chamado Mundo Ocidental poderia tender para o enfraquecimento. É um novo ciclo que pode ser evitado no modo como se conceber e construir a nova Carta do Poder Mundial.

E, para além de outros poderes, como a recuperação da Federação Russa e a afirmação definitiva da China e da União Indiana, a nova Carta do Poder Mundial vai, em muito, depender do modo como a União Europeia evoluir internamente e do tipo de relações entre esta e os EUA. É, para mim, o coração deste problema.

Sobre a União Europeia e a Nato*

Armando Marques Guedes

Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

A União Europeia e a NATO têm por via de regra sido estudadas como se de entidades totalmente separadas uma da outra se tratassem. Há muitas razões óbvias para esta perspetivação delas enquanto instituições separadas. No entanto, e tal como o sugerem os *timings* das suas respectivas gestações, as motivações para elas aduzidas, a aparente coordenação das inflexões a que ambas têm estado sujeitas, e as direcções e âmbitos dos seus processos de alargamento, em muitos planos trata-se de instituições melhor concebidas em conjunto. Efectivamente, nenhuma delas é capazmente conceptualizável fora do contexto da ligação transatlântica forjada no pós-1945 entre alguns Estados europeus e os EUA. Num plano analítico mais abrangente, é defendido, que a NATO e a União Europeia devem ser pensadas como sendo, desde a primeira hora, duas parcelas de um processo em curso de “constitucionalização” supraestadual. Numerosos analistas têm vindo a insistir nas atitudes “venusianas” geradas no Paraíso kantiano europeu, sublinhando a articulação tácita destas com a postura mais belicosa dos norte-americanos, embrenhados como estes estão em fazer frente, em nosso nome e no seu próprio, a um Mundo marcadamente hobbesiano. Dando mais um passo nesta mesma direcção, o presente artigo argumenta que é com efeito apenas em termos deste enquadramento que se torna inteligível tanto o moroso subdesenvolvimento da política externa e de segurança comum comunitária (a PESC) quanto o surto notável e o comparativo florescimento da cooperação europeia nos âmbitos da justiça e assuntos internos (a cooperação JAI). Nestes contextos, é delineado a traço grosso um rastreio dos processos de formação de um “eixo franco-alemão” em contraposição com a sedimentação de um “eixo anglo-americano”, tanto no quadro da evolução da NATO como no da UE.

Abstract

NATO and the EU have long been thought of as being entirely independent entities. It is argued that, while there are indeed many obvious reasons to conceptualize discreetly each of these two institutions, at various levels they are strongly connected to each other, as the timing of their respective births, mid-flight inflexions, and scope of successive enlargements clearly suggest. Indeed, neither the EU nor NATO can be fully conceived outside the framework provided by the post-1945 transatlantic link developed between Europe and the US. Both entities, it is further claimed, are since then parcels of an on-going process of supranational “constitutionalization”. Many analysts have commented on the attitudes generated in our contemporary European Kantian back-garden and have pictured it as not unconnected to the more Hobbesian disposition of Americans. Moving further along these very lines, it is claimed that it is within this framework that we can expect to be able to better explain not only the underdevelopment of a European common foreign and defense policy but also the relatively surprising flourishing of European cooperation in the domains of justice and internal matters.

* O presente artigo é uma versão alargada de uma conferência, integrada no Curso de Comando e Direcção do Instituto de Altos Estudos Militares, dedicado à formação de Oficiais-Generais, que se realizou na manhã de 1 de Abril de 2003. A sessão foi intitulada “A União Europeia e o seu futuro”. Por isso se explica que o ponto focal do que redigi se mantenha posto na Europa comunitária, quando várias outras alternativas haveria. Levei comigo o meu colega e amigo Nuno Piçarra, que interveio para falar longamente sobre a “cooperação JAI”, uma área em que é especialista. Agradeço ao Senhor General-Director do Instituto, Tenente General Cardeira Rino, aos outros Oficiais-Generais que nos honraram com a sua participação, e aos muito numerosos oficiais presentes, de todas as armas e de variadíssimas nacionalidades, as questões e os comentários suscitados, bem como a profícua discussão que conosco desencadearam. Não quereria deixar de agradecer ao Nuno Piçarra o seu interesse pelo tema, a sua colaboração no Colóquio do IAEM, e aquilo que com ele aprendi sobre os meandros de um futuro para o espaço europeu de liberdade e justiça interna. Versões anteriores deste texto foram também lidas (ou discutidas) e comentadas, no todo ou em parte, por Armando M. Marques Guedes, Constança Urbano de Sousa, João Marques de Almeida, José Cerveas Rodrigues, José Luís da Cruz Vilaça e Miguel Pinares Maduro. Muito beneficiei com os comentários que o presente artigo recebeu; a responsabilidade pelo produto final é, no entanto, integralmente minha.

1.

A União Europeia não é uma organização recente. É verdade que a sua coesão e o seu protagonismo têm vindo a crescer a olhos vistos: cada vez mais integrada, a União tem também vindo a afirmar-se de maneira mais audível como um actor relativamente activo na ordem internacional complexa e multidimensional¹ que resultou da Queda do Muro de Berlim, do desmembramento da União Soviética e do consequente fim da bipolarização que durante uma cinquentena de anos manteve o Mundo num equilíbrio instável. Ainda que com outro nome, a entidade que, com uma velocidade histórica surpreendente, veio a tornar-se na União Europeia nasceu no entanto, muito antes disso, nos já longínquos anos 50 do passado século.

A União, convém em todo o caso começar por sublinhá-lo, é uma entidade caracterizadamente atípica. Enquanto forma política é difícil de classificar: não sendo um super-Estado, uma federação, ou sequer uma confederação, partilha com essas várias formas políticas canónicas, idealizadas, alguns traços característicos. As inovações interiores e exteriores a que tem dado corpo não param de emergir, em resposta a variadíssimos constrangimentos externos e internos. Tanto sincrónica como diacronicamente, as especificidades que exhibe são muitas². Aparentemente bastante bem integrada no meio internacional em que vive, a Europa comunitária moderna nasceu e tem-se desenvolvido sob os signos da inovação e da mudança. O que é fácil de compreender: as particularidades que na Europa se manifestam respondem às peculiaridades da posição estrutural que o Continente tem tido face às inúmeras alterações a que a ordem internacional tem estado sujeita. Uma centralidade que, a traço grosso, se mantém. É assim de crer (e de esperar) que as especificidades europeias continuarão o seu percurso e a sua maturação em formatos *sui generis*, mas não muito diferentes do que tem sido o caso até aqui.

E isto apesar das sombras que se perfilam no horizonte. Sombras tais como a chamada “crise do Iraque” (que opôs, e durante algum tempo ainda previsivelmente continuará a opor, alguns dos Estados-membros da União aos outros e aos Estados Unidos da América), ou como a tensão que vivemos no que toca à Convenção sobre o Futuro da Europa e ao seu

1 Como se viu recentemente, com a “crise do Iraque”, o peso internacional da postura europeia (e até a sua coesão interna no que a isso toca) não é estável; a situação existente mostra que o recém-conseguido protagonismo internacional da União, enquanto actor efectivo que contracena nos palcos internacionais, está realmente em dúvida a não ser em termos abstractos e muitíssimo gerais.

2 Desses pontos de vista, mais uma vez a Europa tem vindo a inovar no que diz respeito a uma “ordem internacional liberal” como aquela em que hoje vivemos, e que foi largamente construída sob a sua égide e liderança e em muitos sentidos se apresenta à sua imagem e semelhança.

projecto (o qual, se não nos dividiu a todos, nos tem em todo o caso posto de sobreaviso uns em relação aos outros). Devo ser claro: por muito preocupante que a situação nos possa parecer, em minha opinião não há muito, na conjuntura de crise difícil que hoje em dia a União Europeia vive, que indície realmente que esta deixará de continuar o seu processo criativo de fruição. Acumulam-se problemas de maneira cada vez mais visível. Mas trata-se decerto de questões que, de uma ou outra forma, serão resolvidas. Tal não significa todavia, como é óbvio, que devamos ser de opinião que tudo está bem. Se em linhas gerais não tenho sobre os escolhos hoje enfrentados uma postura catastrofista, o que parece improvável é que tudo possa continuar como antes. Mais: é decerto ponderando as direcções plausíveis de mudança que podemos esperar aventar hipóteses credíveis quanto às transformações que seguramente se avizinham, ou que saberemos para elas receitar eventuais profilaxias.

Questão prévia a essa ponderação é obviamente lograr empreender uma contextualização apropriada dessas mudanças anunciadas. Para encetar e começar a levar a bom porto esse esforço, será sem dúvida útil começar por fazer um rastreio (mais indicativo que descritivo nos objectivos) de alguns dos aspectos mais diacríticos da origem e maturação dessa entidade em crescimento, com o intuito de assim melhor equacionar uma visão de detalhe sobre estes processos complexos de formação (ou, talvez melhor, de formatação), acomodação, e desenvolvimento para conseguir perspectivá-los de uma forma que nos permita aventar hipóteses minimamente plausíveis quanto ao andar da carruagem europeia, por assim dizer. No sentido em que é meu objectivo olhá-la sob uma luz nova, ou pôr em relevo ressonâncias menos óbvias, será evidentemente vantajoso revisitar esses processos de fruição em contexto, analisando-os enquanto os repomos no tempo.

Desde logo é-o pelo que de novo nos traz. Um enquadramento cronológico-conjuntural de alguns dos aspectos hoje mais problemáticos desta curiosa União, ainda que breve e sucinto, põe em evidência mais nítida as traves mestras principais nesses âmbitos, ou contextos, nela gizadas enquanto projecto. O que já, por si próprio, poderia ter alguma utilidade. Mas possibilita, em minha opinião, muito mais: permite-nos pô-la em paralelo com processos histórico-políticos e com outras organizações que de algum modo a par dela nasceram, cresceram e se têm vindo a transformar: entidades como a NATO (e outras congéneres, criadas depois da 2ª Guerra Mundial para defender o Velho Continente), sem as quais, irei argumentar, muitas das condições de viabilidade da União Europeia decerto não existiriam. Este ponto é crucial para a discussão que se segue: muito há, na União Europeia, que só se torna plenamente inteligível no contexto do crescimento paralelo da NATO e afins, bem como em termos da ligação que se

estabeleceu entre a Europa do pós-2ª Guerra Mundial e os Estados Unidos da América. Como iremos verificar, essa imbricação é complexa e em muitos dos seus aspectos tem sido efectuada por intermédio de ligações e laços indirectos. Não deixa por isso de ser profunda. Para utilizar duas metáforas que irei visitar: tomar em linha de conta os respectivos processos complexos de formação, acomodação, e desenvolvimento permite-nos encarar a NATO e a União Europeia como dois pássaros que voam e evoluem em conjunto, ou como dois bailarinos envolvidos num *pas de deux* elaborado mas harmónico.

Poderão parecer inesperados tanto o estabelecimento desses paralelismos entre a União Europeia e a NATO como a afirmação da interdependência de tais processos³. A surpresa é compreensível. Durante muitos anos habituámo-nos a pensar estas duas entidades e estes dois processos como inteiramente separados um do outro e a sua vizinhança pode, por conseguinte, não nos ter ocorrido. Em larga medida essa perspectiva tradicional é justificada: a NATO tem desde sempre sido encarada pela “sabedoria convencional” vigente na Europa como dando corpo a uma Aliança transatlântica muito particular e concreta, de base estritamente político-militar. Enquanto que, em contraste, a construção europeia tem sido carente *precisamente* dessas dimensões e desse quadro geográfico alargado. Concebemo-las, por norma, como instituições, ou organizações, inteiramente diferentes uma da outra. Em resultado tendemos a “arrumá-las” cada uma para seu lado e propendemos, por isso, a pensá-las e a estudá-las como se de entidades totalmente distintas se tratassem. O que, como irei tentar demonstrar, não é na realidade verdadeiramente o caso; bem pelo contrário. Embora como é óbvio estejamos perante duas organizações distintas e separadas, trata-se de duas construções profunda e umbilicalmente ligadas entre si. Para o confirmar, basta entrevê-las no enquadramento maior providenciado pela ordem internacional existente, ou no contexto disponibilizado num quadro temporal de mais longa duração. Contra esses panos de fundo as articulações genéticas e as congénitas existentes tornam-se bastante nítidas.

3 Como iremos ver, nem Franklin Delano Roosevelt, nem Harry Truman, nem Winston Churchill, Josef Staline, ou mesmo Charles de Gaulle ficariam surpreendidos com este paralelismo. Aquilo que decerto os surpreenderia, seria a dissociação nocional a que nos habituámos. Em grande parte, a diferença de perspectiva advém da fase inicial, em 1945, que Fareed Zakaria (2003) recentemente apelidou de “*the age of generosity*”: “*when America had the world at its feet, Franklin Delano Roosevelt and Harry Truman chose not to create an American imperium, but to build a world of alliances and multilateral institutions*”. Uma atitude que parece ter-se modificado com a reacção norte-americana ao 11 de Setembro e a Administração Bush. Um ponto a que querei regressar.

Esse enquadramento é fácil de traçar. Numa monografia recente, G. John Ikenberry⁴ levou a cabo uma análise detalhada das estratégias, cada vez mais elaboradas e procedentes, de reformulação institucional (e até mesmo “constitucional”) dos padrões dos seus relacionamentos externos, por meio das quais, desde pelo menos 1815, as grandes potências que saíram vencedoras de conflitos-chave têm vindo a tentar delinear ordens internacionais em simultâneo mais estáveis, mais amplamente convenientes para os seus próprios interesses genéricos, e mais aceitáveis para os Estados por elas derrotados. É em minha opinião, precisamente no quadro de uma contextualização deste tipo que podemos esperar compreender as razões de base para uma ligação como aquela que, alego, existe entre a NATO e a União Europeia. É trivial afirmar que os Estados Unidos da América se empenharam em assegurar transformações profundas na ordenação do Mundo deixado num pós-1945 em que a distribuição do poder lhes concedia uma posição hegemónica difícil de contestar. Menos óbvia será a sugestão de que o desencadeamento da integração europeia e a edificação da aliança transatlântica, que a breve trecho começaram a ser gizadas, constituíam, senão duas peças da estratégia norte-americana então seguida, pelo menos dois processos desencadeados em paralelo que só em conjunto se tornam, a nível político de fundo, plenamente inteligíveis. Dois passos de um autêntico processo de constitucionalização, ao nível “regional” e como parte de uma agenda implícita de construção de uma nova ordem internacional.

Para além de ressonâncias menos nítidas que me esforçarei em tentar pôr em evidência, basta atentar no facto de que tanto um como outro desses processos visava a dupla finalidade de pacificar uma Europa cujos desentendimentos internos pareciam insanáveis, e de conter uma União Soviética que emergia como uma ameaça para essa mesma Europa e para os próprios Estados Unidos. Com o fim da ordem internacional bipolar, o *lone superpower* norte-americano deparou mais uma vez com uma situação-charneira, e viu-se de novo na posição, dificilmente contestável, de exercer uma potencial hegemonia. Apenas

4 G. John Ikenberry (2001). Neste estudo comparativo, que de maneira sugestiva Ikenberry intitulou *After Victory*, foi levado a cabo um rastreio pormenorizado dos enquadramentos institucionais em cujos termos, segundo este autor de forma crescente desde 1815, as potências vencedoras tentam reorganizar a ordem internacional nos momentos-charneira (1919, 1945, e no pós-Guerra Fria) a que esta tem estado sujeita. Sem que isso necessariamente signifique uma adesão integral às posições de Ikenberry, um quadro conjuntural (como indiquei, Ikenberry apelidou-os de *historical junctures*) genérico deste tipo parece-me um excelente ponto de partida para esforços como aquele que aqui tento levar a cabo. João Marques de Almeida (2003), publicou uma recensão crítica do estudo de Ikenberry que, ao que penso, aponta na direcção que aqui sugiro.

neste enquadramento, irei defender, se torna possível perceber a perenidade das razões para essa velha indissociabilidade política estrutural entre a União e a Aliança. Naquilo que se segue, farei pouco mais do que tentar fundamentar razões de fundo para essa permanência.

A um nível mais analítico, muita da trama estrutural de base para a ligação sugerida não custa a compreender. Começemos por desconstruir modelos excessivamente idealistas. Releva da mais pura fantasia e do mais puro *wishful thinking* a leitura segundo a qual a integração da Europa resultaria apenas de uma qualquer tomada de consciência pelas nossas populações e governantes das suas vantagens intrínsecas, ou de um hipotético altruísmo e de uma complacência das grandes potências europeias tradicionais, a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha. Sem embargo de todos esses factores terem indubitavelmente estado presentes, o processo de integração da Europa foi no essencial encetado porque a preponderância dos Estados Unidos numa NATO que incluiu as maiores dessas potências do Velho Continente tornou possível que os Estados europeus deixassem de viver obcecados com o equilíbrio de coligações que garantissem a sua segurança uns em relação aos outros e a de todos relativamente a um Mundo exterior marcadamente hostil⁵. Ao tomar a seu cargo a “anarquia hobbesiana”, os norte-americanos permitiram aos europeus erigir no seu interior protegido um inesperado mas bem-vindo “oásis kantiano”. Não será nesse sentido porventura abusivo afirmar que o processo de integração da Europa só continuará com a velocidade e a intensidade que tem enquanto o manto tutelar de protecção norte-americana se mantiver. Não é, por isso, surpreendente que existam algumas ressonâncias e paralelismos múltiplos nas várias fases da progressão histórica e geográfica da NATO e nas da União Europeia: já que esta última não seria em boa verdade, num sentido estrutural e material, inteiramente viável sem a primeira.

5 Para uma defesa recente e acérrima desta perspectiva, é útil a leitura do artigo e do livro associado de Robert Kagan (2002 e 2003). Segundo Kagan (e este é um ponto que irei desenvolver mais à frente nesta comunicação) a “Paz Perpétua” kantiana em cuja sombra a Europa tem sido construída só é possível porque os Estados Unidos decidiram ficar no Velho Continente depois da 2ª Guerra Mundial, deliberaram assegurar a protecção deste e se comprometeram a tomar a seu cargo as actividades necessárias de segurança e defesa no Mundo hobbesiano e anárquico, exterior a cada um dos Estados-membros e ao seu conjunto. Esta posição (com algumas modulações) foi recentemente defendida, em Portugal por Vasco Rato (2003) e, em termos algo diferentes mas em muitos sentidos equivalentes a uma das partes da interpretação analítica que aqui propomos por João Marques de Almeida (2003) e, ainda, por António Barreto (2003), para só citar três dos muitos exemplos recentes de autores portugueses que decidiram debruçar-se (por via de regra de maneira tão-só indicativa, ou pelo contrário mais “especializada”) sobre temas afins do meu. Para o tipo de leitura idealizada com que aqui me contrasto, ver, por todos, o muito bem ponderado artigo de Craig Parsons (2002).

Pode-se ir mais longe⁶. Abordo aqui uma estratégia de como fazê-lo. Parece-me importante sublinhar que a emergência, tão rápida quanto surpreendente, de um “espaço europeu de liberdade, segurança e justiça” (a montante do Terceiro Pilar da União Europeia) só é verdadeiramente explicável em termos desse mesmo quadro que põe de par a União e a Aliança. Para o reconhecer, basta atentar na evidência dos factos. A livre circulação de pessoas, bens e capitais e a colaboração policial e judiciária alargadas apenas se começaram a tornar palatáveis para as grandes potências europeias quando, sob o manto protector e tutelar da NATO, estas deixaram de tanto se temer umas às outras. A abertura proposta a novas políticas de vistos, migrações e asilo, combate ao terrorismo e ao narcotráfico, também não teria sido viável sem o importante papel de guardião, assumido pela Aliança Atlântica, relativamente à “anarquia hobbesiana” que forma o pano de fundo sobre o qual a construção europeia se tem vindo a efectuar.

No que se segue irei abordar estas questões na sequência em que foram expostas, seguindo sempre uma ordenação cronológica que, naturalmente, irá desembocar no presente. Porei na primeira linha das minhas atenções a progressão sincronizada dos vários organismos e organizações a que aludo, sublinhando a par e passo as confluências, convergências e concordâncias que se vão tornando notórias. Delinearei, em seguida, os termos em que, progressivamente, foi sendo gizado um “espaço de liberdade, justiça e segurança interna” na União. Concluo com algumas hipóteses relativas ao que o futuro nos reserva. O acento tónico das minhas análises será sempre essencialmente colocado em duas frentes, por assim dizer: por um lado, na formação de consen-

6 O que, aliás, repito, tem sido tentado por muitos analistas em Portugal. Parecem-me porém algo exageradas e excessivamente genéricas as sugestões formuladas. Assim, por exemplo, Vasco Rato (2003, *op. cit.*) insiste em que “mesmo que fosse possível ultrapassar as desconfianças e as rivalidades históricas [entre os Estados europeus], os investimentos na defesa necessários para dar à Europa uma capacidade militar suficiente para “equilibrar” com os Estados Unidos levariam à destruição do modelo social europeu. Basta que façam as contas”. Isso pode ser verdade, se nos ativermos tão-somente ao curto prazo; para além de que não toma em linha de conta o potencial multiplicador e lucrativo, a nível económico e numa mais longa duração, de eventuais investimentos na área militar-industrial, contabilizando V. Rato na sua equação apenas despesas a fundo perdido. António Barreto (2003, *op. cit.*) esgrime uma variação sobre o modelo de R. Kagan, e conclui com pessimismo que “as torres gémeas” (a expressão que usa para aludir ao par NATO-UE) merecem um “requiem”; uma projecção futurológica pouco fundamentada e menos construtiva. O mesmo não se passa com o mais longo e didáctico artigo de João Marques de Almeida (2003, *op. cit.*); num trabalho mais académico e mais teoricista, Marques de Almeida começa por tipificar a situação actual de acordo com a modelização proposta por E. Kant, para depois acenar com os riscos de sedimentação regional de uma “federação hobbesiana” tirânica liderada pelos mais fortes, os franco-alemães, caso a presente crise acabe por afastar os norte-americanos da Europa. Parece-me no entanto mais útil melhor fundamentar modelos do que especular relativamente a cenários futuros, sempre imprevisíveis.

sos; e, por outro, nas pressões sistêmicas emanadas da ordem internacional que se têm feito sentir a nível “regional”, e que se tornam visíveis ao nível do Continente europeu se o nosso ponto de vista for (como creio firmemente que deve ser) mais global e inclusivo.

2.

Começando então pelas condições estruturais de possibilidade, não será talvez abusivo dizer que aquilo a que hoje chamamos a União Europeia se tem desenvolvido sobretudo em dois grandes planos (ou, como iremos ver, dois planos e um parâmetro de um deles) e sob a égide de vários tipos de pressões formatadoras, chame-se-lhes assim. Planos, parâmetros, dimensões e pressões em última instância indissociáveis uns dos outros⁷, como irei subsidiariamente tentar demonstrar. Por um lado, a Europa tem sido gizada em larga medida em resposta a condicionalismos político-militares ou, como hoje diríamos, de *segurança e defesa*. Delineá-lo é fácil. Face à destruição maciça e às intoleráveis perdas humanas e materiais a que os Europeus tiveram de fazer frente depois de duas Guerras Mundiais rapidamente encadeadas uma na outra, muitas foram as vozes que insistiram num ponto que a todos parecia evidente: que o velho e já venerando *balance of power*, a solução legada pela Paz de Westphalia em 1648 como mecanismo de eleição para moderar conflitos e reduzir as guerras⁸, era insuficiente para manter um mínimo de paz, ou mesmo um semblante de harmonia, num Concerto da Europa que a História parecia tornar cada vez mais dissonante.

O mote, curiosamente, fora dado muitos anos antes por um Presidente norte-americano, Woodrow Wilson, em numerosos escritos e, mais famosamente, nas suas intervenções e

7 Uma rápida salvaguarda metodológica: não pretendo aqui expor uma qualquer teoria (muitas há já) sobre a emergência da União Europeia, ou sobre as suas condições genéticas causais; quero apenas delinear linhas de força nos seus processos de formação e desenvolvimento. Mais ainda, a ordem de exposição que escolhi para o levar a cabo não visa enunciar uma qualquer hierarquia de causas. A ordenação seguida foi preferida por meras razões pragmáticas: dado que as relações entre estes três planos e os tipos de pressões (ou constrangimentos se se preferir) que lhes são próprias, não têm todas o mesmo peso, descrevê-los-ei na ordem em que o seu entrosamento recíproco se torna mais sensível.

8 São muitíssimo numerosos os estudos dedicados ao papel fundador que a Paz de Westphalia teve na construção inicial das traves-mestras daquilo que se veio a tornar numa ordem internacional duradoura e ainda hoje em larga medida vigente. Para uma discussão recente e pormenorizada, redigida do ponto de vista em simultâneo histórica e de gestão do que hoje chamaríamos uma ordem internacional, ver, por todos, os dois capítulos a isso dedicados da autoria de Daniel Philpott (2001).

nos seus *fourteen points* enunciados nas negociações conducentes ao Tratado de Versailles⁹. Tratava-se, como é bem sabido, de um mote que decorria largamente dos pressupostos histórico-políticos do Liberalismo e nomeadamente da ideia programática de base segundo a qual eram *povos* e não *Estados* as “unidades de conta” do sistema internacional. Urgia testar uma qualquer nova receita: o sistema “clássico” de contrapesos deixara de ser eficaz. O descalabro do equilíbrio venerando era já antigo¹⁰, e a eclosão de uma guerra tão sangrenta e disseminada como a Grande Guerra, como veio a ser apelidada, demonstrava-o à sociedade. Alguma coisa iria ter de mudar.

Os quadros intelectuais dominantes naturalmente serviram para adjudicar uma solução-quadro para essa mudança. Para um Presidente norte-americano de formação e convicções democrático-liberais como Woodrow Wilson, o descalabro que a todos entrava pelos olhos dentro soletrava, por um lado, a imoralidade intrínseca do modelo westphaliano “clássico” e, por outro, a sua incapacidade de dar conta de uma ordem mundial dia a dia mais complexa. A História parecia dar-lhe razão. A Primeira Grande Guerra e a cavalcada dos nacionalismos exclusivistas das primeiras décadas do sangrento século XX¹¹, tiveram uma retoma ainda pior uma mera vintena de anos depois (menos de uma geração) num segundo capítulo: aquele a que se convencionou apelidar de 2ª Guerra Mundial. No primeiro passo morreram mais de 15 milhões de pessoas. No passo seguinte o número de

9 Para uma discussão histórico-política clássica, se bem que marcada por uma perspetivação “realista” fria, ver Henry Kissinger (1994: 218-246). Para além de se tratar de uma das mais bem articuladas (apesar da sua brevidade) descrições factuais de um processo riquíssimo sobre o qual muito tem sido escrito, parece-me esta dar azo a uma análise particularmente bem conseguida das relações de forças presentes e dos vários níveis de interpretação possíveis para elas. Para um muito maior pormenor quanto a processo, que inclui um retrato exemplar de Woodrow Wilson, é imprescindível a leitura da monografia de Margaret MacMillan (2003), sugestivamente intitulada *Paris 1919*.

10 Relembremo-lo de maneira cursória. À aventura napoleónica que assolou a Europa no rescaldo da Revolução Francesa de 1789 seguiu-se, em 1815, uma Conferência em Viena, um congresso ambicioso e prolongado cujos resultados se revelaram ser sol de pouca dura. Os finais do século XIX tornaram a mergulhar a Europa em conflitos, agora mais mortíferos pelos avanços tecnológicos saídos da Revolução Industrial. O pesadelo recomeçara. Da Guerra da Crimeia que entre 1854 e 1856 aliou Franceses e Britânicos aos Otomanos num conflito com a Rússia, à guerra Franco-Prussiana que durou de 1870 a 1871 e envolveu uma invasão da França por uma Alemanha acabada de forjar por Bismark, desembocando numa curiosa e ameaçadora Tripla Aliança que em 1882 comprometeu de maneira pouco consequente a Alemanha, o Império Austro-Húngaro e a recém-unificada Itália, o panorama não augurava nada de bom. E os mais pessimistas viram-se vingados. Tanto no centro da Europa como nas fronteiras entre este e os Impérios Russo czarista, o arquiducado imperial Austro-Húngaro e o sultanato Otomano, morticínios grassaram. À boca do século XX, a catadupa parecia não ter fim, a hemorragia parecia não querer estancar.

11 Para um contraste entre estes “nacionalismos exclusionários” e os nacionalismos mais construtivistas do século XIX é útil a leitura de Michael Ignatieff (1993) e de Benjamin Barber (1995). É extensíssima a bibliografia recente publicada sobre vários aspectos deste tópico.

mortes saltou para 50 milhões. Se o Mundo ensanguentado de 1918 estava predisposto a aceitar uma receita supra-estadual, a devassa inimaginável sentida em 1945 dispunha-o a quase todas as experiências de pacificação.

Em inícios-meios dos anos 40, a postura democrático-liberal do Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt encontrava ecos numa nova entidade que então se começava a afirmar: o que hoje chamaríamos “a opinião pública internacional”. Para um número crescente de cidadãos e políticos Europeus havia que pôr cobro à escalada infernal de violência em que a Europa ciclicamente mergulhava. Os Estados e as suas coligações reactivas de geometria variável manifestamente não pareciam saber dar conta da efervescência cíclica, e mostravam-se cada vez menos capazes de a conter. Para muitos deles, influenciados ademais decerto pelos projectos wilsonianos de *collective security* a que F. D. Roosevelt viera dar um novo fôlego na sua tentativa de (com os outros Aliados, alguns mais renitentes que outros, dadas as disparidades de agendas) “conquistar a paz” em meados dos anos 40 do passado século XX, a solução era a criação de mecanismos supranacionais fortes e minimamente “independentes”. Mecanismos cujo papel seria, sobretudo (na linha de uma perspectiva liberal vincadamente “iluminista” que insistia de forma programática em ver a soberania e a legitimidade políticas como estando de facto sedeadas nos “povos”) o de “domesticar” a anarquia internacional, esse espaço política e juridicamente rarefeito que servia de palco aos Estados nacionais que nele contracenavam¹².

Vistas as coisas nesta perspectiva de segurança e defesa, foi contra este pano de fundo político-ideológico e de opinião que a Europa institucional moderna (aquilo que viria a tornar-se na “União Europeia”) nasceu. Nos termos desta primeira pressão, deste primeiro constrangimento, os Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957)¹³, assinados não muito tempo após a 2ª Guerra Mundial, foram celebrados no sentido de lograr assegurar uma institucionalização de condições jurídicas, políticas e socioeconómicas que esbatessem (ou ajudassem a esbater) o perigo de novas guerras numa Europa devassada vezes demais.

12 Para uma discussão introdutória mas de grande pormenor, sobre a mecânica destes processos e os vários níveis em que a sua análise é possível e desejável, ver Joseph S. Nye, Jr., 1997: sobretudo pp. 50-71, 74-95 e 98-129. Para um excelente estudo recente sobre a génese muitíssimo laboriosa e bastante contestada da Organização das Nações Unidas, ver a longa monografia de Stephen Schlesinger (2003).

13 Em Abril de 1951, foi criada pelo Tratado de Paris a CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que veio a dar origem à CEE. Um ano e um mês depois, em Maio de 1952, como iremos ver, foi criada a Comunidade Europeia de Defesa, uma estrutura militar federal que nunca passou do papel.

O lugar geográfico de gestação deste processo não foi seguramente acidental. O eixo França-Alemanha, que então emergiu, e o papel preenchido pelo Benelux, podem ser vistos, com algum fundamento histórico, como ingredientes diacríticos deste processo – já que, indubitavelmente, constituíam uma espécie de núcleo duro dessa Europa ocidental que se queria finalmente pacificada. De fora ficou, nesta primeira fase, um Reino Unido cultural e geograficamente insular, por isso mesmo mais isolado, e que uma França (ciosa de lograr um ascendente, uma vez a Alemanha relativamente neutralizada) de qualquer maneira preferia manter à margem do projecto. A União Europeia foi, nos termos destas pressões e desde o seu início, um programa estratégico de contenção de mais e piores guerras no Velho Continente. Como tal, as pressões sistémicas foram no essencial exercidas sobre a região de tradicional eclosão dessas contendas.

Mas os Tratados de Paris e Roma não foram nem por sombras a única resposta a essas pressões próprias do plano político-militar de segurança e defesa. Muitas mais houve. Os seus lugares de gestação e implantação não foram muito diferentes e vale decerto a pena enumerar alguns. Recuemos um curto par de anos: a 17 de Março de 1948, por exemplo, fora assinado o Tratado de Bruxelas pelos três países do Benelux (a Bélgica, a Holanda e o Luxemburgo) e por dois outros, a França e o Reino Unido, no qual foi criada a chamada União Europeia Ocidental (UEO). Tratava-se de uma entidade vaga e difusa, ancorada nos termos do artigo 51º da Carta das Nações Unidas que pouco antes fora gizada em São Francisco: a UEO tinha em vista uma colaboração económica, social e cultural dos seus membros, mas talvez e sobretudo um objectivo de defesa comum¹⁴, face tanto a uma sempre possível re-emergência da velha “ameaça alemã” como frente aos novos riscos suscitados por uma União Soviética com pretensões tidas como cada vez mais assustadoras. Em Setembro de 1948, a UEO foi dotada de um órgão militar, a chamada Organização de Defesa da União Ocidental, chefiada pelo célebre General Montgomery. No que se iria revelar ser um distanciamento crónico, Paris hesitou e demorou a ratificação do novo organismo. A nova entidade parecia ter um parto difícil.

A ideia de que tal medida seria suficiente foi todavia sol de muito pouca dura. Menos de um ano depois, a 4 de Abril de 1949, foi decidido que a UEO, tal como tinha sido gizada, não lograria fazer frente às novas ameaças que se perfilavam no horizonte: já não a da

14 São muito numerosas as referências possíveis quanto à União Europeia Ocidental [UEO], ou União da Europa Ocidental, como alguns preferem chamá-la). Para efeitos deste artigo, é porém suficiente o curto estudo de José Manuel da Costa Arsénio, publicado em 1988 na revista *Nação e Defesa*.

Alemanha, mas antes a da URSS. Foi assim fundada em Washington, nessa data, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (a NATO), em resultado de esforços conjuntos e, sobretudo, de Paul-Henri Spaak, o carismático Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, e um inesperadamente notável Presidente norte-americano, Harry Truman. Um breve ano e pouco depois, em Dezembro de 1950, os países co-signatários do Tratado de Bruxelas decidiram transferir para a NATO a responsabilidade pela defesa da Europa Ocidental (como então se passou a chamar)¹⁵. A Declaração de Washington, assinada a 14 de Setembro de 1951 foi decisiva, ao recomendar a participação da Alemanha numa nova Comunidade de Defesa Europeia, uma entidade do âmbito da NATO¹⁶. No palco entraram os Estados Unidos e a Alemanha Federal: o quadro que hoje conhecemos começava a compor-se.

Uma vez as decisões políticas de fundo assumidas, a passada acelerou. Na frente da gestação paralela daquilo que se iria chamar a “União Europeia”, o Tratado da Comunidade de Defesa Europeia foi celebrado a 27 de Maio de 1952 pela Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e RFA: inicialmente fora imaginada como etapa na direcção da Federação Europeia que tinha sido idealizada no chamado Plano Schuman. Como vimos, o Tratado, no entanto, falhou: o Parlamento francês recusou (a 30 de Agosto de 1954) ratificar uma Comunidade a que uma Grã-Bretanha anti-federalista se recusara a aderir.

Uma velha clivagem reacendia-se. Interesses estreitos dos Estados (nomeadamente do francês) opunham-se ao interesse colectivo europeu. Coligações que viriam a revelar-se ser sólidas e duradouras formavam-se ou afirmavam-se. O futuro iria demonstrar que se tratava de posicionamentos e configurações de comportamento de assaz longa duração. Sob nova guisa, como aliás seria decerto de esperar, tais alinhamentos são os que se têm vindo a manifestar na conjuntura hoje (nestes finais de 2003) vivida.

15 As competências em matérias culturais, económicas e sociais foram mantidas na UEO, apesar da criação paralela do Conselho da Europa em 1949. Em arranjos institucionais multilaterais variados que iam sendo desenhados lado a lado, a Europa saída da guerra ia-se consolidando.

16 Entretanto muito ia com efeito mudando, face às profundas alterações ocorridas nos cenários internacionais em fluxo então. Como escreveu A. da Costa Arsénio (1988, *op. cit.*: 4), em inícios dos anos 50 “um dos motivos determinantes do espírito do Tratado de Bruxelas – a ameaça alemã – passou a ser encarado sob óptica diversa”: o que levou à Declaração de Washington, de 14 de Setembro de 1951, na qual os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados Unidos, da França e da Grã-Bretanha manifestaram o desejo de incluir a Alemanha como participante activo na defesa do Ocidente, através de uma Comunidade de Defesa Europeia criada no âmbito da NATO; uma proposta francesa reiterada na reunião seguinte do Conselho do Atlântico Norte, realizada em Fevereiro de 1952 em Lisboa.

Os esforços de coordenação da defesa e os processos de integração não pararam no entanto, apesar do revés temporário sofrido. Mas os interesses exclusivistas e as ânsias de protagonismo não se calaram. Logo nos meses de Setembro e Outubro seguintes¹⁷, ainda portanto em 1954, sob o impulso de Anthony Eden, o célebre Ministro britânico, os Ministros dos Negócios Estrangeiros reuniram primeiro em Londres e depois em Paris para o efeito. Apesar de uma pesada e dolorosa demora causada pela exigência francesa em condicionar o rearmamento alemão (ainda que limitado e parcial, i.e. sem quaisquer armas “atómicas, químicas ou biológicas”) à resolução do “problema do Sarre”¹⁸, os Acordos de Paris (que formalmente deram à luz a União Europeia Ocidental) foram, enfim, devidamente ratificados pelos Estados co-signatários a 6 de Maio de 1955.

Numa posição intercalar difícil, e como é bem conhecido, a UEO acabou por ficar aquém das expectativas. O seu esbatimento foi progressivo; mas a solução encontrada para o levar a cabo foi institucional. Um primeiro esvaziamento de conteúdo ocorreu em 1950, data em que, como vimos, as competências em matéria de manutenção e defesa de paz europeia foram transferidas para a NATO. Em 1960, dez anos mais tarde, a UEO transferiu as suas responsabilidades “sócio-culturais” para o Conselho da Europa. Outra década depois, em 1970, entregou à então CEE todas as competências em matéria económica. Só em 1987 foi re-acordada, com a chamada Plataforma da Haia¹⁹, na qual foi enfim asseverado que uma verdadeira integração europeia exigia a inclusão de uma dimensão de segurança e defesa, e na qual foi ainda reiterada a convicção de que a segurança da Aliança Atlântica é “indivisível”, pelo que a segurança e defesa da Europa

17 A reunião em Londres durou de 28 de Setembro a 3 de Outubro. Nessa Conferência participaram os cinco Estados signatários do Tratado de Bruxelas e quatro outros: a Alemanha e a Itália, e os Estados Unidos e o Canadá. Entre 20 e 23 de Outubro seguinte, em Paris, uma nova Conferência aprovou Protocolos Adicionais, estreitou os laços com a NATO, decretou o fim da ocupação-administração da Alemanha ocidental, criou uma Assembleia para a UEO e instalou mecanismos vigorosos de defesa colectiva para os Estados membros da União.

18 Um processo moroso. Face à incapacidade bilateral dos Governos, francês e alemão, para encontrar uma solução, o Conselho Consultivo da UEO propôs uma fórmula conciliatória que passava pela atribuição de um Estatuto Europeu, no quadro da UEO, ao Sarre; em resultado, foi assinado um Acordo Franco-Germânico (em 23 de Outubro de 1954) e foi realizado um referendo (em Outubro de 1955) no Sarre. Face à rejeição do Estatuto uma vez este referendado pela população da região, o Sarre foi reintegrado na Alemanha num processo faseado prolongado começado no mês de Janeiro de 1957 e concluído no distante mês de Julho de 1959.

19 Muitas vezes intitulada, algo hiperbolicamente, com “a Magna Carta da segurança e defesa europeias”. Para além de delinear papéis e interdependências no que toca a forças convencionais e a forças nucleares, a Plataforma alude ao desarmamento e controlo de armamentos e ao diálogo e cooperação “Leste-Oeste”.

terá de se manter em estreita conexão com os norte-americanos, os únicos que a poderão a médio prazo assegurar²⁰.

O que se seguiu é muito mais bem conhecido. Em calhas paralelas, os processos de integração prosseguiram na frente político-económico-social e na político-militar. As clivagens e afirmações individuais de alguns Estados também, na linha, aliás, das que antes sublinhámos. Uma simples listagem põe-no em relevo. As negociações empreendidas em 1963 com vista à entrada da Grã-Bretanha na CEE esbarraram com o veto de uma França gaullista que se opunha terminantemente à ideia, argumentando, famosamente, que os britânicos, “entre a Europa e *le grand large*”, prefeririam sempre este último²¹; só em 1970 começaram negociações que apenas em Janeiro de 1972, com Charles de Gaulle já morto, levaram à assinatura tardia do tratado de Adesão da Grã-Bretanha à ainda CEE. Em 1966, num gesto paralelo, o General-Presidente retirara a França do Comando Militar Integrado da NATO; neste caso a atitude fizera já frente a britânicos e norte-americanos e baseara-se na opinião de C. de Gaulle de que era crucial manter uma capacidade francesa própria de dissuasão nuclear independente (a célebre *force de frappe* autónoma²²) face a uma URSS tida como cada vez mais ameaçadora.

20 Uma espécie de irmã gémea da Cooperação Política Europeia (um *forum* dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia), entidade ademais de algum modo também paralela à NATO, tem desde então ditos altos e baixos que se prendem com as reduplicações de papéis que essas vizinhanças orgânicas implicam.

21 Uma frase sibilina que, segundo Charles de Gaulle, teria sido proferida pelo próprio Winston Churchill num almoço a dois, em Londres, quando da preparação da invasão aliada das praias da Normandia a 6 de Junho de 1944.

22 Vale a pena aproveitar a oportunidade para estabelecer aqui uma comparação-contraste. Desde cedo que os franceses, no domínio do armamento nuclear, insistiram em reter uma *force de frappe* autónoma, até mesmo a nível tecnológico-industrial. Opôs-se-lhe a decisão britânica de usar tecnologia provida do outro lado do Atlântico (primeiro a respeito dos mísseis Polaris e depois dos Pershing), o que muito aumentou a interdependência em relação aos norte-americanos, diminuindo os custos e, no essencial, ampliando enormemente a eficácia do sistema de segurança e defesa do Reino Unido, um dos pilares históricos da Europa. A reaproximação britânica culminou depois do fim abrupto da *détente*, em 1979, com a invasão soviética do Afeganistão e a subida ao poder, em 1980, de Ronald Reagan e a sua consequente ligação especial com Margaret Thatcher: iniciou-se aquilo a que muitos analistas chamaram “*the New Cold War*”, com uma aceleração inusitada em tempo de “paz” da corrida aos armamentos entre os dois blocos. Do lado norte-americano, em todo o caso, não houve nesse novo período nenhum desinvestimento na ligação estratégica à Europa, bem pelo contrário. Um exemplo disso (para além da reacção de mão pesada aos SS-20) deu-se logo a partir de meados da década de 70, quando a supremacia naval da NATO no Atlântico norte (essencial, tal com a base das Lajes, para reforçar a frente europeia no caso de eventual invasão do Continente com os famigerados tanques providos do leste) foi posta em dúvida pela expansão das capacidades da Marinha de Guerra soviética, deslocada a partir de Murmansk, no mar de Barents. O eventual desequilíbrio (porventura mais sentido que real) foi sol de pouca dura; logo em 1981, Ronald Reagan, no quadro, aliás, do rearmamento generalizado que liderou, respondeu com um ressurgimento em força que ficou conhecido como “*the Maritime Strategy*”.

As tensões de conjunto, com faces variadas, mas com pontos de aplicação bastante regulares, continuaram até hoje. Estes foram os sucessivos finca-pés do eixo franco-alemão; as constantes expressões de uma “*special relationship*” entre os britânicos e os norte-americanos; e a permanência intocada de um receio profundo da Alemanha e de um medo das pretensões político-territoriais da Europa Ocidental em relação à de Leste. Re-emergiram, em momentos-chave como os processos de alargamento da União Europeia nos anos 70 e 80, os processos de reformulação e alargamento da NATO depois da dissolução-fragmentação da URSS e, em casos avulsos como a contenção nos anos 90 de uma ex-Jugoslávia explosiva, na abertura “a leste” esboçada na passagem do milénio ou, hoje em dia, tanto na concretização disso quanto nas movimentações e nos alinhamentos que rodearam a questão do Iraque. O processo, é verdade, não tem sido linear: os avanços foram sempre sendo atenuados por recuos. Mas embora a progressão geral fosse inexorável, o facto é que a nível de defesa e segurança pouco foi aquilo que efectivamente aconteceu. Nisso, a distância entre as declarações retóricas de intenção e as práticas concretas manteve-se. O que não deixa de ser significativo.

As involuções (no sentido de “os passos de dança”) deste verdadeiro minuete são nossas conhecidas. Um giro foi o dado com as negociações²³ conducentes à reunificação da Alemanha e à inclusão paralela e simultânea da nova unidade na NATO, mediante uma conjugação de restrições quanto ao estacionamento de tropas da Aliança no leste do país reunificado com a promessa de uma transformação programática desta última de coligação militar anti-Soviética para uma instituição cooperativa de segurança: o que redundou na delineação de uma nova arquitectura de segurança e defesa para a Europa²⁴. A criação, imediatamente subsequente, pelo Tratado de Maastricht de 1992,

23 As notáveis “Conversações Dois mais Quatro”, que decorreram entre finais de 1989 e Setembro de 1990 em diversas Cimeiras ao mais alto nível e culminaram com um longo encontro entre George Bush (pai) e Mikhail Gorbachov, envolvendo as duas Alemanhas e as quatro potências Aliadas, a União Soviética, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França. Para uma discussão fascinante da “racionalidade argumentativa” destas negociações, ver Thomas Risse (2000: 23-28). Risse conta, designadamente, como G. Bush logrou convencer M. Gorbachov (para grande desalento dos conselheiros deste último, que em resultado desencadearam uma discussão fervorosa ali mesmo, no decurso da reunião cimeira entre os dois Chefes de Estado) da bondade da unificação, apelando para o efeito a convicções que sabia serem partilhadas pelo líder soviético, nomeadamente o papel e os pressupostos da OSCE e o direito inalienável à auto-determinação dos alemães como de todos os outros povos. Descrições mais impressionistas (e que reflectem alguma selectividade nas reminiscências) podem ser encontradas nos volumes de Memórias de Mikhail Gorbachov, James Baker, Hans-Dietrich Genscher e Edvard Shevardnadze.

24 Curiosamente, aliás, nessas a vários títulos extraordinárias conversações “Quatro mais Dois”, e face a uma conjuntura negocial em que todos pareciam temer as consequências de uma reunificação que reconstituísse uma Grande Alemanha e a deixasse em roda livre, os argumentos que parecem ter sido mais persuasivos

de uma “unidade” política e económica europeia mais densa e intensa foi outro compasso harmónico importante. Tal como o foram, ao longo dos anos 90, as respostas político-militares europeias face às crises sucessivas que assolaram os Balcãs, e em reacção às quais se começou a esboçar o projecto (mas tão-somente o projecto) de uma política externa e de segurança e defesa europeias. A preponderância manifesta dos norte-americanos na condução militar e política das operações, primeiro em 1995 na Bósnia-Herzegovina, e depois em 1999, no Kosovo, acordaram a vontade de criação de uma capacidade militar europeia independente, que limitasse uma dependência que o fim da Guerra Fria tornara obsoleta aos olhos de alguns e que a vontade de, nas novas conjunturas emergentes, delinear uma política externa própria tornara imprescindível.

Nova fase do minuette parece ter sido iniciada perto do virar do milénio, numa conjuntura em que se tornara evidente tanto a descolagem tecnológica e armamentista de uns Estados Unidos cada vez mais bem equipados e apetrechados²⁵ face a uma Europa militarmente cada vez mais enfraquecida, quanto à profundidade da alteração de circunstâncias nos panoramas internos europeus e internacionais num sentido mais global e abrangente. Era a própria essência das involuções emparelhadas que parecia ir mudar.

Decerto denotando consciência dos riscos, um novo e arriscado passo de dança foi executado: em finais de 1998, numa iniciativa política audaz que surpreendeu muita gente, Tony Blair estendeu a mão a Jacques Chirac, numa tentativa de agregar as duas potências nucleares da União Europeia em redor de um projecto comum de defesa gizado

foram precisamente os dos norte-americanos, que insistiram (neo-realisticamente) que uma Alemanha integrada na NATO e em que se mantivessem tropas norte-americanas ofereceria melhores garantias de segurança que uma Alemanha neutra, como desde os anos 50 o preferia a doutrina estratégica soviética. As partes concordaram com a solução liberal segundo a qual competia aos alemães, em virtude do princípio da auto-determinação consagrado entre outros pela OSCE, decidir se desejavam integrar a Aliança. Para uma discussão pormenorizada, ver Philip Zelikow e Condoleezza Rice (1995: 184) e Thomas Risse (2000, *op. cit.*: 25-28).

- 25 Não vale a pena fornecer aqui mais, a este respeito, do que alguns elementos diacríticos desta mudança. Com o fim da Guerra Fria, os países europeus diminuíram por norma as suas despesas militares. Não os Estados Unidos: em 2002, a mais bem armada das dezassete maiores potências do Mundo, os EUA, detinha mais poder de fogo do que as outras dezasseis juntas. Um “avanço” que tende a aumentar. No artigo já citado, F. Zakaria (2003, *op. cit.*) nota que “*the crucial measure of military might in the early 20th century was naval power, and Britain ruled the waves with a fleet as large as the next two navies put together. By contrast, the United States will spend as much next year [2004] as the rest of the world put together (yes, all 191 countries). And it will do so devoting 4 percent of its GDP, a low level by postwar standards*”. Uma claríssima hegemonia politico-militar, evidenciada, por exemplo, no desenrolar fulgurante da Segunda Guerra do Golfo.

apenas em parte fora do quadro da NATO²⁶. De uma forma surpreendente para muitos observadores e especialistas, assim se encetou o chamado “processo de S. Malo”, com negociações entre as duas potências nucleares da União Europeia. Mas a sua eficácia tem sido duvidosa; cinco anos depois, em 2003, nem os 60 mil homens tidos como imprescindíveis tinham sido mobilizados para a ambicionada e programada Força de Intervenção Rápida europeia²⁷, nem a PESC (para dirigir os destinos da qual fora avisadamente eleito Javier Solana, até aí Secretário-Geral da Aliança Atlântica) realmente avançara, nem o projecto parecia já minimamente credível²⁸. Pior, o processo de certo modo como que retrocedeu: como é bem sabido, em 29 de Abril de 2003, franceses e alemães (com o apoio de dois dos países do Benelux, a Bélgica e o Luxemburgo) ensaiaram a constituição de uma força militar conjunta autónoma, no seguimento, aliás, da reacção de repúdio antes esboçada em resposta ao “unilateralismo” norte-americano que franceses e alemães insistiram em vislumbrar na intervenção coligada levada a cabo no Iraque.

Um terramoto? Um mero gesto retórico, inconsequente? Em finais do decénio, um analista norte-americano influente, Samuel Huntington (1999)²⁹, pôde asseverar que uma Europa a crescer a olhos vistos viria a tornar-se num outro “pólo” de um mundo

26 Como também o Tratado de Amesterdão o fez. Mas, (de maneira significativa) *apenas* e não totalmente. E em subordinação explícita e absoluta em relação a esse quadro. O artigo 17º, número 1, do Tratado de Amesterdão (2001: 11) declarava que “a política da União [...] respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico-Norte para certos Estados-membros que vêem a sua política de defesa comum realizada no quadro da organização do Tratado do Atlântico-Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e defesa comum adoptada nesse âmbito”.

27 Uma ideia adaptada do original norte-americano. O ano de 1979 (como antes o fora o de 1975) foi de algum modo um *annus horribilis* para a segurança ocidental. Nesse ano a URSS invadiu o Afeganistão. O regime do Xá da Pérsia, Reza Pahlevi, ruiu e foi substituído por uma teocracia liderada pelo Ayatollah Khomeini. Assustados com eventuais intuítos hegemónicos soviéticos numa Ásia central de importância geo-estratégica crescente (sobretudo para a URSS, cujas fronteiras confinavam com essa região na sua instável *soft belly* islâmica, e ademais desejosa de adquirir acesso aos “mares quentes” do sul), a Administração dos Estados Unidos desenvolveu o conceito de uma *Rapid Reaction Force* para eventual interposição na zona, dedicada no essencial à protecção do Irão.

28 Para uma discussão interessante dos motivos para este falhanço histórico, é útil a leitura de Robert Kagan (2003: 49-55), que os localiza “*somewhere in the realm of ideology*”, e com algum reduccionismo, como já indiquei, os vê como resultado da “fraqueza pós-moderna” de uma Europa kantiana por obra e graça de uma protecção assegurada pelos norte-americanos. Tudo se tornaria seguramente mais claro e inteligível se Kagan, em vez da sua alusão construtivista a uma “ideologia”, tivesse aludido explicitamente ao nacionalismo unilateralista que tem sempre sido apanágio da política externa moderna do Estado francês.

29 Um artigo notável do célebre autor das famosas teses de que estaria iminente um *Clash of Civilizations*, em que parece ter havido algum recuo de Huntington no que toca à aplicação “mecânica” do modelo antes desenvolvido.

“multipolar” que se iria, em sua opinião, seguir ao panorama “uni-multipolar” existente desde o rescaldo da Guerra do Golfo em 1991. Foi uma ilusão que o papel rotundamente preponderante dos Estados Unidos na Bósnia-Herzegovina em 1995 atenuou e essa mesma centralidade (em 1999, quando da intervenção da NATO no Kosovo) estilhou, ao demonstrar que, longe de diminuir, o *gap* tecnológico-militar entre a Europa e os Estados Unidos tinha-se entretanto continuado a ampliar de forma substancial. Uma descolagem que o tempo e os acontecimentos dramáticos que se sucederam iriam aprofundar.

Cedo isto se tornou claro. Depois do 11 de Setembro de 2001, numa situação em que os norte-americanos aumentaram em flecha a fatia do seu orçamento dedicada à defesa enquanto os europeus continuavam a diminuir as suas³⁰ (com raras excepções, sobretudo a Leste), tornava-se cada vez mais difícil argumentar que a “estrutura da conjuntura” concentrada no *pas de deux* entre a Europa e os Estados Unidos não estaria verdadeiramente a alterar-se de forma qualitativa. Tratava-se, bem pelo contrário, de uma evidência que entra pelos olhos dentro. Cada vez mais é mais nítido o objectivo central da política externa norte-americana de assegurar a sua posição hegemónica na ordem internacional em mudança; em simultâneo com o novo unilateralismo a que isso dá corpo; e re-emergem do outro lado do Atlântico teses isolacionistas que podem sugerir a eventualidade de um eventual rápido desinvestimento político-militar norte-americano na Europa. Enquanto a finalidade de muitos dos políticos europeus (não se pode, em boa verdade, aqui aludir num sentido útil a uma qualquer “política externa europeia”³¹) é a de contrariar precisamente uma ou outra dessas pretensões, muitas vezes abusivamente tomadas como sendo antinómicas.

30 Para uma discussão construtivista sobre as pretensões da União Europeia em se tornar um actor militar global, baseada no essencial em documentação do Conselho de Ministros europeus e nas construções discursivas de Javier Solana, ver o artigo de Henrik Larsen (2002). Larsen conclui que o “discurso dominante” durante os anos 90, que se manteve no chamado “processo de S. Malo”, tem vindo a retratar a União como uma potência no essencial civil, que mobiliza meios de poder sobretudo políticos e económicos: uma modelização perfeitamente compatível, curiosamente, com as teses de R. Kagan, embora nenhum deles cite o outro. Segundo H. Larsen, um discurso construtivista como esse “explica” (no sentido em que é congruente com) o foco regional da União Europeia e o seu uso limitado de meios militares.

31 O que antes era mais um problema para os americanos do que porventura hoje em dia o será. No que dizia respeito ao tempo da Administração Nixon, Henry Kissinger desabafou lamentando-se de não ter “*a single telephone number to call in Europe*”. O facto é que, trinta anos volvidos, um “telefone vermelho” europeu continua a brilhar pela sua ausência.

3.

No que precede, e sem de maneira nenhuma ensaiar um levantamento exaustivo de um primeiro plano, como lhe chamei, fiz até aqui questão de me deter um pouco mais no período coberto pela vintena de anos imediatamente posterior ao fim da 2ª Guerra Mundial. Não o decidi fazer com a intenção de propor uma qualquer linha de desenvolvimento de uma “história” das instituições envolvidas. Antes ensaiei deslindar um fio condutor, por muito redutor que fazê-lo possa significar. Tentei um levantamento parcial e selectivo de algumas das linhas de força dos inúmeros acontecimentos e decisões tomadas neste intervalo de tempo, empreendido de maneira a melhor pôr em evidência os fundamentos em que se foi gizando a conjuntura actual e os mecanismos de expressão de uma fissura entre um eventual eixo americano-britânico e um hipotético eixo franco-alemão no contexto particular da interacção transatlântica.

Não é no entanto o plano da segurança e da defesa o único em que tem tido lugar a gestação da entidade que viríamos a denominar União Europeia. Como houve oportunidade de verificar, um segundo plano, menos directamente histórico-político-estratégico e mais político-económico e financeiro, colocou-se-lhe a montante. Este segundo plano é conceptualizável como um domínio no essencial de natureza *organizacional*. Para o esboçar, importa sublinhar as propriedades específicas deste outro plano que tem condicionado em muito a progressiva constituição dessa nova entidade intergovernamental (e, nalgum sentido, supranacional) que os Europeus vieram introduzir nos palcos internacionais. Apesar daquilo que antes já sobre este plano tive a oportunidade de dizer, delineá-lo requer um esforço, menos linear, de repescagem de dados. No intuito de melhor o compreender, ou o cartografar, há que voltar atrás na sequência cronológica dos acontecimentos. Para trazer à superfície os seus atributos e características de força é retomar a questão político-militar como contexto, o que põe bem em relevo a hierarquia dos constrangimentos no que toca a estes tão complexos processos.

Vale a pena mais uma vez começar pelo pano de fundo organizacional-histórico, agora de um outro ângulo. Ao contrário daquilo com que os líderes Aliados, pela mão de Winston Churchill e de Franklin Delano Roosevelt pelo menos, tinham idealizado como modo de conquistar a paz, o Mundo do pós-1945 cedo descambou. O que veio à tona foi, não numa ordem internacional liberal e multilateral como fora sonhado e traçado a compasso e esquadria em Bretton Woods em Julho de 1944, ou em S. Francisco (Dumbarton Oaks) no mês seguinte de Agosto, e depois, em Fevereiro de 1945, em Yalta, sob a protecção de um sistema neo-wilsoniano de “segurança colectiva”. Não se tratou, em boa verdade,

de uma entrada em força do sistema das Nações Unidas como “uma instância de governação global”. A ONU redundou no essencial num arranjo de Estados, que se saldava em pouco mais, no fundo, do que um *upgrading* da extinta e coxa Sociedade das Nações nascida em Versailles em 1919 pela mão de um Woodrow Wilson que com tanta vivacidade (e frustração, decerto, ao ver o Senado imprudentemente não ratificar a adesão a ela dos Estados Unidos) a imaginara³².

O que depois de 1945 veio à superfície, e se instalou para ficar, depressa se cristalizou, antes, numa ordem bipolar. Em resultado, a grande organização internacional desenhada e instalada viu-se vítima de uma longa paralisia. A paz não fora afinal conquistada: com a clivagem que se aprofundou e opôs a União Soviética aos seus antigos aliados, seguiu-se-lhe uma Guerra Fria, para muitos (os menos atentos, diríamos nós hoje com os benefícios da retrospectão) uma contenda inesperada. Aos militares no terreno e aos diplomatas nas chancelarias, acrescentavam-se, na nova ordem internacional, vários tipos de *Cold Warriors* nos seus gabinetes.

Perante uma nova ordenação das coisas, a nova distribuição do poder no Mundo pós-1945 não foi de facto inconsequente. Dois grandes blocos, fortemente armados e tanto política como militarmente hegemónicos nas suas respectivas zonas de influência, defrontaram-se um ao outro durante quase meio século. A estabilidade lograda por um equilíbrio bipolar simples revelava-se uma fórmula relativamente eficaz: finalmente, e apesar do paradoxal que tal possa ter parecido aos observadores liberais da época, alguma pacificação local fora conseguida na Europa. Longe de um equilíbrio conseguido por mecanismos supra-estaduais de *collective security* desenhados com fervor e cuidado por idealistas, o que no fundo se saldava numa nova variante do antigo *balance of power*, o chamado *balance of terror* (um equilíbrio tenso, mas bastante estável, viabilizado e exigido pelos novos armamentos nucleares) foi o que manteve alguma ordem no Mundo do pós-guerra. Instalou-se, pelo menos na Europa Ocidental (como então era chamada) uma paz tensa mas aparentemente estável. Uma oportunidade doirada para reformas de fundo.

E, de facto, políticos e cidadãos comuns das *intelligentsias* ocidentais, cedo reagiram a essa nova conjuntura regional e global. A situação de paz efectivamente favorecia-o. Numa Europa destruída e dorida, em processo de reconstrução acelerada (mas desigual) por obra

32 Cf. Henry Kissinger, *op. cit.: ibid.* e pp. ss., para uma descrição pormenorizada das posturas e tomadas de posição, dos acontecimentos e dos meandros político-burocráticos destes processos complexos que tão importantes foram para a instalação de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Com muitíssimo maior resolução de imagens, ver o já antes referido estudo, monográfico mas multi-dimensionado, de Margaret MacMillan (*op. cit.:* 2003).

e graça de um Plano Marshall norte-americano³³ e sob a protecção de um *nuclear umbrella* cauteloso e firme, cedo se começaram a sentir clamores, dentro e fora das sociedades civis, que urgiam uma reorganização social, política e económica, profundas. Do lado de cá de uma Cortina de Ferro menos simbólica do que dolorosamente real, muitos foram, entre políticos e cidadãos atentos, aqueles que sublinharam o imperativo de conciliar vontades como única fórmula capaz de minimizar riscos naquilo que viam como um futuro incerto³⁴.

Para além de uma solução político-militar, a saída consensual complementar encontrada foi de algum modo configuracional e prendeu-se com uma reorganização-reordenamento político-administrativo-económico do Velho Continente. Por razões políticas e económicas mais conjunturais do que as pressões histórico-políticas de fundo que se continuavam a fazer sentir (e de maneira até talvez mais aguda e premente), uma integração regional (a tantos níveis quantos possíveis) da Europa Ocidental, foi tida como sendo coisa imprescindível. A tomada de consciência foi ampla. Do “lado de lá” sentiram-se decerto pressões semelhantes e foram de modo consequente encontradas soluções parecidas; mas não idênticas. Se o Bloco de Leste achou por bem, certamente no intuito de assegurar a sua própria sobrevivência, criar ao seu redor o que no fundo redundava num cordão sanitário, uma espécie de Linha Maginot em grande escala³⁵, os Europeus Ocidentais preferiram organizar-se num bloco coeso e impermeável q.b., para assim garantir pelo seu lado alguma autonomia³⁶. Nada disto é surpreendente: como seria de esperar, cada bloco reagiu

33 Em valores actuais, o Plano Marshall envolveu investimentos públicos e privados norte-americanos na reconstrução e reorganização económica da Europa no montante de 120 biliões de dólares US (sensivelmente o mesmo em Euros, à taxa de câmbio actual, meados de 2003). Ao invés do que muitas vezes se afirma, as iniciativas financiadas e o seu controlo couberam largamente aos recipientes europeus e não aos investidores norte-americanos. Constituiu um efectivo arranque para os projectos para uma futura União da Europa.

34 Da muita bibliografia publicada sobre temas relativos aos movimentos políticos e sociais desta época, aconselhamos a leitura da fascinante monografia de Frances Stonor Saunders (1999), sobre o papel, sobretudo nos difíceis anos 50 e 60 do século XX, das agências norte-americanas de informações na formatação de uma opinião pública europeia democrática que se opusesse às pretensões hegemónicas de uma União Soviética então ainda capaz de uma grande capacidade de penetração nalguns meios intelectuais, académicos e artísticos. Um contrapeso de peso.

35 Exigência, aliás, da doutrina estratégica soviética que, nisso, seguiu de perto uma tradição czarista antiga. Uma doutrina, efectivamente, de longa duração: muita da oposição contemporânea da Rússia de Vladimir Putin ao recente acordo de alargamento da NATO corresponde a considerandos geo-estratégicos que fluem das versões actuais dessa mesma doutrina.

36 Muitas outras eram as diferenças estratégicas e “texturais” existentes entre os dois blocos, e designadamente entre o par COMECON-Pacto de Varsóvia e o emparelhamento paralelo Comunidade Económica Europeia-NATO. Parece-me, no entanto, que a nível macro a distinção proposta tem algum fundamento já que encontra algum eco empírico nos factos e processos vividos.

em termos congruentes com os temores e as certezas que sustentava sobre o seu próprio futuro. A nível militar *tout court*, como vimos, reinava o mesmo tipo de convicções, ou pelo menos dominavam opiniões com implicações semelhantes³⁷.

Alguma razão havia de facto para isso. Aquilo que teve lugar foi uma espécie de rescalonamento face a uma nova ordenação internacional das coisas em que o tamanho e a dimensão relativas tinham a sua importância. Para além de ter sido (esta é pelo menos uma interpretação possível, que muitos não deixaram de fazer) um gesto sensato e cordato de resistência a ameaças múltiplas, executado, à boa maneira de europeus experientes em questões de diplomacias em conjunturas por alguns (nomeadamente os franceses) lidas como sendo de um *balance of power*, sem fechar quaisquer portas: tratava-se, com efeito, de uma boa solução estratégica em várias frentes.

Nos termos destas outras pressões e também desde o seu início, a União Europeia foi um projecto económico e sociopolítico de afirmação própria, de abrangência em relação ao cíclico “perigo alemão” e de contenção da expansão do comunismo no Velho Continente. Designadamente, uma fórmula que, em simultâneo, permitia aos europeus incluir os alemães, aplacar os medos dos franceses, erguer-se ao nível dos norte-americanos e distanciar-se dos soviéticos. Se a NATO foi celebrenemente definida por Lorde Ismay³⁸, seu primeiro Secretário-Geral, como uma maneira *to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down*, talvez não seja totalmente descabido entrever a integração europeia como uma agenda delineada para, em paralelo, *keep the Germans in and keep the Russians out by growing to an American scale and organizing up to an equivalent level of integration, while trying not to frighten away the French*³⁹.

37 Se isto foi verdade nos domínios organizacionais mais políticos como lhes chamei, é de frisar que um mesmo tipo de pressão se fez também sentir em áreas mais estritamente militares. Do ponto de vista da segurança e defesa, e face às resistências e renitências soberanas de muitos dos Estados europeus, a coligação com os Estados Unidos, senhores do *umbrella* e a grande potência deste lado das barricadas, uma coligação a que a Aliança Atlântica cedo deu corpo (logo em Abril de 1949) apareceu como uma solução providencial.

38 Um famoso General, Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas britânicas durante a invasão da Normandia, e tal como primeiro F. D. Roosevelt, depois W. Churchill, um fogueiro “inimigo de estimação” de Charles de Gaulle, que os Aliados consideravam um “oportunista” ignóbil e um “traidor” em potência à causa democrática. São bem conhecidas as hesitações firmes e o desprezo de F. D. Roosevelt em relação ao General de Gaulle.

39 Se bem que esse não seja o tópico do presente trabalho, vale a pena notar que o formato-solução idealizado pelas potências vencedoras e proposto em 1945, depressa se mostrou desadequado: entretanto, a distribuição do poder no Mundo alterara-se e os arranjos estruturais internos da ONU já desde há muito tinham deixado de representar bem a nova geometria emergente. A relação Europa-Estados Unidos da América foi desde cedo disso uma vítima, infelizmente nem sempre como tal reconhecida. As dissensões, quando não as confrontações, multiplicaram-se. Nesse como noutros *fora*, arenas cada vez mais importantes num

Antes de passar ao ponto seguinte, importa fazer aqui uma breve excursão a um tema lateral: o do papel preenchido pelos norte-americanos neste processo organizacional. Trata-se de um papel muitas vezes mal entendido na Europa. Com efeito, seria abusivo conceptualizar o rescalonamento e a organização almejados como tendo sido gizados *em oposição* aos norte-americanos. Nisso, e este ponto nem sempre é devidamente reconhecido, o projecto europeu desde sempre teve o apoio oficial explícito dos Estados Unidos da América. Basta ampliar imagens no que toca à história da política externa norte-americana do pós-guerra para o confirmar. Mais uma vez sem pretendermos ser mais do que indicativos quanto a processos intrincados e complexos: o Plano Marshall (posto em prática pela Administração de Washington em aplicação directa da famosa *Vandenberg Resolution* de Março de 1948⁴⁰), deu um enorme estímulo à criação da República Federal Alemã e à gestação da NATO “por cima” de uma UEO que, como vimos, depressa foi considerada como sendo insuficiente. Do ponto de vista norte-americano interno tratou-se de uma clara vitória da Doutrina Truman, como foi crismada: uma longa fase de um isolacionismo que se revelava ser cíclico cessara⁴¹.

O apoio público norte-americano à construção e solidificação de uma Europa democrática não deixou dúvidas a ninguém; como Henry Kissinger, um americano de origem europeia, hiperbólica mas certamente escreveu, “ajudando a reconstruir a Europa, encorajando a unidade europeia, criando instituições de cooperação económica e ampliando o quadro protector da nossa aliança, salvaram as possibilidades da liberdade. Essa

Mundo cada vez mais multilateral, muitos Estados europeus sentiram mais e mais que a sua representação avulsa se revelava insuficiente para garantir que os seus interesses fossem devidamente precavidos. Acresce que muitos nos Estados Unidos começaram pelo contrário a decifrar a nova ordem pós-bipolar como “um momento unilateral”, de que havia que tirar benefícios. Num Mundo palco de desigualdades crescentes e com perspectivas tão dissonantes, a aquisição de uma voz forte e grossa mostrou-se imprescindível aos olhos da maioria dos europeus. Uma voz que a Europa ainda não tem, mas de que tem nos últimos anos andado claramente (com PESCs e PESDs e Missões de Petersberg, etc.) à procura.

40 Como notou num recente artigo de opinião o antigo Secretário-Geral da UEO, José Cutileiro (2003), mais do que simbólica, a data era apropriada: urgia fazer alguma coisa de concreto no mesmo fatídico mês de Março de 1948 em que os tanques e Estaline irromperam pela Checoslováquia adentro e Berlim se viu transformada numa cidade bloqueada, numa antecipação *avant la lettre* do que os soviéticos viriam a apelidar de tolerância de uma “soberania limitada” a Leste.

41 As novas conjunturas assim o pareciam aconselhar. Como lembrou R. Kagan (2002, *op. cit.*: 14), “when the Cold War dawned, Americans such as Dean Acheson hoped to create in Europe a powerful partner against the Soviet Union”. A essa função cedo se veio juntar o papel de “tripwire”, de primeiro palco para uma eventual confrontação com o bloco soviético. Contrasta com esta perspectiva (ainda que Kagan lhe não aluda) a curiosa interpretação “culturalista” de Thomas Risse-Kappen (1996), segundo a qual a NATO seria, no essencial, uma comunidade que congrega uma “família” cultural; um modelo que tem dificuldades em explicar a pertença à Aliança de Estados como a Turquia, ou a entrada nela de Portugal, da Espanha e da Grécia, todos eles então Estados não-democráticos.

erupção de criatividade é um dos momentos gloriosos da história americana”⁴². Havia decerto para isso fortes pressões conjunturais. Durante mais de cinquenta anos, os Estados Unidos e a Europa colaboraram num grande projecto estratégico transatlântico cujos objectivos eram os de criar um Continente próspero, democrático e em paz, livre de ameaças internas e externas⁴³. A ideia norte-americana de um partenariado europeu variou com o tempo e o andar das coisas; mas manteve-se. A visão, ambiciosa, integracionista e interessada de Harry Truman substituiu as intenções de Franklin Delano Roosevelt de arredar definitivamente a Europa dos palcos internacionais depois das duas guerras mundiais sucessivas por ela causadas.

Ao apoio da Doutrina Truman seguiu-se a vontade explícita de Dwight Eisenhower de que emergissem os “*United States of Europe*” à imagem e semelhança dos Estados Unidos da América, a que o Presidente norte-americano aludia com frequência como a “terceira força”, no contexto da Guerra Fria⁴⁴. John F. Kennedy era um quasi-incondi-

42 Henry Kissinger (1979). Estas frases de Kissinger foram citadas num artigo de José Cutileiro, intitulado “O fosso”, publicado no *Expresso*, na p. 24 do caderno 2, a 8 de Março de 2003. Cutileiro, nesse curto artigo, intitula essa ajuda “a pedra sobre o qual o mundo livre assenta há mais de meio século”; uma pedra que, lamenta, “foi rachada da alto a baixo” com a crise recente que se saldou em numerosas tensões entre os Estados Unidos e o eixo franco-alemão a pretexto da questão iraquiana. É interessante verificar, neste processo, a instrumentalização da figura do General de Gaulle: o mesmo de Gaulle que, note-se, apoiou imediata e incondicionalmente o Presidente John F. Kennedy e a Administração norte-americana durante a crise dos mísseis em Cuba, em 1962; nada disso tem impedido Jacques Chirac de se apresentar publicamente como estando a assumir uma postura “gaullista”. Como com admirável lucidez escreveu Fareed Zakaria (2003, *op. cit.*), “*France’s Gaullist tendencies are, of course, simply its own version of unilateralism*”. Um ponto de que muitos francófilos não-franceses parecem não ter suficiente consciência.

43 Como à época foi afirmado, com o objectivo de retomar “uma tradição europeia de paz”. Tendo em vista a história da Europa, uma asserção verdadeiramente extraordinária no optimismo. Vale a pena aqui uma pequena excursão marginal. O interregno de pacificação relativa vivido no século XIX deveu-se segundo os defensores desta opinião a uma bem-vinda *Pax Democratica*, que por sua vez resultaria de uma reputada falta de propensão das Democracias para os conflitos de umas com as outras. Uma posição algo voluntarista que data da visão kantiana da “Paz Perpétua” e de uma “união republicana pacífica”, que tem sido desde os anos 80 ecoada por diversos especialistas liberais de teoria das Relações Internacionais, e nomeadamente por Michael Doyle (e.g. 1996). Para uma desconstrução sistemática desta asserção liberal clássica, ver Vasco Rato (1998). A nível das suas “condições de permissibilidade”, a expansão verificada decerto muito ficou também a dever à *Pax Economica*, ao reconhecimento, pelos poderes de então, dos alegados inconvenientes da guerra para um comércio internacional que a industrialização acelerara de maneira nunca antes vista. Mas a dívida também foi seguramente grande em relação ao “*scramble for Africa*” (e além disso “*for Asia*”) que as acompanhou. Para uma recontextualização ainda mais ampla do problema, fascinante nas implicações, no quadro dos processos de integração global e de uma redefinição “marxizante” de conceitos, ver Tarak Barkawi e Mark Laffey (1999). É extensa a bibliografia contemporânea mais recente a este respeito. Para discussões detalhadas, escritas de uma perspectiva favorável aos norte-americanos, ver Robert Kagan (2003), e ainda Ronald D. Asmus e Kenneth M. Pollack (2002), “*The new Transatlantic Project*”, *Policy Review* 115, The Hoover Institution.

cional de uma maior integração da Europa e, se temia alguma coisa, era um atenuamento e um esbatimento do supra-nacionalismo europeu uma vez removidas as objecções francesas à acessão da Grã-Bretanha como Estado-membro. É bem verdade que, no interlúdio Republicano que se seguiu, algumas dúvidas conjunturais significaram um módico retrocesso no apoio norte-americano à integração da Europa: Ronald Reagan, apoiando-se no “eurocepticismo” militante de Margaret Thatcher, não foi propriamente um entusiasta do “*welfare State*” que ambos atribuíam à “dupla socialista” Jacques Delors-François Mitterrand. Mas tratou-se de uma resistência leve, passiva e passageira. Empolgado com a implosão da União Soviética, a Queda do Muro de Berlim e a democratização das “soberanias limitadas” da Europa de Leste, George Bush (pai) via a Alemanha como o “líder natural” de uma “nova Europa”, aliada e coesa.

Apesar de uma maior frivolidade⁴⁵, a Administração Clinton não foi dissonante⁴⁶, como o demonstraram tanto o apoio à Europa no que tocou à Bósnia-Herzegovina, em 1995, quanto a disponibilidade para liderar as acções da NATO no Kosovo, em 1999: em ambos os casos, tratou-se de intervenções em que os Estados Unidos se embrenharam, contrafeitos⁴⁷, em nome da estabilidade da Europa e em nome, de modo expresso, da ligação transatlântica. A anuência relativamente à vontade europeia de criação de uma força militar autónoma de intervenção rápida, esteve em sintonia com essa postura geral⁴⁸ de uns

44 Ecoando, aliás, a célebre asserção construtivista de Sir Winston Churchill, que no pós-Guerra insistira ser imprescindível que a Europa se transformasse numa “*kind of United States of Europe*”.

45 Um só exemplo, relativo a uma questão ligada ao que aqui discuto. Num artigo recente, Robin Harris (2002) escreveu que “*the former US Ambassador to the Court of St. James, Ray Seitz, recalls in his autobiography preparations for President Bill Clinton’s first meeting with Britain’s then-prime minister, John Major. Sitting in the Oval Office, the president was reminded by one of his aides to mention the magic phrase ‘special relationship’. ‘Oh yes,’ said Clinton. ‘how could I forget?’. And he burst out laughing.*”.

46 Bill Clinton apoiou explicitamente, por exemplo, a criação da moeda única europeia, o Euro, apesar das vozes que na Europa insistiam que a primeira finalidade desta seria a de fazer frente ao Dólar norte-americano.

47 Como o atesta a famosa recusa inicial do Secretário de Estado James Baker em intervir na turbulência que em meados da década de 90 começou a ferver na ex-Jugoslávia, com o argumento realista de que “*we have no dog in that fight*”.

48 Ao contrário do que muitas vezes tem sido aventado, não se encetou verdadeiramente um processo simples de compressão da Europa e das suas extensões pelos norte-americanos. Ou, pelo menos, não se tratou de um movimento unidireccional, se bem que esse tenha decerto sido um dos ingredientes; a atestá-lo está o famoso desabafo de Adlai Stevenson, a pensar no fim da hegemonia britânica e na tomada dessa posição pelos norte-americanos: “*now it’s our turn*”. Essa perspectivação é todavia bastante parcial e muitíssimo reducionista. Uma outra boa maneira de pôr as coisas é afirmando que, pelo contrário, foram os europeus que, uma vez tornadas evidentes as vantagens da escala, apanharam o barco e se decidiram por adquirir um peso e tamanho semelhante ao dos Estados Unidos da América. Como, aliás, não podia deixar de ser se os europeus não fossem cegos. Bastava, com efeito, olhar para o Mundo para o compreender. Para um eficaz exercício de um novo tipo de poder, num Mundo simultaneamente maior e mais pequeno, e face a blocos

Estados Unidos que continuavam a operar nos termos da mesma doutrina “clássica” legada por Harry S. Truman. George W. Bush, pelo menos nos primeiros tempos da sua Administração, não foi uma voz dissonante num coro que já vinha de trás: afirmou formalmente num discurso em Berlim, em 2002, que “*when Europe grows in unity, Europe and America grow in security*”.

É certo que, se bem que a muitos níveis a diferença de atitude face a uma e a outra por via de regra tenha sido nítida, o amparo norte-americano à Europa nem sempre incluiu distinções finas entre a Aliança Atlântica e a União Europeia. Porventura porque, vistas do outro lado do Atlântico, as coisas não fossem de fácil dissociação⁴⁹. Seja como for, hoje as pedras de toque estão no seu lugar. Todas as grandes questões estratégicas que durante toda a segunda metade do século XX preocuparam os “trumanistas”, tanto de lá como de cá do Atlântico, parecem estar bem e seguramente encaminhadas: o “problema da Alemanha” e do seu lugar na Europa, uma articulação entre a Europa ocidental e a Oriental, a abertura a um gigante russo democratizado. Como escreveram R. D. Asmus e K. M. Pollack, “*if Harry Truman and his European counterparts could look down upon us today, they would undoubtedly be proud of what has been accomplished in their name*”⁵⁰. Seguramente.

Mas tratou-se, além disso, de uma manifestação de afinidade. Facto que, sem exagerar o seu alcance, importa afirmar. Para tornar a dar palco à postura voluntarista de Robert

com *core powers* enormes, como o norte-americano e o soviético, tornava-se imperativo aumentar de tamanho e peso. As lições sucederam-se. Acontecimentos de implicações cada vez mais globais, como a crise do petróleo de 1973, ou a implosão da União Soviética, em 1989, vieram pô-lo em evidência. Ao abrir-se, o Mundo regionalizara-se em grandes unidades.

49 Ou talvez como consequência da relativa indiferença com que a União Europeia sempre tendeu a ser olhada a partir do lado de lá do Atlântico, associada ao facto de para os estrategas norte-americanos a Aliança, durante o período da Guerra Fria, ter tido, ainda que decerto entre outras, a função de assegurar a criação de um primeiro teatro de operações (a Europa) num eventual conflito com a União Soviética. Decerto em parte por essas razões (evitar a eclosão de conflitos no Velho Continente e fazer frente, primeiro à URSS e depois ao terrorismo internacional) desde o final da 2ª Guerra que a América tem promovido a ideia de uma “*ever closer union*” na Europa. Em 1948 foi fundado um *American Committee for a United Europe*, ao qual pertenciam, por exemplo, Allen Dulles, o histórico Director da CIA (cf. Charlemagne, 2003a: 25); durante duas décadas, através de indivíduos e organizações, esse *Committee* canalizou fundos para a então CEE, ajudando a escorar a sua consolidação.

50 *Op. cit.*: 1. Numerosos autores têm vindo a circunscrever posições-leituras deste tipo. Uma perspectiva mais neutral e menos moralizante (mas também mais inclusiva) foi a oferecida por Martin Shaw (1997: 501 e ss) que, no quadro de uma interpretação weberiana “clássica” do Estado como centro autónomo e monopolista da força político-militar, argumentou que com a NATO viveríamos numa fase de criação de “um Estado ocidental” cuja edificação terá tido o seu início nos projectos pós-Guerra de reconstrução, ajuda e cooperação económica, política e militar. Para uma interpretação mais “imperial”, cf. Tarak Barkawi e Mark Laffey (1999, *op. cit.*).

Kagan⁵¹: “the more important American contribution to Europe [...] stemmed not from anti-European but from pro-European impulses. It was a commitment to Europe, not hostility to Europe which led the United States in the immediate postwar years to keep troops on the continent and to create NATO”. Por detrás do interesse norte-americano em conter uma URSS expansionista, vislumbrava-se sem dúvida algum *esprit de corps*. Talvez. Mas se foi esse o caso, importa frisar que se tratou de uma afinidade que, seja qual for a fundamentação invocada, só com uma grande dose de idealismo poderíamos tomar como permanente⁵², como aliás a evolução subsequente das coisas tem vindo a evidenciar.

Com efeito, mais recentemente tem-se verificado uma propensão que parece crescente para um acentuar de divergências entre os dois membros da parelha que identificámos, a União Europeia e a NATO. Indícios disso incluem desde o “processo de S. Malo”, à criação da PESC e da PESD, à turbulência associada à invasão do Iraque, ao “novo unilateralismo” e isolacionismo americano e ao reafirmar do fervor unilateralista tradicional francês. A nova conjuntura de divergência está, ao que tudo indica, a assentar arraiais⁵³. Mais uma vez de algum modo indexando as questões políticas e organizacionais nas militares, de segurança e defesa.

As questões suscitadas por esse esboço de uma reformulação fundamental das coisas são preocupantes. Pois que o problema de fundo mantém-se: para o futuro da Europa, muito do evoluir da situação depende do enquadramento que venha a ser logrado para fazer face à anarquia hobbesiana, interna e externa, como condição para que se possa continuar a delimitar, no Velho Continente, o oásis kantiano de “paz republicana” de que temos vindo a beneficiar. E mantém-se, agora num meio político e diplomaticamente muito mais hostil, em que tanto alguns Estados europeus quanto numerosas das opiniões

51 Uma afirmação *self-serving*, apesar de no essencial autêntica, de Robert Kagan, 2002, *op. cit.*: 14. Para uma leitura histórica alternativa, de um neo-realismo puro e duro, são fascinantes as páginas anti-institucionalistas recentes de Kenneth Walz (2000: 18-26) sobre a evolução do papel da NATO e a sua reestruturação e inesperada permanência depois de terminada a Guerra Fria.

52 Numerosos têm sido os ensaios e estudos sobre o anti-americanismo na Europa. Menos estudado tem sido o anti-europeísmo norte-americano. Para um ensaio recente sobre este último tema, ver Timothy Garton Ash (2003).

53 Variadíssimos têm sido os estudos e ensaios que, de uma ou de outra forma, têm vindo a dar voz ora ao alargamento dessa fissura, ora ao unilateralismo das Administrações norte-americanas visto como dele concomitante. Citei já criticamente Robert Kagan, sobretudo os seus trabalhos publicados em 2002 e 2003. Para uma posição com pontos de partida em muito semelhantes, mas com conclusões divergentes, é útil a leitura do artigo e da detalhadíssima monografia de Charles Kupchan (ambos de 2002), bem como o longo ensaio anterior de Joseph S. Nye, Jr. (2002); esta linha interpretativa foi, evidentemente, inaugurada pelo magistral estudo comparativo sobre a mecânica da queda dos grandes Impérios redigido e publicado há uma quinzena de anos por Paul Kennedy (1989).

públicas no Velho Continente se vêem empurradas pelo cada vez mais claro e “arrogante”⁵⁴ ascendente norte-americano a tentar contrabalançar o seu poder. As pressões são múltiplas. Romano Prodi, o Presidente da Comissão Europeia, afirmou recentemente (em meados de 2003) que “um dos objectivos principais da União é o de criar uma superpotência no Continente igual aos Estados Unidos”. Jacques Chirac, na linha de uma “tradição” mais apoiada em Hubert Védrine⁵⁵ e em Dominique de Villepin do que no General de Gaulle que prefere invocar, declarou que “precisamos de um meio de combater a hegemonia americana”. Como notou num artigo bastante recente o colunista do *Economist*, Charlemagne⁵⁶, “*given that the Bush administration’s security doctrine is explicitly aimed at preserving that hegemony, it is hardly surprising that the United States is now a little wearier of the process of European integration*”. O eventual desenlace é assustador. E de pouco serve tentarmos atribuir responsabilidades, sobretudo se o fizermos com base em meras considerações político-ideológicas.

A questão é, efectivamente, estrutural. Ainda que os problemas da União possam vir a encontrar soluções (nomeadamente no quadro da “constitucionalização” em curso) e os da Aliança também, não é improvável que as respostas encontradas venham a acentuar de modo insanável as divergências hoje já tão sensíveis. O que soletraria estarmos perante uma alteração radical de “regime”: não seria nesse caso surpreendente que os dois pássaros se autonomizassem e voassem cada um na sua direcção. Ou se, para manter o meu cruzamento de metáforas, os dois dançarinos se fossem afastando um do outro em piruetas e passos de minuete cada vez mais independentes entre si. Sobreviveriam?

54 A expressão é de Fareed Zakaria (2003, *op. cit.*), que lamenta o facto, enquanto comenta que “*perhaps what is most surprising is that the world has not ganged up on America already*”, dada a disparidade existente de poder e a nova e agressiva política externa da Administração Bush. Não é precisa uma grande adesão às teses do realismo, ou do neo-realismo, para compreender a preocupação das potências europeias. Porventura particularmente preocupante para muitos europeus (e poucas vezes frisado), tem sido a subalternização a que Bush tem condenado a NATO: a Casa Branca na prática ignorou a invocação unânime pelos Aliados Atlânticos do artigo 5º do Tratado (que considerou o 11 de Setembro uma agressão a todos), marginalizou com deliberação a Aliança na campanha do Afeganistão e (ainda que de maneira *sui generis*) na mais recente acção no Iraque. Bush criou, para algumas das potências europeias, o que gráfica e porventura premonitoriamente F. Zakaria apelida “*the America problem*”.

55 O famoso Ministro dos Negócios Estrangeiros francês que caracterizou derogatoriamente os Estados Unidos pós-Primeira Guerra do Golfo como uma *hyperpuissance*. Tanto um como o outro, parecem ter decidido retomar o ideal de um ascendente que a França não conhece desde Charles Tallyrand, desde o início de um século XIX pós-Revolucionário em que o país era o mais rico da Europa, a segunda potência demográfica do Continente e, com a célebre “*levée en masse*” (e um Napoleão que o Duque de Wellington, lamentou valer no campo de batalha por 40 mil homens) detinha as mais numerosas e eficazes forças militares de toda a Europa.

56 Charlemagne, 2003a, *op. cit.*

4.

Proponho-me agora dar um passo suplementar, extraindo do que antes disse algumas implicações, no contexto de breves comentários sobre o comparativo sucesso que tem tido a solidificação de políticas comuns europeias no âmbito de justiça e dos assuntos internos. Darei realce a apenas umas poucas, e tão-só em termos genéricos: a livre circulação de pessoas (entendida na acepção da livre passagem das fronteiras comuns dos Estados-membros) e a cooperação policial e judiciária alargadas (em matéria civil e penal) que, alego, apenas se tornaram palatáveis para as grandes potências europeias quando, sob o que chamei o manto protector e tutelar da NATO, estas deixaram de se temer umas às outras. Não é difícil intuir mais do que isso: a abertura proposta a novas políticas de vistos, imigração e asilo, combate ao terrorismo e ao narcotráfico, também não teriam sido viáveis do mesmo modo sem o papel de guardião, assumido pela Aliança Atlântica, relativamente à velha “anarquia hobbesiana” que forma um dos panos de fundo sobre o qual a construção europeia se tem vindo a efectuar. A “protecção” não é total, nem é decerto o único factor em causa; mas tem sido decerto suficiente para alguns avanços notáveis em domínios sensíveis.

Naquilo que imediatamente se segue, irei argumentar que a emergência, de facto tão rápida quão surpreendente, de um chamado “espaço europeu de liberdade, segurança e justiça” (o que Maastricht nos ensinou a apelar de o Terceiro Pilar da União Europeia) só é verdadeira e integralmente explicável em termos do quadro antes defendido que põe a par a União e a Aliança. O que complementa aquilo que implicitamente argumentei, no que precedeu, que o subdesenvolvimento do Segundo Pilar da União (a política externa e de segurança e defesa) e quanto as renitências suscitadas as quais, insisti, também só com esse enquadramento se tornam integralmente compreensíveis.

Começo por um conjunto de factos bem conhecidos. O Tratado da União Europeia, comumente denominado o Tratado de Maastricht, entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993. Trouxe ao projecto europeu um redimensionamento importante: institucionalizou laços de cooperação entre os Estados-membros aos níveis cruciais da justiça e dos assuntos internos. Ao articular esforços entre os então Doze, o Tratado aproximou com prontidão ostensiva uns dos outros os respectivos Ministérios da Justiça e do Interior. Foi assim não só potenciado o diálogo, mas viram-se também activadas formas múltiplas de ajuda recíproca que inevitavelmente começaram a desembocar em actividades conjuntas e em formas cada vez mais estreitas de cooperação entre Polícias, entre serviços alfandegários, serviços de imigração e os congéneres da justiça dos Estados co-sinatários. Maastricht

foi por conseguinte uma espécie de momento fundador maior também nessa dimensão intergovernamental e supranacional que tanto tem contado para entrosar entre si os Estados europeus.

Em boa verdade porém, a “Cooperação JAI” (como é vulgarmente apelidada esta colaboração mútua no plano “da justiça e dos assuntos internos”, de onde o acrónimo) vinha já de trás. O Tratado da União Europeia, e designadamente o seu Título VI (que abrange a cooperação policial e judiciária em matéria penal que constitui o chamado Terceiro Pilar da União Europeia) deu seguimento e inovou num quadro de variadíssimas iniciativas sobre cooperação policial, aduaneira e judiciária que tinham tido início nos longínquos anos 50. O Conselho da Europa formara o seu âmbito e lugar de implantação. À margem do quadro institucional das então Comunidades Europeias, foram formados e reuniam, desde essa época, diversos agrupamentos de “peritos” especializados em problemas relativos a esses domínios. A base desses grupos era meramente intergovernamental. O Título VI não veio por conseguinte senão dar coerência, racionalizar e evitar uma dispersão excessiva de esforços ao criar um quadro formalizado e maior para essa cooperação, disponibilizando-lhe o Secretariado Permanente do Conselho, concentrando esforços, nomeando agentes e definindo instrumentos comuns para o que muitas vezes eram questões sensíveis atidas a coutadas ciosamente guardadas daquilo que até à Segunda Guerra Mundial tinham sido expressões privilegiadas da soberania dos Estados europeus.

A cooperação JAI incidia, nos termos do seu Título VI, sobre domínios como a política de asilo, as regras aplicáveis às passagens nas fronteiras externas dos Estados-membros, a política de imigração, as lutas contra a droga e a fraude internacional, e as já referidas cooperações judiciária em matéria civil, penal, aduaneira e policial. Os instrumentos criados para lograr adoptar medidas conjuntas nestes domínios foram a “acção comum”, a “posição comum” e a “convenção”. Em poucos anos foi imprimida uma enorme aceleração ao processo com o Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997 e entrando em vigor em 1 de Maio de 1999. A cooperação maastrichtiana nos domínios da justiça e dos assuntos internos viu-se reorganizada por uma nova linha de horizonte: a criação, a prazo, de um espaço único europeu de liberdade, segurança e justiça. Vários sectores destes três domínios foram transferidos para o âmbito comunitário (no jargão de Bruxelas, viram-se “comunitarizados”); e surgiram novos domínios, métodos e instrumentos especificamente desenhados para melhor permitir atingir as metas visadas, de par com a decisão de integrar, no quadro jurídico dos Tratados da União Europeia o “espaço Schengen”, uma entidade criada também à sua margem como iniciativa de alguns

do Estados-membros apostados em conseguir desenvolver a livre circulação de pessoas na Europa⁵⁷. Para esses domínios comunitarizados, passaram com Amesterdão a aplicar-se instrumentos mais robustos, como “regulamentos”, “directivas”, “decisões”.

Para entrever a dimensão do passo dado basta enunciar as suas implicações no plano difuso da segurança e defesa. Um objectivo primeiro do processo de construção europeia foi a criação de um mercado único ao nível continental (ou, pelo menos, ao europeu-ocidental, como então concebido). A descompartmentalização consequente aboliu (ou reduziu) as fronteiras entre mercadorias, capitais e serviços, cujas circulações se passaram, a par e passo, a realizar sem entraves. A essas três liberdades veio juntar-se uma quarta, mais difícil, a liberdade de circulação de pessoas. Não é árduo ver a razão para esse acréscimo de dificuldade: essa quarta liberdade punha em cheque a forma “tradicional” de garantir a segurança interna de cada Estado por intermédio de fronteiras erigidas com objectivo instrumental (naturalmente entre outros) de controlar e filtrar a identidade, a entrada e a circulação de pessoas no território sob sua tutela soberana. Não será por isso surpresa que grande parte da oposição que então se manifestou em vários palcos políticos nacionais europeus tenha precisamente batido nas teclas dos riscos e das perdas de soberania que a criação desse espaço inevitavelmente acarretaria. E torna-se mais fácil de compreender porque é que foram rapidamente adoptadas o que se chamou “medidas compensatórias e complementares”, com o intuito de minimizar tanto a redução na segurança da população, da ordem e da liberdade pública, como a percepção de tudo isso por opiniões públicas nacionais muitas vezes atentas e vigilantes⁵⁸.

O facto, porém, é que os passos foram sendo dados, e foram-no com comparativa rapidez e eficácia. Ainda que, naturalmente, de forma cautelosa: dada a sensibilidade presente e sempre inevitável em questões que digam respeito à ordem pública, as matérias

57 Em 1985, a França, a Alemanha e os Estados do Benelux celebraram, numa base estritamente intergovernamental, o Acordo de Schengen. Em 1990, esse Acordo foi completado por uma Convenção de aplicação. Tal como referi, o Tratado de Amesterdão integrou o acervo de Schengen no quadro da União Europeia delineada uns meros quatro anos antes em Maastricht. Dois dos Estados-membros não aderiram a Schengen, a Grã-Bretanha e a Irlanda; um terceiro, a Dinamarca, insistiu em disposições-salvaguardas específicas. *Par contre*, significativamente, dois Estados não-comunitários da NATO, a Noruega e a Islândia, aderiram a Schengen antes da inclusão deste no acervo da União Europeia.

58 Por exemplo, o reforço das fronteiras externas da União (a célebre “Fortaleza Europa”), bem como uma cooperação reforçada das administrações da justiça e do interior, sobretudo no que toca aos serviços policiais, aduaneiros e de imigração. Emergiram assim com novos contornos questões como aquelas que se prendem com políticas de asilo, de imigração clandestina. A criação de um Serviço Europeu de Polícia, a Europol, sediado na Haia, nos Países Baixos, dependeu formalmente da assinatura de uma “Convenção Europol”, que entrou em vigor a 1 de Outubro de 1998 e está a ser efectivamente aplicada desde 1 de Julho de 1999.

relativas à justiça e aos assuntos internos não são postas em prática do mesmo modo em que o são, por exemplo, questões relacionadas com a política agrícola comum ou com a política regional europeia: naquilo que toca a JAI, o Tratado dá uma comparativamente grande importância aos Estados-membros e àquelas instâncias da União Europeia em que estes participam directamente; com uma *ratio* semelhante, foram no caso da cooperação JAI limitados os poderes da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça.

Mais uma vez não demorou muito tempo para que um novo Tratado, no caso o Tratado de Nice, contribuísse para uma intensificação dos processos de cooperação JAI que Maastricht encetou. Nice fê-lo alargando às decisões tomadas nos domínios comunitarizados o voto por maioria qualificada. De fora ficaram, é verdade, as matérias ligadas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, decerto em parte por motivos nacional-corporativos e pelo melindre que tais questões podem muitas vezes assumir para os Estados-membros. Mas deu-se, de novo, um passo largo. Os procedimentos para a célebre “cooperação reforçada” tornaram-se com Nice menos restritivos do que antes. E intensificou-se (constitucionalizando-se um dos seus elementos, o Eurojust) a tão importante cooperação judiciária, com todo o potencial multiplicador que isso tem. As barreiras existentes e que têm criado dificuldades são fáceis de arrolar: a cooperação JAI confronta tradições e interesses nacionais arraigados, bem como lógicas administrativas e ordenamentos jurídicos à partida nem sempre com facilidade miscíveis entre si. Não é por isso surpreendente que questões de harmonização e coerência, e aquelas ligadas à eficácia de processos decisórios (o que deu azo, como vimos, à criação, lenta mas progressiva, dos instrumentos apropriados para melhor agilizar a progressão dos relacionamentos nestes domínios) tenham vindo a ser suscitadas.

Longe estamos, é certamente porém óbvio, do muito pouco conseguido no plano da PESC, do âmbito do Segundo Pilar. Em termos comparativos, note-se, para só fornecer um exemplo, que muito daquilo que nos Estados Unidos da América apenas se conseguiu nos anos 30 do século XX, ou seja mais de século e meio depois da Independência, os europeus lograram numa curta geração. Não restam dúvidas, creio, que mesmo em áreas de grande melindre como o são as relativas à ordem pública, a Europa tem vindo a progredir a passos bastante amplos, difíceis de explicar fora de um contexto alargado: designadamente aquele que resulta de uma ordem internacional em que a posição da Europa face ao resto do Mundo tem sido mediada por uma entidade como a NATO.

5.

Com os olhos postos na História, designadamente na terrível herança de guerras e violência mútua que durante séculos a fio vivemos na Europa, muitos foram os analistas e políticos que, na última meia dúzia de meses, no Velho Continente como na América do Norte, têm vindo a manifestar temores quanto a um eventual reatamento dessa pesada “tradição”. Os medos desse regresso ao passado tendem a ser vislumbrados em formato narrativo, por assim dizer.

Entre 1871 e 1945, é por via de regra lembrado, a Alemanha e a França estiveram em guerra. Esses quase oitenta anos, previne-se, foram pontuados por intervalos ilusórios de uma aparente tranquilidade. Apesar do mais de meio século de paz vivido desde 1945, vários são os factos dos últimos anos, alega-se, que nos deveriam pôr de sobreaviso. Alguns dos “indícios” que tendem a ser listados quanto à re-emergência do legado europeu são decerto assustadores: as sucessivas e sangrentas eclosões de brutalidades étnico-nacionalistas nos Balcãs, durante os recentes anos 90, as tensões “intestinas” ressentidas na Europa com processos como o da inicialmente tão contestada reunificação alemã, o associado ao processo truculento do estabelecimento de um espaço Schengen, ou aqueloutro ligado à longa batalha pela criação de uma moeda única. Todos eles, afirma-se com alguma plausibilidade, lançam uma luz preocupante sobre os palcos que hoje despontam. E fazem-no invariavelmente, insiste-se, enquanto expressão teimosa de posicionamentos divergentes de alguns dos Estados europeus mesmo quanto a questões de interesse comum: tal como aliás, diz-se, hoje em dia ocorre com as oposições e resistências que se manifestam relativamente às intervenções “unilaterais” norte-americanas na Ásia Central e no Médio Oriente, à eventual auto-suficiência europeia no que diz respeito a uma política externa geral e em particular à sua política de segurança e defesa, ou no que toca à natureza e alcance do processo, moroso mas em curso, de constitucionalização “local” da Europa comunitária.

As reacções de políticos e analistas face à percepção do perigo (tal como, de um ou de outro modo, a própria escala dele) naturalmente variam; mas é mais o que as aproxima do que aquilo que as distingue. Os mais optimistas têm afirmado ser ténue o risco. Para outros, mais propensos ao apocalíptico, o descalabro estará iminente. Os mais comedidos (ou menos seguros quanto à plausibilidade de quaisquer previsões baseadas na presunção de uma hipotética ciclicidade histórica) tendem muitas vezes a descartar estes tipos de especulações, preferindo-lhe análises conjunturais mais concretas e “presentistas” em que as regularidades históricas aparecem como meras linhas de força e tensão. Todos, no

entanto, parecem estar de acordo relativamente à urgência de um diagnóstico que possa funcionar como um aviso sonoro e prudente à navegação.

O mais preocupante é que a justificação aduzida para a necessidade desse alerta parece assentar numa pré-compreensão muito pouco convincente⁵⁹: a ideia, infinitamente repetida, de que a paz que por fim na Europa lográmos ter se deve à obra e graça da União Europeia; e de que é por isso que, ao pôr em cheque a União, se joga também uma paz tão arduamente conquistada. O que dá voz a uma convicção arreigada que nas últimas décadas se começou a generalizar. Na Europa tem com efeito sido cada vez mais comum a perspectiva segundo a qual o “mais de meio século de paz” conseguido se deve, sobretudo, ao processo político-económico de integração continental que desembocou na União Europeia. Sem União, acredita-se, não há, não pode haver, paz.

A litania de explicações fornecidas para esta relação causal tende a bater em três teclas. Em primeiro lugar, diz-se, a memória, partilhada no Continente, dos horrores da guerra tem trazido a paz. Por outro lado, a interdependência económica tem vindo a tornar cada vez mais “irracional” um qualquer recurso às armas. E, finalmente, o processo de consultas recíprocas, a insistência no diálogo intergovernamental e, em última instância, a efectiva integração política crescente da Europa, têm esbatido distinções e exclusivismos que antes separavam uns dos outros, contrapondo-os, os vários interesses nacionais.

Vale a pena que nos debrucemos um pouco sobre esta racionalização, sobre esta autêntica convicção-crença, desmontando-a. Começo por notar que o primeiro argumento da tríade não é muito forte: apesar de tudo, e mesmo perante a memória dolorosa das carnificinas ocorridas na Grande Guerra de 1914-1918, a guerra voltou em 1939, uma geração apenas depois: regressou em força e numa versão agravada. Para além disso, e paradoxalmente para os defensores dessa primeira linha de argumentação, o país que porventura mais sofreu as agruras do conflito (a URSS) foi precisamente aquele que menos dúvidas teve (decerto por razões políticas, internas e externas) em suscitar logo de seguida uma Guerra que, apesar de “fria”, durou cinquenta anos e teve igualmente terríveis consequências.

59 Das muitas formulações deste tipo que a procuram fundamentar, atenho-me a uma só, por esta parecer bem encapsular o consenso existente entre os formadores de opinião europeus. Segundo um artigo recente de Charlemagne (2003b: 34), “an aide to Javier Solana, the EU’s foreign policy chief [recently mused] that there are three broad reasons for why western Europe has enjoyed almost 60 years of peace since 1945. The first is a shared memory of the horrors of war; the second is the deep economic integration that has been fostered by the EU; and the third is the intense and continuing political dialogue between the countries of the European Union, which means that ‘the way we talk to each other these days is so completely different. There is no longer a clear distinction between foreign and domestic policy’”.

Também a segunda tecla é fraca: pese embora em finais do século XIX e inícios do XX tivesse havido um enorme adensamento de fluxos comerciais, uma intrincação cada vez maior dos investimentos estrangeiros directos e indirectos e gigantescas migrações, numa conjuntura que assegurou níveis “globais” de integração económica até aí desconhecidos, tal não impediu a eclosão do primeiro grande conflito, primeiro na Europa e depois à escala mundial. Bem pelo contrário, ao acicatar exclusivismos nacionalistas que reagiram, incendiou-os. Esmiuçados, nenhum dos dois primeiros argumentos, por si mesmo ou em combinação, acaba por produzir uma explicação particularmente convincente.

Mais sedutora é decerto a invocação do papel pacificador da integração política europeia, aptamente apelidada de “*the real insurance policy*”⁶⁰ do Continente. Não é difícil arrolar êxitos em prol de um processo que tem viabilizado *fora* para diálogos permanentes entre os europeus, e tem vindo a criar referenciais comunicacionais comuns entre os Estados. Trata-se de um processo de integração, ainda que esta tenha sido bastante limitada, cujos sucessos têm sido retumbantes em questões tão potencialmente espinhosas como as transições democráticas levadas a cabo em Portugal, na Espanha, e na Grécia, nos anos 70 e 80; e, depois, durante os anos 90, nas dos inúmeros Estados leste-europeus em muitos dos quais a pacificação resultou em grande parte dos condicionalismos impostos pela União relativamente a uma sua futura acessão ao estatuto de Estados-membros.

Este tipo de racionalizações assentes sobre esta autêntica convicção-crença, não é, de facto, inteiramente convincente. Como vimos, para retomar a terminologia que atrás utilizei, têm com efeito sido óbvias as vantagens político-militares soletradas pelas reconfigurações organizacionais que tiveram lugar na Europa. Mas seria seguramente abusivo ver, na integração política europeia, uma *causa* muito eficaz por si só. Trata-se, em todo o caso, de um processo exíguo e ainda severamente inacabado. Tem sido, ademais, e como fiz questão de sublinhar, um processo indissociável de um conjunto de factores externos: a ocupação Aliada da Alemanha em 1945, a Guerra Fria e a oposição coordenada à União Soviética e (porventura sobretudo) o papel crucial preenchido pela NATO e pela “garantia nuclear” norte-americana na ordem internacional emergente com a derrota do Eixo e, uma vez esta consolidada e de par com a progressão da cristalização da ameaça

60 Charlemagne (2003b, *op. cit.*). Charlemagne cita nesse artigo-editorial um funcionário superior da União (que não nomeia), que a terá descrito nos seguintes termos: “*the European Union is the greatest peacemaking project in history*”.

soviética que, de maneira inesperada, deu origem a um Mundo equilibrado numa tensa ordenação bipolar que se manteve durante quase toda a segunda metade do século passado.

Em termos de uma pacificação do Velho Continente, quando são vistas as coisas num quadro mais amplo, parecem óbvios os ganhos que advieram de uma relegação, para segunda linha, de antigas grandes potências da Europa ocidental; finalmente “libertadas” da “necessidade” de competir por uma supremacia mundial, ou sequer regional, puderam, pelo menos em parte, escapar a um *security dilemma* com que, manifestamente, não logravam conviver. Juntamente com eles tornam-se nítidas aquelas outras vantagens, essas mais comezinhas mas também resultantes da reorganização interna e da comparativa insulação externa viabilizadas pela permanência norte-americana no Continente, que possibilitaram a uma Europa deixar de se preocupar com a sua segurança e defesa, e consequentemente adquirindo uma relativa tranquilidade que lhe permitiu dedicar-se, como ainda hoje o faz, ao seu próprio desenvolvimento económico e à sua imprescindível (e criativa) reconstrução política.

Os ganhos foram evidentes. Mas as perdas também. Quase sessenta anos de uma “hegemonia tranquila e benevolente” da parte norte-americana deixaram os europeus (pelo menos os europeus ocidentais) prósperos, satisfeitos e pacíficos. Ficções como a de um “partenariado entre iguais” ou a de “interesses e objectivos comuns”, que nos habituámos prazenteiramente a sustentar, deram, durante meio século, azo a representações idealistas mas bem implantadas de ambos os lados do Atlântico, que convinha a quase todos alimentar. Num Mundo imponderável como aquele em que vivemos, era porém inevitável que mais tarde ou mais cedo a ilusão viesse a ser desfeita. E foi isso o que aconteceu. A “reactivação hobbesiana” de uns Estados Unidos menos pacíficos e mui-tíssimo menos displicentes do que a maioria dos Estados europeus, que foi desencadeada de maneira indirecta pelo fim do quinquagenário *balance of terror* bipolar e como correlato da eclosão de uma imprevisível *war on terror*, em simultâneo abriu o fosso e tornou-o visível. As ficções perderam plausibilidade e deixaram de convir fosse a quem fosse. O pessimismo instalou-se.

6.

Em guisa de conclusão: é dos ângulos que aqui esmiucei, nesses outros tantos planos e face a esses (e certamente em virtude de muitos outros) múltiplos tipos de constran-

gimentos e pressões a que aludi que se tornam mais inteligíveis, defendo, os processos de integração crescente da Europa e os seus vai e vens. O meu ponto central é muitíssimo simples de enunciar. Só nos termos destas conjunturas complexas é que se pode compreender que Estados poderosos e ciosos da sua autonomia e dos seus interesses nacionais tenham voluntariamente decidido abdicar de parte da sua soberania, por apego a um projecto como o da União Europeia⁶¹. É também perante dificuldades e soluções como aquelas a que fiz alusão que se tornam plenamente inteligíveis muitas das crises que hoje assolam o laborioso processo de construção europeia.

Durante a Guerra Fria, a NATO desenvolveu recursos focados em consultas políticas recíprocas dos Estados membros da Aliança, outros virados para as tomadas de decisão, outros ainda para planeamentos, coordenação e execuções militares. Depois de ter terminado a Guerra Fria, as adaptações incluíram uma redução no número de comandos, a formação de *task forces* conjuntas e a constituição de “forças de intervenção rápida”. Porventura mais expressivo da reorientação-reestruturação que a Organização sofreu, novos recursos foram criados tais como, por exemplo, o “Partenariado para a Paz”⁶². Quando foi instituída em 1949, a NATO diferia dos tradicionais pactos de ajuda mútua e garantia: para além da sua missão de dissuasão e defesa em relação à União Soviética, a Aliança devia também ajudar a construir paz e segurança entre os seus membros como países democráticos. O ponto principal que venho tentando fazer ressaltar é o de que é no interior do espaço em expansão da Paz kantiana, que a Aliança delimita ao conter a anarquia hobbesiana, que a União Europeia tem vindo a medrar.

61 Cabe aqui um curto comentário. Com recuo, sem dúvida que em nome de uma preservação abstracta e idealizada dessa soberania tradicional, alguns são os que têm vindo a suscitar dúvidas quanto à exequibilidade do projecto. Muitos o têm feito em termos de um nacionalismo primordialista apriorístico. Muitos, formalmente em termos afins (nomeadamente norte-americanos de convicções realistas e neo-realistas), são ainda os que têm vindo a professar incredulidade na viabilidade de uma integração que parece desafiar o interesse estrito e estreito de Estados, enquanto, e como, unidades políticas independentes. Estados esses que tais oponentes tendem além disso, dando mostras de uma certa inércia, a reificar como os únicos actores internacionais possíveis numa ordem que seria imutável desde o limiar dos tempos, num estado de natureza, que seria um *permanent state of war*, inalterado pelo menos desde Atenas e a guerra do Peloponeso sobre a qual escreveu Tucídides – a velha anarquia hobbesiana revisitada. O facto, porém, é que a União tem vindo a progredir. Com avanços e recuos, é verdade; mas sempre num movimento cumulativo, pelo menos até à crise presente desencadeada pela intervenção no Iraque liderada por norte-americanos e britânicos e pela oposição radical e coordenada dos Estados francês e alemão. Veremos o que o futuro nos reserva.

62 Para uma excelente discussão institucionalista pormenorizada das transformações incorridas pela NATO com o fim da Guerra Fria, o seu significado e o da sua sobrevivência para muitos inesperada, ver Celeste A. Wallander (2000). Não será exagerado afirmar que foi esse segundo papel, transformado e alargado, que desde então a NATO tem vindo a assumir como função central.

Em consonância com isto, insisti com alguma trivialidade na necessidade imperativa de não deixar de tomar sempre em linha de conta a dimensão de segurança e defesa se quisermos bem compreender a mecânica da construção comunitária da Europa. Tentei todavia pôr em evidência o facto de que, para além de as questões de segurança e defesa emergirem como problemas e motivações de motu próprio, por assim dizer, elas operaram também indirectamente em termos de uma causalidade estrutural menos evidente (mas nem por isso menos eficaz). Não é nada difícil comprová-lo a nível macro, pelo menos negativamente. Com efeito, de outra maneira tornar-se-ia impossível explicar a curiosa “dança sincronizada” que tem levado a evoluções conjuntas e históricas nos vários processos paralelos de integração da Europa: a União Europeia e a NATO foram tomadas como dois pontos altos (porventura os mais altos) deste complexo processo.

Para terminar, cabe-me novamente (agora em contexto devidamente alargado) trazer à superfície estas tão surpreendentes confluências sincrónicas. De forma muito cursória e indicativa: temporal como geograficamente, e tanto no arranque como na amplitude que tiveram, na delimitação dos diversos períodos que as integram, como ainda nos *timings* e na orientação das várias fases por que passaram sucessivos esforços de alargamento, a solidificação progressiva da Europa comunitária andou de mãos dadas com a cristalização daquilo em que veio a transformar-se a NATO de hoje. A União e a Aliança têm sido como que dois pássaros a voar em conjunto ou, na minha metáfora alternativa, como dois dançarinos a evoluir num *pas de deux*. Não quer isto, evidentemente, dizer, que as duas entidades se confundam: muito pelo contrário, trata-se de criaturas bem distintas. São todavia criaturas que evidenciam paralelismos fascinantes. Por detrás das óbvias diferenças, tanto de inclusividade geográfica como de âmbito funcional, a sintonização entre elas, nas várias conjunturas em que têm coexistido, foi sempre (e mantém-se ainda) muito nítida.

Essa sintonização emerge também a nível do pormenor. Verificámo-la além do mais em todos os planos e parâmetros que atrás esbocei. Os lugares de arranque e implantação desse processo em duas calhas de cristalização-consolidação foram semelhantes. As lógicas que subtenderam ambas como que formam veios confluentes. As inflexões que sofreram coincidiram largamente. Nos dois casos a emergência de um eixo franco-alemão não parece dissociável da de um outro eixo, esse anglo-americano⁶³. As suas divergências

63 Nem sempre, os factos mostram-no, de maneira totalmente não ambígua e linear. Um só exemplo, anedótico. Em 1956, a intervenção franco-britânica no Suez, contra as medidas precipitadas de um Nasser em pleno auge pan-arabista, foi bloqueada e efectivamente neutralizada por pressões económicas e políticas dos norte-americanos, que se lhe opunham. O historiador William Hitchcock (citado por Charlemagne,

também não. A evolução sincronizada em duas calhas tem sido de longa duração: no período pós-bipolar, uma simples observação superficial revela-o, e essas marcadas coincidências-concomitâncias de fundo mantiveram-se. *Mutatis mutandis*, mesmo uma resolução maior das imagens o põe em evidência. As frentes mais problemáticas têm sido as mesmas; os espaços de expansão também, tal como aliás as linhas de clivagem e de tensão. Para além das óbvias diferenças de finalidade e de natureza funcional, só por hábito e miopia ou distração as poderíamos pensar como entidades verdadeiramente conceptualizáveis em separado uma da outra.

É verdade que, nos últimos tempos, sinais fortes de clivagens e fracturas se têm feito sentir⁶⁴. Não parece totalmente inevitável, no entanto, que as divergências entre os percursos da União Europeia e os da Aliança Atlântica continuem a aumentar. Os Estados europeus “de Leste” que recentemente acederam, em termos formais, ao estatuto de membros de ambas⁶⁵, podem tornar-se no ponto focal de uma pressão centrípeta importante para o que pode denominar-se, misturando metáforas, um realinhamento dos seus voos coordenados. Os motivos para tanto são simples de equacionar. Para os Estados europeus de leste as entradas na União Europeia, formalizadas a 16 de Abril de 2003, redundam em apostas políticas e económicas essenciais. Mas a nível de segurança e defesa, a proximidade espacial e temporal da Rússia fá-los olhar além-Atlântico na direcção da única entidade (a coligação transatlântica, que como é compreensível distinguem mal dos

2003) contou que quando Anthony Eden, o Primeiro-Ministro britânico, telefonou ao seu congénere francês, Guy Mollet, a informá-lo do facto e da decisão britânica de retirar, interrompeu este último, que estava num encontro com Konrad Adenauer, o Chanceler alemão. Ao regressar à sala, perturbado, e ao informar Adenauer do que acabara de ouvir (contou Mollet a Hitchcock) K. Adenauer retorquiu-lhe que “ingleses e americanos” não eram “de confiança”; e acrescentou: “agora é o momento de construirmos a Europa”.

64 Numa colectânea bastante interessante, Richard Haass (1999) já há alguns anos o vem anunciando com base em estudos de caso relativos a vários cenários internacionais em que as diferenças de perspectiva se começaram a tornar sensíveis. Como R. Haass então escreveu, a Europa e a América estão “*divided by more than an ocean when it comes to designing and carrying out [foreign] policies*”. Em resultado, afirmou premonitoriamente, “*Americans and Europeans often work at cross purposes*”. Muito antes de R. Haass ou de R. Kagan, já em 1997 Irving Kristol tinha insistido que as nações europeias eram “*dependent nations, though they have a very large measure of local autonomy. The term imperium describes this mixture of dependence and autonomy*”. E concluiu, provocadoramente, “*Europe is resigned to be a quasi-autonomous protectorate of the United States*” (I. Kristol, 1997, *op. cit.*: 1). Curiosamente, estas asserções não nos causam tanto espanto hoje como há cinco anos, época em que foram redigidas. Para um estudo magnífico e de algum modo *avant la lettre* quanto ao futuro da articulação entre os Estados Unidos e a Europa no contexto de uma NATO em mudança, ver o trabalho monográfico pós-realista mas também pós-institucionalista de Sean Kay (1997).

65 Muitos deles, aliás, antes incluídos tanto no “Partenariado para a Paz” da NATO como na largamente co-extensiva revoada de pactos e acordos de associação, mais ou menos estreita, celebrados durante sensivelmente o mesmo período de tempo entre vários Estados não-comunitários e a União Europeia.

Estados Unidos da América) que os faz sentirem-se seguros. O apoio que vocalizam em relação à NATO tem sido por isso explícito e fervoroso. Na sua opinião virtualmente unânime, essa “lealdade” não se opõe à que desejam edificar e nutrir no que toca à sua pertença à União Europeia: complementa-a.

Uma breve consideração final. No quadro do que apelidei o “processo de constitucionalização regional”, o momento que vivemos é daqueles que G. John Ikenberry apelidou *historical junctures*. Trata-se de um verdadeiro momento constituinte. Quando vistos nesse contexto, os sinais emitidos pelas partes são preocupantes. Dos dois lados do Oceano, da França e Alemanha aos *neo-conservatives* norte-americanos, algumas vozes revisionistas insidiosamente radicais se têm erguido, desafiando a velha Aliança transatlântica em nome de um mais antigo *balance of power* e de novas *coalitions of the willing* avulsas. Oxalá tanto uns como outros vão perdendo depressa a capacidade de mobilizar vontades colectivas. Nisso está indexada a possibilidade de uma participação europeia condigna na nova ordem “constitucional” internacional em construção. Nesta como em tantas outras frentes, muito dependerá dos futuros ditames da *Realpolitik* do Estado norte-americano. Tal como muito é também aquilo que irá depender da capacidade dos líderes europeus em compreender esta fase no quadro da dinâmica de um longo processo que para todos é crucial.

Bibliografia

Timothy Garton Ash (2003), “Anti-Europeanism in America”, *The New York Review of Books*, February 13, 2003.

Ronald D. Asmus e Kenneth M. Pollack (2002), “The new Transatlantic Project”, *Policy Review* 115, The Hoover Institution.

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

Tarak Barkawi e Mark Laffey (1999), “The Imperial Peace: democracy, force and globalization”, *European Journal of International Relations* 5 (4): 403-434.

António Barreto (2003), “Requiem”, *O Público*, 23 de Março de 2003.

Charlemagne (2003), “From Suez to Baghdad”, *The Economist*, 20 de Março, 2003.

_____ (2003a), “Divide and rule?”, *The Economist*, 26 de Abril, 2003.

_____ (2003b), “Après EU, le déluge?”, *The Economist*, 25 de Julho, 2003.

Antônio da Costa Arsênio (1988), "A União Europeia Ocidental: sinopse histórica e devir existencial", *Nação e Defesa* 48: 3-16.

José Cutileiro (2003), "O fosso", *O Expresso*, 8 de Março, caderno 2: 24.

Alan W. Dowd (2000), "NATO after Kosovo: toward 'Europe whole and free'", *American Outlook Today*, 1 de Janeiro, 2000.

Michael Doyle (1996), "Kant, liberal legacies, and foreign affairs", em (eds.) M. Brown, S. M. Lynn-Jones e S. E. Miller, *Debating the Democratic Peace*, MIT Press.

Robin Harris (2002), "The state of the special relationship", *Policy Review* 113: 1-11, The Hoover Institution.

(ed.) **Richard N. Haass** (1999), *Transatlantic Tensions: the United States, Europe and Problem Countries*, The Brookings Institution.

Hudson Institute (2002), "NATO and the European Union's defense and foreign policy identity: challenges and requirements through 2010", *Special Report*.

Michael Ignatieff (1993), *Blood and Belonging: journeys into the new nationalism*: 5-14, The Noonday Press, New York.

G. John Ikenberry (2001), *After Victory*, Princeton University Press.

Sean Kay (1998), *NATO and the Future of European Security*, Rowman & Littlefield Publishing.

Paul Kennedy (1989). *The Rise and Fall of the Great Empires: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Vintage Books, New York.

Henry Kissinger (1979), *White House Years*, Little, Brown & Company.

_____ (1995), *Diplomacy*, Little, Brown & Company.

Irving Kristol (1997), "The emerging American Imperium", *American Enterprise Institute for Public Research*.

Charles Kupchan (2002), *The End of the American Era. US foreign policy and the geopolitics of the Twenty-first Century*, Alfred A. Knopf, New York.

_____ (2002a), "The end of the West", *The Atlantic Monthly*, November 2002.

(ed.) **Charles Kupchan** (1998), *Atlantic Security: contending visions*, The Council of Foreign Relations Press.

Henrik Larsen (2002), "The EU: a global military actor?", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 37 (3): 283-302.

Margaret MacMillan (2003), *Paris 1919*, London.

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

_____ (2003), "A Europa kantiana não sobrevive ao fim da Aliança Atlântica", *Nova Cidadania* 16: 46-53.

_____ (2003), "Recensão do *After Victory* de Ikenberry", *Política Internacional* 65, Lisboa.

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

_____ (2002), *The Paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford University Press.

Craig Parsons (2002), "Showing ideas as causes: the origins of the European Union", *International Organization* 56 (1): 47-84.

Daniel Philpott (2001), *Revolutions in Sovereignty*, Princeton University Press.

Vasco Rato (1998), "Mas elas são mesmo pacíficas?", *Política Internacional* 18(2): 93-115.

_____ (2003), "Portugal e a crise iraquiana", *O Independente*, Sexta-Feira, 21 de Fevereiro: 47.

Thomas Risse (2000), "'Let's argue!': communicative action in world politics", *International Organization* 54 (1): 1-39.

Thomas Risse-Kappen (1996), "Collective identity in a democratic community: the case of NATO", em (ed.) Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: norms and identity in world politics*: 357-399, Columbia University Press.

Stephen Schlesinger (2003), *Act of Creation, the founding of the United Nations: a story of superpowers, secret agents, wartime allies and enemies and their quest for a peaceful world*, Westview Press.

Martin Shaw (1997), "The state of globalization: towards a theory of state transformation", *Review of International Political Economy* 4 (3): 497-513.

Frances Stonor Sanders (1999), *Who Paid the Piper? The CIA and the cultural Cold War*, Granta Books, London.

José Luís Vilaça e Miguel Gorjão-Henriques (2001), *Tratado de Amesterdão*, Almedina.

Celeste A. Wallander (2000), "Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War", *International Organization* 54 (4): 705-735.

Kenneth Walz (2000), "Structural realism after the Cold War", *International Security* 25 (1): 5-41.

Fareed Zakaria (2003), "The arrogant empire", *Newsweek*, 24 de Março, 2003.

Philip Zelikow e Condoleezza Rice (1995), *Germany unified and Europe transformed: a study in statecraft*, Harvard University Press.

Novo Recorte Geopolítico Mundial: uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de “contenções múltiplas”

Luís Leitão Tomé

Assessor no Parlamento Europeu e professor na Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), no Instituto de Altos Estudos da Força Aérea (IAEFA) e no Instituto da Defesa Nacional (IDN). Especialista em questões estratégicas internacionais, é autor de várias publicações, ensaios e artigos sobre aquelas matérias.

Resumo

A nova ordem internacional decorre dos efeitos provocados por dois acontecimentos “detonadores” – o final da guerra fria e o 11 de Setembro – que conduziram a alterações substanciais na estrutura de poder mundial, e por um outro “revelador” da realidade das relações de poder e de força – a crise iraquiana. Segundo o autor, o novo recorte geopolítico mundial é actualmente caracterizado por um modelo complexo e original na estrutura de poder mundial que podemos designar por uni-multipolar, e pela coexistência de dois vastos movimentos geopolíticos e geoestratégicos – a “grande guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os Estados Párias, por um lado, e o jogo de “contenções múltiplas” entre a pressão hegemónica dos Estados Unidos e as grandes potências (UE, Rússia e China) que se batem no sentido de conter ou mesmo contrariar essa hegemonia, por outro. Estes amplos movimentos geopolíticos ocorrem ainda num contexto fortemente marcado pela emergência das ameaças assimétricas e pela tentativa de se estabelecerem novas estratégias para lhes fazer face, pois os conceitos operacionais de acções preventivas e preemptivas ganharam um novo sentido.

Abstract

The new international order derives mainly from three aspects: two “detonator” events, the end of cold war and the September’ 11, which led to substantial changes in the structure of world power, and Iraq crisis, that “unfolded” the actual power and strength relations. According to the author, nowadays the world geopolitical outline is characterized by a complex and original model of world power structure called uni-multipolar; and, by the coexistence of two wide geopolitical and geostrategical movements. On one hand, “a great war” against terrorism, massive destruction weapons and pariah States and, on the other, the game of “multiple containment” played by the USA hegemonic pressure and opposing powers (EU, Russia and China), which strive to stop or even invert its pretension. Also, these geopolitical movements occur in a context characterized by the emergence of asymmetric threats and new strategies attempting to face them. This results in a new meaning to the operational concepts of prevention and preemptive actions.

A geopolítica mundial e o sistema actual das relações internacionais entraram definitivamente numa nova fase e os analistas não se têm poupado em multiplicar as visões para tentar perceber o sentido da “nova ordem mundial” e descrever um paradigma pós-guerra fria – fim da história, choque das civilizações, geopolítica do caos, novo império, hegemonia benevolente, pax americana mundial, nova guerra fria, entre muitas outras. Cada uma destas perspectivas capta aspectos da realidade emergente, mas algumas são movidas por motivações e/ou intenções políticas, outras avaliam factos novos com conceitos e paradigmas ultrapassados, outras desenvolvem-se apenas para contestar uma hipótese avançada, e outras ainda procuram descrever a nova ordem em termos do que queriam que ela fosse e não como ela é, efectivamente.

A minha hipótese não pretende criar ou seguir um qualquer paradigma, apenas tenta descrever o actual estado das relações internacionais numa perspectiva geopolítica. Em síntese, e simplificando, considero que **a nova ordem é actualmente caracterizada por um modelo híbrido, complexo e original na estrutura de poder mundial que podemos designar por uni-multipolar, e pela coexistência de dois vastos movimentos geopolíticos e geoestratégicos – a “grande guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os Estados Párias; e o jogo de “contenções múltiplas” entre a pressão hegemónica dos EUA e os que se batem no sentido de conter ou mesmo contrariar essa hegemonia.** Esta ordem decorre naturalmente dos impactos estratégicos provocados por três acontecimentos de grande amplitude – final do confronto bipolar, 11 de Setembro e a crise em torno da recente intervenção militar no Iraque –, e num contexto fortemente marcado pela emergência das ameaças assimétricas e pela tentativa de se estabelecerem novas estratégias para lhes fazer face.

A Ordem Uni-Multipolar

Qualquer análise descritiva da “nova ordem mundial” depende inevitavelmente da leitura que se faz das características da estrutura de poder internacional e da percepção que se tem sobre o rumo seguido pela hiperpotência, os Estados Unidos, no rescaldo da Guerra Fria.

A hegemonia norte-americana

O colapso do império soviético provocou um aumento substancial da força norte-americana relativamente ao resto do mundo, em virtude do enorme arsenal militar

acumulado para conter o poder soviético, pela sua capacidade em projectar força pelos quatro cantos do mundo, pela rede de alianças forjadas da confrontação bipolar e que se mantiveram e adaptaram, e pela omnipresença militar americana em todo o globo. **O enorme poderio americano encontra-se então num mundo privado de um adversário único relevante.** Se bem que os Estados Unidos procurassem gozar dos respectivos “dividendos da paz” – fazendo regressar muitos dos seus militares estacionados no estrangeiro, em particular na Europa e na Ásia Oriental, reduzindo os seus orçamentos de defesa, apostando na recuperação económica e no aprofundamento dos laços com antigos adversários, bem como na difusão dos valores da democracia, dos direitos humanos e do liberalismo económico – a verdade é que **encaram o final da guerra fria como uma oportunidade para expandir o seu alcance estratégico.** Com efeito, os EUA tentaram assumir as responsabilidades em termos de policiamento mundial e enquanto garantes da ordem e da estabilidade internacionais e regionais. Neste período, assistiu-se a uma redução substancial nas despesas militares mundiais: de 1,1 triliões USD no final dos anos 1980 para menos de 900 biliões USD este ano, o que foi acompanhado por uma descida abrupta nas vendas de armamentos (cerca de 50%), e por um aumentado significativo do controlo do mercado de armamentos por parte dos EUA e seus aliados: os Estados Unidos aumentaram a sua quota de 22% para 49%, enquanto o conjunto dos Aliados NATO subiu de 44% para 78%. Entretanto, os orçamentos de Defesa dos EUA, apesar de terem diminuído na primeira década pós-guerra fria, mantiveram-se acima dos 3% do PIB, enquanto que por exemplo na Europa o orçamento médio para a defesa foi reduzido para menos de 2%. Depois do 11 de Setembro, em função da guerra contra o terrorismo e das intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, **o orçamento de defesa americano aumentou drasticamente**, ao ponto de hoje, com um orçamento que ronda os 400 mil milhões USD (sem contar com os orçamentos suplementares aprovados em Abril e Setembro deste ano, num total de 157 mil milhões USD, para apoiar as operações militares e as missões de reconstrução no Iraque e no Afeganistão, bem com a “guerra contra o terror”), os Estados Unidos, sozinhos, serem responsáveis por quase metade das despesas militares mundiais.

Omnipresença militar

Nesta era pós-guerra fria os EUA dispõem, de facto, de uma superioridade e de uma omnipresença militar sem precedentes na História, e que é tanto uma consequência como um forte catalizador da hegemonia dos Estados Unidos. Em tempo de paz, cerca de

255.000 militares norte-americanos estão posicionados fora do seu território, espalhados por mais de 150 bases e instalações militares de 110 países. Com as forças adicionais deslocadas para o Afeganistão e para o Iraque, o número de militares americanos além-fronteiras ultrapassa largamente os 400.000! É verdade que a grande maioria dos dispositivos militares norte-americanos espalhados pelo mundo são ainda uma **herança da guerra fria**, em particular na Europa via NATO e na Ásia Oriental. Mas **a guerra contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição massiva**, aliada ao princípio de Rumsfeld/Wolfowitz em que “a missão determina a coligação”, tem servido para o reforço significativo da presença militar norte-americana na vasta região do Médio Oriente e Ásia Central, o que configura a concretização de uma verdadeira “revolução estratégica” nesta área tão sensível do globo. Desde o 11 de Setembro, os EUA montaram novas bases nesta região ou nas suas proximidades: no Paquistão (Jakobabad), no Quirguistão (Manas), no Uzbequistão (Karshi-Khanabad), no Afeganistão (Kandahar, Bagram e Mazar-al-Sharif), no Djibuti (Camp le Monier), na Hungria (Taszar), na Roménia (Constanza) e na Bulgária (Burgas). Entretanto, estão a retirar da Arábia Saudita os cerca de 5.000 militares lá estacionados desde a Guerra do Golfo, deixando ficar apenas uma “força residual”, e presume-se quererem estabelecer quatro bases militares no Iraque – em Bashur, no Curdistão; uma outra designada H1, perto da fronteira com a Jordânia e a Síria; em Bagdade, junto ao aeroporto; e em Tallil, perto de Nassíria. Além disso, os Estados Unidos aumentaram os seus contingentes permanentes noutros países do Golfo Pérsico como o Qatar, o Bahrein e Omã, e, no âmbito da campanha contra o terrorismo, apoiam financeira e militarmente ou com Intelligence outros Estados – Israel, Egito, Jordânia, Turquia, Colômbia, Paquistão, Rússia, Filipinas, Geórgia, Uzbequistão, Azerbaijão, Índia, Indonésia, Malásia, Singapura¹.

Uma posição invejável

Na presente conjuntura, os EUA gozam, de facto, de uma enorme disparidade de poder em relação ao resto do mundo. **Não podem ser coagidos, não se lhes pode impor regras, condutas e comportamentos que os próprios não queiram assumir e respeitar e, no entanto, gozam de uma posição que lhes permite intervir virtualmente onde, quando e como quiserem.** Os limites são fixados por si, nos seus termos e em função

1 Ver Luís L. Tomé, “A omnipresença militar norte-americana e a Nova NATO”, *JANUS 2004-Anuário de Relações Exteriores*, Observatório de Relações Exteriores da UAL e Jornal “Público”, no prelo.

dos seus interesses e dos seus ideais, ultrapassando, se necessário, os organismos internacionais a que pertence para forjar coligações de circunstância e de conveniência ditadas pelos respectivos objectivos. O seu objectivo estratégico declarado é impedir que qualquer potência ou coligação de países iguale o poderio americano, reforçar o diferencial de poder em relação a todas as outras potências, e instaurar uma verdadeira pax americana mundial. Os Estados Unidos procuram ainda manter a máxima liberdade possível na cena internacional – boicotando o Tribunal Penal Internacional, abandonando unilateralmente o Tratado ABM de 1972, não ratificando o Tratado de Não Proliferação, não se vinculando ao Protocolo de 1995 sobre Armas Químicas e Biológicas nem aos Acordos relativos às Minas Anti-Pessoais, abandonando o Protocolo de Quioto sobre o aquecimento global...No fundo, como refere o General Loureiro dos Santos “*o interesse nacional dos EUA vê todos os outros Estados como entidades de soberania limitada, guardando a soberania completa apenas para si próprios*”².

O primado da Lei e do Direito Internacional significam, quando invocados, a aplicação externa da lei e dos valores americanos; os direitos humanos e a liberalização económica são os instrumentos que legitimam a ingerência e a expansão dos EUA. Assim se compreende o “direito de ingerência humanitária” e a exclusão e a marginalização de certos Estados da ideia de “comunidade internacional” – aqueles que, na prática, são identificados pelos EUA como “Estados Párias”, potencialmente perigosos e incontroláveis, dissidentes da ordem edificada a partir de Washington e que não respeitam as regras do jogo ditadas pelos EUA: Cuba, Iraque, Irão, Somália, Coreia do Norte, Síria, Sudão, serão alguns exemplos. Para muitos, a própria globalização mais não é do que a expressão do espírito de comerciante e de missionário dos EUA, aparecendo como uma espécie de ideologia da nova ordem mundial liderada a partir de Washington. Os que consideram existir uma ordem unipolar ou imperial consideram certos organismos internacionais, do FMI à ONU, passando pela NATO e pela OMC, como meros peões ou agentes da política externa, das ambições e dos interesses americanos. Tratar-se-iam de meras expressões do “império americano”, baseado no pressuposto da ordem e da estabilidade e não na conquista ou na expansão territorial.

Este é o espelho de uma ordem que parece cada vez mais unipolar. **A potência dominante adquire uma posição de hegemonia**, sendo que a unipolaridade define uma distribuição de poder internacional na qual uma única potência está claramente e sozinha no topo da hierarquia.

2 General Loureiro dos Santos, «“Regressa o Império Benigno”?», Revista *Visão*, nº 549, 11 a 17 de Setembro de 2003, p. 54.

A faceta “Multi”...

No entanto, o facto inegável da **existência de uma só superpotência, ou hiperpotência, não implica que, na realidade, a ordem internacional seja verdadeiramente unipolar**, entendida como uma situação em que para além da superpotência solitária, não existem grandes potências significativas. O mundo permanece demasiado anárquico e complexo para intenções hegemónicas absolutas, e nem mesmo um colosso político, económico, militar, científico-tecnológico e cultural como são os EUA actualmente pode pretender resolver grandes questões internacionais por si só.

Os Estados Unidos são, actualmente, a única potência com proeminência em todos os domínios do poder, do *hard power* ao *soft power*, e são igualmente os únicos com capacidade para promover os seus interesses em virtualmente todo o mundo. Mas **não podem ignorar outras grandes potências, regionalmente importantes**, cujas capacidades, percepções, ambições e evoluções são atentamente seguidas e ponderadas por outros actores internacionais. É o caso, em particular, do eixo franco-alemão, do Reino Unido e da Rússia, na Europa e na Eurásia; da China e do Japão, na Ásia Oriental; da Índia e do Paquistão na Ásia do Sul; de Israel, da Arábia Saudita e do Irão no Médio Oriente/Golfo Pérsico; ou até da África do Sul e da Nigéria em África, e do Brasil e da Argentina na América Latina.

Por outro lado, os EUA necessitam, para o êxito da resolução das mais importantes questões internacionais, da cooperação de, pelo menos, algumas dessas potências cujo papel e estatuto regional e internacional são verdadeiramente imprescindíveis. O combate contra a proliferação das armas de destruição massiva e da tecnologia missil, a guerra contra o terrorismo ou a resolução do conflito na Palestina, por exemplo, exigem uma ampla colaboração das várias potências. **Estes empreendimentos não podem ser levados a cabo, com sucesso, se a hiperpotência actuar, de facto, sozinha, ignorando os outros poderes.**

Além disso, mesmo no auge do seu poderio, os Estados Unidos não podem nem estarão dispostos a tentar coagir pela força outras grandes potências, como a Rússia, a União Europeia, a China, ou mesmo a Índia. No contexto actual, é simplesmente unimaginável, mesmo que os EUA quisessem estabelecer a unipolaridade. Do mesmo modo, **a estabilidade internacional e nas várias regiões do globo dependem tanto do comportamento da única superpotência como da postura das potências regionais, embora globalmente os Estados Unidos sejam, de facto, “a nação indispensável”**, para parafrasear Madeleine Albright. Acresce que do ponto de vista geoeconómico, os EUA confrontam-se com rivais

de poder semelhante, como a União Europeia e o bloco asiático-oriental, liderado pelo Japão, com a China à espreita. Numa óptica mais cultural ou civilizacional, o mundo é ainda menos propício ao domínio americano – basta recordar as dificuldades de penetração dos “valores ocidentais” no mundo árabe, na imensa China, ou na grande democracia indiana.

Sendo certo que nenhuma outra potência ou coligação dispõe das capacidades e, portanto, não possa pretender ter as ambições e o estatuto global dos Estados Unidos, a **hegemonia americana é “temperada” ou mesmo contrariada por actores regionais significativos**. É isso que justifica o vai e vem norte-americano entre o unilateralismo e o multilateralismo, e é isso também que dá à ordem internacional o aspecto confuso e híbrido de unimultipolaridade. O mundo não é verdadeiramente unipolar, em virtude de uma **estrutura de poder que faz coexistir uma superpotência, única na sua classe e sozinha no topo da hierarquia, com outros poderes, também eles determinantes**.

“Contenções Múltiplas”

Numa ordem mista caracterizada como uni-multipolar, **nenhum dos actores principais está interessado em manter o *status quo***. A superpotência preferiria certamente um sistema verdadeiramente unipolar, e dificilmente deixa de actuar como se fosse realmente uma potência hegemónica. Por seu lado, as grandes potências regionais prefeririam um sistema autenticamente multipolar em que não sofressem as pressões e as limitações impostas pela superpotência, tudo fazendo para delas se libertarem. Para muitos autores, esta situação é instável e transitória, o que leva alguns a advogarem que os Estados Unidos devem utilizar esta oportunidade para criar as parcerias de poder – em particular no espaço euroasiático, fundamental para a estabilidade e a segurança internacionais – que garantirão a prossecução dos seus interesses em condições menos favoráveis (Zbigniew Brzezinski), e outros a defenderem que os EUA façam uso da sua posição temporária para acautelar os seus interesses vitais, e não propriamente os da comunidade internacional, ou os interesses humanitários de países periféricos (Samuel Huntington e Henry Kissinger)³.

3 Ver a análise de Teresa Botelho sobre “Os paradoxos do hiperpoder norte-americano”, in *JANUS 2003-Anuário de Relações Exteriores*, Observatório de Relações Exteriores da UAL e Jornal “Público”, Novembro de 2002, pp. 102-103.

Não creio, porém, que um sistema destes careça de estabilidade e de longevidade. Sobretudo, porque não se antevê como possam os outros poderes aumentar de tal modo que possam rivalizar com a superpotência, ou como esta pode declinar tanto que a ordem internacional se transforme verdadeiramente num sistema multipolar, num prazo razoável. Do mesmo modo, também não creio que os EUA consigam aumentar muito mais a sua hegemonia, ao ponto de “secarem” ou reduzirem os outros poderes significativos e determinarem sozinhos o rumo das políticas regionais e mundial. Por isso, é provável que esta estrutura de poder se mantenha duradoura, embora com os vários actores relativamente contrariados com o seu estatuto e papel, quer regional quer internacional.

Acontece, todavia, que desta situação decorre um grande confronto geopolítico, ou melhor, uma **sucessão de confrontos geopolíticos, de competições geoestratégicas** que, no seu conjunto, funciona numa espécie de “**choques múltiplos de contenções e competições**”. Em primeiro lugar, num plano mais vasto, entre a Superpotência e as três grandes potências regionais - UE, Rússia e China. Depois, entre outros poderes e as potências regionais proeminentes - Reino Unido versus eixo-franco alemão, na Europa; Japão (Nordeste Asiático), Índia (Ásia do Sul) e países ASEAN (Sudeste Asiático) face à China; GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldávia) mais o Turquemenistão (da Europa Oriental ao Cáucaso e Ásia Central) e ainda a Turquia (em relação à Transcaucásia) face à Federação Russa. Este nível de competição é habitualmente arbitrado, vigiado e muitas vezes instrumentalizado pela Superpotência. Em terceiro lugar, temos um nível de confronto geoestratégico, de dimensão mais reduzida e variada, entre “os outros poderes” - Índia-Paquistão, Coreia do Norte-Coreia do Sul, Israel-Países Árabes. Este nível de competição é simultaneamente “vigiado” e controlado pela superpotência e pelas potências regionais significativas, ou então conta com as suas ingerências. Sobra ainda um outro nível no complexo xadrez geopolítico, em que várias potências procuram aumentar o seu estatuto e a sua relevância regional - Espanha, Itália, Polónia e Turquia, na Europa; Austrália em direcção ao Sudeste Asiático; México na América do Norte e Central; Irão, Egipto, Arábia Saudita, Turquia e, eventualmente, de novo o Iraque, no Golfo Pérsico/Médio Oriente; África do Sul, Angola e Nigéria, no sub-Continente Africano; Brasil e Argentina na América Latina, entre outros.

Superpotência versus Três Grandes Poderes Regionais

Podemos dizer que, na estrutura de poder mundial, depois da superpotência norte-americana, aparecem **três grandes poderes regionais com relevância internacional: a União Europeia, a Federação Russa e a República Popular da China**. São actores completamente distintos entre si, em praticamente todos os planos, desde a relação com a superpotência até às respectivas capacidades e ambições, mas possuem elementos comuns: **são regionalmente proeminentes; ambicionam um mundo verdadeiramente multipolar**, procurando alcançar um outro estatuto e desempenhar um papel mais relevante nos assuntos internacionais; e **sentem-se, de uma forma ou de outra, “contidos” nas suas aspirações pelos EUA**. Cada uma destas grandes potências procura ser reconhecida como um parceiro estratégico relevante pela superpotência na resolução das grandes questões internacionais e regionais, ao mesmo tempo que montam estratégias anti-hegemónicas, ou destinadas a conter a supremacia americana, ou apenas a evitar que “a águia voe sozinha”. Fazem-no, no entanto, de forma diversa, com objectivos e ambições distintos, e sem grande articulação entre si na relação geopolítica com a hiperpotência.

Relações Europa-América e “guerra civil Ocidental”

«É chegada a altura de parar de fingir que os europeus e os americanos partilham uma visão do mundo ou até que ocupam o mesmo mundo.(...) no que toca às principais questões estratégicas e internacionais actuais, os norte-americanos são de Marte e os europeus são de Vénus (...) Quando o que está em causa é o estabelecimento de prioridades nacionais, a identificação de ameaças, a definição de desafios e a concepção e implementação de políticas externas e de defesa, os Estados Unidos e a Europa não seguem na mesma direcção.»

Robert Kagan, in “O Paraíso e o Poder...”⁴

No caso da “Europa”⁵, a relação com os Estados Unidos é particularmente complexa, estando neste momento em causa não só a relação transatlântica como a própria coesão

4 Robert Kagan, O Paraíso e o Poder - A América e a Europa na Nova Ordem Mundial, edição portuguesa, Gradiva, Junho de 2003, pp. 11-12.

5 Para simplificar, e porque o que está em causa é a relação entre norte-americanos e europeus, o termo “Europa” aparece aqui como um poder uno, quando não o é, efectivamente.

européia. Parte substancial da Europa, “velha” e “nova” é, ou será em breve, aliada dos EUA: sob a sua liderança, a Aliança Atlântica expandiu-se, reconfigurou-se, lançou mecanismos de cooperação com antigos adversários e países neutrais, adoptou um novo conceito estratégico, uma nova estrutura de Comando, interviu para impôr e manter a Paz na Europa (Balcãs) e até como força de estabilização longe do Velho Continente (Afeganistão), patrocina a “autónoma” PESD/FRR da União Europeia, respondeu pronta e solidariamente a uma agressão contra um dos seus, invocando pela 1ª vez na sua existência a cláusula de defesa colectiva (Artigo 5º, no dia seguinte ao 11 de Setembro de 2001) e criou uma nova força (NATO Response Force) para fazer face aos novos desafios. Tudo isto depois de alguns anteverem o seu fim com o desaparecimento do inimigo soviético que esteve na origem da Aliança no já longínquo Abril de 1949! É um empreendimento notável, esta obra conjunta de europeus e americanos. E no entanto, **hoje, muitos voltam a referir-se cinicamente à sigla NATO como significando “No Alternative to Obsolescence”, em virtude das desavenças transatlânticas...**

Diferenças e divergências

Num recente artigo na *Foreign Affairs*, Andrew Moravcsik distingue duas perspectivas sobre a seriedade e profundidade da corrente crise nas relações Europa-América na sequência da guerra no Iraque: os “pessimistas” – que defendem que as diferenças de poder, de percepções sobre as ameaças e dos respectivos valores estão a forçar uma inexorável divergência nos interesses europeus e americanos –, e os “optimistas”, que advogam que os problemas recentes são sobretudo conjunturais, em resultado das políticas internas, de uma certa “teimosia ideológica” e de oportunidades diplomáticas desperdiçadas⁶. Tal como ele, concordo que as duas visões têm razão. Mas nessa classificação simplificada de Moravcsik, coloco-me entre os “pessimistas”, pois considero que a natureza dos problemas é profunda e que traz uma carga antecedente, ultrapassando as meras circunstâncias conjunturais.

Em primeiro lugar, **existe entre a Europa e os EUA uma enorme disparidade de poder e de forças**, que nunca cessou de aumentar, e que está a dar origem a uma **crescente divergência na cultura estratégica** da superpotência com capacidade de intervenção

6 Andrew Moravcsik, “Striking a New Transatlantic Bargain” in *Foreign Affairs*, Julho/Agosto 2003, edição electrónica.

global e os seus aliados europeus. A guerra fria fez a Europa cair numa situação de dependência estratégica em relação aos EUA, confiando na protecção oferecida pela cobertura nuclear norte-americana e esperando que a segurança europeia fosse preservada pelo equilíbrio de terror e pela assumpção da “destruição mútua garantida”. Mas a disparidade em capacidades militares que já existia, aumentou significativamente ao longo do período pós-guerra fria, acentuando a fraqueza e a dependência da Europa em relação aos Estados Unidos – em crescendo, a Guerra do Golfo, os conflitos nos Balcãs, no Afeganistão e no Iraque expuseram um fosso transatlântico em termos de capacidades e de tecnologia militar. Isto acontece porque os Aliados vêm seguindo, de facto, rumos distintos: enquanto os europeus nunca se mostraram dispostos a investir significativamente na defesa, nos seus programas militares e na reestruturação e modernização das suas forças armadas, os norte-americanos, apesar da superioridade manifesta, nunca deixaram de gastar substancialmente em tecnologia militar que lhes permitisse obter capacidades militares mais mortíferas, com maior precisão, a partir de maiores distâncias, com menos riscos para os seus militares e susceptíveis de provocar menos “danos colaterais” – assumindo uma “revolução dos assuntos militares”. Os europeus representam mais de 60% da população da Aliança Atlântica. Colectivamente, os países UE dispõem de cerca de 1,8 milhões de militares, os membros europeus da NATO cerca de 2,3 milhões, e os EUA “apenas” 1,4 milhões, aproximadamente (o total NATO ultrapassa um pouco os 3,7 milhões de militares). Contudo, os orçamentos de defesa agregados dos europeus NATO representam apenas cerca de 40% do orçamento americano de defesa (180 e 400 biliões USD, respectivamente); e enquanto os EUA gastam anualmente entre 30 e 50 biliões USD em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, os países UE gastam anualmente, em conjunto, menos de 10 biliões USD. Em grande medida, tudo isto ajuda a explicar que, segundo algumas análises, como a da Brookings Institution, a capacidade de projectar forças dos europeus é de apenas 10-15% da dos EUA!

Pode ser duro reconhecer tal realidade, mas a retórica europeia e a tentativa de implementação da PESD nos últimos anos são o reconhecimento e uma resposta (ténue, sem dúvida) a essa disparidade de capacidade e poder. É também uma tentativa de equilibrar a balança e de reforçar o eixo europeu. Acresce que as tendências demográficas mostram que a população norte-americana aumenta mais rapidamente e torna-se mais jovem, ao passo que a população europeia diminui e envelhece gradualmente. Segundo um estudo da revista *The Economist* citado por Kagan em “O Paraíso e o Poder”, *«a manter-se a tendência actual, a economia norte-americana, agora aproximadamente com a mesma dimensão da economia europeia, poderá atingir o dobro da dimensão da Europa*

em 2050. Actualmente, a idade média dos norte-americanos é 35,5; na Europa, é já 37,7. Em 2050, a idade média na América será 36,2. Na Europa, a manter-se a tendência actual, será 52,7. Isto significa, entre outras coisas, que o encargo financeiro representado pelos mais idosos aumentará muito mais na Europa do que nos Estados Unidos. E isso significa que os europeus terão ainda menos dinheiro para gastar com a defesa nos anos e nas décadas que se avizinham»⁷.

Ora, **esta disparidade de poder e de capacidades militares tem tido consequências severas para a Aliança e para a relação transatlântica.** Desde logo, na “partilha do fardo”, o papel dos europeus limita-se ao fornecimento de forças de estabilização e manutenção da paz, após os Estados Unidos terem efectuado, praticamente sozinhos, as fases decisivas e “limpas” da operação militar – ou seja, os EUA “fazem e comem o jantar” e os europeus “lavam a loiça e arrumam a cozinha”, como há anos se vem dizendo na Europa. Tal é insustentável, a prazo. Por outro lado, na medida em que as capacidades europeias pouco aproveitam aos EUA, a NATO poderá tender a ser cada vez menos uma Aliança e mais um mecanismo de autêntico “protectorado” americano sobre a Europa, e/ou um fórum em que Washington procura, não o apoio militar efectivo mas apenas o conforto político para as suas iniciativas – inconcebível, para os europeus. Finalmente, o efeito desta disparidade foi tornar os norte-americanos mais disponíveis para recorrer à força militar – se necessário unilateralmente – do que os europeus, incapazes de projectar forças e de lançar ataques devastadores de distâncias mais seguras.

Em segundo lugar, **existe entre a América e a Europa, genericamente falando, uma grande divergência sobre as vias e os processos adequados para o tratamento dos problemas e sobre a necessidade e legitimidade do uso da força.** Em virtude da sua experiência histórica recente, a Europa (genericamente falando, para simplificar) tornou-se feroz adepta das estratégias de *soft power* – privilegia a negociação e os instrumentos políticos, diplomáticos e económicos; utiliza a persuasão e o seu poder de atracção, bem como os laços comerciais e o auxílio ao desenvolvimento; faz apelo frequentemente ao Direito Internacional, às convenções internacionais, à “opinião pública internacional” e aos mecanismos institucionais multilaterais. No fundo, a Europa mostra-se mais tolerante e paciente, e prefere mesmo a convivência com as ameaças do que arriscar a sua eliminação pela força. Pelo seu lado, os Estados Unidos utilizam abundantemente estratégias de *hard power*, favorecendo políticas de coacção e as sanções punitivas;

7 Robert Kagan, “O Paraíso e o Poder...”, op. cit., p. 98.

sentem-se menos inclinados a actuar multilateralmente e mostram-se mais cépticos relativamente ao Direito Internacional, predispondo-se com maior facilidade a agir fora do seu âmbito, quando necessário e, sobretudo, se estiverem em causa os seus valores e os seus interesses vitais. Preferem ainda a eliminação das ameaças, optando pela confrontação com o risco, não só porque o podem fazer mesmo actuando isolados, mas porque hoje se sentem mais vulneráveis pela sua dimensão estratégica e pelas suas responsabilidades globais. Inevitavelmente, europeus e americanos encontram-se cada vez mais divididos sobre as questões da legitimidade, da moralidade e da legalidade do uso da força, ou quanto à resolução de questões globais e à eliminação das ameaças, sobretudo se incluírem uma opção militar. A crise em torno do Iraque trouxe bem à evidência estas discordâncias.

Há ainda uma terceira grande divergência entre europeus e americanos, e que se situa ao nível da **percepção das novas ameaças e das estratégias para lhes fazer face**. Os Estados Unidos definem há anos como principais ameaças à sua própria segurança e à segurança mundial a proliferação das armas de destruição massiva, o terrorismo e os “Estados párias”. A possível associação e conjugação destas três ameaças é, desde o início dos anos 90, o maior pesadelo americano. As várias administrações sempre o assumiram, e para esses perigos sucessivamente foram alertando. O 11 de Setembro só confirmou os piores receios e, desde então, os norte-americanos sentem-se vulneráveis, olham-se a si próprios como um alvo preferencial de determinado tipo de grupos, Estados e métodos assimétricos mas devastadores, e assumiram um verdadeiro estado de guerra com vista à eliminação dessas ameaças. Na Europa, embora a retórica dos discursos e de alguns documentos oficiais faça abundante referência a essas mesmas “novas ameaças”, a verdade é que, com algumas excepções, não se assumem como autenticamente preocupantes e perigosas. Reconheça-se ou não, não há a mesma percepção sobre as ameaças na Europa e na América. Esta divergente apreciação das ameaças é absolutamente decisiva para forjar políticas e culturas estratégicas diferentes, não coordenadas e até opostas, em implementação entre a Europa e os EUA. Também é sintomático que, tendo esses riscos origem essencialmente de fora da Europa, os europeus tanto resistam à ideia de poderem ter de actuar militarmente para lá dos limites do Continente, em particular via NATO, para os eliminar ou contrariar. A verdade é que, para muitos europeus, e não só, os Estados Unidos e a sua estratégia de confronto destas ameaças afiguram-se como uma ameaça maior à paz e à estabilidade mundial do que qualquer dos outros riscos.

Confronto transatlântico – o fim do “Ocidente”?

«Não é tanto o unilateralismo americano que receio, é o isolamento, o afastamento, quando precisamos da América empenhada.»

Tony Blair, discurso perante a conferência anual do Partido Trabalhista em Bornemouth, Inglaterra, 30 de Setembro de 2003⁸

Todas estas **diferenças e divergências transatlânticas vêm dando origem a um confronto geopolítico entre a América e a Europa, no sentido da sua mútua contenção, que alguns já designam por “guerra civil Ocidental”,** o que é paradoxal entre aliados. Com efeito, à crescente resistência europeia em seguir as iniciativas estratégicas americanas, os EUA respondem com procedimentos unilaterais; e a cada actuação mais unilateralista por parte dos norte-americanos, os europeus reagem manifestando maior receio e mais reticências em os apoiar. A superpotência vê-se cada vez mais obrigada a assumir, sozinha, as responsabilidades de se defender das ameaças que, aparentemente, a ela quase exclusivamente se dirigem, manifestando irritação pela “ingratidão”, pela “fraqueza” e pela “cobardia” europeias, e cada vez menos disposta a ouvir e a negociar com os seus aliados. Os europeus, e em particular o eixo franco-alemão, mas também os britânicos (de maneira bem distinta), procuram travar o ímpeto unilateralista americano, **tentando “multilateralizar” a superpotência** – é por isso que insistem permanentemente que os norte-americanos devem concertar posições com os restantes membros NATO e, sobretudo, agir apenas sob a égide, e depois de obtida a aprovação expressa, do CS das Nações Unidas: o *«Conselho de Segurança é uma pálide aproximação de uma ordem multilateral genuína (...) é a única instância na qual uma nação mais enfraquecida como a França tem pelo menos o poder teórico de controlar as acções norte-americanas (...) Para os europeus, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é um substituto do poder que lhes falta...»*⁹. O frequente **apelo europeu à multilateralidade, ao Direito Internacional, ao estabelecimento de convenções internacionais e à legitimidade das acções internacionais** resulta, em grande medida, da sua experiência histórica, da sua mundivisão e de uma “missão civilizadora” auto-assumida, a de mostrar ao mundo as virtualidades e potencialidades do seu paraíso kantiano. Mas são também os **instrumentos de que a Europa se pretende servir para conter, contrariar**

8 Cit. in jornal “Público”, 1 de Outubro de 2003, p. 15.

9 Robert Kagan, “O Paraíso e o Poder”, op. cit., p. 49

e restringir, o melhor que pode e da única maneira que pode, a superpotência norte-americana. O dilema para a Europa, e para as outras potências, é que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem apenas uma única superpotência – os EUA. É uma situação nova a que ninguém ainda se adaptou verdadeiramente.

Acontece que os EUA são uma democracia e que na Administração norte-americana – como na sua sociedade – existe mais do que uma tendência (frequentemente descritas na Europa como “pombas” e “falcões”). Ora, **a pressão no sentido de isolar e contrariar os EUA, em momentos de crise, só aumenta o apoio interno às perspectivas dos “falcões”, no sentido da hegemonia musculada e do unilateralismo.** A França pode ter satisfeito o seu ego quando anunciou o seu veto a qualquer resolução do CS das Nações Unidas que expressamente autorizasse o uso da força sobre o Iraque, talvez julgando que assim detinham a determinação norte-americana. Pelo contrário, colocaram a ONU à beira do precipício: seria a oportunidade para os “falcões” mostrarem que as Nações Unidas não só não eram capazes de assumir as suas responsabilidades como já não fazia sentido os EUA manterem-se no seu seio. Por isso, em vez de o evitar ou contrariar, a posição da França só acirrou o unilateralismo norte-americano. Talvez assim se possam fazer outras interpretações sobre a Cimeira dos Açores (propagandisticamente apelidada como “Cimeira da Guerra”) que juntou, na base das Lajes, Bush, Blair, Aznar e Durão Barroso, três dias antes da guerra começar no Iraque. Se o que se conseguiu foi, de facto, os EUA, o Reino Unido e a Espanha concertarem posições para não apresentarem uma proposta de segunda resolução (que autorizasse explicitamente o uso da força contra o Iraque) perante o CS das Nações Unidas, então talvez a Cimeira das Lajes tenha sido decisiva para salvar *in extremis* a ONU. Se tal proposta chegasse a ser apresentada – para forçar o veto e a sua não aprovação, sucedendo-se a seguir, na mesma, a intervenção militar americana no Iraque, e aí expressamente contra a vontade assim manifestada das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança – a crise seria certamente mais grave e as Nações Unidas poderiam desaparecer definitivamente, pelo menos enquanto instituição de relevo. Talvez fosse essa a “jogada ideal” para os “falcões dos falcões” desta Administração, que viam aí uma oportunidade de ouro para forçar, definitivamente, o desmantelamento do principal organismo de regulação internacional desde a Segunda Guerra Mundial e a instauração de um mundo verdadeiramente unipolar, à imagem da hegemonia americana.

Deste choque geopolítico entre aliados – os EUA afirmando a sua hegemonia e pressionando no sentido de arrastar a Europa na sua nova estratégia e dela aceitar sem contestação a sua liderança; a Europa interessada em “autonomizar-se” dos EUA e em conter práticas hegemónicas e unilateralistas da superpotência, através da sua “multila-

teralização” e subordinação ao Direito Internacional –, que tão bem se **manifestou a propósito do Iraque, resulta uma séria fractura no “mundo Ocidental”**. Esta crise – que teve por origem próxima um actor relativamente secundário e marginal no plano internacional, o Iraque do tirano Saddam, mas onde se opunham interesses e digladiavam valores distintos – acabou, por isso, por afectar gravemente as relações transatlânticas, minou ainda mais a coesão no seio da Aliança Atlântica, perturbou seriamente a unidade e a solidariedade da própria União Europeia (porque os seus membros se dividiram perigosamente no apoio ou na contestação aos EUA), e colocou as Nações Unidas à beira do precipício. O “Ocidente” está, de facto, em risco, e esse risco aumentou e/ou tornou-se mais visível, com a crise iraquiana. Se foram gravemente afectadas as relações dos EUA com outras potências na sequência desta crise internacional, foi com a Europa, não com a Rússia ou com a China. Ao ponto de os países de Leste, no auge da crise e pressionados tanto pelos EUA como pelo eixo franco-alemão, terem afirmado «*não querer ter de escolher entre o pai e a mãe*»¹⁰...

Relações EUA-Rússia e o espaço ex-soviético

A questão da Rússia, e das suas relações com os EUA, é completamente diferente do caso da “Europa”, acima descrito. A própria curva das suas relações com Washington desde o final da bipolarização política mundial, e em particular desde o 11 de Setembro, faz um movimento oposto ao que efectua a linha das relações Europa-América: se neste caso vai no sentido do afastamento, no caso russo vem progressivamente no sentido do estreitamento.

Na primeira década pós-guerra fria

Quando terminou a guerra fria e se desmoronou a União Soviética, a Rússia – principal e natural herdeira da antiga URSS, se bem que apenas uma das suas ex-15 Repúblicas – viu-se reduzida para níveis de séculos atrás, de novo encravada geoestrategicamente na massa euroasiática, com uma economia em colapso, e fortes tendências para o enfraquecimento político central e desintegração territorial.

¹⁰ A frase é atribuída ao Primeiro-Ministro da Eslovénia, mas revela um sentimento partilhado por todos os candidatos à adesão à NATO e à UE, e não só.

Se a Rússia não deixou de ser apoiada na sua transição pelo “Ocidente” (que sempre temeu um “regresso ao passado” ou a ressurgência de uma Rússia agressiva, expansionista e anti-Occidental), **ela foi relativamente “contida” geopoliticamente pela acção dos Estados Unidos**. No espaço ex-soviético, os EUA promoveram o que Zbigniew Brzezinski designaria por “pluralismo geopolítico”¹¹, destinado a contrariar a influência natural de Moscovo, em particular em relação aos Bálticos, à Ucrânia, à Transcaucásia e à Ásia Central. Acresce que, o “Ocidente”, revelou pouca compreensão pela forma como a Rússia lidava com o seu mais delicado problema interno, a Chechénia. Na vertente da segurança europeia, Moscovo foi somando insucessos – não conseguiu fazer da CSCE/OSCE o grande pilar da segurança europeia; não conseguiu impedir a expansão da NATO; teve que assistir, impotente, à intervenção dos Aliados no Kosovo, contra um histórico “afilhado”, a Sérvia; e nunca lhe viu ser verdadeiramente reconhecido um papel importante nas decisões estratégicas europeias. No Médio Oriente e Golfo Pérsico, a Rússia nunca passou de um actor secundário, apesar dos manifestos interesses e das relações que desenvolveu com o Iraque e com o Irão. No xadrez asiático oriental, a Rússia declinou abruptamente enquanto potência relevante, incluindo no Nordeste Asiático, onde está fisicamente presente pelo seu Extremo-Oriente. E se é verdade que obteve importantes apoios financeiros para os seus programas de reconversão económica (embora não tanto como desejaria), fê-lo acumulando uma gravosa dívida externa. Tudo isto ajudou a acentuar o declínio do estatuto e do papel geopolítico da Rússia.

Para contrabalançar essa hegemonia americana, **Moscovo promoveu estratégias destinadas a tentar “subverter” a supremacia norte-americana**, por exemplo desenvolvendo laços com alguns “Estados marginais da ordem americana”, como o Iraque e o Irão – destinados a aliviar a pressão americana no Cáucaso e na Ásia Central –, de quem se tornou um dos principais parceiros comerciais, e, sobretudo, anunciando, desde 1996, uma “parceria estratégica” com a China. Porém, quando em 1998, a Rússia propôs que esta parceria se alargasse à Índia, nem esta nem a China aceitaram, em virtude das desavenças e rivalidades tradicionais e ainda insanáveis. De qualquer forma, isto tanto atesta a incapacidade geopolítica da Rússia em gerar maiores coligações para fazer face à hegemonia norte-americana, como o seu inconformismo e a sua tenacidade em conter e mesmo afrontar práticas hegemónicas.

11 Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership” in *Foreign Affairs*, vol 73, March/April 1994, pp. 67-82.

A reviravolta geopolítica com o 11 de Setembro

O 11 de Setembro provocou, porém, uma reviravolta significativa no relacionamento geopolítico EUA-Rússia, que conheceu mudanças mais pronunciadas em alguns meses do que desde o colapso da antiga URSS.

A reacção da Rússia aos atentados foi pronta e sem equívocos. O Presidente Putin compreendeu rapidamente que o 11 de Setembro iria provocar uma aceleração histórica brusca, anunciando um novo recorte geopolítico a que a Rússia se deveria adaptar¹². Primeiro dirigente estrangeiro a entrar em contacto com o Presidente Bush – que se encontrava a bordo do *Air Force One* e chegava ao posto de Comando Estratégico no Nebraska –, o Presidente russo assegurava o total apoio do seu país na luta contra o terrorismo. Enquanto Bush colocava o Exército norte-americano em estado de alerta máximo, Putin anunciava que o nível de alerta das forças russas – e em particular das forças nucleares – não seria aumentado, rompendo assim com um procedimento em vigor desde os anos 50¹³. **Depois de um breve período de hesitação, a Rússia assumia uma alteração geopolítica histórica. Pela primeira vez desde 1945, Moscovo e Washington têm um “inimigo comum”, e a Rússia mostra-se disposta a envolver-se numa nova “grande aliança”:** dez anos depois da implosão da URSS, Washington seria tributária de maior cooperação e Moscovo tinha algo a propor-lhe.

Por certo, Putin teve que aceitar aquilo que não podia impedir, mas procurou contrapartidas: obteve o apoio político (ou pelo menos uma atitude bem mais passiva) do Ocidente na guerra que conduz na Tchetchénia – importante pois, na ordem das suas prioridades, a Tchetchénia vem muito antes do Afeganistão; conseguiu compensações financeiras – como a redução da dívida externa, devida por Moscovo aos credores governamentais do Clube de Paris, ou o apoio americano ao pedido russo de rápida adesão à OMC, no horizonte de 2004, ou o investimento de 4000 milhões USD por parte do gigante petrolífero americano Exxon no campo de Sakhalin 1. Moscovo deu-se ainda ao luxo de assinar, a 2 de Outubro de 2001, um acordo-quadro para a entrega de 7000 milhões USD de armamento ao Irão, certos de que os EUA optariam pelo silêncio para que nada afectasse a nova “Santa Aliança”.

12 Ver Luís L. Tomé e Paula Monge Tomé, “NATO, Rússia e Segurança Europeia após o 11 de Setembro” in *JANUS 2003 op. cit.*, pp. 108-109.

13 Ver Arnaud Dubien, “A Rússia e as consequências do 11 de Setembro de 2001”, in *As Lições do 11 de Setembro*, Coord. de Pascal Boniface, IRIS, edição portuguesa – Livros Horizonte, Junho 2002, pp. 125-133.

O maior risco para a Rússia, o que suscitava e suscita maiores reticências, é ver os EUA instalar duradouramente a sua presença militar na Ásia Central e até no Cáucaso. Mas apesar dos riscos inerentes, nem por isso a Rússia deixou de procurar a iniciativa. Convencendo o Tajiquistão e o Uzbequistão a coordenaram a sua política com Moscovo, o objectivo da Rússia não foi o de dissuadir estes países de acolherem as tropas norte-americanas no seu território, mas dar a entender ao mundo, e aos EUA em particular, que a sua decisão resultava do consentimento russo. Tal como em relação ao Cáucaso: os EUA enviaram 200 militares de tropas especiais para as montanhas da Garganta Pankisi na Geórgia, junto da fronteira com a Chechénia, Rússia, a fim de colaborar com Tbilissi no âmbito da campanha contra o terrorismo – na realidade, Moscovo e Washington acentuaram pressões sobre a Geórgia, acusada regularmente pelos russos de dar acolhimento a rebeldes chechenos no seu território¹⁴.

A Rússia utilizou ainda politicamente este momento para se afirmar como “parceiro estratégico fundamental”. No teatro europeu, isso passou por uma maior aproximação da Rússia à UE¹⁵ e, sobretudo, uma nova cooperação com a NATO: a institucionalização da cooperação no formato “a vinte” através do Conselho NATO-Rússia é a concretização de um sonho russo e da promessa de que acabaram os tempos da NATO a “19 contra 1”. Entretanto, Moscovo deixou de contestar a expansão da NATO, e desdramatizou mesmo o convite, formalizado na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, para que sete novos países¹⁶ aderissem à Aliança Atlântica, em 2004, entre eles os três Estados Bálticos – Estónia, Letónia e Lituânia, que outrora integraram a URSS (de 1940 a 1991) e, antes, o império russo (até à I Guerra Mundial). Na realidade, a possibilidade de adesão da Rússia à NATO passou a ser ponderada, tanto em Moscovo como no Ocidente. A Federação Russa desdramatizou ainda o dossiê sobre o sistema de defesa antimíssil norte-americano. Enquanto que até ao Verão de 2001, responsáveis russos ameaçavam Washington com “medidas assimétricas” e com uma “nova corrida aos armamentos” no caso da renúncia americana unilateral do Tratado ABM (Anti-Ballistic Missile), depois do 11 de Setembro passou a defender que uma tal decisão *«não afectará as relações de confiança entre os dois países»*¹⁷, pronunciando-se, em qualquer hipótese, pelo prosseguimento do diálogo estra-

14 Ver Luís L. Tomé, “11 de Setembro: consequências na Ásia Central e do Sul” in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 170-171.

15 A Rússia obteve consultas mensais com o Comité Político e de Segurança (COPS), o órgão dirigente da PESP; viu fortalecidos os laços comerciais recíprocos; e registou progressos sobre a questão de Kaliningrado, importante para o acesso russo ao seu enclave aquando do próximo alargamento UE.

16 Trata-se da Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia.

17 Declaração do General Balouevski, então número dois do Estado-Maior russo, citado por Arnaud Dubien, “A Rússia e as consequências do 11 de Setembro de 2001”, op. cit., p. 132.

tégico. Consequentemente, não admira que o Presidente Bush e o Presidente Putin tenham assinado um novo tratado de redução dos arsenais nucleares, fixando “tectos” significativamente mais baixos até 2012 (1700 e 2200 ogivas nucleares estratégicas, respectivamente para os EUA e a Rússia, quando hoje se situam na ordem das 5500 cada), e que Moscovo tenha optado pela relativa discrição quando os Estados Unidos anunciaram formalmente a sua retirada unilateral do Tratado ABM, no ano passado. Na realidade, a Rússia deixou de se opor a um projecto que sabe inevitável, tentando obter compensações, como a manutenção de um quadro estratégico-jurídico bilateral e uma participação industrial no projecto.

E depois do “Iraque”

Ao contrário do que aconteceu com o 11 de Setembro, e ainda ao contrário das relações Europa-América, **não se pode falar em alterações significativas no relacionamento geopolítico entre a Rússia e os Estados Unidos na sequência da crise iraquiana.** Apesar da clara oposição russa à intervenção militar no Iraque – outra coisa não seria de esperar, na medida em que a Rússia era, a par da França, o principal parceiro comercial de Saddam! –, as suas relações com Washington não se deterioraram gravemente. Na verdade, segundo a maioria dos analistas, no limite, Moscovo poderia até deixar passar uma segunda proposta de resolução no CS das Nações Unidas que expressamente autorizasse o uso da força contra o Iraque de Saddam¹⁸, para não acabar uma vez mais isolada. Mas aproveitando o pré-anúncio de veto francês e a veemente oposição franco-germânica, a Rússia consolidaria a sua contestação aos EUA nesta matéria – quer por razões de ordem interna, quer por motivos de afirmação internacional –, e aproveitou para estreitar laços com o eixo franco-alemão. Durante a crise, os sucessivos encontros e contactos oficiais entre Putin, Chirac e Schroeder levaram alguns a vislumbrar um novo eixo estratégico entre as três potências europeias para contrabalançar o eixo anglo-americano – a confirmar-se, acarretaria, de facto, sérias consequências para o xadrez geopolítico europeu e mundial. Talvez seja ainda cedo para perceber em toda a sua extensão os efeitos desta crise, mas não se vislumbra tal.

De qualquer forma, **a intervenção norte-americana no Iraque e a sua consequente instalação no país tem consequências geoestratégicas relevantes para a Rússia:** torna Moscovo um actor secundário no Iraque, quando antes era um dos seus principais

18 Ver James P. Rubin, “Stumbling into War”, in *Foreign Affairs*, September/October 2003, edição electrónica.

parceiros; priva a Rússia de um “espinho” na relação geoestratégica com os EUA, já que o novo Iraque – quando estiver finalmente estabilizado e normalizado – não terá a menor disposição para contrariar os Estados Unidos; por via do significativo reforço da sua presença militar, os EUA estão em muito melhor posição para projectar poder e influência e para contrariar a influência russa, em toda a região do Médio Oriente à Ásia Central; e aumenta a pressão e a vigilância sobre outro parceiro estratégico importante da Rússia – o Irão.

Mas **Moscovo não deixará de aproveitar oportunidades**. Além de reforçar a aproximação estratégica com a Europa, a Rússia pode pretender tirar partido da reacção árabe ao novo posicionamento norte-americano, bem como de algum arrefecimento de relações entre os EUA e a Turquia, país directamente competidor da Rússia nos projectos de pipelines e no traçado das rotas dos oleodutos e gasodutos a partir do Mar Cáspio. Por outro lado, Moscovo procura capitalizar em benefício do seu estatuto político internacional o bom relacionamento que mantém com o Irão, auxiliando na resolução do diferendo sobre o programa nuclear iraniano (um pouco à semelhança do que faz a China em relação à Coreia do Norte), e afirmando-se como parceiro vital no combate contra a proliferação das armas de destruição massiva. Além disso, a Rússia é incontornável na elaboração do papel a desempenhar pelas Nações Unidas no Iraque, pelo que também por essa via procura retirar dividendos.

Tendo em conta os interesses em jogo e o posicionamento geoestratégico tradicional da Rússia, os Estados Unidos mostram muito mais “compreensão” para com a posição russa na crise iraquiana do que, por exemplo, em relação à “traição” da França e da Alemanha, sobretudo, mas também da Turquia. Talvez isso explique a maior facilidade e rapidez no restabelecimento de laços que se opera entre a Rússia e os EUA. Prova das boas relações entre os dois países é o facto de, na sua recente visita oficial aos Estados Unidos, no final de Setembro de 2003, o Presidente Putin ter afirmado ter como objectivo *«fazer da Rússia o maior parceiro petrolífero dos EUA até ao fim desta década»*. Através do seu Presidente, a Rússia afirma ainda *«continuar empenhada na guerra contra o terrorismo e na manutenção da parceria estratégica com os Estados Unidos»*. Isto não significa que a Rússia não se empenhe na “contenção” da hegemonia dos EUA – mostra apenas que **as concessões e os benefícios esperados da cooperação com o Ocidente, e em particular com os Estados Unidos, conduzem Putin ao arrepio da visão geopolítica tradicional russa**. O risco que corre é imenso, pois pode fazer da Rússia a grande vítima das “coligações flutuantes” e colocá-la ainda mais à mercê dos trunfos geopolíticos norte-americanos. Certamente que os dirigentes russos ponderam isso, mas as alternativas comportarão riscos ainda maiores.

Relações EUA-China e o “grande jogo asiático”

No período da Guerra Fria, a China podia ser descrita como “uma potência regional com influência global”¹⁹. Pequim conseguiria implementar uma política independente e aceder a um lugar privilegiado no sistema bipolar desde que, no início dos anos 70, se passou a verificar um estranho “jogo de articulação triangular” do eixo Washington-Moscovo-Pequim, com a China a participar na “contenção” da URSS²⁰. Porém, o final da “dupla guerra fria” – entre as superpotências e entre as duas grandes potências comunistas – teve consequências significativas para o enquadramento geopolítico e geoestratégico da China, bem como para toda a Ásia, tal como teria depois o 11 de Setembro.

Depois do fim da “dupla guerra fria”

Sem os constrangimentos inerentes à disputa EUA-URSS, a **China revalorizou o teatro asiático como espaço de afirmação**, a partir do qual alavancaria o seu papel como uma das grandes potências do sistema mundial, que antecipava como multipolar. Por outro lado, **o fim do cerco soviético** – que outrora ia de Vladivostok a Hanói, passando por Cabul e por uma fortíssima presença militar soviética junto à extensa fronteira com a China – e a normalização de relações com a nova Rússia, reforçou significativamente a segurança estratégica da RPC, o que permitiu o redireccionamento do interesse chinês para sul e para os espaços marítimos. A **afirmação internacional da China** passou então por três vectores fundamentais: pela sua audaciosa política de reformas económicas e pelo êxito da sua integração no mercado regional e mundial; tentando mostrar ser uma potência benigna, responsável e estabilizadora; e pela tentativa de afirmação de uma certa ordem “imperial chinesa” na Ásia e pela defesa intransigente do princípio de “não-ingerência”.

Porém, Pequim **foi concentrando cada vez mais atenção na política asiática dos EUA, país que considera estar a praticar uma estratégia de hegemonia e de “contenção” da China**. Para os analistas e dirigentes chineses, é objectivo dos norte-americanos impedir a redistribuição do poder global em termos multilaterais, em nítido confronto com

19 Segundo a fórmula de Michael Yahuda in *The International Politics of the Ásia-Pacific, 1945-1995*, Routledge, London and New York, 1996.

20 Sobre os efeitos da Guerra Fria e as consequências do seu fim na Ásia-Pacífico ver, por exemplo, Luís L. Tomé, *A Segurança e a Estabilidade no Noroeste da Bacia do Pacífico*, EdiUAL, Lisboa, 2000, 303 pp.; e *A Segurança na Ásia Oriental*, colecção “Milénio Hoje”, Vol. 3, Instituto Internacional de Macau, edições em português e em chinês, Novembro de 2001, 70 pp.

os propósitos da China. Os Estados Unidos, potência hegemónica na Ásia Oriental, são o fiel da balança dos complexos equilíbrios regionais e, por isso, o seu papel é determinante para outras questões que directamente interessam e influenciam o contexto geoestratégico da China: o estatuto do Japão, a situação na Coreia, a questão de Taiwan, ou a estabilidade no Sudeste Asiático. Pequim e Washington também mostram visões muito distintas em matérias como os direitos humanos, a proliferação nuclear, as vendas de armamentos e de tecnologia míssil, o tratamento em relação aos “Estados Párias”, a liberalização comercial, a democratização política, os direitos das minorias, a autodeterminação do Tibete, etc. – enfim, quase tudo questões amplamente “instrumentalizadas” pelos EUA e que são consideradas na China como subversivas e uma ingerência abusiva da superpotência na sua soberania. Em boa verdade, além do manifesto interesse de ambos em manter a estabilidade regional e mundial, e em promover o crescimento e o desenvolvimento económico – extraordinariamente importantes para a moderação de ambos –, é difícil encontrar interesses verdadeiramente comuns entre chineses e norte-americanos.

Em consequência, **a China e os EUA montaram, no pós-guerra fria, estratégias diametralmente opostas, e muitas vezes viradas uma contra a outra: os EUA procurando manter o *status quo* que lhe garante a hegemonia** e tentando mostrar as vantagens da pax americana (sem dúvida preferível para a maioria dos países asiáticos a uma “sino pax” ou a uma pax nipónica”); **a China, potência insatisfeita e revisionista** face à ordem vigente, tentando contrariar a hegemonia norte-americana e afirmando um estatuto a que julga ter direito, à luz da sua História e proeminência natural. Para implementar a sua estratégia, os EUA vêm mantendo parte importante do “Sistema de São Francisco”, sustentando uma presença militar significativa na região, e promovendo equilíbrios regionais através de um aumento do estatuto do Japão, da ASEAN e da própria Austrália.

Por tudo isto, a China considera-se o novo alvo do “containment” norte-americano, no contexto pós-bipolarização. **Para contrariar a hegemonia norte-americana na Ásia**, romper com a “contenção” dos EUA e ampliar o seu próprio estatuto, a China adoptou uma política de modernização das suas forças convencionais e nucleares; empenhou-se numa parceria estratégica com a Rússia (anunciada desde 1996 e confirmada pela assinatura, em Julho de 2001, em Moscovo, por um novo tratado sino-russo de cooperação e apoio mútuo com uma duração de 20 anos); reforçou a sua aliança com o Paquistão (importante também na relação difícil de Pequim com a Índia), apoiando o seu acesso à tecnologia nuclear; manteve uma certa tutela sobre a Coreia do Norte, ajudando no desenvolvimento da sua tecnologia míssil e, eventualmente, do seu programa nuclear; aprofundou laços com o Myanmar, Estado “encravado” na Península da Indochina e relativamente proscrito da

“ordem americana”; vendeu armamentos e tecnologia militar para “Estados Párias” como a Síria, a Líbia, o Sudão, o Iraque e o Irão, hostis aos EUA e com quem desenvolveu importantes laços comerciais; manteve um relacionamento “cordial” e tolerante para com o Afeganistão dos talibã; e procurou desenvolver um “concerto estratégico” na Ásia Central através do “Grupo de Xangai”, que reúne a China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão, num partenariado considerado como “modelo” em Pequim.

No fundo, para que os seus objectivos fossem alcançados, a China manejou com habilidade a “cenoura” das trocas comerciais e de um “gigantesco e florescente mercado” com 1300 milhões de consumidores potenciais, e o “bastão” dos riscos de instabilidade e mesmo de conflitos. Ora, foi o conjunto desta estratégia, fonte inegável de alguns ganhos estratégicos desde o final da guerra fria, que ficou em risco depois de desencadeada a “guerra contra o terror”.

Do 11 de Setembro à crise iraquiana, na Ásia

O 11 de Setembro colocava Pequim perante um enorme dilema: por um lado, o da expressão de um verdadeiro compromisso internacional ao lado dos EUA, donde a China poderia retirar vantagens em termos de estatuto e imagem e, sobretudo, na luta “anti-terrorista” interna; por outro, o da intervenção da superpotência – numa zona que a China considera como fazendo parte da sua esfera de influência – sem dar atenção particular aos interesses chineses na região, aumentando assim a hegemonia americana na Ásia. Talvez este dilema explique a **ambiguidade da posição chinesa** logo após a ocorrência dos atentados: as reticências chinesas punham em evidência as contradições de uma China que, ao mesmo tempo que reclama o estatuto de potência global, está essencialmente indiferente a tudo o que não constitua uma usurpação da sua zona de interesses directa, numa lógica sino-cêntrica²¹.

Mas o mais significativo foi o **“reinvestimento” americano em toda a Ásia**, incluindo na sua parte mais Oriental, **que contribui para redesenhar a paisagem estratégica asiática**. Submetida a desequilíbrios e a tensões não resolvidas, a Ásia é uma das regiões onde o peso dos Estados Unidos tem, com efeito, a maior das influências sobre a evolução dos equilíbrios regionais. O teatro asiático tomado num sentido lato, do Mar Mediterrâneo

21 Ver Valérie Niquet, “As repercussões para a Ásia dos atentados do 11 de Setembro” in *As lições do 11 de Setembro*, op. cit, pp. 136-137.

e do Oceano Índico ao Oceano Pacífico, não escapou ao fenómeno de reacção em cadeia induzido pelos atentados, e situa-se hoje no centro das preocupações estratégicas dos EUA. Ora, dos grande poderes mundiais, **é para a RPC que as consequências do reinvestimento americano na Ásia e da “grande guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os “Estados-pária” se podem revelar mais delicadas.** Mais do que “detonadores”, os atentados do 11 de Setembro serviram para a Ásia de “revelador” da realidade das relações de poder e de força²².

Tal como Moscovo em relação à Chechénia, **Pequim tentou de imediato obter contrapartidas** e fazer valer as suas teses em relação aos seus próprios problemas no **Xinjiang, no Tibete e até em relação a Taiwan**. No entanto, os EUA não só não reconheciam como “terroristas” os activistas Uygures muçulmanos do Xinjiang e os tibetanos²³, como não diminuiu os seus fornecimentos de armas a Taiwan. Depois, a margem de **manobra da RPC ficou claramente reduzida no que respeita a “actividades proliferantes”** na direcção de Estados considerados perigosos – como os seus parceiros, do Sudão à Coreia do Norte, passando pela Líbia e pelo Irão. No seu **flanco Norte**, a perspectiva de um novo “compadrio estratégico” entre os Estados Unidos e a Rússia expôs os limites da parceria estratégica China-Rússia e confirma a ameaça de uma defesa estratégica anti-míssil, tão duramente criticada pela RPC. Por outro lado, as fragilidades dos fundamentos do “Grupo de Xangai” foram expostas pelos prolongamentos regionais dos atentados do 11 de Setembro: os restantes países membros acederam em fornecer às forças americanas facilidades que lhes permitiram implantar-se militarmente no Uzbequistão e no Tajiquistão e dispor de apoio logístico e humanitário no Cazaquistão e no Quirguistão. **No flanco Ocidental da China**, as mesmas consequências existem no que respeita à “aliança sino-paquistanesa”: em nome da sobrevivência do seu regime e da manutenção da soberania do Paquistão, o Presidente Musharraf aceitou um lugar na órbita americana – até porque sabia que Washington recompensaria a cooperação paquistanesa. Por seu lado, a Índia, velha rival da RPC e numa curva de estreitamento de relações com os EUA, não hesita em tentar

²² Ibid., p. 135.

²³ No início de Março de 2002, o Departamento de Estado dos EUA divulgou um documento onde se recusava explicitamente a tratar como “terroristas” os activistas Uygures muçulmanos do Xinjiang, no Noroeste da China, afirmando ainda que os Estados Unidos não pactuariam com qualquer regime que, a pretexto da guerra contra o terrorismo, cerceasse as liberdades de um povo ou lhe negasse o direito à autodeterminação. Este relatório sobre a situação dos direitos humanos no mundo também não hesita em assinalar que “persistem sérios abusos contra os direitos humanos no Tibete e no Xinjiang”.

aumentar o seu estatuto como potência regional à custa da China. Enquanto isso, o regime afegão pós-talibã está sob apertado controle dos EUA e da comunidade internacional, e a própria NATO desdobrou-se para aquele território com uma missão de estabilização – ao arrepio do interesse chinês.

Se a situação estratégica da China **sobre o seu flanco Ocidental** é considerado particularmente preocupante por Pequim depois do 11 de Setembro, sobre o seu flanco Oriental, o renascimento de um papel político-militar do Japão traz novas inquietações. Concretamente, Tóquio decidiu autorizar o envio de um cruzador *Aegis* para o Índico, e as Forças de Autodefesa japonesas puderam participar em operações de apoio médico e logístico aos militares envolvidos no conflito. Se bem que mantendo-se nos limites fixados pela sua Constituição, o Japão viu assim o seu raio de acção e o nível de intervenção das suas forças de autodefesa ampliados bem além das acções anteriormente conduzidas por Tóquio no quadro das operações de manutenção de paz da ONU. O Japão reforçou ainda o seu estatuto na cena internacional ao desempenhar um papel político não negligenciável no processo de constituição de uma ampla “coligação antiterrorista”, mercê da sua política e das boas relações no mundo árabe. Finalmente, os fundamentos da aliança EUA-Japão foram reforçados, nomeadamente pela demonstrada importância estratégica das bases instaladas no arquipélago ao nível da movimentação de forças e na projecção de poder para toda a Ásia. Uma vez mais, esta é uma evolução desfavorável aos interesses de Pequim. No Sudeste Asiático, ou seja, para Sul e Sudeste da China, verifica-se um “regresso” americano, bem patente no envio de tropas especiais para as Filipinas – a fim de auxiliarem o governo de Manila no combate contra os “terroristas” muçulmanos existentes no arquipélago do Mindanao – e no apoio dado a alguns países da região no controle ou na luta contra o fundamentalismo islâmico, em particular na Indonésia e na Malásia.

Ou seja, depois de ter lutado contra as veleidades de “cerco” da União Soviética brejneviana, e de ter afrontado a hegemonia americana, a RPC tem tudo a temer de uma partilha de papéis de vigilância e de controlo entre os EUA e seus aliados ou parceiros – antigos e novos – à volta da China, apenas com verdadeiras excepções no Myanmar e na Coreia do Norte²⁴. **As consequências deste “cerco” são ainda mais consideráveis porque aparecem num contexto de forte rivalidade entre a China e os EUA.** Muito especialmente, os Estados Unidos nunca esqueceram a maneira como Pequim tratou

24 Ver Luís L. Tomé, “11 de Setembro: consequências estratégicas para a Ásia-Pacífico”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 174-175.

o assunto do avião de observação EP-3E, em Abril de 2001, e a vontade de humilhar o novo Presidente Bush.

Crise iraquiana

Se em consequência do 11 de Setembro se operaram alterações dramáticas para o posicionamento geoestratégico e geopolítico da China, a crise iraquiana, sob esse ponto de vista, não trouxe grandes mudanças. Mas a consequente **fractura e polémica internacional tem sido utilizada por Pequim, sobretudo, para tentar recuperar alguma margem de manobra na política internacional** na senda da sua estratégia anti-hegemónica. Ao contrário da Rússia e de alguns países europeus, a China não tinha interesses específicos muito significativos no Iraque – a não ser aqueles que, como todos os países, se relacionam com a vontade de querer usufruir do petróleo iraquiano e beneficiar da estabilização do país e da região. Talvez por isso, e à semelhança de Moscovo, alguns observadores concluam que também Pequim se poderia abster no caso de apresentação de uma segunda resolução que legitimasse a força contra Saddam – se se visse isolada e lhe fossem “oferecidas” contrapartidas à altura dos seus interesses mais relevantes que o Iraque dos Hussein.

Independentemente do interesse deste tipo de especulação, a verdade é que **a China concebe a postura norte-americana como parte de uma grande estratégia de hegemonia e ingerência militar** – montada desde o final da guerra fria, mais pronunciada desde a intervenção da NATO no Kosovo, e bem expressa agora no Iraque. Para um país tradicionalmente acérrimo defensor do princípio da “não-ingerência”, como a China, isso constitui motivo de grande apreensão: antes e durante este período, os dirigentes chineses nunca deixaram de o denunciar publicamente. Na análise de Pequim, esta crise comprova as suas teses, tendo apenas agora mais eco. Por outro lado, a intervenção militar no Iraque **ocorre no âmbito de dois elementos da estratégia norte-americana altamente preocupantes para Pequim: a pressão contra o “eixo do mal”** – da qual a China teme uma espécie de efeito dominó nas intervenções dos EUA sobre os Estados considerados “Párias” por Washington; e **a nova doutrina das acções preventivas e preemptivas** – que os dirigentes chineses consideram ser a tentativa de legitimação arbitrária e unilateral do uso da força nas relações internacionais por parte dos norte-americanos.

No entanto, a **China não pareceu muito impressionada com a oposição do eixo franco-alemão** à forma como os EUA se comportaram neste processo. Pequim desconfia que esta crise “Ocidental” é, acima de tudo, conjuntural pelo que, neste contexto, não

vislumbra grandes possibilidades para qualquer parceria estratégica entre a Europa e a China no sentido de coordenarem políticas anti-EUA. Ainda assim, os dirigentes chineses procuram junto dos europeus que ponderem melhor as suas posições face aos Estados Unidos, e que desde já se oponham a quaisquer veleidades norte-americanas em relação à Síria, ao Irão e, acima de tudo, à Coreia do Norte, e que não deixem a NATO ser um instrumento de ingerência, pelo menos fora do Continente europeu. Em relação à Rússia, Pequim vem tentando recuperar o espírito da “parceria estratégica”. Mas se a crise iraquiana parece, efectivamente, mostrar a plena validade dos fundamentos e a ainda maior necessidade desta para contrabalançar o ímpeto hegemónico e unilateralista dos Estados Unidos, a viragem geopolítica operada pela Rússia com o 11 de Setembro minou a confiança de Pequim no real alcance desta parceria.

A China, sempre muito legalista, **mostra-se inquieta pela facilidade com que Washington marginalizou as Nações Unidas e o seu Conselho de Segurança** neste processo. Ora, este é um ponto de total convergência entre Moscovo, Pequim e o eixo Paris-Berlim, na medida em que todos insistem em restaurar a legitimidade e a autoridade do CS das Nações Unidas. Por isso, a França, a Rússia e a China vêm concertando posições para que as propostas aprovadas no CS sobre o Iraque respeitem três princípios: não legitimar *a posteriori* a intervenção anglo-americana; dar às Nações Unidas a liderança política e económica da transição em curso no Iraque; e devolver o mais rapidamente possível “o poder aos iraquianos”. É a única forma de limitarem o “domínio” norte-americano naquele país.

As **inquietações chinesas repousam ainda noutros factores**. Primeiro, em relação ao **poderio tecnológico manifestado pelas forças armadas norte-americanas** na campanha “Liberdade Iraquiana”, que torna bem patente o fosso crescente entre as capacidades militares dos EUA e da China, e justificará a aposta desta na urgente modernização da sua Defesa. Segundo, pela forma como os norte-americanos vêm fomentando as **estratégias de “nacionais contra nacionais”**. Em terceiro lugar, a **eficácia dos processos assimétricos** utilizados pelos grupos leais a Saddam, quer para ferir os interesses americanos e seus aliados no Iraque quer para lançar o “caos” e a desordem que incentiva à subversão contra a presença dos “estrangeiros” naquele território, pode incentivar os seus próprios “separatismos” – Tibete e Xingiang, sobretudo – a prosseguir uma estratégia semelhante assente nesse tipo de processos assimétricos, do “fraco contra o forte”. Finalmente, é grande a preocupação chinesa com a **determinação manifesta dos EUA em depor certos regimes e confrontar o que denomina por “Estados Párias”**. Receando embora poder vir a estar, sob alguma forma, na mira dos Estados Unidos, a preocupação próxima da China é a sua aliada

e protegida Coreia do Norte, incluída por Bush no “eixo do mal” e potencial alvo dos norte-americanos.

A “Grande Guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os “Estados Párias”

«Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense...The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along ballistic missile technology – when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations... They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends – and we will oppose them with all our power.»

Presidente George W. Bush,
West Point – Graduation Speech, New York,
1 de Junho de 2002

Os ataques do 11 de Setembro marcaram o início da «primeira guerra do Século XXI», de acordo com o Presidente George W. Bush. De imediato, os EUA pressionaram para que o resto do mundo escolhesse o “seu campo”. Nenhum “não alinhamento” seria possível: *«ou bem que estão connosco, ou estão com os terroristas»,* declarou Bush aquando do seu discurso no Congresso, a 20 de Setembro de 2001. Mais do que retórica, estas palavras inauguravam uma nova “grande guerra”, tendo todo o mundo como “zona de combate”. Porém, como refere Vasco Rato, *«Não nos podemos esquecer de que se trata de uma guerra imposta ao Ocidente por fanáticos religiosos determinados a destruir sociedades que consideram decadentes... Pensar que é possível dialogar, negociar ou chegar a um entendimento com tais fanáticos não passa de uma ilusão perigosa.»*²⁵.

Ameaças Assimétricas

O trágico sucesso dos atentados do 11 de Setembro de 2001 e das operações conduzidas por grupos afectos ao antigo regime no Iraque depois de concluída a campanha

²⁵ Vasco Rato, “A incerteza da guerra”, SIC Online, 11 de Setembro de 2003, em www.sic.pt.

militar “Liberdade Iraquiana”, entre outros exemplos, parecem confirmar que há um novo *modus operandi* para aqueles que desejam desafiar o poder norte-americano. O êxito incontestável das campanhas militares lideradas pelos Estados Unidos na Guerras do Golfo, da Bósnia, do Kosovo, do Afeganistão e do Iraque, demonstram a invencibilidade das forças armadas americanas. Mas **se é impossível vencer os EUA quando estes usam todas as suas capacidades** – nenhum Estado ou coligação pode rivalizar com a hiperpotência – **os seus adversários podem, em contrapartida, procurar os meios para evitar um confronto frontal e simétrico** de forma a alcançar os seus objectivos. Entre estes meios, encontram-se o recurso ao terrorismo e a utilização de armas de destruição massiva. A assimetria dos adversários potenciais é, por isso, considerada como a principal ameaça aos Estados Unidos e seus aliados, por causa da sua natureza imprevisível e onnipresente.

Na linguagem estratégica, a **simetria** é entendida como o combate com capacidades iguais; a **dissimetria** é a procura por um dos antagonistas de uma superioridade qualitativa e/ou quantitativa; e a **assimetria** consiste em explorar todas as vulnerabilidades do adversário (manifestamente superior) para se ser mais contundente. A dissimetria só se pode revelar eficaz se o adversário utiliza meios detectáveis e previsíveis para lhe fazer face²⁶. À semelhança da primeira Guerra do Golfo e das intervenções nos Balcãs e no Afeganistão, a guerra contra o Iraque de 2003 foi um sucesso militar para as forças da coligação porque elas conheciam as capacidades iraquianas e sabiam que pela sua superioridade tecnológica, a todos os níveis, poderiam contrariar os planos de Saddam Hussein.

No entanto, **quando o adversário escolhe voluntariamente contornar esta disparidade, usando meios assimétricos, a superioridade tecnológica, por muito pronunciada que seja, já não permite uma vantagem decisiva**. A assimetria consiste em recusar as regras de combate impostas pelo adversário, tornando as operações totalmente imprevisíveis. Isso supõe, ao mesmo tempo, a utilização de meios não previstos para essa finalidade (aviões comerciais) e, sobretudo insuspeitáveis (como meros cidadãos), a utilização de capacidades perante as quais os meios de defesa não se encontram totalmente adaptados (armas químicas, bio-bacteriológicas e nucleares), a utilização de métodos que recusem a guerra convencional (terrorismo), a escolha de alvos e locais de combate imprevisíveis e mais dificilmente controláveis (lugares públicos, redes de transporte e de abastecimento) e o efeito surpresa – sendo esta característica a mais importante. Utilizando meios e processos relativamente simples, a **assimetria pode ser considerada a “arma dos fracos”**

26 Ver Barthélémy Courmont, “A Hiperpotência americana e a dissimetria”, in *As Lições do 11 de Setembro*, op. cit., pp. 21-32.

na medida em que ela permite, a múltiplos actores, não dispondo senão de meios muito limitados, ter uma capacidade de destruição considerável sobre “o mais forte”. Ora, **quanto mais pronunciada for a dissimetria ou a desigualdade, como acontece a favor dos Estados Unidos, maior é a tendência para que os seus adversários recorram a meios e processos assimétricos**, evitando assim o choque frontal. Como já muito antes do 11 de Setembro reconhecia o antigo Secretário da Defesa norte-americano, William Cohen: *«A superioridade militar americana actualmente aumenta a ameaça de um ataque nuclear, químico ou biológico contra nós, ao criar incentivos aos adversários para nos desafiarem assimetricamente»*²⁷.

Utilizando a assimetria, o “hiper terrorismo” ou o “terrorismo de novo tipo” goza de algumas características que fazem dele uma ameaça particularmente perigosa: considera que todos os meios são bons e justificáveis em função dos seus fins; contra este tipo de grupos terroristas a dissuasão não funciona; os que jogam à defesa têm de proteger, no mundo inteiro, todos os seus pontos vulneráveis – o terrorista só tem de escolher e atacar os alvos mais desguarnecidos ou uma acção mais surpreendente; os custos de uma acção terrorista são infinitamente mais baixos que os custos necessários à defesa de um ataque desse tipo; demonstram saber tirar partido de todas as possibilidades da mundialização, sobretudo em termos de transportes e comunicações, o que lhes permite aceder mais facilmente a certo tipo de meios, disseminar a sua rede de contactos e apoios, diversificar e tornar muito mais complexa a sua rede de financiamentos e, acima de tudo, tornar-se numa ameaça mais “invisível” e indetectável; sabem como tirar vantagem das vulnerabilidades inerentes a sociedades democráticas, que “oferecem” àqueles grupos uma panóplia vastíssima de oportunidades em que a imaginação é o limite; os meios e as capacidades tradicionais de defesa e de combate, essencialmente militares, não são adequados e revelam-se muito pouco eficazes para lhe fazer face. Em suma, a execução da acção terrorista é relativamente barata, mas diabolicamente difícil de combater²⁸. Tanto quanto *«o mundo é a sua morada e o seu campo de actuação»*²⁹, e os limites da sua invisibilidade se situam lá onde se manifesta a sua vontade de atacar e de se tornarem uma ameaça.

27 Center for Defense Information, “Military Domination or Constructive Leadership?”, *Defense Monitor* 27, nº3, 1998, p. 8.

28 Ver Luís L. Tomé, “O 11 de Setembro e o terrorismo de novo tipo”, in *JANUS* 2003..., op. cit., pp. 116-117.

29 Marwan Bishara, “A era dos conflitos assimétricos”, in *Le Monde Diplomatique*, nº 571, Outubro de 2001, p. 20.

Já se constatou, em diversas ocasiões, que o **“terrorismo de novo tipo” é “hiper” nos resultados mas ainda não nos meios ao seu dispor**. Mas é irrecusável que há grupos terroristas interessados na aquisição quer de mísseis quer de materiais nucleares radioativos e de agentes químicos e bacteriológicos para fins criminosos ou de chantagem³⁰, de que dificilmente disporão se não tiveram outras “ajudas”. Do mesmo modo, é indesmentível que certos “Estados párias” procuram igualmente dotar-se de armas de destruição massiva e de tecnologia míssil. Ora, se as redes terroristas forem acolhidas e apoiadas por entidades estatais e seus serviços, que coloquem ao seu dispor meios como aqueles, as possibilidades desses grupos alcançarem e utilizarem armas de destruição massiva aumentam significativamente. É precisamente a **associação destes elementos – “Estados Párias” que, uma vez dispondo de armas de destruição massiva ou as utilizem ou as façam chegar aos grupos terroristas que, por sua vez, as utilizarão fácil e irracionalmente contra os seus inimigos – que aparece como a “hiper-ameaça” na actualidade para a segurança internacional**.

Conscientes de tudo isto, julgando serem o alvo preferencial dos ataques daqueles grupos terroristas e do ódio dos “Estados Párias”, e confrontados com o choque da sua vulnerabilidade perante os processos assimétricos que contra si são e poderão ser utilizados, os Estados Unidos resolveram, na sequência do 11 de Setembro, montar uma estratégia de confronto e de eliminação destas ameaças assimétricas.

Novas Estratégias – Acções Preventivas e Preemptivas

As “soluções” e as respostas adequadas para responder a estas ameaças são, na sua generalidade, conhecidas e reconhecidas unanimemente por todos os poderes, sobretudo contra os grupos terroristas. Porém, **o uso da força militar para coagir e castigar “Estados párias”** – ainda que possam patrocinar o terrorismo e participar em actividades proliferantes – **é, já por si, bastante polémico**, na medida em que consagra um “direito de ingerência” e um “atentado à soberania dos Estados” que muitos não aceitam. Mas a **Administração Bush foi ainda mais longe**, ao anunciar como parte da sua estratégia de combate às novas ameaças **as acções preventivas e preemptivas**. Na realidade, a estratégia da prevenção e

30 Na realidade, se o fabrico de armas nucleares é mais complexo por tudo o que lhe está associado, o tráfico de armas químicas e biológicas é menos detectável e a sua utilização mais simples, o que as torna, de certa forma, mais temíveis actualmente.

da preempção não é nova. O que é novo, é o ênfase que lhe confere a nova doutrina estratégica norte-americana e a sua emergência vertida no *US National Security Strategy*, de Setembro de 2002.

Com os ataques de **11 de Setembro de 2001** bem frescos na memória de todos, o Presidente Bush começou por indiciar uma **alteração na estratégia dos EUA** no seu discurso *State of the Union*, a 29 de Janeiro de 2002, com duas expressões: «*We must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological, or nuclear weapons from threatening the United States and the World...I will not wait on events, while dangers gather.*»³¹. No mesmo discurso, Bush faria referência ao “eixo do mal”, constituído pelo Iraque, o Irão e a Coreia do Norte. Mais tarde, num outro discurso em West Point a 1 de Junho de 2002, o Presidente dos EUA clarificou as implicações da sua nova doutrina estratégica, comparando a situação actual com o período da Guerra Fria: «*For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, these strategies still apply...If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long...We must take the battle to the enemy...and confront the worst threats before they emerge.*»³². Pouco tempo depois, o Vice-Presidente Dick Cheney citou o ataque israelita contra as instalações nucleares iraquianas de Osirak, construídas com apoio francês perto de Bagdad, em 7 de Junho de 1981, como um exemplo do tipo de acções necessárias para obstar contra aqueles que têm ambições nucleares, como Saddam Hussein³³. Ainda mais explícito, foi Paul Wolfowitz, “Deputy Secretary of Defense”, quando falou no International Institute for Strategic Studies em Dezembro de 2002:«*The notion that we can wait to prepare assumes that we know when the threat is imminent...When were the attacks of September 11 imminent? Certainly they were imminent on September 10, although we didn't know it.(...) Anyonne who believes that we can wait until we have certain knowledge that attacks are imminent has failed to connect the dots that led to September 11.*»³⁴

Entretanto, a Administração Bush dava a conhecer, em 17 de Setembro de 2002, o novo *US National Security Strategy*, um dos documentos mais polémicos dos Estados Unidos no pós-guerra fria. O significado mais relevante deste documento encontra-se no seu capítulo V, significativamente intitulado “Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our

31 Esta e outras citações foram retiradas dos discursos e documentos disponíveis no sítio oficial da Casa Branca em www.whitehouse.gov. Nesta como noutras ocasiões, optou-se deliberadamente por manter as expressões originais, não as traduzindo para português. Sublinhados do autor.

32 Presidente George W. Bush, West Point-Graduation Speech, New York, June 1, 2002.

33 Vice-Presidente Dick Cheney, *Speech to the Veterans of Foreign Wars in Nashville*, 26 Agosto 2002.

34 Ver www.dod.gov./speeches/2002/s2002/s.20021202.depsecdef.html.

Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction”. **Aqui se justifica a necessidade de uma nova estratégia** – «(...)We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction (...) We cannot let our enemies strike first. In the Cold War...Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states (...) For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack...international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat... We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries...» –, **expressa logo a seguir**: «...The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively (...) We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions.».

A longa citação que aqui se faz é perfeitamente elucidativa sobre a novidade do alcance e das motivações das “acções” que os EUA estão determinados a empreender, bem como sobre a controvérsia que desencadeou. Contudo, a sua nova doutrina estratégica é ainda «um trabalho em progresso»³⁵ e revela-se ambígua sobre os conceitos de “prevenção” e de “preempção”. Mais complexa ainda é a redefinição do conceito de “ameaça eminente”, pelo menos de uma forma que os outros países a aceitem como tal.

“Prevenção”, “Preempção” e “Ameaça Eminente”

A confusão entre “prevenção” e “preempção” não é propriamente nova, sobretudo quando daí se quer criar legislação interna e internacional, ou quando se procura definir uma acção concreta num caso determinado. De qualquer forma, a noção de “**prevenção**”, **no discurso estratégico**, faz referência ou à gestão de crises ou ao pré-posicionamento de forças perante uma eventual ameaça. Assim, a “acção preventiva” será desencadeada para evitar que se confirme uma agressão ou a ameaça que, posteriormente, obrigaria ao uso da força maior. Por seu lado, a **noção de “acção preemptiva”** tem sido utilizada no quadro da “legítima defesa”, para designar um acto militar antecipatório perante uma ameaça directa

35 Segundo a expressão de François Heisbourg em “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences”, in *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp. 75-88.

e eminente, em que se ataca o agressor quando este se prepara para nos atacar – como fez Israel em 1967 face a um ataque eminente dos seus vizinhos árabes, deflagrando a Guerra dos Seis Dias. Ou seja, aparentemente, a “acção preemptiva” implica o uso da força letal, enquanto a “acção preventiva” pode ser encarada como alternativa ao seu emprego. Em parte, é a interpretação que se depreende quando o *National Security Strategy* dos EUA afirma que «para eliminar ou prevenir tais actos hostis pelos nossos adversários, os Estados Unidos actuarão, se necessário, preemptivamente»³⁶. Mas expressões semelhantes a esta (e a outras a que já fizemos referência) encontram-se nos conceitos estratégicos de defesa de outros países, sem a menor polémica. Curiosamente (ou talvez não), é o caso da nova Lei de Programação Militar da França para o período 2003-2008, aprovada igualmente em Setembro de 2002. O documento redefine a estratégia francesa pós-11 de Setembro, alicerçada nos quatro pilares tradicionais: dissuasão, prevenção, projecção de força e protecção. Porém, no seu capítulo 3 – “Les Fonctions Stratégiques”, admite-se o recurso à acção preemptiva: «À l'extérieur de nos frontières, dans le cadre de la prévention la projection-action, nous devons donc être en mesure d'identifier et de prévenir les menaces le plus tôt possible. Dans ce cadre, la possibilité d'une action préemptive pourrait être considérée (...)» Um pouco mais adiante, quando se descrevem mais detalhadamente as funções estratégicas, reafirma-se a necessidade da prevenção: «La prévention constitue la première étape de mise en œuvre de notre stratégie de défense, dont les choix sont confortés par l'apparition de menaces asymétriques...Elle doit permettre, par le renseignement, de disposer d'une capacité d'anticipation et d'une capacité autonome d'appréciation de la situation»³⁷.

Assim sendo, como compreender toda a polémica e a desavença que sobre esta matéria se instalou entre a França e os EUA? A explicação reside em duas pequenas passagens de cada um dos documentos em análise. No caso francês, «a possibilidade de uma acção preemptiva poderia ser considerada... (e voltemos à versão original) ...dès lors qu' une situation de menace explicite et avérée serait reconnue»³⁸. Enquanto isso, o NSS dos Estados Unidos defende que «...tomando a acção antecipatória para nos defendermos, ainda que a incerteza subsista tanto sobre o tempo como sobre o local do ataque inimigo»³⁹. Portanto, **na nova doutrina estratégica norte-americana, prevê-se a possibilidade de desencadear um acção preemptiva, empregando a força letal, no âmbito da “prevenção”, isto é, antes da ameaça se**

36 Por se tratar de uma citação já feita anteriormente na sua versão original, optou-se agora pela sua tradução.

37 *Loi de Programmation Militaire de la France 2003-2008*, Chap. 3, «Les fonctions stratégiques», in www.defense.gouv.fr. Sublinhados do autor.

38 Ibid.

39 *US National Security Strategy*, op. cit. Ver citação original no ponto anterior deste texto.

poder configurar como eminente – tal como fez Israel em 1981 quando bombardeou o reactor nuclear de Osirak. Pelo que a **“preempção” evolui, assim, de uma estratégia defensiva para uma estratégia ofensiva. No caso da França e de muitos outros países, a possibilidade de actuar preemptivamente depende da constatação e reconhecimento de uma evidente ameaça directa e eminente, continuando a acção preemptiva no quadro de uma estratégia essencialmente defensiva.**

Ora, estas **divergências** sobre o conceito de “ameaça eminente” e sobre o recurso preventivo a acções preemptivas foram bem **manifestas na crise em torno do Iraque**. Em grande medida, a intervenção militar da Coligação no Iraque foi motivada pela convicção de que, se Saddam dispusesse de armas de destruição massiva – sendo que, comprovadamente, antes já as possuía e utilizara – isso constituía uma séria ameaça para a segurança mundial, em particular para alguns dos seus vizinhos (Irão, Koweit, Israel e Arábia Saudita) e para os EUA (neste caso por via de grupos terroristas), em virtude das intenções perversas de Saddam. Por isso, **ainda que subsistissem dúvidas sobre a existência e o paradeiro dessas armas, Washington resolveu actuar “preemptivamente”** – mesmo sem uma autorização expressa do CS das Nações Unidas – para “prevenir” que o regime de Saddam pudesse vir a dispor delas. Daí o ênfase americano e britânico na parte da resolução 1441 do CS das Nações Unidas que exigia que Saddam “provasse” ter-se desfeito de todo esse tipo de armamento, e que para sua verificação cooperasse incondicionalmente com os inspectores das Nações Unidas e da AIEA, sob pena de «sofrer sérias consequências» (como referia a fórmula ambígua da mesma resolução). Ao invés, **não reconhecendo no Iraque de Saddam uma ameaça directa e eminente (ainda que admitindo a possibilidade dele dispor dessas armas) o eixo franco-alemão, a Rússia, a China e outros, para poderem equacionar sob qualquer forma o uso da força, consideraram, na prática, que cabia aos EUA “provar” que Saddam era uma ameaça eminente, nomeadamente através da demonstração inequívoca da sua posse ilegal de armas de destruição massiva** – ao arrepio do que requeria o texto da resolução 1441 que aprovaram –, e insistiram na prossecução das inspecções até se provar, de facto, se Saddam tinha ou não tinha ao seu dispor essas armas. As considerações opostas, de um lado e do outro, levaram ao impasse que conhecemos.

Com efeito, é extraordinariamente **complexo colocar a nova amplitude das acções preventivas/preemptivas e o renovado conceito de “ameaça eminente”, tal como são concebidas pela nova doutrina estratégica norte-americana em consequência do 11 de Setembro, no âmbito do Direito Internacional e da legitimidade por via das Nações Unidas**. Não só porque isso depende de uma delicada análise caso a caso, mas também

porque as percepções das ameaças e do seu carácter “eminente” são distintas para cada uma das potências. Curioso é que, à luz dos últimos acontecimentos, podemos admitir que a situação é hoje, sobre esta matéria, ainda mais ambígua. Na verdade, depois de elaborar uma nova doutrina estratégica que alargou as possibilidades de recurso às acções preventivas e preemptivas – tendo na sua mira, muito particularmente, o Iraque –, os Estados Unidos invocaram as sucessivas violações iraquianas de várias resoluções das Nações Unidas para “punir” o seu comportamento, mas actuaram preemptivamente no Iraque mais contra o regime do que em função da ameaça proveniente da sua posse de armas de destruição massiva – cuja existência, afinal, ainda não se comprovou...

Independentemente de outras considerações que possamos fazer sobre a crise iraquiana, vale a pena recordar uma passagem fundamental do NSS dos EUA, e que raramente é referida: *«The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression (...) The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.»*⁴⁰.

Uni-Multilateralismo e “coligações de vontade” ou “coligações flutuantes”

A crise em torno do Iraque levou muitos a defender que os EUA optaram decisivamente pelo “unilateralismo”, uma vez que, deliberadamente, marginalizaram e ultrapassaram as Nações Unidas. No entanto, convém recordar que são inúmeros os **casos em que se usou a força contra a independência política e a integridade territorial dos Estados, sem que tivesse havido autorização do CS das Nações Unidas**, e que não podem ser colocados numa concepção razoável de legítima defesa. Anthony Clark Arend elaborou a seguinte lista: a acção da URSS na Checoslováquia (1948); a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte (1950); as acções dos Estados Unidos na Guatemala (1954); a invasão do Egipto por forças de Israel, França e Reino Unido (1956); a invasão da Hungria pela URSS (1956); a “invasão da Baía dos Porcos”, em Cuba, apoiada pelos EUA (1961); a invasão de Goa pela Índia (1961); a invasão da República Dominicana pelos Estados Unidos (1965); a invasão da Checoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia (1968); a acção árabe na “Guerra dos Seis Dias” (1973); as acções norte-vietnamitas contra o Vietname do Sul (1960-1975); a invasão vietnamita do Kampuchea (1979); a invasão soviética do Afeganistão (1979); a invasão do Uganda pela Tanzânia (1979); a invasão das Falklands britânicas pela Argentina (1982); a invasão americana de Granada (1983); a

40 US National Security Strategy, Chap. V, op. cit

invasão americana do Panamá (1989); a invasão do Koweit pelo Iraque (1990); e a intervenção da NATO contra a Sérvia, por causa do Kosovo (1999)⁴¹. A esta lista não resisto a acrescentar, no mínimo, a invasão de Timor-Leste pela Indonésia (1975). E poderíamos ainda acrescentar outros numerosos casos como aqueles, actos de intervenção em assuntos internos, e acções cobertas e secretas. Na verdade, todas as grandes potências já usaram a força em violação da Carta das Nações Unidas. Serve isto apenas para salientar que a intervenção anglo-norte-americana no Iraque não é um caso excepional. Pelo que não se pode extrapolar daí, simplesmente, uma “viragem unilateralista” dos Estados Unidos. Também não significa, entenda-se, que Washington não procure essa via, sempre que considera que os seus interesses vitais estão em jogo. A maior parte dos países age, na realidade, tanto unilateralmente como multilateralmente. Mas quanto maior for a área de influência estratégica de uma potência e maiores forem as suas capacidades, maior é também a tendência para agir unilateralmente e maior o número de países e respectivos interesses afectados. Este é o dilema em relação à hiperpotência.

Na realidade, **na estratégia dos EUA, o unilateralismo e o multilateralismo não se excluem mutuamente**, prosseguindo a fórmula “multilateralismo quando é possível, unilateralismo quando é necessário”⁴². Com efeito, mesmo as intervenções consideradas “unilaterais” dos EUA na última década, não o foram no sentido restrito do termo: no Haiti, na Somália e na Bósnia ocorreram a coberto das Nações Unidas; no Kosovo, foram acompanhados pelos restantes países NATO; no Afeganistão, se optaram militarmente por ir apenas com os seus aliados britânicos, angariaram antes uma impressionante coligação internacional contra o terrorismo que, desde logo, isolou o regime talibã, dispuseram do apoio da NATO – que previamente, a 12 de Setembro, tinha invocado, pela primeira vez na sua história de mais de meio século, o dispositivo de defesa colectiva do artigo 5º –, e obtiveram uma resolução no CS das Nações Unidas que, na prática, legitimou o seu direito à legítima defesa; enfim, no próprio Iraque, os EUA invocaram a ambígua resolução 1441 do CS da ONU, tiveram a colaboração militar de outros países, e angariaram uma coligação de apoiantes (44 países, segundo a Casa Branca!) que politicamente aliviasse o fardo.

Em bom rigor, *«em vez da pesada arquitectura de alianças herdada do tempo da guerra fria, os responsáveis norte-americanos passaram a preferir as “coligações flutuantes”, definidas caso a*

41 Anthony Clark Arend, “International Law and the Preemptive Use of Military Force”, in *The Washington Quarterly*, Spring 2003, p. 100.

42 A este propósito ver João Marques de Almeida, “Hegemonia Americana e Multilateralismo”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 106-107.

caso, para cada missão específica» da campanha contra as novas ameaças, «de modo a ultrapassar as limitações inerentes aos mecanismos e alianças multilaterais formais», como refere Carlos Gaspar⁴³. Numa fórmula inovadora, “as missões determinam as coligações”. Quem quiser seguir os Estados Unidos nestas missões, adere às “coligações de vontade”. Os exemplos sucedem-se: uma “coligação” na campanha contra o Afeganistão talibã, outra na luta contra o terrorismo pan-islâmico, outra na campanha militar contra o Iraque, outra “coligação” com vista à resolução da questão na Palestina, outra para resolver pacificamente o problema norte-coreano, outra para pressionar o Irão a desistir do seu programa nuclear, outra na luta contra a proliferação das armas de destruição massiva... Bem podemos dizer que é o uni-multilateralismo na sua plenitude.

Convém, todavia, salientar alguns exemplos deste uni-multilateralismo. Um deles é *Proliferation Security Initiative (PSI)*, formalmente anunciado a 31 de Maio de 2003, na Polónia. É uma “coligação” informal que conta, por enquanto, com 11 países – Alemanha, Austrália, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Holanda, Polónia, Portugal e Reino Unido – e cujo objectivo é a “interdição preemptiva da proliferação”. Depois de três encontros (Madrid, em Junho; Brisbane, em Julho; e Paris, em Setembro), o PSI já começou a efectuar exercícios de treino e os seus membros lançaram uma campanha para obterem a adesão de novos países costeiros da Ásia e do Médio Oriente⁴⁴.

Outro exemplo que podemos citar é a novíssima **NATO Response Force (NRF)**. Lançada na Cimeira da Aliança de Praga, em Novembro de 2002, a NRF foi concebida como uma unidade de grande flexibilidade, extraordinariamente bem equipada tecnologicamente e com grande poder de fogo, de alta prontidão, e com elevada interoperabilidade e integração das componentes aérea, terrestre e marítima, com o objectivo de mais eficazmente poder enfrentar as actuais ameaças assimétricas. Em 2006, quando se alcançar a Capacidade Operacional final, a NRF terá um contingente de 21.000 militares, deverá estar disponível em cinco dias e ser auto-sustentável por um período de 30 dias, sendo as suas forças deslocadas rapidamente “para onde quer que sejam necessárias”, sustentando operações a grande distância, incluindo teatros onde possam enfrentar armas químicas, biológicas e nucleares⁴⁵.

43 Ver Carlos Gaspar, “O regresso do Realismo”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 104-105.

44 Ver, a este respeito, “The Proliferation Security Initiative – An Interdiction Strategy” in *Strategic Comments*, IISS, vol.9, nº 6, Agosto de 2003, edição electrónica em www.iiss.org.

45 Apesar de estarem conceptualmente definidos o tipo de força, as capacidades, o calendário e a estrutura de Comando da NRF, permanece alguma ambiguidade sobre as suas missões, o que revela as divergências

Igualmente ilustrativo deste uni-multilateralismo é **a forma como os EUA vêm lidando com os outros dois membros integrantes do “eixo do mal”, o Irão e a Coreia do Norte**, como que demonstrando que o Iraque foi um caso excepcional. Ao mesmo tempo que os Estados Unidos impõem sanções e ameaçam implicitamente recorrer à força para impedir que o Irão e a Coreia do Norte disponham de armas nucleares e para que desistam dos seus programas nucleares de armamentos e de tecnologia míssil, mantendo uma política de exibição da força militar e até de subversão ou mudança dos regimes, as suas estratégias nos dois casos passam por um “approach” diplomático multilateral tradicional – quer em articulação com outras potências quer com as instituições de regulação internacional, Nações Unidas e AIEA – destinadas a alterar o comportamento de Teerão e de Pyongyang e a uma resolução pacífica dos diferendos.

Mas o caso mais evidente deste uni-multilateralismo que vimos descrevendo, é a **relação dos Estados Unidos com as Nações Unidas**. A verdade é que, podendo actuar, e fazendo-o, por vezes, unilateralmente, os Estados Unidos também procuram os benefícios do multilateralismo. Ora, as Nações Unidas são a instituição multilateral por excelência. Neste organismo, como noutros, os norte-americanos procuram o “poder da legitimidade”, uma vez que actuar em nome do Direito e da “Comunidade Internacional” é preferível a agir em nome da segurança nacional. Por outro lado, articular políticas e estratégias no âmbito do multilateralismo, permite aos EUA maximizar o seu “soft power”, isto é, atraindo e persuadindo outros a adoptar a agenda norte-americana⁴⁶. Finalmente, somente através de mecanismos verdadeiramente multilaterais, em particular sob a alçada de um organismo com a autoridade das Nações Unidas, é que se podem assumir como globais certos desafios e certas ameaças, bem como partilhar os custos financeiros e políticos de projectos de estabilização. É em virtude destas vantagens, e não porque os Estados Unidos simplesmente rejeitem o unilateralismo em benefício do multilateralismo, que **Washington joga muito das suas estratégias nos mecanismos e procedimentos das Nações Unidas**.

É isso que justifica que, tendo actuado “unilateralmente” contra o Iraque – uma vez que as outras potências não permitiram que o fizessem sob a alçada das Nações Unidas –, os Estados Unidos sempre mantivessem a via aberta para o envolvimento da ONU.

euro-atlânticas sobre a amplitude das “acções preventivas/preemptivas” que uma força como a NATO Response Force deverá desempenhar.

46 Ver Shashi Tharoor, “Why America Still Needs the United Nations” in *Foreign Affairs*, September/October 2003, edição electrónica.

Mesmo assim, só agora, alguns meses depois de o Presidente Bush ter declarado “o fim das grandes operações militares” no Iraque – e **depois de o número de “baixas” entre os militares norte-americanos ter ultrapassado as 300** (a maior parte já na fase de “estabilização”) e **de a Casa Branca ter pedido ao Congresso um orçamento adicional de 87 bilhões USD** (66 bilhões USD para apoiar as operações militares em curso no Iraque, Afeganistão e outros envolvimento da “guerra contra o terrorismo”; 21 bilhões USD para a assistência à reconstrução do Afeganistão e do Iraque), pedido que se sucede aos 70 bilhões USD suplementares aprovados em Abril – **é que as Nações Unidas estão de novo no centro do debate** sobre o futuro do Iraque e dos regimes de não-proliferação. Para benefício de todos, a começar pelos Estados Unidos...

Conclusões

«No Nation can build a safer, better world alone»

US National Security Strategy, Setembro de 2002

O novo recorte geopolítico mundial decorre dos efeitos provocados por dois acontecimentos “detonadores” – o final da guerra fria e o 11 de Setembro – e por um outro “revelador” – a crise iraquiana. Os factos “detonadores” conduziram a alterações substanciais na estrutura de poder mundial, na medida em que os Estados Unidos encararam o fim do confronto bipolar e, posteriormente, a “guerra contra o terror”, como oportunidades para expandirem o seu alcance estratégico. A crise em torno da intervenção militar no Iraque, por seu lado, serviu sobretudo como “reveladora” da realidade das relações de poder e de força.

A posição ímpar dos Estados Unidos no topo da hierarquia da estrutura de poder mundial gera inevitavelmente tendências unilateralistas, desde logo porque “podem agir sozinhos” – a lógica geopolítica dita que queiram preservar o máximo de capacidade para o fazer. Para os EUA, porém, o unilateralismo e o multilateralismo não se excluem mutuamente, são até complementares. A dificuldade reside, pois, em encontrar o exacto equilíbrio que permita, por um lado, associar ao poder da força o poder da legitimidade e, por outro, envolver nas decisões sobre as grandes questões globais as outras potências, nomeadamente os seus aliados, sem alienar a defesa dos seus interesses vitais. Ora, tal equilíbrio não é compatível com o atropelo do Direito Internacional e das organizações internacionais sempre que os seus parceiros e aliados coloquem reticências aos seus

intentos. Como estratégia adequada, os EUA têm de acentuar o poder colectivo e uma arquitectura de segurança assente na cooperação numa escala sem precedentes, sob pena de verem declinar apoios na guerra contra o terror. Afinal, são os próprios a reconhecer que *«nenhuma Nação pode construir um mundo melhor e mais seguro, sozinha»*.

Para as outras potências, o dilema no relacionamento com a hiperpotência é igualmente muito delicado: não podendo coagir os Estados Unidos em virtude do seu enorme poderio militar, tudo o que possam fazer no sentido de contrariar a determinação dos dirigentes norte-americanos – sobretudo quando se sentem apoiados pela sua população e quando estão em jogo interesses nacionais vitais – pode aumentar nestes a preferência por processos unilaterais. Por isso, potências como a União Europeia, a Rússia e a China, implementam simultaneamente estratégias anti-hegemónicas – embora o façam de forma bem distinta e não coordenada entre si – e, por outro lado, destinadas a “multilateralizar” os Estados Unidos. Neste sentido, encaram os Tratados, as Convenções, o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais formais como o principal meio de “contenção” dos EUA, e sobretudo o Conselho de Segurança das Nações Unidas como forma de os “multilateralizar”. Para aquelas potências, por vezes, o “multilateralismo” aparece quase como um fim em si mesmo, na relação com Washington.

Os dilemas no relacionamento com os Estados Unidos assumem particular acuidade no caso da Europa, porquanto estão em causa quer as relações transatlânticas, ou seja, entre Aliados, quer também as relações entre os países europeus. Como estratégia adequada no relacionamento com a hiperpotência, a Europa deve ter por objectivo impedir que a “águia voe sozinha”, tentando influenciar as suas decisões e utilizando aqui plenamente o seu tão auto-apreciado *soft power*. Ora, tal é incompatível com um espírito de cruzada anti-americana, bem como com a crescente disparidade de forças e de capacidades, com a persistência de diferentes percepções sobre as ameaças e acerca das estratégias para lhes fazer face. O que está em causa é a coesão do “mundo Ocidental”, que até aqui tem sido fundamental para a segurança e a estabilidade na Europa e no mundo. *«Certamente todos concordamos...»*, como defendeu Condoleezza Rice citando o Chanceler Alemão Gerhard Schroder, *«...que apenas queremos um pólo na política global em prol do qual nos orientamos, o pólo da liberdade, da paz e da justiça»*⁴⁷.

47 Condoleezza Rice – conselheira para a Segurança Nacional do Presidente Bush, citando o Chanceler Alemão Gerhard Schroder – ao terminar o seu discurso *Responsibilities of Freedom* no International Institute of Strategic Studies (IISS), Arundel House, Londres, a 26 de Junho de 2003.



Artigos

From 11/9 to 9/11: Continuity or Change in International Politics?

Damian Sanges d'Abadie

Research Associate, Centre for Defence Studies, King's College London. University of London

Resumo

Desde o choque do ataque terrorista aos Estados Unidos da América em 11 de Setembro de 2001, espalhou-se a crença de que o mundo não é mais o mesmo e que o carácter da política e segurança internacionais se alteraram radicalmente. O conteúdo deste artigo visa mostrar que, embora a segurança e a procura da estabilidade a longo termo permaneçam o supremo objectivo para todas as sociedades, é apenas a definição e percepção da noção de segurança que sofreram uma reapreciação significativa, mas esta mudança fundamental verificou-se efectivamente antes do 11 de Setembro com o fim da Guerra Fria, embora não fosse realmente discernida ou completamente reconhecida. No entanto, os ataques terroristas à Costa Leste dos Estados Unidos da América compeliram inegavelmente a comunidade internacional a reconhecer que ameaças veladas foram substituídas por consideração de "risco" e "desafios" que o ambiente internacional se baseia não já na gestão da segurança mas na gestão da insegurança. Dimensões transnacionais assumiram um perfil saliente nas avaliações da sociedade como considerações de estabilidade e segurança e, nesta perspectiva, o 11 de Setembro levou os Estados Unidos da América a adoptar uma abordagem mais radical e de não compromisso na sua política externa e de defesa, a ter em conta a nova definição de segurança e a mais difusa noção dos desafios contemporâneos, incluindo as ameaças assimétricas.

Abstract

Since the shock from the September 11, 2001, terrorist strikes on the USA, the widespread belief is that the world is no longer the same and that the character of international politics and of security have radically evolved. The contention of this article is that, while security and the search for long-term stability remain for all societies the paramount objective, it is only the definition and perception of the notion of security that have undergone a significant reappraisal, but this fundamental shift actually took place prior to 9/11 with the end of the Cold War, even though it was not truly discerned or fully acknowledged. Nevertheless, the terror strikes on the US East Coast have undeniably compelled the international community to realise that overt threats have been replaced by considerations of "risks" and "challenges" and that the international environment is based no longer on the management of security but on the management of insecurity. Transnational dimensions have assumed a salient profile in societal evaluations as considerations of stability and security and in this perspective, 9/11 has led the USA to adopt a more radical and uncompromising approach in its foreign and defence policy, to take account of the new definition of security and of the more diffuse notion of contemporary challenges, including asymmetrical threats.

"The story of the human race is war. Except for brief and precarious interludes, there has never been peace in the world."

Winston Churchill

Two words, September Eleventh, more than any other, have shaped international consciousness over the last twenty-six months, and their impact has been felt in all aspects of global relations, from politics to the business world and from large-scale international commercial decisions to the character of individual affective human relations – including with a reappraisal in the balance between social and family obligations and friendships. Therefore, as might be expected, it would appear impossible, nowadays, to address any contemporary issue of substantive character, let alone dimensions of international politics or security, without failing to mention the impact and importance that the dramatic events in New York and Washington have had and will continue to have for years to come.

"Since September 11th" has become part of the global lexis, and with it the consideration that "since September 11 the world is no longer the same"; the date is perceived as the Big Bang of the new Century and a milestone in human affairs. The terrorist destruction of the World Trade Centre in New York (the most media-covered terror act in History) and the attack on the Pentagon, is undoubtedly a milestone in international affairs – that is, an event that has marked the times – but on a par with others whose significance continue to shape the current dynamics of international affairs – from the dropping of the A-bomb in August 1945, to the Treaty of Rome in 1957, the Munich Olympics and the international prominence of terrorism in 1972, the emergence of oil as a weapon in 1973, the rise of political Islam in 1979, Chernobyl and the importance of the undisputed recognition of a political dimension for the environment in 1986 or the fall of the Berlin Wall in 1989.

The shocking impact of the events of September 11 has in effect already led to a material transformation of outlooks in security and defence policies at national and international levels (heightened levels of internal security and monitoring, more thorough controls at borders, greater emphasis on intelligence gathering, pre-emptive foreign engagements and a greater stress on collective measures). However, without wanting in any way to diminish the importance and tragic character of the events of 9/11 or their lasting significance for international politics, I would contend that the world has not changed since September 11 and that, contrary to popular opinions, continuity rather than change remains the hallmark of the world today. September 11, 2001, has emphasized

the plural character of security, but has not created it; in fact of more significance in this context is November 9, 1989 – or 11/9 – when in the wake of the collapse of the Berlin Wall the more plural or diffuse character of international security was highlighted. Moreover, from an historic perspective, it is somewhat premature to assess whether after less than two years from the occurrence of a particular event, however momentous it may have appeared at the time, the character of human affairs has radically changed.

Adopting a longer term perspective, if change has occurred in recent years, it has fundamentally occurred in two different respects: in the dynamics of international interactions which have assumed a faster pace at societal levels (mobile phones are only one manifestation of this trend; equally transnational diseases may spread faster today, but are not a new phenomenon) and in their projection onto a far larger international dimension – the fact that contemporary challenges facing societies are nowadays no longer domestic or regional but global; but this reality predates September 11, 2001.

International politics, as Raymond Aron once said, still remains the arena of the soldier and the diplomat. Other actors, from multinationals and NGOs to terrorists, may walk onto it and affect or influence its proceedings quite significantly, but while the nature of international interactions may have changed, the fundamental character of international politics so far remains the same – unstable, dangerous, anarchic. The nature of economic, social, political, scientific and military interactions, their forms of expression (indeed much like fashions) may have evolved, assumed new manifestations or changed down the ages, but the character of international and human affairs has not. We may live longer, healthier and, at least for some in societies across parts of the globe, with less worries or daily hardships than our predecessors, but we still struggle to achieve the same broad goals as our forefathers. We, like our ancestors, still want the same things and fear the same fears. War has not disappeared from international affairs and the search for security, peace, stability and for spiritual and material values – love, fame, success, power – has not altered; it is only the manifestations or aspects that these various dimensions can take that may have changed or has actually changed.

Equally, the need for alliances, military preparedness, diplomatic skills and intelligence-gathering remain as valid today as they were in former times. Moreover, terrorism, and including also international terrorism, is not a new phenomenon, but has longstanding historic antecedents; while at least for Western Europe the phenomenon of terrorism has already manifested itself with significant and deadly force for several

decades. Therefore, contrary to expectations, the new post-Cold War international environment has not generated either an immediate peace dividend for the global community, or the dawn of a new era of international stability and security. The optimistic vision of a New World Order was ahistorical and also ignored that Europe long preceded the Cold War. In fact, if the old order may be dead, the new order is unable to be born and not only is war still present as a feature of the state system but instability may assume forms other than direct military confrontation. Societies' search for security remains the paramount endeavour.

Yet complex changes are never complete breaks from the past; evolutionary and revolutionary changes coexist, each shaping the other. Thus globalisation may have eroded the primacy of states but it has not replaced the state-system. Thus, the old belief that if peace is sought, you must prepare for war may not meet with the approval of many in contemporary societies but, in essence, this maxim remains as valid and essential today to forestall adverse situations as it was when it was first enunciated. War Ministries may have been replaced by Defence Ministries, but their primary mission of ensuring the security and territorial integrity of states with appropriate strategies has not changed while, at present, Washington's new doctrine of pre-emptive action, expounded following the shock it experienced in realising that the US mainland did not lie in splendid isolation from the world's problems, merely represents for the US a new expression of this vision.

Contemporary societies still need to understand and prepare for challenges ahead to ensure their long-term stability and prosperity. Their nature may have changed – from massed armies to mechanised divisions, to missiles and satellite-guided weapons and now to the instability posed by faceless asymmetrical threats or even non-military dimensions of instability, from the environment to religious fundamentalism – but their character has not. Dynamics on the international stage therefore provide aspects both of continuity and of change that must be acknowledged in security evaluations. A greater flexibility is required, nowadays, in strategies designed to ensure the continued stability and security of geographic regions, away from traditional concepts of deterrence and war-fighting and rather encompassing the enduring complexity in the character of international politics.

The prevailing evolution of international politics lies in that, nowadays, security and defence policies have identified and targeted areas that were previously deemed of lesser or secondary importance – the area of so-called soft politics, from the rights of minorities to religion and from the environment to human rights, that the Realist

approach to International Relations could, and did, regard as being of lesser importance compared to the issue of military forces and alliances.

This analytical development however dates back to the end of the Cold War, and is not the outcome of the terror of 9/11. As former UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali stressed at the London Conference in 1992, convened to bring order to the Yugoslav chaos, "an international era has just ended. With its passing, a dimension of fear has departed, but a dimension of stability has disappeared as well. No problem of today, however familiar its form, is exactly as the problem of the past era. The closing of the Cold War has opened a Pandora's box of causes and conflicts that had been kept down by the ideological struggle of that era". Security since November 1989, and consequently more so since September 2001, has ceased to be envisaged exclusively as a function of military factors; rather, it is seen as depending on events that may impact on the stability and quality of life of national constituencies.

What this evolution has meant for international relations in the context of foreign and security policy is that now, more than ever before, the arena of international politics approximates the sporting arena; international politics has assumed the character of competitive sports – it is always only the next challenge or confrontation that counts. The last one is over; you do not win something because you won it in the past.

This perception means that societies' necessity for readiness or vigilance has not diminished, and that, although the nature of the threat may be different from the past, they have been compelled into finding an adequate way in which to address and respond to the new range of political challenges. They are political in that they require an authoritative allocation of values by policy-making processes.

Thus, the main difference between the Cold War, when the anxiety was caused by Soviet political and military preponderance and present times, for free societies in Europe and the US, is that the struggle now is not against large armies of a single enemy but a plural one, against less visible challenges or faceless enemies that can often adopt a multi-dimensional nature – and even be not overtly aggressive – though in their manifestations these new realities may possess an equally threatening or destabilizing character for these societies.

On the contemporary international stage, there is not a single or predominant challenge to national or regional stability to be considered by the policy-making processes of the enlarged European area or by the Transatlantic Community, but a plurality of new dimensions of instability in the ambit of security. The transformed nature of this notion has meant that talk of "threats" has been replaced by evaluations

of “risks” and “challenges”. Direct risks or challenges, since 1989, have less chance to emerge from an intentional foreign aggression than from effects of several non-confrontational developments. Antagonisms and sources of instabilities for long ignored or suppressed and new challenges have rapidly emerged as considerations replacing the anxiety caused by strict military evaluations.

This acknowledgment of a more unpredictable facet in the character of international affairs, has not only had, post-9/11, a fundamental repercussion on US policymaking at domestic and international levels, it has also become the rationale underlying US and NATO’s new strategic thinking, translated for Washington into a radical shift from a defensive outlook in security and defence issues to a preventive and offensive posture. The prevailing consensus, today, is that the post-9/11 international environment is based no longer on the management of security but on the management of insecurity, not on specific threats or dangers but on possible risks and challenges; and for the US, more than for any other country – shocked at its loss of invulnerability – this perception has engendered a new and controversial policy of pre-emptive action, whenever possible and before it is too late to act. Not acting is perceived as an even more unacceptable risk.

However, September 11, 2001, has given a rise to a shift in the character of international politics in two fundamental aspects: over US strategic thinking and over the global vision of world affairs from a security perspective. Washington’s global war against international terror, starting with the war in Iraq, is only the first manifestation of this policy, based on a premise of international politics that, however, already guided the Allies’ conduct of international politics at the end of the Second World War.

New security challenges therefore may stem from the political vacuum within international society or from phenomena with transnational dimensions that are beyond the control of individual states. These concerns have assumed greatest profile in this revised security optics. This context has meant that issues as socio-economic imbalances or deficiencies, industrial failures, humanitarian crises, aggressive or competing nationalisms and ethnic rivalries, civil wars, environmental degradation or accidents, internal social tensions in neighbouring regions, international terrorism, mafia network and drug cartels have all been highlighted as possible new causes of societal instability.

Demographic considerations have especially found a salient profile on the new European and international security agenda, in terms of regional and global stability. In this perspective, while for the industrialised parts of the world, neither

Malthusian prophecies nor equally alarmist post-war studies – that pointed to a looming population explosion and highlighted the imbalance between global rising numbers and limited food supplies – have become true, due to technological advances, migratory pressures have assumed a growing global relevance, including across the European Union as a new variable in the contemporary security equation since the beginning of the 1990s. This concern stems from the continued and exponential growth of world population, in various parts of the world, and often in peripheral areas, where societies endure correspondingly limited economic resources and unfulfilled expectations.

Already, for the European design, the phenomenon of immigration, that for long had been regarded as a secondary dimension, with a low political standing – confined at national levels to law and order imperatives and in international relations to a humanitarian context – has emerged as a noteworthy consideration of instability, initially only in parts of the EU and now across the entire region, and this priority has remained high given the forthcoming membership enlargement process. Equally, environmental considerations have been identified as a new dimension of societal instability. This appraisal of environmental factors not only recognizes for international politics the transnational validity of the “butterfly effect”, that underpins Chaos Theory – where the consequences of distant or secondary episodes cannot be neglected for their eventual impact on the interconnected character of the global arena – but moreover it is a recognition that these realities represent a challenge whose nature and importance is hard to refute in the wake of Chernobyl.

The terrorist strikes on September 11, 2001 have added exponential momentum to this perspective of diffuse instability on the international stage and, for Washington, 9/11 has transformed the mathematics of its strategic posture. Equally, the daring and unexpected nature of the terror attacks have finally proved that the potential new threats and challenges of the post-Cold War have now become a reality to be contended with by all states in international politics. Before 9/11, the debacle of Somalia, following the downing of a single US Black Hawk helicopter and the images of its dead soldiers dragged through the city streets, had stood for Washington as a potent determinant in its reluctance to deploy its military hardware and consequently of the existing limitations of US actions and objectives on the world stage (the Kosovo war was an air war). The events of September 2001 have made the United States overcome its self-imposed “Mogadishu syndrome” – whereby the spectre of armed militia with light weapons in any part of the globe was holding the might of the US armed forces retrenched in their

barracks. How many casualties Washington was prepared to take and to inflict in the attainment of its overseas goals was the paramount constraint – post-Vietnam and even more in the aftermath of Somalia – to US defence thinking.

9/11 has laid this outlook to rest. While in its wake the Bush Administration has initially voiced its concern at the new complexity of the international arena, it has unveiled in September 2002 a radical new strategy to deal with the new eventualities on the global stage, starting with international terrorism and the associated risk of unconventional weapons proliferation. US security policy rests on a revised approach of the deployment of US military hardware and consequently Washington has also reappraised any existing reservation over the extent of its objectives and engagements.

The boldness and devastating nature of the East Coast attacks on New York and Washington and the fact that further carnage was only narrowly averted has prompted an overall reappraisal of the US security and defence strategy. The post-9/11 rationale is that a vast, sophisticated and costly military arsenal, that could provide evidence of readiness of action against any aggressive behaviour and that might appear impressive and give a sense of security, was in fact being kept under lock and key. It would provide no deterrence against a determined enemy towards whom the underlying assumptions of rationality and reciprocal damage of this strategy did not apply.

Moreover, the asymmetrical nature of the probable new threats – terrorist groups relying on simple conventional weapons or their possible acquisition of crude weapons of mass destruction – and the danger of nuclear proliferation by states espousing radical brands of politics mandated for Washington a new security paradigm. Conventionally, deterrence would only work if the enemy could be targeted, that is if it could feel the heat of vulnerability, but adopting the same posture against a non-conventional enemy would not achieve a similar objective.

Nevertheless, the new US strategic outlook, while radical compared to its former security and defence posture and also highly controversial, does not represent, in essence, an altogether new departure from past approaches to international relations. Its rationale highlights once again the underlying continuity that prevails on the international political stage. A belief in “Never Again” – that had been the guiding principle of Allied post-war behaviour (for never again would Germany be able to threaten its neighbours’ territorial integrity and the stability of the Continent; never again would the territorial ambitions of aggrandisement of either Germany or Japan be a cause for worldwide upheavals) – has become not only the implicit assumption of US strategic doctrine five

decades after this uncompromising concept had first been expounded, but also the foundation for policymaking and action at a domestic and international level.

Domestic optimism and unfettered internal freedoms have emerged as the main casualty in this approach. Yet, like for France and the humiliation of the Occupation, Israel and the Holocaust or Germany and Japan and their common disastrous experience in allowing military issues a primary political role, the terrorist strikes of September 11, 2001, have impacted in a clear and unequivocal manner on US consciousness, with a belief that Never Again should a similar event be allowed to take place.

At the global level, more than anything, 9/11 represents the political acceptance of a new international environment, with a new security agenda; it was the unequivocal materialisation of one of the often heralded "new threats and challenges" that had gained a growing profile, with a notable literary prominence in the international security discourse, in the aftermath of the fall of the Berlin Wall, and yet that had failed to generate real acceptance or credibility. These concerns had remained on the margin of political decision-making, and were either seen as remote possibilities or even had been dismissed as alarmist and dangerous exaggerations, not deserving much political weight, especially after they had failed to materialize in the ensuing years.

This transformation of the strategic environment has also an impact on NATO's vision of collective security, given the new US assertive impetus, as for Washington both the Alliance mission and strategy should evolve to take account of the new realities. While this outlook did not initially meet with the outright approval of all its European partners, NATO has acknowledged the events of September 11, 2001, and their implication for the future security of the region. The fight against global terrorism and nuclear proliferation have assumed a higher profile in the Alliance's brief, given the non-conventional nature of the threat posed by these new developments to their societies (stressed again at the Alliance Summit in Madrid in June 2003) for the new global threats affect all of NATO.

With the demise of the Cold War, the European Union and the Transatlantic Community - including NATO - currently face their most difficult task, and possibly also their greatest challenge, the challenge of Peace and Stability. This is to how to ensure that the *acquis* of stability and prosperity, secured over forty years of resolute collective policies and actions, is not gradually eroded through a failure in acknowledging any of the new security dimensions.

International terrorism, large-scale peripheral migrations, drug-trafficking and criminal operations that threaten legitimate national activities - notably with large-

-scale counterfeiting of luxury brands or the widespread piracy of goods – regional demographic imbalances, tensions between exogenous religious beliefs and the reductionism of Western secular societies, ethnic tensions or even long-term environmental concerns, have now assumed a dangerous consistency and no longer lie in the realm of speculation. The list of contemporary challenges is quite extensive. The new more peaceful character of international interactions therefore does not warrant a relaxation of security and defence priorities.

Indeed, while the nature of the struggle facing the Alliance may have changed, its character has not, and on one level for liberal democracies, for their value-systems, a striking parallel prevails between the old ideological enemy and some of their contemporary challenging counterparts. In effect, the Marxist ideology that underpinned the former Soviet challenge and that confronted the West has found a new lease of life in some other distinct belief-systems, no less dangerous or threatening and more violent. For these, to paraphrase Marxism, the importance is not to understand the world but to transform it according to new principles or even to replace existing values with nihilistic beliefs.

The increasing linkage of problems has made societies in Europe and the US recognize that although the state-system persists, we are living in a global village – foreign policy in the classic sense has to be replaced by domestic policy for the world as a whole. Lord Robertson, prior to becoming NATO Secretary-General, in his capacity as a Minister in the British Cabinet underscored this reality for the UK and Europe in several distinct areas, declaring that “there is no sovereignty in Westminster over acid rain, or over radioactive fall-out from Chernobyl or the decisions of major companies. When money markets cross national boundaries at will there is precious little sovereignty left over key economic areas”. The contemporary character of international politics highlights the fact that security and the search for long-term stability remain for all societies the paramount objective. Yet, until September 11, 2001, many of the security challenges highlighted in the early 1990s had failed to receive an institutional dimension. 9/11 was a wake-up call for international society, if further and more serious consequences are to be averted. The large number of imponderables of international politics dictates that to ensure security and societal stability it is essential to identify problems before they arise, and to address them before they create serious consequences.

Anniversaries are often times to audit the past and reappraise the future. With the second anniversary of the tragic events of September 11, 2001, the object of

polymaking in international political affairs should be to be progressive and not reactive; to go beyond headlines and accepted beliefs, and to extend analysis to issues that may eventually affect the stability of states or regional areas. The choice for societies and policymakers is to embrace change with all its uncertainties and difficulties, for it is better to transform the future than to be transformed by it. As Primo Levi once said, “we are living in a epoch rife with problems but it is not boring”. The challenge lies in ensuring that the epoch does not also become more unstable, owing to outcomes that for long lie neglected and that eventually assume dangerous proportions, but that adequate responses are finally given to the new multi-level security agenda. If 9/11 will achieve this, then a substantive change will effectively have occurred in international politics.

Que há de Novo na Sociedade Civil?

Mendo Castro Henriques

Instituto da Defesa Nacional. Universidade Católica Portuguesa.

Resumo

A utilização crescente da fórmula *sociedade civil* tem sido escassamente acompanhada de uma reflexão de fundo sobre a origem, natureza e alcance da respectiva realidade e conceito. O presente artigo mostra a emergência do tema como paralela à construção seiscentista dos símbolos do estado moderno por Suarez, Locke, Grócio e Althusius, com importantes matizes resultantes de escolas divergentes de filosofia política. Argumenta-se que, em confronto com o modelo da tábua rasa e do contrato social, a tradição consistente do duplo pacto social e político tem vindo a ser adoptada por tendências e autores tão diversos como Walzer, Novak, Havel, Ferry, Renaut, Manent, e Oakeshott, entre outros. Apesar de diferentes conceptualizações da sociedade civil ocidental na América e nos Estados Europeus, esta tendência corresponde ao robustecimento mundial da sociedade civil como rede de instituições de origem privada e de finalidade pública. Tendo em consideração as pesquisas de Robert Bellah e da sua equipa em *Habits of the Heart*, o artigo conclui com uma exortação de que as questões abstractas sobre a sociedade civil merecem um tratamento prospectivo em Portugal, agrupando as instituições segundo uma classificação referida como dos quatro C's: cuidados, cultura, capital e cidadania.

Abstract

*The increasing use of the 'civil society' formula has scarcely been followed up by a reflection about the origin, nature and reach of its reality and concept. The present article discloses the emergency of the issue as parallel to the XVIIIth century's building of the symbols of modern state, from Suarez, Locke, Grotius and Althusius onwards, with divergent shades according to different schools of political philosophy. It is argued that, nowadays, in confrontation with the tabula rasa and social contract model, the consistent tradition of the double pact – social and politician – is being currently adopted by diverse trends and authors, namely Walzer, Novak, Havel, Ferry, Renaut, Manent, and Oakeshott. In spite of conceptual differences of Western civil society in the European States and in America, this analytical trend corresponds to the world-wide strengthening of civil society as a net of institutions of private origin and public purpose. Taking into due account the research of Robert Bellah's team in *Habits of the Heart*, the article concludes with an exhortation that the abstract questions about civil society deserve to be dealt with in a prospective way in Portugal, classifying institutions around the so-called four C's: care, culture, capital and citizenship.*

A Adriano Moreira¹

1. Uma rede de instituições

O conceito de sociedade civil fez o seu caminho na modernidade a par do de estado como esfera política integradora e da existência privada como realizadora de potencialidades pessoais. Sempre que o estado se declarou absoluto e mesmo totalitário, absorvia o indivíduo e desaparecia a sociedade civil; sempre que se reconheceu que a comunidade de cidadãos carecia, para se manter, de pelo menos dois pactos, um social e outro político, a sociedade civil cresceu. Neste início do séc. XXI, em que as dinâmicas históricas extravasam o quadro dos protagonistas tradicionais; quando a múltipla pertença individual resultante do jogo das liberdades pessoais e colectivas sustenta novas instituições fundadas no direito originário da liberdade de associação e que realizam potencialidades do ser humano; quando, na ordem política interna, o estado se tornou grande demais para as pequenas tarefas e pequeno demais para as grandes, segundo a fórmula já clássica de Daniel Bell; e quando, nas relações internacionais, o fim da velha ordem do equilíbrio das duas superpotências cede o lugar, de modo lento e complexo, à nova ordem poliárquica, é patente que aumenta o espaço da sociedade civil².

A sociedade civil pode definir-se como rede de instituições de origem privada e de finalidade pública. A sua constituição apoia-se na pertença dos membros a instituições. A sua finalidade estende-se a todos os fins compatíveis com um bem comum. A sua dimensão é extraordinariamente variável, desde a esfera local à transnacional. A sociedade civil é, assim, uma rede de instituições culturais, cívicas, religiosas, sociais e económicas, sobrepostas por laços mútuos e entrosadas por múltiplos micro-poderes³. As suas faces são

1 Adriano Moreira foi o primeiro a introduzir entre nós o tema da sociedade civil, nomeadamente em “Gilberto (Freire), teórico da sociedade civil” in *Comentários*, Lisboa, 1988. Por seu convite, regii a primeira cadeira universitária com esse título em Portugal, na Universidade Internacional, em 1994. O presente escrito é uma síntese de apontamentos redigidos no âmbito dessa cadeira e desenvolvidos na cadeira de *Sociedade Civil Mundial* depois leccionada no Mestrado de Relações Internacionais, na Universidade Lusíada desde 2002.

2 Jean Cohen e Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1995, talvez o melhor estudo de conjunto sobre o tema. Os tópicos tratados incluem religião, educação, família, cidade, partidos e políticos. Os autores enfatizam a ética do discurso e as novas teorias de movimentos sociais, mais do que a construção de comunidades e outras formas de actuação.

3 Trata-se de teses caras a Ernst Friedrich Schumacher in *Small is beautiful. Economics as if people mattered*, Nova Iorque, Harper Collins, 1989. (1ª ed. 1973). Trad. port, Lisboa, Europa-América, 1975.

as mais diversas, em virtude da múltipla pertença individual e da potencial presença transnacional e global. Dos poderes às redes de informação; de universidades, igrejas, clubes desportivos, meios de comunicação, até às associações empresariais, sindicais e profissionais; das famílias às organizações não-governamentais, a sociedade civil renova os equilíbrios político-sociais, criando um “caos criativo”⁴.

Enquanto rede de instituições que enquadram as potencialidades da existência individual, a sociedade civil tem vindo a ser perspectivada segundo duas tendências divergentes. Em termos minimalistas, constitui o domínio das associações privadas voluntárias: grupos de interesses locais, regionais, associações sindicais, filantrópicas, recreativas, culturais, paróquias, organizações de defesa do ambiente, do património, dos direitos do consumidor, entre outras. Num sentido maximalista, inclui todos os tipos de associações de origem privada e finalidade pública e que formam o mosaico complexo das sociedades contemporâneas: famílias, igrejas, órgãos de comunicação social, empresas, poder local, grupos geracionais, organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos sociais, grupos de interesses, e grupos informais de pessoas empenhadas em actividades de alcance público.

Entre ambas as tendências, afirma-se uma outra tipologia que classifica as instituições da sociedade civil segundo o respectivo impacto na vida pública. Em primeiro lugar vêm as instituições que enquadram a existência privada, tal como famílias e grupos de parentesco, realizam funções primárias de integração social. Um segundo tipo, com funções mais elaboradas de socialização, inclui as associações de lazer, desporto e espectáculo e os organismos de cultura, incluindo universidades, museus, fundações, movimentos intelectuais e meios de comunicação social. Um terceiro tipo é o das organizações profissionais, sindicais, patronais e empresariais que fazem pesar os direitos dos associados no mercado que, na perspectiva da sociedade civil, é também estrutura de relações sociais. Um quarto é o de organizações cívicas, de defesa dos direitos humanos, ambiente, património, consumidor, até ao limiar dos grupos de pressão e de interesse que coexistem com os partidos políticos. Em toda esta escala opera o que Spruyt designou por processo de selecção institucional.

Qualquer das classificações apontadas de sociedade civil revela a coexistência de instituições entrosadas e sobrepostas em rede. A origem privada distingue-a da actividade pública de governação que caracteriza o estado, dentro do novo entendimento da soberania partilhada. A finalidade pública distingue-a da actividade do sector privado e da

4 Sobre o “caos criativo” de Ralf Dahrendorf, cf. *Ensaios sobre o Liberalismo*, Lisboa, Fragmentos, 1993.

iniciativa individual. Mas, precisamente, ao envolver a vertente institucional da acção humana e ao mediar entre estado, mercado e existência privada, a sociedade civil oferece um espaço simultaneamente voluntário e público a exigir virtudes próprias do sector privado – a liberdade – bem como do sector público – sentido de justiça.

Este carácter de rede constitui a primeira novidade da sociedade civil, que nem sempre é bem compreendida. A cultura cívica actual no Ocidente enaltece, simultaneamente, os direitos individuais e o aspecto comunitário da existência em detrimento do individualismo, sem compreender a sua comum origem na sociedade civil. É nesta que se gera a vida associativa, a evolução das mentalidades, a participação na vida pública e a feitura dos padrões de civismo: é a sociedade civil que introduz a devolução de poderes, a organização autónoma de interesses, e outras formas de cidadania participativa conforme o princípio “tanta sociedade quanto possível, tanto estado quanto necessário”. O conceito revela que estamos perante uma tendência histórica que obriga a repensar velhos modelos convencionais de análise política e social.

2. O fim da tábua rasa

A identificação do carácter reticular da sociedade civil revela uma segunda novidade que permite contrariar os modelos politológicos ainda dominantes da *tábua rasa* e do *contrato social*, criados nos longínquos meados do séc. XVII e considerados até finais do século XX, como explicativos da relação entre o social e o político. Efectivamente, as sociedades políticas são comunidades de cidadãos; não se constróem a partir da tábua rasa, nem de um contrato social que substitui o designado “estado de natureza”; constituem-se, sim, pela sobreposição de uma ordem de poderes políticos à rede muito variada de entidades que formam o tecido social, formado pelas instituições de coesão e uniformização dos comportamentos individuais.

Esta abordagem teórica vem corrigir as velhas politologias do contrato social único centradas unilateralmente na política, na economia, ou na ideologia, construídas a partir da metáfora fundamental mas errónea, como mostrou Hans Blumenberg, da passagem do “estado de natureza” ao “estado de sociedade”. O modelo da “tábua rasa” declara que o estado de natureza pretensamente belicoso ou pacífico tem que ser substituído pelo contrato social. A moralidade deixa de se vincular à natureza; é uma decisão da razão (Hobbes); do direito (Grócio); do bom-senso (Locke); ou da vontade maioritária (Rousseau); e mesmo da ideologia (Marx), ou do carisma (Weber).

Em termos mais pragmáticos, a insistência na sociedade civil é um correctivo para doutrinários neo-conservadores e socialistas que restringem o foco primário da cidadania e a origem de bens públicos às tarefas da governação; é um correctivo para os ultra-liberais que vêem a actuação de consumidores individuais e empresas produtoras como a sede única de liberdade e de equilíbrio social; e é sobretudo um correctivo à política partidária que encara a sociedade na perspectiva do “*business as usual*” e o estado como “*power politics*”.

Efectivamente, o debate em curso sobre a sociedade civil faz convergir contribuições mais científicas ou mais exortativas de muitos matizes – liberais, conservadores, progressistas, tradicionalistas, agnósticos e crentes, ocidentais e do “resto do mundo”. Os conservadores realçam a importância dos “corpos intermédios”. Os doutrinários de esquerda consideram a esfera pública renovada pela intervenção de novos movimentos feministas, ecológicos, e consumeristas. As correntes anglo-protestante e latino-católica convergem no tema da sociedade civil, possivelmente pela primeira vez desde o séc. XVII⁵. Os reformadores da Europa do Leste, no período pós-soviético e mais ainda agora no período de alargamento da União Europeia, adoptam o conceito para responder aos desafios da transição e da integração. Com a *Centesimus Annus*, a Igreja reitera o papel do mercado e da cultura no ideal de “libertação integral”⁶. Nos países em vias de desenvolvimento, a sociedade civil pode ser um correctivo para o estado onnipotente⁷.

Podemos identificar estas propostas em conservadores anglo-saxónicos como Oakeshott, Novak e Berger, ou em liberais europeus como Hayek e Popper; no novo pensamento político francês de Jean-Marc Ferry, Alain Renaut, Blandine Kriegel, Pierre Manent, entre outros⁸; na “libertação integral” referida na *Centesimus Annus*; nas “estruturas intermédias” das doutrinas conservadoras de europeus como Vittorio Possenti, Rocco Butiglione, ou americanos como Mary Ann Glendon e Robert Putnam; na revalorização da comunidade num “liberal” como John Rawls; na valorização do indivíduo num “comunitarista” como Alasdair McIntyre⁹.

5 Concepcion Naval, *Participar en la sociedad civil*, Pamplona, EUNSA, 2002.

6 Cf. o estudo de Kenneth Arrow *Social and Ethical Aspects of Economics*, Vatican City, 1992, preparatório da Encíclica *Centesimus Annus*.

7 Sobre país lusófono, ver Fernando Pacheco, Director da ADRA, “Democracia e sociedade civil em Angola” polic, Luanda, 1995, 8 pp.

8 Mendo Henriques. “O novo pensamento político francês” em *Boletim Gepolis*, 3 (1996).

9 Cf. cap. 1º, “The Contemporary Revival of Civil Society” de Jean Cohen e Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1995. Ver ainda o *To empower people*, de Peter L. Berger e Richard J. Neuhaus, AEI, Washington, 1996 (reimpressão da 1ª edição de 1977).

Recuando duas gerações, notamos que o declínio do espírito comunitário foi um tema decisivo para os intelectuais que contribuíram para a refundação da sociologia no séc. XX em bases não-positivistas. Ferdinand Toennies, em *Gesellschaft und Gemeinschaft*, de 1887, distinguiu entre vontade natural e vontade reflexiva. Max Weber e Émile Durkheim com o problema da coesão/anomia fizeram distinções semelhantes. Para encontrar os “pais fundadores” do conceito de sociedade civil, devemos retroceder ainda mais, até ao pensamento ibérico krausista, presente num Oliveira Martins; ao liberalismo orgânico de Stuart Mill; à “Democracia na América” de Tocqueville; à *Bürgergesellschaft* como momento do estado, em Hegel; ao “common sense” de Thomas Reid e Adam Smith; à *civil society* de John Locke; encontramos, ainda o tema associado a Giambattista Vico e ao *pactum associationis* em Suárez; finalmente, nas remotíssimas origens medievais, encontramos a afirmação inicial da sociedade civil com a distinção entre *animale sociale et politicum* de São Tomás de Aquino, cujo humanismo medieval cristão veio corrigir as teorias compactas da *polis* helénica e da *civitas* romana que faziam assentar a cidadania na faculdade de governar e de julgar, sem cuidar do duro relacionamento do senhor com o servo e do *paterfamilias* com a sua gente¹⁰.

Nesta retrospectiva histórica, damo-nos conta de que os pais fundadores do conceito de sociedade civil são os mesmos pais fundadores do conceito de estado, mas com matizes notórios. Autores seiscentistas como Suárez, Locke, Hobbes e Altúcio tiveram que conceber um modelo de comunidade alternativo ao esgotado modelo dos dois poderes – espiritual e temporal. Cansados das guerras de religião e do “governo dos santos na terra”, os pais fundadores da teoria da sociedade civil elaboraram os conceitos de direito natural, liberdade e propriedade a fim de preencher o vazio criado pela desordem política. Tais propostas partiram do consentimento como base de uma sociedade institucionalmente cristã. Começaram, todos eles, por revisitar a definição tomista do homem como *animale sociale et politicum*, corrigindo Aristóteles com a teoria medieval de governo misto e com a doutrina dos dois poderes. Suarez distingue *pactum associationis* e *pactum subjectionis* como momentos distintos de pertença do indivíduo à comunidade de cidadãos. Hobbes está consciente de que Beemoth, o povo desordenado, é a outra face de Leviatã, o poder imanente ordenador. Althusius constrói uma pirâmide de associações que coordenam hierarquia e liberdade.

10. “Naturale autem est homini ut sit animal sociale et politicum, magis etiam quam omnia alia animalis; quod quidem naturalis necessitas declarata in Summa Theologica”, I, 1.

A descrição mais durável, pela sua recepção nos países anglo-Saxónicos e não por outras virtudes intrínsecas, será a de Locke no *Tratado sobre o Governo Civil* ¹¹. Para o “individualismo possessivo”, os interesses civis são vida, liberdade, saúde, livre disposição do corpo, e a posse de bens externos tais como dinheiro, terra, casa, mobiliário, numa definição decisiva para o Iluminismo Escocês e nesse sentido, para a génese da economia clássica com Smith, Malthus e Ricardo. A passagem do estado de natureza para a sociedade civil surge com a invenção do dinheiro, (sec. 36) e o acordo tácito dos que valorizam a propriedade. O reconhecimento do valor dos bens duráveis que podem ser entesourados, liquida a economia do valor de uso. A propriedade não é um direito natural mas um direito por defeito, por consentimento e falta de revolta dos que não possuem bens. A desigualdade de ricos e pobres deve-se ao desejo de se possuir mais do que o necessário (sec. 37). Como esta concepção do “civil state” (condição civil) não resolve a questão económica, a teoria da economia do valor de trabalho tornou-se uma ideia explosiva com Marx.

Coube a Hegel explicar a relação entre estado e sociedade civil (*Bürgergesellschaft*) segundo um modelo que mantém actualidade se substituirmos a sua dialéctica fechada por uma dialéctica em rede. A sociedade civil enquanto esfera do contrato social e político, é uma parcela da ordem política que fornece um campo limitado de auto-reconhecimento e de liberdade subjectiva. O estado acrescenta a liberdade objectiva resultante do integral cumprimento das responsabilidades de cidadania. Tal definição esclarece que as associações voluntárias têm origem social espontânea mas a sua sustentação depende de usos e costumes com enquadramento jurídico; tenham ou não carácter político, são as instituições públicas que protegem e implementam as forças sociais. As consequências políticas deste modelo são duplas: tanto originaram um liberalismo mitigado na tradição europeia e anglo-americana do séc. XIX, como reforçaram o autoritarismo e o papel intervencionista do estado, no conservadorismo alemão, inglês do séc. XIX e americano do séc. XX até se atingir o estado-providência¹².

Tocqueville – e os seus continuadores actuais – são pedra de toque para avaliar a relação entre sociedade civil e democracia e para que os EUA se visionem como o modelo

11 John Locke, *First Letter on Toleration* 1689. “The commonwealth seems to me to be a society of men constituted only for the procuring, preserving, and advancing their own civil interests”. Ver Mendo Castro Henriques e Manuel Araújo Costa, *Apresentação do Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, Lisboa, Ed. 70, 1999. Sobre o seu individualismo possessivo cf. de C.B. McPherson, a introdução a “John Locke Second Treatise of Government”, Hackett Publishing Company, Indianapolis and Cambridge, 1980.

12 Cf. cap. 5 “The dialectic of Civil Society” na obra de Harry Brod, *Hegel’s Philosophy of Politics: idealism, identity and modernity*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 187-119.

social e político de um mundo globalizado¹³. A força original da democracia americana resultou de encorajar os cidadãos a formar associações de todos os tipos e finalidades. As associações cívicas reforçam o espírito de colaboração, de modo vital para a vida pública; as associações políticas inculcam hábitos transferíveis para formas não-políticas de cooperação. Através da vida associativa de Igrejas independentes e de associações voluntárias, os cidadãos americanos, que viviam em condições de igualdade relativa superior à dos europeus, adquiriram uma ética de “interesse próprio bem compreendido” e que contrabalançava a força do individualismo. Mais do que a legislação para a igualdade democrática, os “hábitos do coração” – ou seja, os costumes nos domínios da religião, política e economia – contribuíram para o voluntarismo e a virtude cívica.

3. América e Estados Europeus

Apresentada a sociedade civil como realidade reticular, muitas perguntas ficam por responder, tantas, aliás, quantos os modelos de relacionamento entre as esferas do privado e do público, do social e do político, do estatal e do não-governamental, do nacional e do internacional. A lista destes relacionamentos não é exaustiva mas indica a complexidade do problema.

Concentremo-nos, em primeiro lugar, na relação da sociedade civil com o mercado que é esfera de actividade privada. A sociedade civil não pode incluir todo o mercado porque uma empresa é uma criação em que o risco é superior à estabilidade pelo que não tem carácter propriamente institucional. A existência de empresas parece ser uma exigência natural mas a existência de determinada empresa decerto não é exigida pelo interesse público. Só a integração com êxito no mercado poderá adequar a empresa aos fins humanos e sociais. Mas se a sociedade civil exclui o mercado, onde incluir a função social das empresas? E mesmo excluindo o mercado, permanece a relevância de organizações de carácter sindical, patronal e profissional, cujo desempenho depende da relação decisiva entre a propriedade e a existência em sociedade. Na medida em que se valoriza a

13 Ver a reapreciação por Marcel Gauchet em “Tocqueville, l’Amérique et nous”, in *Libre*, 7 (1989), pp. 172-78. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York: Harper and Row, 1969. Capítulos mais importantes para o tema da sociedade civil: Vol. I, Cap. 9, *The Main Causes Tending to Maintain a Democratic Republic in the United States*; Vol. II, Part I, Caps. 5-7 sobre a religião; Vol. II, toda a Parte II, em especial Caps.1-9, sobre o individualismo, associações, e interesse próprio; Vol. II, Parte III, Caps. 1-2 sobre costumes e Cap. 13 sobre igualdade.

propriedade privada, a sociedade civil incluirá uma fatia máxima de agentes económicos. Na medida em que se insiste nos mecanismos redistributivos, a contracção do mercado diminui a esfera de autonomia da sociedade civil face à intervenção estatal.

Por outro lado, por onde passa a fronteira entre sociedade civil e agentes políticos, nomeadamente forças, partidos e grupos de pressão? Como distinguir entre associações políticas e grupos políticos da sociedade civil? Como enquadrar a actividade de grupos de pressão e de interesse que se mobilizam de forma secreta, discreta, indiscreta e mesmo anónima para atingir fins políticos? Como se relacionam sociedade civil e democracia? Estará provado que os hábitos de associação civil promovem a cidadania? Ou que a associação individual produz benefícios políticos? Ou que promove a cooperação e o civismo? Não poderão tornar-se, mais do que um contrapeso, um obstáculo ao poder do estado? E que impede a sociedade civil de se dividir em grupos e facções ou degenerar em conglomerado de interesses sectoriais? Será de defender uma teoria do género tudo o que não é aparelho de estado é contrapeso do estado? Numa palavra, como coexistir com o poder?

Formuladas em abstracto estas interrogações, é necessário responder-lhes de modo concreto conforme a sociedade a que se referem. As instituições criam um quadro de actividades e hábitos – susceptível de variações civilizacionais – dentro do qual devem ser conduzidos os negócios políticos. Naturalmente que esta preeminência da sociedade civil sobre os fins e os meios da política, deixa por resolver a repartição entre as tarefas sociais e as que requerem intervenção estatal. E se na actualidade o Ocidente se destaca do resto do mundo – “the West and the rest” – mesmo no Ocidente existem diferenças apreciáveis entre a América¹⁴, país federal centralizador e os Estados Europeus, agrupados numa poliarquia com subsidiariedade. A ficção política que utiliza as designações “Estados Unidos” e “União Europeia” mascara uma diferença entre sociedades civis divergentes que vale a pena analisar melhor.

A América, como estado federal centralizado, modela a sua própria sociedade civil como rede de associações, geradoras de normas de confiança, quer na perspectiva dos conservadores quer dos libertários. Os cidadãos aprendem a cooperar com benefícios mútuos, conforme o conceito de “capital social” introduzido por Mancur Olson¹⁵; e

14 Típico é William Schambra, “By The People: The Old Values of the New Citizenship,” *Policy Review*, (Summer 1994), 32-38, a discordar de que “cabe à sociedade civil” enfrentar os problemas sociais. Para ele o Estado moderno progressivo e liberal deve transferir as funções da sociedade civil para o governo em nome da comunidade nacional.

15 Em “The Rise and Decline of Nations”, New Haven, Yale University Press, 1982. Olson, da escola de economia política de *public-choice* ataca o que designa por “sociedade de grupos de interesse”.

Michael Walzer apresenta a sociedade civil como um correctivo indispensável nas sociedades democráticas; a partir de uma concepção não-igualitarista da igualdade, defende novas formas de acção estatal que apoiem a construção democrática de associação¹⁶.

Segundo esta definição circunscritiva, exposta brilhantemente por Robert Bellah e seu grupo no célebre “Habits of the Heart” (expressão de Tocqueville) as redes de associações socializam os participantes em normas de reciprocidade e de confiança generalizadas e facilitam padrões de acção em comum. Clubes desportivos, associações culturais, sociedades de ajuda mútua, organizações de defesa do património, do ambiente, do consumidor, empresas de cariz mutualista, organizações de vizinhança, paróquias religiosas, grupos geracionais de juniores e seniores, organizações de solidariedade, constituem redes horizontais com relações *sui generis*. E a sociedade torna-se mais governável através desta múltipla pertença dos cidadãos a organizações que ultrapassam barreiras sociais bem como clivagens políticas e empresariais.

Contudo, os indicadores sociológicos colhidos nos Estados Unidos por Robert Putnam indicam que a “long civic generation” está a ser substituída por uma geração de desgaste cívico¹⁷. O processo de socialização exige laços efectivos de relacionamento e não apenas ideologias e pertenças fracas. Poderão estar a crescer “associações de directórios” (*mailing-list organizations*) como os movimentos ecologistas ou pacifistas que, no limite, enviam revistas a troco de cheques e nomes para directórios. Mas a listagem das pertenças a grupos e o estudo da *time/busy occupation* revela um enfraquecimento gradual da sociedade civil americana desde os anos 60: é patente o declínio de associações tradicionais como escuteiros, grupos de pais e mulheres; por outras razões, também são desvalorizados os partidos políticos. A mobilidade suburbana, as pressões de tempo e de dinheiro, a emancipação feminina, o acréscimo de separações e divórcios, o desenvolvimento do *Welfare State*, a discriminação racial e de direitos humanos poderão contribuir para o individualismo crescente. Mas a instrução acrescida do americano médio apenas adensa o mistério do desaparecimento do espírito cívico. Um “suspeito do costume”, segundo Putnam, será a televisão¹⁸.

16 Michael Walzer, “The Civil society Argument,” in *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, ed. Chantal Mouffe. London, Verso, 1992, pp. 89-107. Sobre o tema ver de Paula Garcês, “O Justo sentido comum” in *Gepolis*, 4 (1) 1997, que faz a recepção do autor em Portugal.

17 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* by Robert D. Putnam (New York: Simon & Schuster, 2000). O êxito do estudo foi tão grande que originou o site <http://www.bowlingalone.com/>.

18 Ver “Rebuilding Civil Society”, A Symposium from *The New Democrat*, vol.7, no. 2 (March-April 1995). Simpósio do Democratic Leadership Council com ensaios e estudos de caso por Will Marshall, Benjamin Barber, Harry Boyte and Nancy Kari, sobre a sociedade civil americana.

O argumento minimalista da sociedade civil resulta de cada comunidade de cidadãos ter de organizar as múltiplas pertenças pessoais mediante fórmulas diversas: novas formas de actividade voluntária que preencham o esvaziamento da assistência entregue ao mercado dos serviços; organizações arbitrais não controladas pela classe política e isentas perante as pressões da comunicação de massa; a afirmação da liberdade de consciência por organizações não-governamentais, uma vez que o laicismo cada vez é menos neutro e se tornou uma profissão de fé entre outras¹⁹; o reforço da dimensão participativa da cidadania em sociedades onde o eclipse de valores e ideais enfraquece a dimensão representativa²⁰.

O argumento de Putnam sobre os efeitos microsociais de associações não-partidárias traduzidos em resultados macropolíticos tem que ser comparado com os argumentos dos que defendem que os efeitos macro-sociais resultam da acção das associações políticas²¹.

Na Europa ocidental, a concepção maximalista de sociedade civil constitui um laço essencial entre cidadãos e estado, ao procurar harmonizar finalidades públicas e privadas; castiga políticas demasiado presas à acção governamental como única forma de prossecução da justiça distributiva, e castiga políticas despreocupadas com o impacto destrutivo do mercado globalizador sem respostas locais. As doutrinas e os programas de forças partidárias são, cada vez mais, de Centro-Esquerda ou de Centro-Direita, modo de dizer que o posicionamento partidário cada vez se desloca mais das consignas ideológicas para as aspirações da sociedade civil que visa compensar com modalidades de cidadania participativa as deficiências das modalidades representativas da democracia tradicional e de reforçar a eficácia e a proximidade ao cidadão.

Efectivamente, o reforço da sociedade civil segue vias distintas e complementares conforme as sociedades concretas em que ocorre. No centro-direita, considera Michael Oakeshott que a sociedade civil equilibra valores liberais com o respeito pelas tradições, vincando que ela não resulta de um contrato; deve ser construída segundo um modelo de comunicação, em que a obrigação difusa de lealdade é mais importante, mais eficaz e mais duradoura que a obrigação irrevogável, mas denunciável, de contrato. No centro-

19 Cf. "O regresso do divino" por Adriano Moreira, Síntese do Congresso Internacional de Ciência Política, Sintra, 1995.

20 Como introdução ao tema veja-se Don E. Eberly, ed., *Building a Community of Citizens: Civil society in the 21st Century*, Lanham, MD: University Press of America and the Commonwealth Foundation for Public Policy Alternatives, 1994.

21 Cf. de Michael Foley e Bob Edwards "The Paradox of Civil Society" in *Journal of Democracy* 7, 3 (1996) pp. 38-52. que contradiz as conclusões de Putnam, insistindo em que a politização da sociedade é determinante do sucesso da sociedade civil tal como praticado em Itália, nos anos 90, pela *Lega Lombarda*.

-esquerda, como refere Ralph Dahrendorf, a sociedade civil é uma escola de múltiplas pertenças, em que o cidadão aprende direitos e iniciativas, e reconstitui lideranças e solidariedades.

Na Europa do Leste, na sequência das estratégias de resistência ao comunismo, procura-se agora valorizar a sociedade civil como esfera de acção independente do estado, e capaz de dinamizar a actividade personalizadora e socializadora. Após terem desafiado o estado em nome dos direitos civis, os *inakomyslyashitie* lutaram pela autonomia pessoal na sociedade civil. A “política anti-política” de Vaclav Havel e da Carta 77, o “Solidarnosc” dos polacos; os testemunhos grandiosos de Soljhenitsyne sobre a reconstrução da “casa russa”; “o poder dos sem poder” segundo Thadeus Masowiecki, obedecem a um mesmo modelo, salientado por Aleksander Smolar²²: a abordagem anti-política dos dissidentes da Europa do Leste insiste na mobilização dos cidadãos contra o poder despótico.

A *Centesimus Annus*, que comemora e integra cem anos de Doutrina Social da Igreja, propõe um novo ideal de “libertação integral” para as nações ex-comunistas e do terceiro mundo; democracia e, num sentido restrito, capitalismo (§42). O mercado, através do qual emerge a criatividade de cada mulher e homem é um instrumento importante mas limitado de libertação humana. O cap.5 da Encíclica – “Estado e Cultura” – critica a perda de humanismo criada pelo estado-providência, e pelo lado anti-humano da “assistência social burocrática”. Se o debate político do séc. XX foi resolvido em favor da democracia e o debate económico em favor do capitalismo, a questão social pensar emergente no século XXI, nasce do desapontamento criado pelo mau uso da liberdade e da segurança nas sociedades livres, salientando a inadequação da cultura tecnicista para responder aos desafios da nova luta de classes entre empregados e excluídos nos países ocidentais²³.

4. A devolução de poderes em concreto

A comparação entre várias leituras da sociedade civil evidencia a importância da interpenetração de uma sociedade fortemente politizada com uma comunidade civil robusta e com a promoção da pessoa humana.

²² “From opposition to Atomization” *Journal of Democracy*, 7,1, (1996).

²³ Michael Novak, em “*The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*”, Washington, 1993, (trad. port. 2001), confronta a ética católica que reconhece o papel legítimo do sistema político e do sistema moral-cultural em suprir e corrigir a economia de mercado com o Protestantismo que, segundo a dimensão cultural do capitalismo exposta por Max Weber, justificou a procura unilateral de riqueza e o estilo de vida ascético.

Entre estas três variáveis – potencialidades da natureza humana, formas da sociedade civil e agentes políticos – existem relações que não são lineares mas sim reticulares, ou seja resultantes de uma dialéctica aberta. O reforço da sociedade civil aumenta a governabilidade na medida em que não for divisiva. O empenhamento das associações depende de condições políticas de segurança e liberdade. E a insistência generalizada nos benefícios e virtudes das redes institucionais e dos grupos comunitários capazes de empenhamento cívico, tanto pode resultar em excessivo optimismo face à capacidade de iniciativa dos cidadãos, como em descrença generalizada sobre o papel dos poderes políticos, em particular o estado. Nenhum destes processos é linear, e todos eles revelam, uma vez mais, de que modo a dinâmica da sociedade civil interage com a dinâmica do estado, por forma a diminuir a conflitualidade social.

Seria muito ingénua a visão que proclamasse que a desfuncionalização dos cidadãos resulta apenas da intrusão do “estado-providência”; é também o resultado da erosão das instituições da sociedade civil. Os grupos de interesses dificilmente mobilizam os seus membros para além de reivindicações localizadas; as organizações de juventude limitam-se muitas vezes a fornecer serviços de recreação, tipo “cartão jovem”; a prestação mal cuidada de assistência e filantropia pode reforçar modelos de insucesso social; os meios de massa na comunicação social tanto ajudam como dificultam a capacidade de deliberar do público; as novas tecnologias de informação podem ser limitativas de outras formas de comunicação; as universidades podem apenas veicular informação técnica sem capacidade de inovação e criação; muitos dos novos movimentos sociais balcanizam identidades em nome da etnia, do género, da idade, etc. Para ser forte, a sociedade civil tem que começar por criar cidadãos confiantes.

É neste contexto que tem sido dado relevo ao conceito de “devolução de poder” e aos programas de acção que dele decorrem²⁴. O pressuposto do “devolução de poder” é que as políticas de descentralização não estabelecem, por si só, uma sociedade de rosto humano. A eliminação de programas estatais de previdência, saúde, educação e ciência tem que ser acompanhada pela devolução à sociedade civil das tarefas usurpadas pelo estado-providência.

24 O conceito surge de quadrantes ideológicos opostos. Entre os conservadores, cf. o já citado Peter L. Berger e Richard Neuhaus, *To Empower People*, Boston, 1999 e 1976. A segunda edição é acompanhada por um conjunto de comentários que fazem o balanço positivo de ideias lançadas vinte anos antes. Na esquerda, cf. Sara Evans and Harry Boyte, *Free Spaces: The Sources of Democratic Change in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. É uma panorâmica, de raiz feminista e populista, dos “espaços livres” da sociedade civil americana, que serviram como escolas para expandir as fronteiras da democracia e “empoderar” as comunidades em diversas fases históricas.

As organizações da sociedade civil parecem apropriadas para defender interesses especiais. Mas como distinguir o alcance público desses interesses especiais? Até que ponto é possível os interesses dos cidadãos na ausência de representação política? Qual o sentido de serem apartidárias as organizações não-governamentais? Que correlação existe entre a nova sociedade civil e o aprofundamento da democracia? Como pode a representação de interesses reconciliar-se com formas de compromisso que regulamentam a acção dos governos? Como pode existir devolução de poderes à sociedade civil, sem afectar o poder soberano do estado e o poder subsidiário das organizações internacionais de que o estado participa?

As diferentes respostas às questões enunciadas anteriormente são reveladoras da força da sociedade civil. O desafio, em cada país, será o de aproximar do terreno os debates teóricos, passando das análises abstractas ou exortativas à investigação operacional. E se é verdade que os povos tomam por adquiridas as suas forças e doutrinam sobre as fraquezas que gostariam corrigir, seria interessante no caso português perante a acumulação de inventários e de investigações sobre o peso real da sociedade civil no nosso país, atingir um quadro ao mesmo tempo global e prospectivo de tais entidades²⁵.

Um primeiro passo para essa prospectiva consistiria em apurar critérios de ordenamento das instituições da sociedade civil; faço-o aqui de modo sumário e apenas para chamar a atenção para uma problemática. Para frisar mais este carácter exortativo e não metodológico, falaria dos quatro CCCC's da sociedade civil: as instituições de cuidados, cultura, capital e cidadania.

Um primeiro grupo de instituições da sociedade civil desempenha funções sociais de assistência, bem traduzida pela nossa expressão de "cuidados". A panóplia de instituições deste género vai desde a protecção à família, à infância, à terceira idade, aos sem-abrigo, aos economicamente destituídos, aos deficientes, aos narcodependentes, aos marginais, aos presos, até à assistência hospitalar, e à prestação de cuidados elementares e avançados de saúde.

A segunda área é a das instituições de educação, religião, assistência, comunicação social, desporto, arte, ciência, filantropia, cultura, e lazer. Um povo livre não enjeita responsabilidades para com a atmosfera moral em que educa os seus filhos e cumpre o seu destino histórico. Particular relevo tem a reivindicação pelos criadores de cultura de um espaço próprio – alheios das pressões do poder a que se sujeitam os *opinion-makers* – um

25 Algumas sugestões iniciais sobre o tema são dadas em *Bem Comum dos Portugueses*, Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltez, Mendo Castro Henriques, Lisboa, Veja, 2ª. Ed. 1999.

espaço de oferta de bens culturais pelos que possuem a autoridade resultante do saber e da inovação. Os bens culturais mais importantes são os que não têm preço, ou que são tendencialmente gratuitos, e só a partir deles é possível estruturar organismos e entidades de formação tais como escolas e universidades, institutos de investigação, fundações e grupos culturais. No nosso país continua por fazer um estudo prospectivo das tendências fortes e emergentes na criação deste tipo de entidades e de como delas carecemos para uma sociedade civil robusta.

Em terceiro lugar, são entidades da sociedade civil as que desempenham funções sociais no mercado tais como agrupamentos profissionais, empresariais, sindicais, patronais, e todos os tipos de organização que atendem à projecção dos interesses de capital, seja este laboral, financeiro, empresarial ou humano. A sua função é garantir os interesses económicos e sociais dos associados por meio da intervenção perante os parceiros sociais. A morte lenta do actual sindicalismo parece devida a um errado posicionamento do capital humano dentro do modelo de luta de classes e não da rede da sociedade civil. As novas preocupações com desenvolvimento sustentável, empregabilidade, qualidade de vida e consumerismo parecem traduzir novas responsabilidades cidadãs por parte desta área da sociedade civil. Como afirma a *Centesimus Annus*, “a qualidade e a profundidade da cultura de uma nação pode ser deduzida da observação do que essa nação produz e consome”.

Em quarto lugar, a sociedade civil abrange entidades que projectam funções cívicas e mesmo políticas: as organizações não-governamentais, nomeadamente de defesa de causas comuns – direitos humanos, ambiente, património, comunidades locais – a galáxia da comunicação social, e ainda os grupos de pressão e os partidos políticos. A proximidade ao cidadão resulta da actuação destas associações cívicas que permite a desmassificação das soluções. A transparência e a prestação de contas pelos partidos, conforme dispositivos jurídicos e constitucionais consagrados só pode efectuar-se pela renovação dos quadros ou dos próprios partidos através de novas personalidades, oriundas da sociedade civil.

A devolução de poderes à sociedade civil tem que decorrer no quadro do estado democrático, de modo a assegurar os benefícios da cidadania. Uma vez mais se confirmam os laços entre sociedade civil e estado. Uma valorização da sociedade civil em detrimento da sustentação política da comunidade de cidadãos subestima o enraizamento de todas as liberdades numa identidade que tem contornos próprios para além dos traços de natureza cultural, religiosa, moral e jurídica. A dimensão política da sociedade civil acarreta obrigações e compromissos. Os poderes e instrumentos económicos, jurídicos e militares do estado não nasceram da tábua rasa, por meio de um contrato ou pacto entre cidadãos,

mas sim da diferenciação da esfera governamental e das suas técnicas de administração e governo a partir da esfera de associação. A cura para os cancro sociais consiste em reforçar a cidadania, no sentido de esfera originária em que participam as virtudes de respeito pela lei natural. Por isso, mais que nos benefícios políticos do apolitismo, a sociedade civil faz pensar nas vantagens políticas de uma cidadania participativa.

A sociedade civil carece de enquadramento jurídico que proteja as liberdades fundamentais e precisa enraizar as liberdades num cerne moral. O mercado deve ser limitado por uma cidadania e por um sólido conjunto de instituições dos 4 CC'S - famílias, associações, universidades, meios de comunicação, novas tecnologias de informação, igreja, grupos de interesses socio-económicos. Caso a sociedade civil não se afirme, a vida pública será dominada pelas oligarquias que actualmente disputam o estado democrático. Caso as instituições portuguesas da sociedade civil não executem a reforma institucional, a formação do carácter e a cidadania activa, serão eliminadas pelo processo de selecção institucional. Perderemos um pouco mais do tecido social onde, a longo prazo, se regeneram as soluções políticas que precisamos a muito curto prazo.

Por detrás destes dilemas da sociedade civil, encontram-se dilemas de políticas públicas, em Portugal como noutros países. E tais problemas de governabilidade são as questões de uma política que não esteja unilateralmente obcecada com o fenómeno do poder e que procura responder às duas interrogações políticas essenciais: por que razões culturais a existência humana toma a forma de uma sociedade política e por que razões políticas essa sociedade adopta um regime em alternativa a outro? Para essas questões clássicas da filosofia política, careceríamos de uma resposta mais longa e de um encargo mais amplo do que o presente artigo permite.

Giulio Douhet e John Warden.

Aspectos Evolutivos da Teoria do Poder Aéreo

Pedro Miguel Xavier Estrada Fontes Pinto

Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa – FCSH. Mestrando em Estratégia, na Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP.

Resumo

Neste trabalho, procuram-se verificar as interações estratégicas que se desenvolveram com o aparecimento e evolução do avião enquanto instrumento bélico. Para tal, faz-se uma revisão crítica do pensamento doutrinal desenvolvido por Giulio Douhet, enquanto primeiro teorizador profundo do emprego do Poder Aéreo, e de John Warden, último teórico a elaborar uma interpretação teórico-prática da e para a Estratégia Aérea, que se materializou durante o primeiro conflito do Golfo Pérsico. Desta forma, interpreta-se a evolução da doutrinação estratégica militar e em particular, da estratégia militar aérea, sobretudo no tocante ao conceito de bombardeamento estratégico e sua articulação com o de paralisia estratégica, essenciais na consubstanciação do Poder Aéreo e seu emprego.

Abstract

In this paper is tried to establish the strategic interactions developed with the airplane appearance as a war mean. Therefore, it is done a critical review of Giulio Douhet doctrinal thought, as first serious theoretician for Air Power employment, and of John Warden, the last military thinker developing a theoretical and practical interpretation of and for Air Strategy that was tested during the first Gulf Conflict. This way, it is evaluated the military strategy doctrinal evolution and mainly that of military air strategy. At this point it will be essential to understand the strategic bombardment concept and its articulation with strategic paralysis, central concepts for the Air Power materialization and employment.

I. Introdução

Nesta investigação, procura-se verificar as interacções estratégicas que se desenvolveram com o aparecimento do avião enquanto instrumento bélico e sua evolução. Assim, debruçar-me-ei sobretudo no impacto que este novo meio, e consequente utilização de uma nova dimensão espacial, causou nas concepções da condução das guerras, procurando estabelecer elos de continuidade e ruptura entre as concepções iniciais, representadas por Giulio Douhet e as concepções actuais representadas por John Warden.

Começando a intensificar-se a exploração das suas capacidades no início do Séc. XX, a aviação teve desenvolvimentos e aperfeiçoamentos constantes até aos nossos dias, possibilitando a afirmação de uma nova dimensão estratégica que por vezes se mostrou determinante para o sucesso de campanhas militares.

Desde as primeiras afirmações do avião como arma que se tem vindo a desenvolver um longo e enérgico debate sobre a sua melhor utilização. As possibilidades tecnológicas e o desejo profundo de se encontrar uma alternativa ao desgastante combate terrestre ditaram a necessidade de se encontrar uma teoria sobre a vitória através do emprego do poder aéreo. O desenvolvimento do poder aéreo mudou as noções básicas da guerra, abrindo possibilidade de um aproveitamento diferente em termos de dimensão, espaço e tempo, anteriores condicionantes estratégicos de relevo.

As inovações associadas ao emprego do instrumento aéreo vieram naturalmente impulsionar o desenvolvimento de todo um conjunto de novas reflexões tácticas e estratégicas, embora estas não tenham de imediato encontrado uma estrutura solidificada em torno de um paradigma. Na verdade, o conceito de poder aéreo tem vindo a aparecer intermitentemente sem nunca ser teorizado de forma satisfatória.

Quando desenvolvida, esta teorização aparece numa lógica de substituição ou sobreposição às estratégias militares naval e terrestre, sem deixar contudo, de se orientar pela lógica destas dimensões estratégicas. Como o pensamento sobre o poder aéreo se apresenta quase sempre como negação da utilidade dos outros ramos, é pois natural que a sua história se tenha feito com permanentes indignações e hostilizações por parte das restantes linhas de pensamento estratégico. Esta incapacidade para dissociar a teoria da controvérsia doutrinal explica, de certa forma, a insuficiência de uma reflexão teórica consistente e perdurável.

Começando com Douhet e a sua obra *Command of the Air*, após a Primeira Guerra, e a sua visão da vitória conseguida através da destruição da capacidade económica e da

vontade de resistência inimigas, muitas são as teorias sobre o emprego do poder aéreo que têm vindo a ser desenvolvidas, em paralelo com os próprios desenvolvimentos tecnológicos.

Actualmente, o problema de se encontrar uma teoria para o emprego do poder aéreo não perdeu a sua pertinência. Muitas das premissas apresentadas por Douhet, apesar da sua visão algo apocalíptica, continuam a ser determinantes, obrigando a que toda a construção teórica actual se funde ainda, na sua manutenção, adaptando-as às realidades e potencialidades tecnológicas contemporâneas. Na realidade, ao longo do Séc. XX, a teoria do poder aéreo não conseguiu mais do que continuar a ser um corpo conflitual de conceptualizações tributárias dos primeiros teóricos, alimentadas pelas promessas tecnológicas.

O instrumento aéreo, posto em prática tem características muito próprias, que naturalmente condicionam todo o pensamento em torno desta área estratégica. A ligação entre o poder aéreo e os meios materiais a serem empregues e administrados, assume importância primordial, sendo imperativa a definição concreta dos objectivos tácticos e estratégicos a prosseguir e dos melhores meios para o conseguir em função das suas capacidades (autonomia de voo, capacidade de fogo, manobrabilidade). Esta definição é preponderante mas contudo, muito do que foi reflectido tanto pelos teóricos do poder aéreo como pelos responsáveis directos das Forças Aéreas, não teve em consideração muita da relatividade que a organização de operações implica. A exclusiva atenção e sobrevalorização de apenas um dos elementos que estão associados a toda uma campanha militar, em detrimento dos restantes têm vindo a mostrar-se substancialmente negativa.

A partir de finais dos anos oitenta do Séc. XX, finda a Guerra Fria e com o relativo recuo do poder nuclear como força estratégica primeira e determinante, o poder aéreo regressa ao pensamento político e militar como um meio primordial para as operações de projecção de força que o novo contexto internacional viria a exigir. Esta importância de uma nova visão estratégica para o poder aéreo, com os avanços tecnológicos e com a experiência conseguida nos anteriores períodos, permitiram o aparecimento de teorias assentes em conceptualizações mais pragmáticas e reais. De novo se sente a necessidade de desenvolver uma doutrina estratégica condutora.

Neste âmbito, destaca-se a obra de John Warden, *The Air Campaign*, até porque acabaria mesmo por ser materializada, em maior ou em menor grau, durante a Primeira Guerra do Golfo. Mesmo depois desta Guerra, têm vindo a desenvolver-se mais teorias, umas refutando, outras corroborando aquilo que Warden defende. Contudo, este teórico recente do poder aéreo não tem deixado de aprofundar a sua teoria, proporcionando mesmo um

novo olhar sobre algo mais do que o simples planeamento para o emprego do poder aéreo e estabelecendo uma base analítica de patamar estratégico (e até certo ponto, político) para o entendimento do inimigo, suas potencialidades e vulnerabilidades, base analítica esta que materializou no ensaio *The Enemy as a System*, e que o levou a ser considerado por muitos o actual teórico sobre o poder aéreo.

II. GIULIO DOUHET: A Primeira Teorização

Embora os primeiros contactos deste teórico com o avião enquanto instrumento bélico venham desde 1911, durante o conflito que opôs na Líbia o Império Otomano à Itália, será somente após a Primeira Grande Guerra que conseguirá estabelecer de forma aprofundada e organizada uma verdadeira Teoria para o emprego do Poder Aéreo.

Tendo, durante todo o conflito mundial, entrado em litígio com as chefias políticas e militares italianas no que respeitava à utilização e importância dos meios aéreos, Douhet será, em princípios de 1918 nomeado para a Direcção da Aviação.

Servindo mais alguns anos nas Forças Armadas Italianas, Douhet acabou por se retirar do serviço activo, dedicando-se exclusivamente à escrita de teorias sobre o emprego do poder aéreo. Em 1921, já como General na reserva, é publicada a sua obra mais marcante: *The Command of the Air*. Nesta obra, Douhet reflete sobre o impacto das manobras aéreas durante a Primeira Grande Guerra e as possibilidades que adviriam da sua utilização em guerras futuras.

A génese dos seus escritos reside na crença que, com o advento da tecnologia moderna, a guerra entre grandes exércitos estaria obsoleta. Com base na sua experiência da Primeira Grande Guerra, Douhet desenvolverá a sua doutrina numa perspectiva *amoral*. Ou seja, tenta desenvolver toda a teorização em torno das capacidades e potencialidades do poder aéreo, assentando a metodologia em critérios parcialmente científicos¹ para avaliação dos efeitos e condicionantes da guerra e tudo quanto lhe está associado, para chegar à conclusão da sua inevitabilidade assim como do carácter total que viria a assumir.

1 O seu pensamento assenta, até certo ponto, numa lógica racional de interligação de princípios apriorísticos e universais, distanciando-se em muito da realidade em função de regras abstractas.

A. O Domínio Aéreo

Aplicando os princípios fundamentais da guerra, Douhet procura determinar a forma como ela deverá ser conduzida, debruçando-se sobretudo sobre a importância dos meios aéreos no sucesso nas guerras futuras, atendendo a que estes poderiam desempenhar a importante tarefa de estender a guerra a todo o território e conjunto socio-económico inimigo.

Para Douhet, a Primeira Guerra Mundial foi o principal campo experimental para a fundamentação da sua teoria, retirando dela as lições necessárias sobre os condicionantes e desenvolvimentos seus contemporâneos no que dizia respeito aos conflitos bélicos. Com base na observação das realidades suas contemporâneas, Douhet desenvolve a teorização em torno das guerras futuras, que poderá ser sistematizada em doze pontos principais com importâncias e amplitudes diferentes:

Primeiro) Pela experiência da Primeira Guerra Mundial, Giulio Douhet defende que os futuros conflitos desenvolver-se-ão de forma total, absorvendo todos os recursos disponíveis dos Estados em confronto, e empregando uma variedade muito grande de meios de destruição. A guerra desenvolver-se-á noutras dimensões para além da exclusivamente militar, obrigando a uma nova concepção para a sua condução. Se antes da Primeira Guerra Mundial nas guerras se poderia fazer uma distinção entre a esfera civil e a militar, sendo estes últimos aqueles que mais directamente eram atingidos pelo conflito, com a Grande Guerra, “os agentes eram os próprios povos, e as forças armadas apenas os meios que eles utilizavam”² ... “As formas prevaletentes de organização social conferiram à guerra um carácter de totalidade nacional – ou seja, toda a população e todos os recursos de uma nação são sugados pela garganta da guerra”³.

Segundo) Os desenvolvimentos tecnológicos aplicados à condução da guerra vieram favorecer as posturas defensivas terrestres, tanto no domínio tático (o do emprego das armas) como no domínio estratégico (o da actuação das massas de exércitos), obrigando a um esforço superior ao admissível para a obtenção da vitória. Contudo, “dizer que a melhoria do poder de novas armas favorece a defensiva não significa questionar-se o indiscutível princípio de que as guerras podem ser vencidas apenas

2 Giulio Douhet, *The Command of the Air*, p. 150.

3 Giulio Douhet, *Op. Cit.*, p. 5.

com acções ofensivas. Significa apenas que, em virtude do aumento do poder de fogo, as acções ofensivas exigirão uma força proporcionalmente maior do que as defensivas”⁴.

Terceiro) A preparação para as guerras futuras exigirá um enorme esforço teórico de forma a conseguir imaginar-se um conflito sem precedentes e para o qual as considerações históricas e experiências passadas de pouco poderão valer: “A preparação para a guerra exige, assim, exercitar a imaginação; nós somos obrigados a fazer uma incursão mental no futuro. Um homem que queira criar um bom instrumento terá primeiro de deter um esclarecimento preciso sobre para que servirá esse instrumento; e se ele quiser criar um bom instrumento para a guerra deverá perguntar-se sobre como será a próxima guerra”⁵ e esta, “será muito diferente das guerras do passado”⁶.

Quarto) A Estratégia deixou de ser útil durante a Primeira Guerra, afectando, sobretudo, o papel desempenhado pelos exércitos; no futuro, voltará a ter uma enorme pertinência. Segundo Douhet, partindo da sua experiência na Primeira Guerra, porque manobrar era impossível, a Estratégia era “inútil; porque a estratégia é a arte da colocação das massas de homens no campo de batalha, e nesta guerra as massas de homens estavam já no campo de batalha enfrentando-se e rigidamente colocados. A tática, arte de escolher o nosso campo de ataque e defesa, era também inútil porque nesta guerra não houve escolha do terreno; houve apenas um terreno, e ninguém pode mudar essa situação. Não houve mais utilidade para a arte da guerra porque forças potenciais não podiam ser trazidas ao combate; todas as forças materiais estavam já a ser empregues no local”⁷.

Com o advento do poder aéreo e o seu impacto na organização e condução das guerras pela mobilidade e velocidade que vem proporcionar, será imperativo pensar e desenvolver os conflitos ao nível estratégico, deixando para segundo plano as considerações táticas e/ou que se prendam exclusivamente com a frente de combate.

Quinto) No mar, o papel da marinha tornou-se essencialmente defensivo e muito limitado no seu raio de acção e objectivos, e os exércitos terrestres, por seu lado, encontram uma redução das capacidades ofensivas. “De facto, as grandes frotas de

4 Idem, p. 12.

5 Giulio Douhet, *Op. Cit.*, pp. 145-146.

6 Idem, p. 146.

7 Ibidem, p. 157.

superfície venceram a guerra sem dispararem um único tiro, no momento em que a guerra foi declarada, em virtude da sua capacidade potencial⁸, assentando assim a sua relevância no efeito dissuasor. O avião apresenta-se como o único instrumento capaz de ultrapassar as linhas inimigas impunemente e ao abrigo de qualquer acção defensiva. Segundo Douhet: “Enquanto os exércitos e marinhas tendem a quebrar indirectamente a fonte de resistência inimiga, a arma aérea, sendo capaz de actuar sobre a própria fonte dos recursos, tenderá a quebrá-la directamente – nomeadamente com mais velocidade e eficácia. Antes tínhamos de nos contentar em destruir a bateria com balas de canhão; hoje é possível destruir a fábrica onde as armas para essas baterias são fabricadas”⁹.

Sexto) O avião veio revolucionar as formas de condução da guerra pelo que as mudanças que se verificarem na guerra de superfície serão consequência das modificações da aviação. O carácter estático das campanhas militares, observado durante a Primeira Grande Guerra, deixará de ser possível, pois a “capacidade de deixar a superfície terrestre e de voar no céu, que o homem hoje possui, modificou o carácter da guerra e privou das suas funções as forças de superfície”¹⁰ ... “Os exércitos e as marinhas perderam a capacidade que detiveram para proteger as nações por detrás delas. Uma nação está agora aberta ao ataque aéreo inimigo independentemente da existência e localização do seu exército e marinha”¹¹.

Sétimo) O avião é um instrumento de incomparáveis capacidades ofensivas, permitindo a obtenção de uma vitória rápida e com baixos custos sociais e económicos para o lado que o utilize, pela sua capacidade de movimento e concentração em determinado ponto do terreno inimigo, devendo orientar-se a sua acção para a realização do maior número de danos possíveis ao inimigo: “Em virtude da sua independência relativamente às limitações da superfície e à sua velocidade superior – superior relativamente a qualquer outro meio de transporte conhecido – o avião é a arma ofensiva por excelência”¹² ... “A grande vantagem do ataque é a de ter a iniciativa no planeamento das operações – ou seja, ser livre para escolher o ponto a atacar e ser capaz de o executar mobilizando o máximo de forças necessárias...o poder aéreo é

8 Ibidem, pp. 172-173.

9 Giulio Douhet, *Op. Cit.*, p. 188.

10 Idem, pp. 178-179.

11 Ibidem, p. 179.

12 Ibidem, p. 15.

uma arma superiormente adaptada a operações ofensivas, porque ataca de surpresa e não dá ao inimigo tempo de defender-se chamando reforços”¹³ ... “Neste aspecto da guerra aérea não acredito possível delimitar regras específicas. Será suficiente ter presente um seguinte princípio básico, que é o mesmo que se aplica à guerra em terra e no mar: infligir o maior dano possível no menor espaço de tempo possível”¹⁴.

Oitavo) Através das potencialidades ofensivas do avião conseguir-se-á a única forma eficaz de defesa. É impossível garanti-la por outros meios, sem um enorme esforço material e moral. Além disso, a garantia da inviolabilidade do espaço aéreo, dificilmente poderá ser assegurada de outra forma durante todo o conflito, senão com uma grande dispersão de esforços. Assim, Douhet esclarece-nos que se “a magnitude de possíveis ofensivas aéreas exige uma resposta à questão «Como podemos defender-nos delas?». A isto sempre respondi, «atacando»”¹⁵ ... “Existe apenas um meio válido de nos defendermos de ataques aéreos: nomeadamente, conquistar o domínio do ar, o que significa impedir o inimigo de voar, enquanto nos é assegurada essa liberdade. Para evitar que o inimigo possa voar, temos de destruir os seus meios de o fazer... Para destruir os meios do inimigo para voar, temos de ter uma força aérea capaz de os destruir em qualquer parte em que possam ser encontrados ou estejam a ser fabricados”¹⁶. Desta forma e “vista a esta luz, a guerra aérea não admite a defesa, apenas o ataque”¹⁷, pela obtenção do domínio aéreo. Este, é essencial para a obtenção da vitória numa guerra futura pois permitirá uma total liberdade de actuação do instrumento aéreo, dependendo-se assim, ao mesmo tempo que se o favorece, do elemento surpresa, estritamente ligado com o da velocidade, aos quais o poder aéreo oferece garantias que mais nenhuma força consegue.

Nono) A necessidade de uma Força Aérea independente permanentemente disponível e generosamente fornecida, sobretudo com tecnologia avançada, é considerada indispensável, “de outra forma noventa por cento da sua eficácia será perdida”¹⁸ ... “Antes que qualquer guerra aérea séria possa tomar lugar, os seus elementos essen-

13 Ibidem, p. 16.

14 Ibidem, p. 51.

15 Ibidem p. 52.

16 Giulio Douhet, *Op. Cit.*, p. 191.

17 Idem, p. 55.

18 Ibidem, p. 56.

ciais, como aviões e pessoal, terão de ser organizados num corpo de combate autónomo, forjando-se uma eficiente organização de combate”¹⁹. Douhet ao defender que é essencial deter uma Força Aérea Independente, o mais poderosa possível dentro das limitações de recursos considera que “para conseguir isto é necessário fazer uso de todos os recursos disponíveis na nação... qualquer recurso desviado deste objectivo principal, ou apenas usado parcialmente, ou nem sequer usado, reduzirá as possibilidades de conquistar o domínio do ar”²⁰.

A eficácia das operações aéreas é directamente proporcional à eficácia das tecnologias empregues. Quanto mais avançados forem os equipamentos e dispositivos aeronáuticos, maiores serão as possibilidades de sucesso do seu emprego. Isto, porque “a força do ataque de uma Força Aérea Independente contra a superfície é determinada pela quantidade de materiais de destruição – bombas explosivas, incendiárias e de gás – que consegue transportar e lançar sobre o inimigo. Mas estes materiais podem ter eficácias diferentes... Dobrar a eficácia dos materiais empregues é suficiente para dobrar o poder ofensivo da Força Aérea Independente se nada mais for alterado... A arma aérea é construída e melhorada não só nos campos de aviação, mas também nas fábricas onde as maravilhosas máquinas aéreas são construídas e nos laboratórios onde os químicos se debruçam sobre os seus balões de ensaio na procura de compostos mais poderosos”²¹.

Décimo) Os alvos a atingir pelas operações aéreas devem ser bem definidos com vista à objectividade das missões. O planeamento das missões deverá orientar cabalmente aqueles que serão responsáveis pelas missões aéreas, sendo esta a tarefa mais difícil. De acordo com Douhet: “a selecção dos objectivos, o agrupamento das zonas, e a determinação da ordem segundo a qual deverão ser destruídas, é a mais difícil e delicada tarefa na guerra aérea, constituindo o que poderemos chamar estratégia aérea”²² ... “Esta escolha poderá assim ser orientada por várias considerações – militares, sociais e psicológicas, dependendo das condições do momento”²³. Os executantes das missões por sua vez, nunca deverão desviar a sua atenção dos objectivos delineados pois, segundo Douhet, “o objectivo deverá ser destruído completa-

19 Idem, p. 56.

20 Ibidem, pp. 193-194.

21 Ibidem, pp. 201-202.

22 Giulio Douhet, *Op. Cit.*, p. 50.

23 Idem, p. 50.

mente num único ataque, tornando desnecessários posteriores ataques sobre o mesmo alvo"²⁴. Os objectivos principais deverão ser as infra-estruturas industriais de apoio ao esforço de guerra inimigo bem como alvos civis que pela sua dimensão e importância possibilitem a desmoralização e desmotivação da população como um todo. De acordo com Douhet: "o efeito de tais ataques aéreos sobre o moral terão mais influência sobre a conduta da guerra do que os efeitos materiais"²⁵ ... "Um completo colapso da estrutura social não poderá acontecer senão num país sujeito a este implacável esmagar vindo do ar. Chegará depressa o tempo em que, para pôr um fim ao terror e sofrimento, a própria população, conduzida pelo instinto de sobrevivência, se levantará contra a guerra e exigir-lhe-á um fim – isto antes mesmo que o seu exército e marinha tenham tempo de se mobilizar"²⁶.

Décimo primeiro) Encontra-se em Douhet uma consciencialização do ambiente conflitual que se vive na Europa depois da Primeira Grande Guerra e da importância estratégica da Itália no conjunto mediterrânico, permitindo-lhe alimentar aspirações expansionistas mas podendo também e ao mesmo tempo, ser vítima das de outros Estados com interesses na região. Neste sentido, revela-se a importância da arma aérea para alimentar qualquer ambição expansionista e garantia da inviolabilidade do «espaço» italiano: "A nossa posição geográfica, que serve como ponte sobre o Mediterrâneo, torna a arma aérea ainda mais importante para nós. Visualizem Roma como o centro de uma zona com uma área circular calculada pelo seu raio, de 1000 quilómetros, um alcance hoje normal para um avião, e descobrirão na circunferência todo o antigo Império Romano...Dominar o nosso próprio céu significará dominar o céu do Mediterrâneo"²⁷.

Partindo de todas estas considerações e tendo sempre presentes as realidades vividas durante a Primeira Grande Guerra, Giulio Douhet apresenta quatro pontos essenciais para a compreensão da guerra futura, que são o articulado conclusivo de todo o seu pensamento sobre o poder aéreo: assumirá carácter total; a urgência da aquisição do domínio aéreo para se garantir a vitória; a violência será tremenda assim como a rapidez de decisão; será um conflito no qual a vitória caberá aquele que melhor se tiver preparado doutrinalmente e em meios.

24 Ibidem, p. 20.

25 Ibidem, pp. 57-58.

26 Ibidem, p. 58.

27 Ibidem, p. 207.

Consequentemente, a preparação adequada aos futuros conflitos terá de contemplar: a existência de uma Força Aérea Independente fortemente equipada e com um máximo de prontidão para actuar; uma reformulação na organização das forças navais e terrestres assim como da sua metodologia para as tornar mais autónomas das bases e eixos de comunicação; uma revisão da problemática da interacção entre as diferentes forças, atendendo a que novos factores se apresentam, exigindo a determinação do papel a desempenhar por cada uma delas; estudo das provisões a tomar para conseguir responder cabalmente a ataques aéreos, aumentando o esforço no fortalecimento da disciplina e sentimento nacional das populações que serão os alvos principais.

III. JOHN WARDEN: O Pensamento Contemporâneo

A. Campanha Aérea: Planeamento para o Combate

O Coronel John Warden conseguiu notoriedade em 1991 enquanto um dos principais responsáveis pelo planeamento dos ataques aéreos ao Iraque da Operação Tempestade do Deserto. Teve ocasião nesta altura, de pôr em prática, até certo ponto, uma concepção de emprego do poder aéreo que tinha vindo a desenvolver nos anos precedentes e exposta no livro *The Air Campaign: Planning for Combat*.

Nesta sua obra, Warden procura apresentar uma análise concisa que proporcione uma plataforma para o planeamento e execução, ao nível operacional, de uma campanha aérea empregando para a concretização desta análise exemplos históricos da utilização do poder aéreo como fundamentação do que argumenta. No fundo, enfatiza-se a imperatividade e pertinência de se traduzirem os objectivos políticos nacionais e os objectivos militares estratégicos num planeamento para a campanha aérea, visto a sua real eficácia se encontrar no próprio domínio estratégico. Assim, esta ficaria com um estatuto operacional autónomo permitindo-se uma melhor perspectiva do seu contributo para o esforço global.

Warden estabelece uma hierarquia de responsabilidades e funções na qual o comandante no teatro de operações e os comandantes de cada um dos ramos das forças são responsáveis pela condução das operações militares que permitirão atingir os objectivos definidos pelos líderes políticos. Estes objectivos políticos e militares decorrentes das duas ou mais partes em confronto constituem segundo o autor “a natureza do conflito”²⁸ pois,

²⁸ John Warden, *The Air Campaign*, p. 109.

“o objectivo militar que conduzirá ao comportamento desejável por parte do inimigo relacionar-se-á com o objectivo político e influenciará, por outro lado, o planeamento da campanha para o conseguir”²⁹.

Em matérias militares, o comandante responsável pelas operações terá de definir os objectivos a atingir com os comandantes dos vários ramos, considerando que esses objectivos deverão servir sempre os objectivos políticos, atendendo também a, “como são vistos pelos olhos do inimigo”³⁰, pois será esta última relação que definirá realmente a intensidade e o desenrolar da campanha.

Warden, embora reconheça a variabilidade dos objectivos militares, apresenta três categorias principais:

- 1) Destruição ou neutralização de parte ou de todas as forças armadas do inimigo. “O grau de destruição necessário dependerá da importância do objectivo político para o inimigo. Dependerá também da capacidade do inimigo”³¹.
- 2) Destruição de parte ou da totalidade da estrutura económica do Estado inimigo, “em particular se se tratar de uma guerra com motivações económicas”³².
- 3) Destruição da capacidade e/ou vontade de resistência “tanto a vontade do governo como a vontade da população”³³. Este objectivo será provavelmente aquele que se apresenta mais difícil de definir e objectivar pois não se conseguirá atingi-lo sem que se tenha de destruir primeiro as forças materiais inimigas. Por outro lado, avaliar a capacidade de resistência é também muito difícil.

Definidos os objectivos políticos e militares, caberá também ao comandante das forças no teatro de operações organizar a sua composição e emprego.

Teoricamente, o livro *The Air Campaign* parte da noção de que o poder aéreo tem uma capacidade única para alcançar os fins estratégicos da Guerra com a máxima eficácia e um mínimo de custos. A velocidade, alcance e flexibilidade associados aos recentes desenvolvimentos tecnológicos (meios furtivos, precisão dos armamentos e aviões não-tripulados) permitem-lhe atacar a totalidade das capacidades e vulnerabilidades do inimigo de forma decisiva, sendo para tal essencial a detenção da superioridade

29 John Warden, *Op. Cit.*, p. 109.

30 Idem, pp. 111-112.

31 Ibidem, 112-113.

32 Ibidem, p. 113.

33 Ibidem, p. 113.

aérea que se torna assim, um objectivo principal das manobras militares à qual todas as restantes devem, directa ou indirectamente, em maior ou menor escala, ser condicionadas: “Se a superioridade aérea for entendida como primeiro objectivo então, claramente, todas as operações devem estar subordinadas (condicionadas) – dentro do possível – à sua detenção”³⁴.

Para Warden, a superioridade aérea poderá ser definida como sendo a posse de “um controlo suficiente do céu para levar a cabo ataques aéreos – conduzidos ou não por seres humanos – sobre o inimigo sem oposição séria e, por outro lado, para estar livre de perigosas incursões inimigas”³⁵. Perante esta conceptualização, Warden elabora uma distinção básica decorrente e operacionalmente condicionada entre Supremacia Aérea, Supremacia Aérea Local, Supremacia Aérea ao Nível do Teatro de Operações e Neutralidade Aérea. A supremacia aérea é para o autor: “a capacidade de operar as forças aéreas por toda a parte sem oposição”³⁶ ... “ainda que não seja um fim em si mesmo, realiza duas coisas: Permite operações aéreas contra um alvo inimigo com um custo razoável, e nega a mesma oportunidade ao inimigo”³⁷; a supremacia aérea local “proporciona a liberdade de movimento aéreo elementar sobre uma área limitada durante um determinado período de tempo”³⁸; a supremacia aérea ao nível do teatro de operações “significa que a força aérea aliada pode operar em qualquer parte do teatro de combate”³⁹; por último, a neutralidade aérea “sugere que nenhum dos lados conseguiu um controlo suficiente dos céus para actuar sem grande perigo”⁴⁰.

Para se garantir a superioridade aérea é necessário eliminar as forças inimigas que possam interferir nas operações aéreas. Tal tarefa estará sujeita a impedimentos por parte do inimigo, mais ou menos organizados, mais ou menos consubstanciados materialmente. Warden identifica em termos gerais duas categorias de sistemas de armas que podem travar a aquisição da superioridade aérea: os aviões e as armas de superfície, e a apoiarem-nos, os sistemas de detecção⁴¹. Além destes sistemas, Warden sugere também a existência de um elemento conjunto, que embora não relacionado directamente com o combate é essencial para o funcionamento dos sistemas nele envolvidos: “é a infra-estrutura

34 John Warden, *Op. Cit.*, p. 13.

35 Idem, p. 10.

36 Ibidem, p. 10.

37 Ibidem, p. 21.

38 Ibidem, p. 10.

39 Ibidem, p. 10.

40 Ibidem, p. 11.

41 Estes sistemas encontram-se directamente relacionados com o combate.

que sustenta estes sistemas de combate (dispositivos utilizados bem como as estruturas que os produzem e investigam).

Dependendo das circunstâncias, conseguir a superioridade aérea poderá ser possível tanto atacando apenas um destes sistemas ou uma das suas partes, como também lançando um ataque maciço a todos. Trata-se de uma questão de gradação do esforço de combate que dependerá das circunstâncias estratégicas e operacionais.

No que concerne os aviões, em particular, dever-se-á procurar impedir que levantem sequer voo pois, o combate aéreo entre aviões além de muito imprevisível, é dispendioso, moroso e pouco eficaz. Assim, atacar a infra-estrutura de apoio e/ou os próprios aviões quando ainda em terra será a melhor opção.

Relativamente aos sistemas terrestres de defesa antiaérea, pelas suas limitações de movimento e dificuldade em abranger defensivamente a totalidade territorial, poderá mostrar-se fácil contorná-los.

B. Campanha pela Superioridade Aérea: Cinco Casos Possíveis

Estabelecidas algumas noções gerais associadas ao emprego do poder aéreo e desenvolvimento de uma campanha pela superioridade, Warden apresenta o seu esquema de «Cinco Casos», descrevendo-os como casos de campanha pela superioridade aérea embora possam ser aplicados interpretativamente a todos os aspectos de uma campanha aérea. Estes casos descrevem condições que vão da mais vantajosa à mais desvantajosa, sendo usados pelo autor para conduzir o seu pensamento sobre a relação existente entre manobras ofensivas (os dois primeiros casos) e manobras defensivas (os restantes), abordando-os com desenvolvimentos diferentes.

Caso I – É aquele em que “ambos os contendores têm a capacidade e o propósito para atacar as bases do adversário”⁴² encontrando-se assim, também vulneráveis a possíveis ataques do inimigo. Neste caso, aquele que primeiro conseguir ganhar a superioridade aérea será o que terá mais vantagens durante o desenrolar da guerra. Embora seja possível o emprego de uma atitude defensiva ou a sua articulação simultânea com a ofensiva, Warden nega a utilidade destas opções para a garantia da superioridade aérea e consequente vitória.

42 John Warden, *The Air Campaign*, p. 16.

Caso II – Este caso “ocorre quando um dos lados é capaz de atacar o inimigo em qualquer parte, enquanto o inimigo não pode mais do que chegar à frente de combate”⁴³, criando-se assim as condições ideais para conseguir uma acção decisiva, permitindo que a guerra possa, ainda que teoricamente, ser vencida apenas pelo emprego do poder aéreo.

Nesta situação evidencia-se a importância do conceito de Centro de Gravidade (mais à frente tratado especificamente). Este deverá ser racional e claramente seleccionado, dependendo da relação de forças. Se a força aérea do comandante for esmagadora, mais do que um objectivo poderá ser definido e atacado. Contudo, “conforme a superioridade do comandante que conduz a ofensiva se for deslocando para a igualdade e finalmente para a inferioridade, a necessidade de um cálculo cuidadoso do centro de gravidade inimigo, torna-se mais crucial”⁴⁴, exigindo-se assim uma redução hierárquica desses centros.

O centro de gravidade, a nível operacional, pode, segundo Warden, residir no equipamento e respectivos ciclos que vão desde a concepção até ao emprego (número de aviões ou mísseis); nos meios logísticos (a quantidade e elasticidade das reservas, sobretudo energéticas); geografia (localização e número de instalações operacionais e de apoio, bem como a sua interacção); no pessoal e meios que lhe servem de apoio imediato (número e qualidade dos pilotos); ou no comando e controlo, sobretudo, na sua capacidade de interagir e comunicar com os restantes elementos (importância, capacidade e vulnerabilidade). Este último, apresentado por Warden como o principal centro de gravidade, encerra uma enorme dificuldade de definição material e objectiva. Contudo, no desenrolar de uma guerra, “para funcionar efectivamente, o comandante e o seu estado-maior têm de receber informação sólida sobre o que se passa em ambos os lados da frente, e têm de possuir meios para transmitir directivas às formações subordinadas – e superiores. Entre a recepção e transmissão, o elemento de comando terá de tomar decisões. Consequentemente, o comando poderá ser atacado em três esferas: a esfera da informação, a esfera da decisão e a esfera das comunicações. Se qualquer uma destas esferas puder ser suficientemente perturbada, a eficiência das operações começará a decrescer dramaticamente”⁴⁵. Claro está que o efeito dessa perturbação dependerá em muito da pressão com que se depare a força inimiga.

43 John Warden, *Op. Cit.*, p. 16.

44 John Warden, *Op. Cit.*, p. 34

45 Idem, p. 46.

Estes três elementos do comando (informações, decisão e comunicação), podem ser atacados em conjunto ou individualmente, directa ou indirectamente, dependendo das circunstâncias. Não obstante, Warden destaca a importância de se conferir primazia ao elemento decisório, do qual os restantes dependem directamente.

Caso III – É “aquele no qual o inimigo pode operar contra as nossas próprias bases enquanto as dele se encontram imunes”⁴⁶. Neste caso, perder a superioridade aérea poderá significar perder a guerra na sua totalidade. Além disso, ao adoptar-se uma postura exclusivamente defensiva como pareceria natural, no máximo apenas se conseguirá um empate, nunca uma vitória.

A defesa em operações terrestres pode ser considerada mais fácil de conseguir e mais profícua em resultados “como Clausewitz postulou”⁴⁷, devido à mais-valia que os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram. “Na guerra aérea, contudo, a situação parece ser ao contrário”⁴⁸. Isto, devido à grande mobilidade e velocidade do poder aéreo e porque em combates aéreos o diferencial de poder tende a esbater-se. Permanecer exclusivamente numa posição defensiva perante um inimigo pode revelar-se desastroso se não for bem planeada e não tiver em vista a aquisição da supremacia aérea num futuro mais ou menos próximo.

Assim, “a chave para não perder é infligindo danos ao inimigo suficientemente pesados que ele não seja ou não se sinta capaz de suportar”⁴⁹. Sendo uma verdade incontestável, esta opção, na prática, não se mostra fácil de realizar, pelo que o comandante responsável terá de calcular muito bem como empregar as suas forças para que o inimigo desista da ofensiva⁵⁰.

Como o objectivo principal é o de impor o maior número de baixas no menor espaço de tempo possível, duas regras gerais são apresentadas por Warden: 1) Concentração de forças para se confrontar o inimigo em superioridade numérica em dado momento e área; 2) aceitar a impossibilidade de se defender tudo e em toda a parte pois não se conseguirá fazê-lo sem prejuízo do anteriormente exposto.

46 Ibidem, p. 56.

47 Ibidem, p. 56.

48 John Warden, *Op. Cit.*, p. 57.

49 Idem, p. 59.

50 Nesta matéria, parece haver uma relativa má interpretação de Clausewitz pois a opção defensiva não é considerada por este teórico como perpétua. Antes, dever-se-á, após preparação, criar as condições para a exploração de operações ofensivas quando estas se mostrarem oportunas. A defensiva é, até certo ponto, uma condição para uma futura ofensiva bem preparada.

Caso IV – Este caso “descreve a situação na qual nenhum dos lados pode executar movimentos estratégicos contra áreas da retaguarda e bases do inimigo, e na qual a acção aérea está assim confinada à frente de combate”⁵¹. Neste caso, a superioridade aérea dificilmente poderá ser considerada com um fim em si mesmo. As operações desenvolver-se-ão principalmente em torno da frente de combate, procurando cada uma das partes interferir com as operações terrestres, ao mesmo tempo que o tenta impossibilitar ao adversário.

Na obtenção da superioridade aérea, as opções disponíveis reduzem-se à eliminação dos aviões e sistemas antiaéreos baseados em terra, bastando ao comandante responsável, decidir sobre a prioridade a conferir a ambos, assentando a sua decisão em muito, sobre as opções do inimigo. Tacticamente, Warden apresenta duas hipóteses principais, mas não exclusivas, para as manobras aéreas:

- 1) Cortina de Caças entre as bases inimigas e a frente de combate, destinada a evitar que o inimigo consiga interferir nas manobras terrestres;
- 2) Operações de Escolta, o que se torna bastante pertinente se o inimigo usar a sua força aérea defensivamente.

Caso V – Esta última hipótese reflecte a inexistência de qualquer importância relevante do poder aéreo para os contendores numa guerra. Uma situação deste tipo “poderá surgir como fruto de constrangimentos políticos mutuamente aceites ou porque nenhum dos lados detém qualquer poder aéreo...Claramente, ambos os lados podem mudar as regras; assim, será útil para os participantes anteciparem esta possibilidade”⁵². O comandante terá de pensar a utilização do poder aéreo, não deixando de prever a possibilidade de vir a poder lutar pela superioridade aérea ou pela sua negação ao inimigo.

Estes cinco casos exemplo, são apresentados por Warden como situações possíveis no início de qualquer campanha ou etapa, não sendo imutáveis durante o desenrolar do conflito. Assim, a elasticidade do planeamento, comandantes e forças é essencial para se puderem adaptar rapidamente a alterações.

Também as variáveis que se prendem com o pessoal e material (efectivo ou de reserva) influenciam significativamente o planeamento operacional, condicionando as opções que foram apresentadas anteriormente. Estas variáveis podem-se agrupar de quatro maneiras segundo as situações iniciais com que o comandante terá de se confrontar:

51 John Warden, *The Air Campaign*, p. 16.

52 John Warden, *Op. Cit.*, p. 17.

1) material e pessoal técnico em número limitado; 2) pessoal técnico em número limitado e material ilimitado; 3) Pessoal técnico ilimitado e material limitado; 4) material e pessoal técnico em número ilimitado. De acordo com as circunstâncias e atendendo à natureza dos conflitos, o comandante terá de gerir estes recursos procurando desenvolver a sua estratégia operacional de forma a garantir a vitória com o menor número de baixas e danos possível.

C. Manobras Paralelas ou de Excepção

Warden considera dois importantes tipos de manobras próprias ao poder aéreo que podendo desenvolver-se em paralelo à campanha pela superioridade aérea, nunca se lhe poderão sobrepor, sendo da maior importância a previsão clara de como, quando e onde os empregar.

C.1. Interdição

Warden define a Interdição como “qualquer operação concebida para abrandar ou impedir o fluxo de homens e materiais da fonte para a frente, ou transversalmente por detrás da linha da frente”⁵³.

Com a excepção dos ataques directos às fontes, a eficácia das manobras de interdição encontra-se profundamente ligada às operações no plano terrestre, aumentando conforme for maior a pressão exercida sobre o inimigo e/ou conforme a necessidade, por parte do inimigo, de grande mobilidade para as suas forças.

Dividindo a acção terrestre em seis categorias, Warden procura estabelecer a relação entre essa acção e as operações de interdição, procurando revelar onde e como estas operações podem ser mais relevantes:

- 1) Em retirada sob pressão do inimigo: esta é uma das mais complexas e perigosas circunstâncias em que um exército se pode encontrar. Aqui, o objectivo principal da interdição será o de abrandar ou travar o avanço inimigo para se conseguir tempo para a reorganização das forças.
- 2) Em defesa estática contra uma ofensiva inimiga: Nesta circunstância, a interdição servirá para evitar que o inimigo possa lançar um esforço final bem sucedido, garantindo-se que o perímetro defensivo montado consiga fazer frente às investidas.

53 Idem, p. 72.

- 3) Operações ofensivas por parte de ambos os adversários: Neste caso ambos os lados detêm forças relativamente equilibradas procurando ações que lhes possibilitem a vitória. Dificilmente algum deles poderá vir a deter uma superioridade aérea suficiente para o desenvolvimento de operações de interdição. Contudo, se “uma oportunidade de interdição se apresentar, poderá obter grandes dividendos”⁵⁴. Assim, o comandante responsável deverá prever essa possibilidade, planeando-a previamente.
- 4) Operações ofensivas contra uma defesa estática: Face à ofensiva, para lhe resistir, o inimigo tem de possuir abastecimentos suficientes e tem também nalguns casos, de ser capaz de empenhar reservas e mover forças de uma área para a outra. A interdição actuará precisamente “atrasando ou parando o movimento das reservas e reforços”⁵⁵, possibilitando o progressivo enfraquecimento do seu perímetro defensivo.
- 5) Contra um inimigo em retirada: Nesta condição, deverá considerar-se que as forças terrestres estão sujeitas a enormes vulnerabilidades durante uma retirada tornando-se o “alvo ideal para a acção aérea”⁵⁶, perante a qual se encontram completamente expostas. Daqui se depreende também, que a melhor opção que uma força armada poderá tomar é a de retirar, caso necessário, antes de ter perdido por completo a superioridade aérea.
- 6) Contra forças auto-suficientes: Nesta categorização podemos, para melhor visualização, empregar como exemplo as guerrilhas numa fase inicial da guerra. A interdição quase não terá papel relevante pois o inimigo não precisa de linhas de comunicação e abastecimento estáveis que possam ser atacadas.

Relativamente à distância geográfica que pode ser abrangida pela interdição, Warden apresenta uma distinção operacional, que aprofunda o significado da definição inicial, entre *distante*, *intermédia* e *próxima*. A primeira trata de “directamente atacar o inimigo na fonte de abastecimentos”⁵⁷ sendo a operação que maiores e melhores resultados pode conseguir. Contudo, deve ter-se presente que existe um grande desfasamento temporal entre o ataque e o seu efeito na frente de combate. Assim, se o comandante tiver como certo

54 John Warden, *Op. Cit.*, p. 74.

55 Idem, p. 76.

56 Ibidem, p. 79.

57 John Warden, *Op. Cit.*, p. 134.

o final da guerra antes que esse efeito se possa reflectir no seu desenrolar, uma operação deste género deixará de fazer sentido.

A intermédia desenrola-se “algures entre a fonte e a frente”⁵⁸, procurando atingir alvos junto do teatro de operações. Tendo um desfasamento temporal menor que a anterior, mostra-se mais eficaz na preparação de operações que se seguem.

A interdição próxima procurará atingir os movimentos junto à frente de combate, “onde se verificam os movimentos transversais”⁵⁹, sem que com isso as operações a este nível devam estar completamente sujeitas ao comandante terrestre. Nesta, quase não existe desfasamento temporal, pelo que o seu emprego se apresenta como ideal para o próprio desenrolar de batalhas.

No entanto, “conceptualmente, um esforço de interdição não deve começar antes que a campanha pela superioridade aérea se encontre no caminho para o sucesso – quando a força aérea do inimigo já não atravessa a frente de combate e não pode defender eficazmente contra operações de interdição”⁶⁰.

C.2. Apoio Aéreo Próximo

Embora o seu sentido possa variar conforme o país e época, Warden apresenta uma definição que pode servir de base para a compreensão do seu verdadeiro sentido operacional, em distinção relativamente a outras operações aéreas. Assim, o autor entende apoio aéreo próximo como “qualquer operação aérea que teoricamente poderá ou será desenvolvida por forças terrestres autonomamente, se existir um número suficiente de tropas e artilharia disponível”⁶¹. Neste tipo de operações, o comandante das forças terrestres assumirá um papel chave para determinar onde o apoio aéreo próximo será empregue.

Após traçar este enquadramento conceptual sobre o apoio aéreo próximo, John Warden apresenta considerações gerais sobre como o empregar, a partir da apresentação dos principais problemas que se poderão apresentar no decurso do conflito.

O primeiro problema que se põe relativamente ao seu emprego é a possível requisição sistemática de operações deste género por parte das forças terrestres. Sendo a sua procura potencialmente superior à possibilidade de resposta, o seu emprego justifica-se se não

58 Idem, p. 81.

59 Ibidem, p. 81.

60 Ibidem, p. 135.

61 Ibidem, p. 87.

«existir um número suficiente de tropas e artilharia disponível», que lhes permita desenvolver autonomamente as operações e manobras necessárias.

Outra questão que permanece é a de calcular com relativo grau de exactidão o momento adequado ao emprego duma força extra pois, segundo Warden, é também disso que se trata quando abordamos operacionalmente o conceito de apoio aéreo próximo – “A resposta encontra-se no conceito de reserva operacional”⁶².

D. As Reservas Operacionais

Um dos pontos fortes do *The Air Campaign* é o destaque que faz relativamente à importância da existência e utilização de reservas operacionais durante uma guerra. Esta concepção torna-se mais relevante devido ao cepticismo, patenteado ao nível das forças aéreas, no que se prende com a sua efectiva utilidade. Este cepticismo deve-se sobretudo a duas considerações dominantes, às quais Warden contrapõe explicações próprias:

- 1) A sobrevalorização e sobreavaliação do princípio da concentração e massa e seus efeitos. Contudo, a esta postura estratégica, Warden contrapõe que a previsibilidade na guerra é diminuta, sendo a nossa acção condicionada pela própria acção do adversário, pelo que as reservas operacionais “proporcionam ao comandante a capacidade de explorar um erro ou falha do inimigo... Por outro lado, as reservas podem ser lançadas contra o inimigo quando este se encontre a tentar explorar algum erro do comandante”⁶³ sem que seja necessário prejudicar ou retirar força a outras operações.
- 2) Um bom comandante pode determinar antecipadamente o melhor momento para a utilização das suas próprias forças bem como prever as adversidades que se desenvolverão futuramente, sendo o início da guerra o melhor e mais seguro momento possível para se determinar o futuro vencedor, exigindo-se assim que desde logo todas as forças possam e devam ser utilizadas, para garantir resultados antes que o atrito resultante do decorrer da guerra se faça sentir ao nível das operações. Mas de acordo com Warden, este argumento ignora que a existência de reservas operacionais introduz e/ou potencia o elemento da incerteza. Atendendo a que não sabe como nem onde serão empregues as reservas, o coman-

⁶² John Warden, *Op. Cit.*, p. 89.

⁶³ Idem, p. 99

dante inimigo tenderá a mudar significativamente a organização das suas forças, possibilitando o aparecimento de fragilidades nas suas linhas e acções.

No emprego das reservas operacionais importa sobretudo, ter consciência de como, onde e quando as empregar. Para Warden, no seu emprego “o *timing* é tudo”⁶⁴.

E. Centro de Gravidade: O Inimigo enquanto Sistema

Orientando-se por premissas clausewitzianas, Warden defende, já na primeira publicação do *The Air Campaign*, a estreita relação existente entre a compreensão dos objectivos políticos e militares e, consequente compreensão da natureza do inimigo por parte dos responsáveis pelo planeamento estratégico. Isto porque as guerras, para terem uma resolução definitiva, têm de ser pensadas e desenvolvidas ao nível estratégico mais elevado: “Os objectivos são a chave para o sucesso numa guerra de natureza estratégica. Quando vamos para uma guerra com qualquer entidade estratégica⁶⁵ temos (ou certamente deveremos) ter objectivos, e esses objectivos, para serem úteis, deverão ir mais longe do que meramente vencer ou destruir as forças militares do inimigo”⁶⁶. Para que seja possível esta abordagem mais vasta da guerra “temos de mudar o nosso método normal de pensamento; temos de pensar do grande para o pequeno, de cima para baixo. Temos de pensar em termos de sistemas; nós e os nossos inimigos somos sistemas e subsistemas com dependências mútuas. O nosso objectivo envolverá quase sempre a realização de algo para reduzir a eficácia desse sistema...Ao mesmo tempo, deveremos tomar as acções necessárias para que o inimigo não consiga realizar danos inaceitáveis ao nosso sistema e subsistemas”⁶⁷. Assim, apresenta-se da maior importância o conhecimento do inimigo e de como melhor conseguir afectar o seu funcionamento estrutural durante a guerra. Neste âmbito, assume especial relevância o conceito clausewitziano de Centro(s) de Gravidade que Warden define como: “aquele ponto onde o inimigo é mais vulnerável e onde o ataque terá mais possibilidade de ser decisivo...Clausewitz chamou-lhe o *eixo de todo o poder e movimento*”⁶⁸. Ao contrário dos seus antecessores teóricos, para Warden não existe

64 Ibidem, p. 101.

65 Warden entende por entidade estratégica qualquer organização que possa actuar de forma autónoma (auto-suficiente e auto-regulada).

66 John Warden, *The Air Campaign*, p. 2.

67 John Warden, *The Enemy as a System*, p. 10.

68 John Warden, *The Air Campaign*, p. 7.

um centro de gravidade único ou com uma importância exclusiva. Embora a introdução deste conceito no pensamento militar subordinado ao emprego do poder aéreo não seja nova, com Warden assume uma nova amplitude, compreendendo não só os pontos mais fortes do inimigo mas também os mais fracos⁶⁹. Esta ambivalência do centro de gravidade tem como consequência para o planeamento da campanha uma maior complexidade, acompanhada de um crescendo de importância da identificação concreta e especificada das forças inimigas. Assim, identificar esses centros de gravidade é o primeiro e principal passo para o planeamento e condução das operações militares: “Talvez a mais importante responsabilidade de um comandante seja a de identificar correctamente e atacar apropriadamente os centros de gravidade do inimigo”⁷⁰.

Para que se consiga um relacionamento equilibrado entre meios e fins e um conhecimento esclarecido das vulnerabilidades e potencialidades inimigas, temos também de desenvolver o planeamento estratégico desmistificando a importância conferida durante séculos aos elementos intangíveis, como a moral, para a condução das guerras pois esses elementos encontram-se estritamente ligados ao elemento humano e por isso, na realidade, ao elemento material.

Esta necessidade de mudança de pensamento estratégico deve-se, mais uma vez, às evoluções tecnológicas. Actualmente, “o advento do poder aéreo e das armas de precisão tornou possível destruir o lado físico do inimigo. Isto não quer dizer que a moral, a fricção e o nevoeiro de combate desapareceram por completo. Quer sim dizer que podemos agora colocá-las numa categoria diferente, separada dos elementos físicos”⁷¹. Assim, segundo Warden o resultado de uma guerra poderá ser previsto pelo produto dos elementos tangíveis pelos elementos intangíveis⁷², reforçando-se esta tese pela previsibilidade que os primeiros elementos proporcionam, não só quantitativamente como qualitativamente (impacto, directo e indirecto, sobre os elementos intangíveis). De certa forma, fica estabelecida a Teoria da Paralisia Estratégica defendida pelo autor que a expõe, como sendo uma alteração dos meios físicos do inimigo suficiente para que lhe seja impossível opor-se-nos.

69 Enquanto Clausewitz, e mesmo os primeiros teóricos do Poder Aéreo, não vislumbravam as potencialidades decorrentes de ataques aos eixos e conexões entre os diversos Centros de Gravidade do inimigo, Warden vem trazer uma nova luz sobre esta abordagem, valorizando a pertinência desses ataques.

70 John Warden, *The Enemy as a System*, p. 7.

71 Idem, p. 2.

72 Warden apresenta no seu ensaio *Enemy as a System*, a fórmula “Elementos Físicos x Moral = Resultado”.

Explicada desta forma a importância e entendimento que se deve fazer de paralisia estratégica, Warden expõe como a traduzir em termos concretos da acção. Para tal, desenvolve um modelo analítico adequado ao esquema de identificação de centros de gravidade, a um nível estratégico mais elevado, mas também relacionado com o emprego do poder aéreo. Este modelo apresenta o inimigo constituído por cinco anéis concêntricos (Ver Gráfico A), a que correspondem centros de gravidade com uma importância centrifugamente decrescente para o sistema: Liderança, Elementos Orgânicos Essenciais (Bens Essenciais), Infra-estruturas, População e Forças Militares no Terreno.

- 1) Liderança: É essencial para o funcionamento de todo e qualquer sistema pois conceptualmente “todos os sistemas têm algum tipo de centro organizador ... de que depende o funcionamento de qualquer subsistema, e são eles quem decide quando a sua entidade estratégica deverá ou não adoptar um conjunto de objectivos diferente”⁷³. Os líderes são apresentados desta forma como o verdadeiro centro de gravidade de todos os sistemas e subsistemas, tornando-se assim o principal alvo de qualquer acção. Não quer isto dizer que se deva abordar a liderança em termos exclusivos de aniquilamento do líder. Na realidade, e como já referido, aniquilar ou capturar os elementos de liderança de um inimigo é, actualmente, muito difícil ou até impossível. Ao mesmo tempo, as comunicações relacionadas com o C2 tornam-se cada vez mais essenciais ao seu funcionamento, não deixando contudo de ser bastante vulneráveis a ataques. Sofrendo danos extremos, as comunicações tornam as acções do comando bastante limitadas e pouco consequentes. As próprias acções a desenvolver nos restantes anéis estratégicos seus dependentes poderão também ter efeitos indirectos sobre o anel da liderança, ainda que em menor escala: “Quando o elemento de comando não pode ser ameaçado directamente, a tarefa passa a ser a de aplicar uma pressão indirecta suficiente para que o elemento de comando racionalmente conclua que são mais apropriadas concessões, pois qualquer acção futura será impossível, ou que fique fisicamente desprovido da capacidade de continuar uma particular conduta de combate”⁷⁴.
- 2) Elementos Orgânicos Essenciais (Bens Essenciais): Estes elementos são definidos por Warden como sendo, “aqueles meios e processos sem os quais Estado ou organização não se poderá manter. Não estão necessária e directamente relaciona-

73 John Warden, *The Enemy as a System*, p. 2.

74 John Warden, *The Enemy as a System*, p. 6.

dos com o combate”⁷⁵. Considerando os desenvolvimentos urbanos e tecnológicos do mundo contemporâneo, e as dependências criadas relativamente à electricidade e aos combustíveis, Warden apresenta-os como os elementos orgânicos essenciais de qualquer Estado. A sua destruição ou privação tornará não só a vida «civil» como também militar completamente impossíveis. Contudo, as concessões consequentes de ataques a estes elementos poderão variar consoante a dimensão e desenvolvimento do Estado ou organização e de acordo com a importância que conferir aos seus objectivos. Para além disso, ataques a estes elementos encontram muitos constrangimentos políticos para que se possam considerar numa primeira abordagem estratégica.

- 3) Infra-estruturas: Refere-se essencialmente aos sistemas de transporte e indústria. A sua importância advém da dinâmica normal do funcionamento de Estados e organizações que implica a circulação de bens, serviços e informações. Naturalmente, a nível militar, esta dinâmica terá a mesma ou até mais importância que na esfera exclusivamente civil. Contudo, é um sistema complexo no qual existem múltiplas alternativas se um dos seus elos falhar, pelo que a concentração de operações sobre este anel demorará mais tempo a conseguir resultados.
- 4) População: Constitui um elemento importante para o funcionamento do sistema pois sem ele dificilmente os restantes poderão funcionar. Contudo, “mesmo sem contar com objecções morais, é difícil atacar a população directamente”⁷⁶. A existência de inúmeros alvos bem como a capacidade de resistência da população a ataques directos tornam qualquer tipo de operações directas extremamente difíceis. Assim, se o que estiver em jogo não for extremamente relevante para o inimigo, poder-se-á mostrar mais eficaz uma abordagem indirecta – atacando qualquer dos outros anéis ou alimentando dissidências no seio do sistema político adversário. É preciso ter em atenção que em algumas circunstâncias existe a possibilidade, embora actualmente remota, de toda a população se levantar em armas contra o invasor. Nesta circunstância, o próprio indivíduo torna-se uma entidade estratégica sendo a sua consciência o centro de gravidade principal.
- 5) Forças Militares no Terreno: Este anel tende historicamente a ser entendido como o principal mas para Warden, não passa de um meio para um fim: “a sua única

⁷⁵ Idem, p. 6.

⁷⁶ John Warden, *The Enemy as a System*, p. 6.

função é a de proteger os anéis anteriores ou ameaçar aqueles do inimigo”⁷⁷. Não obstante, pode ser possível conseguir cedências por parte do inimigo pelo ataque a este anel do sistema, pois sem ele os restantes anéis estarão desprotegidos. Tendo de se confrontar directamente com as forças militares no teatro de operações, o comandante deverá entendê-las também como um sistema, aplicando as mesmas regras de avaliação que utilizaria para a análise de qualquer dos outros anéis ou do sistema completo. Contudo, este tipo de aproximação será, em princípio, mais difícil, dispendiosa e menos consequente pelo que se deverá evitá-la.

Este modelo analítico, sendo apresentado como determinante para avaliações estratégicas mais elevadas, é defendido por Warden como perfeitamente aplicável a outros níveis, bastando ter presente, na tradução prática deste modelo analítico, que o objectivo principal é sempre o anel interior, o da liderança ou o sistema como um todo.

Apresentados o sistema, as suas prioridades e as suas interacções, levanta-se a questão de como submeter o adversário ao grau de paralisia desejado. Para responder a este problema, Warden advoga que “o ataque paralelo será normalmente a abordagem preferencial”⁷⁸, pois os Estados, a um nível estratégico mais elevado, têm um número reduzido de centros vitais, que são geralmente pequenos, dispendiosos, e de difícil reparação ou substituição. Desta forma, se uma grande parte for atacada por ataques paralelos (simultâneos), os danos causados tenderão a ser insuperáveis por parte do adversário, reduzindo-se a sua capacidade de resposta.

Embora classicamente este tipo de ataques não tenha sido privilegiado, actualmente deverão imperar na condução de uma guerra, fruto dos desenvolvimentos tecnológicos e aeronáuticos, que permitem maior precisão e concentração em vários pontos em simultâneo. Segundo Warden, “este processo paralelo de conduzir a guerra, por oposição ao velho modelo de ataques sucessivos, tornou real o que Clausewitz chamou de forma ideal de guerra, a capacidade de projectar ataques em toda a parte ao mesmo tempo. Para Clausewitz, o ideal seria uma sombra Platónica na parede da caverna que nunca seria conhecida pelos mortais. A sombra materializou-se e nada será como dantes”⁷⁹.

77 Idem, p. 7.

78 Ibidem, p. 9.

79 John Warden, *The Enemy as a System*, p. 10.

IV. OBSERVAÇÕES FINAIS: O Meio Aéreo e suas Implicações no Pensamento Estratégico

Para entender a teorização sobre o poder aéreo, tendo já claras as considerações anteriores, temos de entender primeiro a época em que é inicialmente desenvolvida: após a Primeira Guerra Mundial.

A Primeira Guerra veio alterar profundamente a concepção clássica da arte militar. A guerra toma a forma de um choque entre as populações que já não delegam a tarefa de combater a uma parte da nação. Cada beligerante emprega a totalidade de recursos e forças que possui.

A própria batalha muda a sua configuração. A estagnação da frente de combate levou a que se entrasse numa guerra de usura que veio substituir a clássica guerra de movimentos. Toda a capacidade de manobra reside a partir daí na ruptura do sistema fortificado adversário.

Na Primeira Guerra viram-se entrar em cena novos e mais destrutivos meios de combate: o carro de combate, o gás e o avião. Embora, esta fosse entendida como a guerra que acabaria com todas as restantes, isso não se verificou. Antes pelo contrário, as tensões que se desenvolveram no período entre guerras mostraram a inevitabilidade de um outro conflito. No pós-guerra sentiam-se os efeitos do esmagamento de impérios e da proliferação de regimes autoritários e, sobretudo, tinha ficado uma experiência de mortandade e prejuízos sem precedentes para as nações, a par da imobilidade operacional das batalhas no teatro de operações. Neste ambiente internacional, os chefes militares e políticos convenciam-se da inevitabilidade de mudanças no pensamento estratégico. Assim, as soluções radicais tiveram uma atenção que antes não lhes seria dada. O poder aéreo e o seu emprego foram algumas dessas soluções. Na verdade, o avião, apresenta-se como o grande instrumento revolucionário da acção militar futura.

A visão dos teóricos do poder aéreo veio oferecer uma nova panaceia para os conflitos bélicos. Livre dos constrangimentos do combate terrestre e naval e capaz de atacar em profundidade e directamente os alvos estratégicos do inimigo, o poder aéreo permitia uma decisão rápida e menos desgastante dos conflitos bélicos.

Apto a operar depressa e a longa distância, por cima da terra e do mar, o avião aparece assim como unificador das estratégias próprias a cada um desses meios. Graças ao avião a terra pode agir directamente contra o mar e este pode também agir contra a terra, para

lá das zonas costeiras⁸⁰. As estratégias terrestre e naval que até então coexistiam sem se conjugarem, encontram-se agora, graças ao papel da aeronáutica, integradas numa estratégia unificada e completa. É esta integração que caracteriza a emergência de uma estratégia contemporânea que tem como principal vector o avião.

Giulio Douhet formulou nos anos vinte uma teoria sobre o poder aéreo, muito criticada pelo seu carácter exagerado que fazia tábua rasa das dificuldades práticas com que a aeronáutica teria de se debater, mas louvável pela sua simplicidade e coerência numa série de aspectos. Para este teórico, a única possibilidade de no futuro se evitar as dimensões de destruição e impasse operacional verificadas durante a Primeira Grande Guerra, advinha do emprego da nova arma aérea. O poder aéreo traz consigo a possibilidade de levar a guerra para além da frente terrestre de combate, atingindo directamente os centros vitais do inimigo, que Douhet identifica como sendo, principalmente, as cidades (população) e o tecido industrial (economia). O escudo proporcionado pelos exércitos deixa, desta forma, de ter o mesmo significado primordial do passado. O objectivo principal já não é o soldado ou a frente de combate mas as zonas por detrás destes, onde cada nação possui a totalidade dos seus recursos estratégicos. Uma vez arrasados estes objectivos por ataques aéreos, ao inimigo não resta senão render-se pois ficará desprovido de meios para continuar a guerra e a sua capacidade moral de resistência, reduzida a zero. Este esquema é tanto mais facilitado pelo facto de não se poder ter defesas antiaéreas completamente eficazes.

Com isto, a afirmação da componente aérea não se limita apenas à dimensão militar pois, pelo papel determinante na paralisia e destruição do tecido económico do inimigo, acaba por deter também uma dimensão económica e social muito relevante, potenciada pelo papel do bombardeamento estratégico.

O bombardeamento estratégico faz parte do verdadeiro sentido da Estratégia Aérea pois é simultaneamente símbolo e manifestação do poder aéreo e com isso, da Guerra Total. Assim, acaba por estar no centro do debate estratégico, ao mesmo tempo que da problemática axiológica pelas implicações morais que acarreta quando implica o bombardeamento de populações ou infra-estruturas civis.

O conceito de Bombardeamento Estratégico designa o ataque do território inimigo para lá do teatro de operações. As suas modalidades podem apresentar vários objectivos: podem visar objectivos económicos ou militares, mas podem também visar centros «civis»

80 Neste sentido, o porta-aviões e o bombardeiro intercontinental trouxeram inúmeras possibilidades à mundialização da estratégia.

procurando, através de efeitos materiais e psicológicos, uma desagregação do potencial anímico do inimigo para que este seja incapaz de continuar a guerra.

Os meios tecnológicos actuais, permitindo uma maior precisão das operações, vieram, no sentido prático, ultrapassar as dificuldades axiológicas, permitindo que se possa elaborar uma teoria sobre o emprego do poder aéreo, ainda muito presa à importância do bombardeamento, mas agora, entendendo-o não tanto como um meio de terror ou destruição em massa, mas sim como um meio para se conseguir a paralisia estratégica e operacional dos adversários. É neste sentido que a teorização desenvolvida por John Warden ganha pertinência, pois não cortando em completo com as concepções tradicionais, consegue articulá-las com as possibilidades e limitações actuais.

Desde já, interessam ficar claras três considerações gerais sobre a relação entre as dimensões espaciais, como ela é entendida pelos teóricos estudados e que se reflectem na exequibilidade do bombardeamento estratégico: primeiro, se não é hoje completamente verdade que as componentes terrestre e marítima estão desprovidas de quaisquer meios de se oporem às acções aéreas, na realidade o impacto da arma aérea sobre as operações terrestres e marítimas é comparativamente muito maior que o efeito das defesas antiaéreas sobre as operações aéreas; segundo, a arma aérea traz vantagens óbvias às manobras ofensivas devido à sua capacidade de actuar mais longe, mais rápido, e em maior número; em terceiro, temos que as manobras aéreas não se limitam apenas à dimensão militar pois à luta pelo Domínio do Ar (Supremacia Aérea), acresce-se a importância do bombardeamento estratégico enquanto operação cujo impacto económico é duplicado pelo impacto demográfico e político (organizacional) provocado nos Estados atingidos.

Embora o bombardeamento estratégico cause enormes danos materiais e morais aos adversários tem-se mostrado incapaz de proporcionar por si só a resolução final de um conflito pois, não conseguiu, de forma isolada, contribuir para a sua desmotivação. Desde logo os alvos mais expostos não serão os militares nem os políticos mas sim a população civil, e os primeiros têm tido frequentemente a última palavra relativamente à aceitação da derrota. Por seu lado, a relevância da dimensão «civil» é variável conforme a natureza organizacional e funcional das sociedades envolvidas.

Contudo, enquanto instrumento da estratégia de dissuasão, o poder aéreo e o bombardeamento estratégico, podem ser bastante relevantes, enquanto a assimetria entre os contendores for notória e as suas avaliações assentarem na racionalidade política. Fica assim afirmada a forte capacidade defensiva, passiva, do instrumento aéreo, negada de forma quase permanente pelos teóricos abordados neste trabalho.

A liberdade de movimentos nos céus, dependente do bombardeamento, é central em toda a teorização destes autores. Tanto para Douhet como para Warden, esta capacidade de ganhar rapidamente o domínio aéreo é essencial a qualquer Estado que procure não só ganhar ofensivamente um conflito mas também que queira manter uma real capacidade defensiva: «a melhor defesa é o ataque».

Se ao nível da superfície marítima e mesmo da terrestre, a manutenção do domínio (supremacia) é relativamente sólida assim que conseguida, no que concerne ao espaço aéreo essa constância é menor, podendo verificar-se a sua reversibilidade. Através do bombardeamento, ainda no solo, da aviação inimiga, poder-se-ia assegurar não só a conquista mas também essa manutenção. Todas as outras dinâmicas de bombardeamento teriam em vista a vitória final, apesar de as primeiras acções serem as mais importantes. Isto porque permitem que as forças do Estado que as realiza, possam prosseguir com relativa impunidade as restantes manobras militares, quer táticas, quer estratégicas. A superioridade aérea é, de acordo com estes teóricos, e sobretudo com Douhet, uma condição das possibilidades de exploração do solo. O que é determinante é a possibilidade de através do Ar se poder obter resultados estratégicos decisivos, explorando o impacto psicológico e material dos bombardeamentos no território inimigo. Com Douhet o bombardeamento estratégico assume uma ambivalência em dois patamares estratégicos: operacionalmente garantiria o domínio aéreo; a nível político garante a vitória final.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o Japão forneceu um bom exemplo da negação prática desta concepção teórica. Apesar do sofrimento da população japonesa e destruição do tecido industrial, durante os bombardeamentos aliados (que culminaram com a própria utilização do poder nuclear), o seu moral não diminuiu e mesmo quando a avaliação feita pelo poder político o levou a optar pela rendição, pois não sentia a capacidade para continuar a defender a Nação, a população aceitou-a com relutância.

Com o advento das armas nucleares a guerra entrou numa nova época, na qual o pensamento sobre o poder aéreo passa a ter pouca relevância em termos estratégicos, sendo substituído pelo crescente interesse estratégico na dissuasão pelo factor nuclear e pela abordagem quase exclusivamente tática e operacional das outras armas. Não obstante, Douhet acaba por se poder tornar um pensador para esse tempo estratégico pois desenvolveu, pela primeira vez, o aniquilamento real e total como categoria estratégica. O aparecimento do factor nuclear veio confirmar esta possibilidade teórico-prática: o projecto de aniquilamento de sociedades inteiras. São pois, muitos dos conceitos de Douhet que permitirão, anos mais tarde, entender o poder nuclear e o seu impacto na relação entre Estados. Contudo, esse mesmo factor nuclear trouxe consigo limitações à teorização

de Douhet pois a possibilidade de apocalipse conduziu a pensar-se a guerra que não poderia existir: uma concepção defensiva que nega em absoluto o que este teórico argumentava relativamente ao Poder Aéreo.

Nos finais de Séc. XX, com o colapso do Bloco de Leste, uma nova consciência começa a (re)nascer. A afirmação dos Estados Unidos como potência hegemónica a nível internacional, a par da emergência de micro-nacionalismos, de Estados como «contra-poderes» regionais e de um novo conjunto de ameaças (muitas vezes de contornos mal definidos) à segurança dos Estados, veio confirmar a necessidade de se encontrarem novos enquadramentos teóricos para a estratégia, agora que o factor nuclear, não perdendo a sua importância, deixa de ser o factor determinante e único da organização, produção e projecção de forças.

É nos Estados Unidos, que surgem as primeiras construções teóricas para uma estratégia aérea. Não só porque este Estado é possuidor de um poder aéreo sem igual, mas também porque é aquele que mais seu dependente se mostra (a par com o poder naval) para a projecção de forças que inevitavelmente tem de levar a cabo para a manutenção do *status* adquirido. Ao mesmo tempo, estes novos condicionalismos internacionais, criaram possibilidades ao aparecimento de focos de tensão conducentes a conflitos de pequena e/ou média intensidade que, desestabilizando regionalmente, podem colocar em questão essa hegemonia americana. A par disto, cresce uma consciência algo desarmamentista ao nível das opiniões públicas ocidentais, levando a que cresçam as limitações dos gastos com os armamentos, sobretudo com o que se prenda com o factor nuclear. É pois natural que seja nos Estados Unidos que apareçam as primeiras construções teóricas estratégicas pós-Guerra Fria com profundidade e possibilidades de aplicação, sobretudo no que se prende com o emprego do poder aéreo. É neste campo específico que se destaca a obra de John Warden, *The Air Campaign: Planning for Combat* e o posterior ensaio *The Enemy as a System*. A primeira encontrou a sua concretização durante a Primeira Guerra do Golfo; o segundo vem em consequência deste conflito, proporcionando uma interpretação mais elaborada sobre a importância da selecção de alvos para o desenvolvimento de operações aéreas.

Embora não reclame procurar estabelecer uma teoria do poder aéreo completa e final, a conceptualização de Warden apresenta, em termos evolutivos, algumas das premissas da teoria do poder aéreo desenvolvida por Douhet: o poder aéreo como único meio capaz de efectuar ataques directos sobre os centros de gravidade inimigo; a força aérea como uma arma essencialmente ofensiva; a supremacia aérea (domínio aéreo) como fundamental para a obtenção da vitória; e a sobrevalorização do

efeito dos bombardeamentos ao solo, em detrimento do papel a desempenhar pela acção de caça. Contudo, Warden diverge profundamente de Douhet no que concerne ao emprego do poder aéreo, após se ter conseguido a supremacia aérea. Prevendo uma série de utilizações possíveis para o poder aéreo, defende duas vias principais para a obtenção da vitória. A primeira é a partir da destruição ou incapacitação daquele que considera o verdadeiro e mais importante centro de gravidade: a liderança. Atendendo a que os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram imensas possibilidades para a precisão, aumento de capacidade destrutiva, e variedade das armas e ataques, a destruição e/ou incapacitação da liderança inimiga torna-se, segundo este autor, perfeitamente possível, não só através de ataques directos mas também através de ataques indirectos que proporcionem a desestabilização da capacidade de liderança para exercer o C2.

Em segundo lugar, Warden apresenta também a interdição aérea à distância como perfeitamente capaz de conseguir a vitória, desde que as forças possuam o tempo e a possibilidade de executarem as operações a ela associadas.

A partir da segunda metade do Séc. XX, as sociedades humanas transformaram-se rapidamente de industriais em sociedades de informação. Em paralelo, também os métodos da guerra se têm vindo a transformar. Warden apresenta-se como fruto desta transição ao nível do pensamento estratégico. Apesar de a paralisia estratégica continuar a ser subjacente à teoria da estratégia do poder aéreo, a transformação representada por Warden é a transformação da guerra económica para a guerra de controlo, fundada na lógica de se tomar como alvo os circuitos de informação.

Assim, fica representada uma evolução fundamental no tocante às estratégias aéreas: da paralisia estratégica através da guerra económica para a paralisia estratégica através da guerra de controlo (político).

No entanto, esta mudança não é livre de críticas se atendermos ao seu determinismo extremo. A ênfase que Warden põe nos efeitos de um ataque sobre a liderança inimiga apresenta-se como uma forma redutora de interpretar possíveis utilizações do poder aéreo. O anel da liderança nem sempre é o alvo mais importante, podendo os ataques sobre outros anéis e/ou conexões entre eles, apresentarem resultados maiores e mais profícuos. De facto, a liderança poderá decidir uma coisa mas, por exemplo, a população ou as forças militares optarem outra. Assim, nem sempre a liderança poderá deter o factor decisivo final, mas qualquer elemento que confira sentido a uma sociedade e, este elemento, dependendo das situações vividas e dos valores relativos de cada sociedade, pode encontrar-se noutros anéis.

Não obstante a pertinência da observação de Warden sobre a importância dos ataques aos elementos de C2, temos também de ter em atenção que as actuais transformações tecnológicas e axiológicas, não estão ainda acabadas na sua forma e conteúdos. A tendência, ainda que não finita, será para que a decisão estratégica e o controlo se tornem cada vez mais descentralizados, valorizando-se a cooperação entre várias entidades, mais ou menos autónomas, para a melhor eficácia do sistema. Para já, e a nível exclusivamente operacional e militar, a abordagem de Warden continua pertinente pois as forças armadas enquanto «grande organização social», será aquela que demorará mais a absorver a deslocação do poder da vertical para a horizontal, devido à sua profunda e histórica organização vertical das hierarquias. Talvez, se no futuro se verificar uma tal deslocação organizativa do poder, na esfera militar, a nível mundial, a teoria concêntrica de Warden venha a perder a sua relevância. Por ora, e neste âmbito, ela não a perdeu.

O elemento comum a todos os teóricos do poder aéreo é o da prioridade conferida à selecção de alvos. E é neste campo, que ambos revelam a principal limitação das suas teorias: a sobrevalorização de um elemento de poder, em detrimento dos restantes.

Para influenciar outro, um Estado tem à sua disposição várias formas de coacção: militar, económica, política e psicológica. Dependendo dos interesses em jogo para ambas as partes, assim as utilizará em gradações e prioridades variáveis. Estas formas de coacção, traduzidas para um plano operacional e de emprego, são dirigidas aos centros de gravidade do inimigo que por sua vez, podem ser um ou vários, factores de força ou vulnerabilidades.

Caso se opte pelo emprego da coacção militar, observando específica e exclusivamente a guerra aérea, podemos verificar que a selecção desses alvos/centros de gravidade assume uma importância enorme, conferindo-lhe uma caracterização particular. Esta situação torna-se mais complexa pela introdução de um número cada vez maior de alvos essenciais para o funcionamento dos Estados e organizações: dispositivos de telecomunicações, centrais nucleares, meios electrónicos e informáticos.

Ambos os autores procuram atingir o mesmo factor anímico elementar que é a vontade nacional (para resistir); definitivamente a guerra só estará terminada quando a nação se sentir incapaz de continuar a guerra. Sendo este elemento constituído por uma série de factores e de complexa avaliação quantitativa, dificilmente se poderá apreciar com antecedência a sua importância relativa e como atingi-la directamente. Deste modo, é pois natural que a opção reflectida pelos teóricos abordados, como por todos aqueles que de formas variadas abordaram este tema, seja a de atacar indirectamente atingindo-se as suas

manifestações e sustentáculos (recursos estratégicos). É precisamente a este nível que os teóricos do poder aéreo têm divergido. Nos casos específicos abordados neste trabalho, enquanto para Douhet a população e o tecido económico são os alvos preferenciais, para Warden é a liderança com os seus elementos de comando e controlo. Podemos, de certa forma, afirmar a existência de uma evolução do binómio estratégico inicial: estratégia – combatente. Seguindo sempre uma lógica que realça os factores materiais das sociedades, e por isso, também dos conflitos, Douhet trouxe em substituição do já referido binómio, técnico – soldado desconhecido. Por seu lado, Warden, fruto do seu tempo e respectivas condições, desenvolveu este último e adaptou-o, introduzindo o binómio, técnico – “soldado” político. Estas concepções estratégicas não são senão o resultado da compreensão dos teóricos sobre a condução dos conflitos e da importância relativa que cada um confere aos diversos elementos envolvidos. Enquanto para Douhet a teoria do poder aéreo girava em torno dos eixos: guerra técnica, guerra total e a estratégia dos tempos modernos, já a de Warden se desenvolve em torno dos eixos guerra técnica, guerra limitada, estratégia para a contemporaneidade.

A teoria de Warden peca sobretudo por dois níveis de orientação: primeiro assenta a análise numa acção quase exclusivamente unilateral contra o inimigo que é analisado sem se considerar de forma mais aprofundada, os possíveis atritos naturais de qualquer guerra. Até certo ponto, Warden justifica esta opção pela possibilidade de decisão rápida que o poder aéreo proporciona. Embora teoricamente possível, na prática é duvidoso que uma guerra possa ocorrer sem que uma das partes reaja, ainda que de forma pouco determinada, constante e positiva. Indo mesmo buscar a lógica organicista que alimenta a teorização de Warden, podemos observar que qualquer organismo luta de forma inata pela sua preservação, donde se depreende que qualquer organismo social não se comportará de forma diferente.

Em segundo lugar, as guerras presentes e futuras, não são exclusivamente políticas e/ou dependentes dos ciclos de informações e comunicações. As formas históricas de guerras não perderam a sua relevância, podendo-se sim verificar a presença de novos elementos, mas sempre em articulação com os já existentes, em relações variáveis consoante o grau de desenvolvimento de cada um dos contendores.

O principal defeito da teoria apresentada por Warden, assim como as de todos os teóricos do poder aéreo anteriores, é o facto de considerarem o poder aéreo com força suficiente para a resolução completa das guerras, não advogando como primordial a sua interacção com outras forças – terrestres e navais. Teorias que mantenham o mito em torno das capacidades estratégicas do poder aéreo como solução absoluta para os conflitos

bélicos, estão condenadas a não esclarecer suficientemente o verdadeiro contributo deste poder. Minorar a importância das forças militares terrestres e navais, como é advogado por estas teorias, força a uma hipótese sem qualquer possibilidade de verificação. A importância destas forças é tão ou mais importante que a das aéreas. A acção militar, como resultado e expressão da vontade política de duas entidades estatais, é sobretudo o elemento de poder nacional que muitas vezes melhor se adequa à obtenção de determinados objectivos. Assim, derrotar as forças militares continua ainda a ser inevitável para a obtenção da vitória. Em paralelo, dificilmente se conseguirá evitar a continuação do conflito após a relativa destruição das estruturas inimigas sem que se ocupe efectivamente o território (ou parte dele) sobre o qual o adversário exerce soberania. Para isto, é inevitável a presença das forças navais e das forças terrestres que promoverão as mudanças desejadas pela sua presença activa.

Ao mesmo tempo, a destruição das capacidades inimigas além da frente de combate, com a utilização de armas de precisão, não depende exclusivamente das capacidades aeronáuticas. Uma série de plataformas, terrestres e navais, possuem também a capacidade de o fazer. As mudanças na capacidade de identificação de alvos, em conjunto com o crescente raio de acção e precisão das armas têm vindo a diminuir, neste campo, a diferenciação entre os meios terrestres, navais e aéreos. Assim, valorizar exclusivamente esta capacidade, limitando-a apenas ao poder aéreo, é uma postura redutora e desactualizada que poucos contributos poderá ter na resolução dos conflitos.

Embora as manifestações materiais de poder possam ser mais fáceis de avaliar e atacar, os aspectos culturais e sociais são determinantes para a sobrevivência do adversário. Neste sentido, têm vindo a aparecer algumas observações na teoria militar que sublinham a importância destes aspectos, defendendo mesmo, injustamente, que o modelo clausewitziano de guerra está, até certo ponto, desactualizado⁸¹. Isto porque, este modelo presume que o conflito ocorra entre Estados que, por sua vez, são providos de uma racionalidade política própria. Contudo, muitas sociedades fundam a sua existência não tanto na sua organização funcionalmente hierarquizada (Estado), mas antes em fundamentos culturais diferentes, alterando com isso os comportamentos da e para a conflitualidade. As causas tradicionais da guerra, segundo os padrões ocidentais, são nestas

81 Sobre este tipo de pensamento, Paul M. Belbutowski, no artigo *Strategic Implications of Cultures in Conflict* (*Parameters*, 26, Primavera, 1996) faz claras explicações de como os factores culturais podem influenciar a condução das guerras. Devemos no entanto ter em atenção que a concepção trinitária da guerra apresentada por Clausewitz afirma a importância dos factores emocionais e mais profundos das sociedades humanas no desenrolar dos conflitos.

sociedades praticamente irrelevantes. Seguindo a lógica destas observações, a subordinação do emprego do poder aéreo ao modelo dos cinco anéis é inadequado para responder a guerras não «trinitárias», guerras em não está claramente apresentada por algum dos contendores, uma organização em que se consigam identificar os três elementos: Estado (organização política hierarquizada), população, e forças armadas, e respectivas relações.

Não obstante as reservas que se deverão fazer sobre as advertências que seguindo este sentido, negam a utilidade ou a pertinência de Clausewitz, a realidade mostra que os estrategas e decisores políticos, deverão ter uma maior e mais aprofundada consciencialização que, na maioria dos casos, ao lidar-se com o inimigo não se está a lidar com um actor apenas racional mas também irracional. No caso específico da estratégia aérea, o valor do poder aéreo deverá ser avaliado tendo presente, também, esta componente irracional, não podendo assentar exclusivamente numa lógica dependente do seu impacto material.

V. Conclusão

O emprego de armas de precisão trouxe vantagens enormes à forma de condução das guerras, oferecendo possibilidades distintivas relativamente às formas tradicionais de se pensar os conflitos bélicos. Esta condição permitiu que se desenvolvessem novas abordagens estratégicas, em particular sobre o emprego do poder aéreo. Destas, destaca-se a teoria da paralisia estratégica que embora não seja recente, recebeu na actualidade um novo e grande impulso dinamizador.

A doutrinação desenvolvida por John Warden reflecte precisamente estas novas condições teóricas. Ao mesmo tempo, a materialização desta doutrina estratégica na Guerra do Golfo de 1991 veio confirmar a sua pertinência e as notáveis vantagens conseguidas com o emprego de inovações tecnológicas ao nível do poder aéreo, em função de se conseguir essa paralisia. Na verdade, negar a importância determinante do poder aéreo na resolução deste conflito, é patentear um autismo comparável ao de se afirmar a completa inutilidade das forças terrestres e navais na resolução e assegurar das mudanças políticas de fundo.

Em qualquer conflito militar, o objectivo final é o de condicionar, em maior ou menor escala, o comportamento político do adversário. O problema surge precisamente na definição do que e como fazer para o conseguir. A teoria da paralisia estratégica veio

possibilitar uma nova resposta e abordagem, com a promessa de custos materiais diminutos para a parte que a desenvolva e até mesmo para a parte que lhe esteja sujeita. O poder aéreo ganha importância nesta corrente doutrinal por reunir determinadas características que possibilitam e facilitam essa desejada paralisia do inimigo. Estas características são o seu grande alcance geográfico (distância horizontal), a velocidade, a capacidade de actuação a partir de grandes altitudes (distância vertical), flexibilidade/mobilidade, e capacidade de concentração rápida. Quando conjugadas de forma reflectida e organizada em função do fim a atingir, estas características permitem uma enorme capacidade de acesso a alvos estrategicamente relevantes, com uma concentração e simultaneidade dos ataques sobre esses alvos que permite a plena realização da paralisia estratégica do adversário.

Tradicionalmente têm vindo a ser observadas duas principais modalidades de acção estratégica: a de atrito e a de aniquilamento. A primeira procura a vitória pela exaustão das capacidades materiais e morais do inimigo, conduzindo a campanhas demoradas e com poucas garantias de uma vitória decisiva. A segunda, é aquela que classicamente tem sido adoptada pois conseguida a superioridade das forças de um dos contendores, este procurará a eliminação completa do seu adversário, ou pelo menos das componentes que possam sustentar uma guerra. Assegura-se assim a vitória completa. Contudo, ambas exigem elevados custos materiais e morais, e qualquer uma delas terá consequências indesejáveis para ambos os lados, tanto directa como indirectamente.

Ao contrário, a teoria da paralisia estratégica defende o ataque de precisão contra os centros vitais do inimigo, de forma a diminuir ou impossibilitar a continuação da resistência adversária, objectivo para o qual o emprego da arma aérea se tem mostrado, aos olhos dos teóricos do poder aéreo, como a ideal. Para o sucesso no cumprimento desse objectivo geral – a redução e a eliminação dos factores anímicos do adversário – o poder aéreo depende da relação que possa estabelecer com quatro conceitos operacionais: 1) controlo aéreo; 2) desenvolvimento tecnológico; 3) vulnerabilidades organizacionais e estruturais; 4) centros de gravidade. Estes conceitos, fruto dessa relação, estão interligados com algumas noções básicas defendidas pelos teóricos do poder aéreo, ao longo dos tempos, acentuando a sua importância conforme a conjuntura em que desenvolviam a sua teoria: a) controlo aéreo como determinante do e para o controlo de superfície; b) o poder aéreo como força de natureza estratégica e por isso, requerente de autonomia estratégica; c) natureza essencialmente ofensiva do poder aéreo; d) dependência, para o seu emprego, da criteriosa selecção de alvos; e) importância do impacto estrutural

e psicológico, decorrente da velocidade, mobilidade e precisão sempre crescentes e potenciadoras do efeito surpresa; f) relação directa e/ou paralela entre os desenvolvimentos tecnológicos e as possibilidades para o emprego do poder aéreo; g) a não exclusiva dependência do poder aéreo em relação aos meios militares mas também relativamente aos industriais e comerciais (sobretudo aeronáuticos).

Permanece e destaca-se, a imperatividade de se seleccionarem criteriosamente os alvos a atingir. Se os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram uma maior capacidade de vigilância e recolha de informações, tão necessárias a tal tarefa, a crescente complexidade organizacional, às mais variadas escalas sociais e económicas, obriga a que esta selecção dependa ainda muito do “génio” político e militar para a avaliação das potencialidades e vulnerabilidades do adversário. Para além da complexidade organizacional, e com ela relacionados, temos outros factores que prejudicam também essa determinação criteriosa dos alvos a atingir: a miniaturização, dispersão e diversificação. A transformação de grandes alvos em mais pequenos, distribuídos de forma difusa por espaços que podem não coincidir com territorialidades estatais, vem implicar que dificilmente poderemos acreditar que alvos como a liderança possam estar exclusivamente confinados a grandes estruturas concentradas em determinada área, podendo pensar-se a sua existência como um todo polarizado, cujos principais elementos podem mesmo, estar longe do território, população e infra-estruturas que administram. Ao mesmo tempo, a plurifuncionalidade das estruturas traz consigo uma crescente dificuldade em distinguir aquelas que servem objectivos exclusivamente civis, daquelas que servem também objectivos militares.

Qualquer Estado detém pelo menos, quatro instrumentos principais de afirmação e sustentação de poder: político, económico, militar, social (psicológico e comunicacional). Como algumas das manifestações destes quatro instrumentos são fontes de potencial estratégico, constituindo assim verdadeiros centros de gravidade, deverão ser alvos a atingir. Vários centros de gravidade têm sido identificados, pelas diversas abordagens da estratégia (seja esta entendida como tal ou como arte da guerra), podendo-se actualmente, e equilibrando todas as considerações sobre esta matéria, destacar sete principais centros de gravidade: a liderança, o complexo industrial, as forças armadas, a população, a rede de transportes, os meios de comunicação e as alianças com outros Estados.

O principal limite que historicamente se pode verificar sobre esta delimitação é a concepção de que a destruição de um único conjunto de alvos ou de um centro de gravidade, poderá só por si garantir a vitória final (não se observando uma distinção clara

entre a vitória militar a vitória política). Contudo, devemos ter presente, em primeiro lugar, que os centros de gravidade são interdependentes, compensando-se e/ou substituindo-se mais ou menos eficazmente, conforme os contornos organizacionais de cada Estado; em segundo lugar, que a importância relativa de cada um deles é variável. Assim, mesmo que se possa verificar em dado momento a existência de um mais importante, que afecta o funcionamento dos restantes, isso não quer dizer que assim se mantenha.

Para responder a esta limitação analítica, John Warden desenvolveu a concepção de guerra paralela para o emprego do poder aéreo. Esta resposta contém também, algumas limitações, difíceis de ultrapassar. Os centros de gravidade poderão mudar a sua importância relativa não só de Estado para Estado, mas também, numa dinâmica mais rápida, conforme o próprio desenrolar do conflito, ainda que não se verifique uma substituição. Esta dinâmica obriga a que se tenham de considerar outras modalidades e determinantes estratégicas para além da paralisia pelo emprego do poder aéreo.

O único determinante que poderá garantir uma certa constância das avaliações iniciais será o quadro de valores do país adversário, que poderá ter maior ou menor tradução nos seus enquadramentos estratégicos mas que estará sempre presente, sendo menos passível de mudanças rápidas e profundas. Atendendo às dificuldades em conseguir atingir directamente esses quadros de referência colectiva, os teóricos do poder aéreo, têm vindo a procurar determinar a melhor forma de, através da desestabilização ou destruição dos factores materiais, atingir e/ou perturbar os elementos morais adversários. Mas ao fazê-lo, esquecem a enorme relatividade desses factores e as capacidades reactiva e criativa (racionais e irracionais) das comunidades humanas. Para que este escolho à concretização da paralisia seja ultrapassado, a única possibilidade virá do estudo aprofundado das teorias estratégicas do adversário, não esquecendo a sua integração e articulação com o todo mais vasto das realidades culturais próprias a cada Estado (os Estados são os principais actores observados nas teorias apresentadas). Não obstante, mesmo esta avaliação será passível de erros e assim, de constantes reavaliações. Desta forma, e pelo que anteriormente foi exposto, pode concluir-se que dificilmente se poderá, de forma universal e absoluta, determinar um único centro de gravidade, fórmula empregue em maior ou menor grau, pelos teóricos abordados.

A maior limitação associada ao emprego do poder aéreo e em particular à abordagem estratégica e operacional recentes, releva da sua abordagem do “Outro” enquanto orga-

nização profundamente industrializada, numa visão quase exclusivamente estatocêntrica, dependente de uma perfeita divisão de funções, unicamente relevantes a esquemas organizacionais de modelo ocidental. No que concerne a observação de Estados «desenvolvidos» ou com algum grau significativo de desenvolvimento este esquema será relevante para a sua compreensão. Quando empregue no entendimento de outro tipo de organizações que não Estados ou que não obedeçam a este formulário organizacional, revelam-se desfazamentos profundos relativamente às realidades observadas. Em Organizações terroristas, cartéis de droga, ou mesmo países em que domine uma organização predominantemente tradicional, embora se possa reconhecer um sistema parecido ao proposto pelo modelo de cinco anéis, pela existência de componentes separadas, dificilmente se poderá identificar a sua natureza específica, as suas interrelações e o seu papel no todo de que faz parte.

Mesmo quando se tratam de Estados organizados segundo modelos ocidentais, podemos encontrar algumas limitações. Ao considerarem-se apenas os centros de gravidade (associando-os a elementos confinados a um determinado espaço físico), subalterniza-se a relevância de outros elementos de poder e, também por isso, de valor estratégico, que se encontram naturalmente para além das fronteiras físicas (geopolíticas) como as alianças (diplomáticas, militares, económicas...). Assim, um planeamento estratégico que vise exclusivamente a perturbação de tais centros, essencialmente materiais e definidos política e territorialmente, conduzirá a uma limitação da conduta a ter sobre o adversário, permitindo-lhe capacidade de manobra no que respeita a outros elementos não considerados como vitais mas que apesar disso, não o deixam de ser ou poder vir a sê-lo. Assim, ao invés de ser uma mais valia para o planeamento estratégico, a teoria da paralisia estratégica, se for entendida de forma exclusiva, sem olhar a outras possibilidades de abordagem, tornar-se-á uma limitação.

A nível operacional, e mais especificamente do emprego do poder aéreo, terá também de se alertar para três considerações que o condicionam na concretização da paralisia estratégica. A primeira prende-se com o facto deste ser limitado pela necessidade de informações correctas e detalhadas para a concretização dos bombardeamentos estratégicos. Isto, porque a precisão das armas sem uma orientação estabelecida *a priori* ou *in loco* dificilmente se poderá afirmar positivamente. Desta forma, e mais uma vez, confirma-se a importância do factor humano pois será deste que partirá a recolha e o tratamento dessas informações, assim como a sua avaliação integrada na organização infra e supraestrutural do adversário. Para isto, as forças terrestres assim como as navais mostram também inúmeras potencialidades.

A segunda consideração releva da forte dependência prática do poder aéreo e da paralisia estratégica relativamente ao perfeito funcionamento dos quatro conceitos operacionais já referidos, em particular o controlo aéreo e o desenvolvimento tecnológico. No que se prende com o primeiro, a sua perda conduzirá, com grande probabilidade, a uma guerra de atrito. Isto devido a uma verificada capacidade do adversário em responder eficazmente aos ataques aéreos. Desta forma, ter-se-á de reconquistar o controlo aéreo mas agora não tendo já a iniciativa, que muito provavelmente, levará a uma guerra desgastante, de final incerto e dispendiosa. Relativamente ao desenvolvimento tecnológico, se o adversário conseguir criar e/ou empregar meios e contramedidas que proporcionem possibilidades de perturbação dos armamentos de precisão e furtivos, as forças atacantes, embora possam controlar os céus, deixam de ser capazes de realizar ataques com precisão e com relativa impunidade. Neste sentido, qualquer mudança negativa, em particular num destes conceitos operacionais, conduzirá à completa impraticabilidade de uma estratégia de paralisia estratégica.

Deve ainda observar-se que a simultaneidade, tão associada ao emprego do poder aéreo dificilmente poderá ser presenciada, pelo menos no início de uma campanha militar. De facto, se observarmos de forma purista os vários exemplos recentes do emprego do poder aéreo, verificamos que para a obtenção da superioridade aérea, as defesas inimigas têm sido alvos privilegiados no início das campanhas aéreas, aos quais se sucedem os restantes ataques. Desta forma, se os teóricos do poder aéreo falam da simultaneidade dos ataques iniciais tanto a alvos militares defensivos (quando entendem que estes alvos detêm alguma importância para o conjunto da campanha) como a alvos estratégicos de outra natureza que não simplesmente militar, fazem-no exagerando esse paralelismo operacional pois, na melhor das hipóteses, assiste-se a uma proximidade temporal muito grande, nunca a uma verdadeira simultaneidade ou a ataques paralelos. Estabelecendo desde o início uma prioridade dos ataques, mesmo que a proximidade temporal da sua concretização seja muito grande, não deixará de se enquadrar nos clássicos ataques sucessivos que de uma ou outra forma se desenvolvem ao longo da restante campanha como consequência da opção inicial.

Podemos concluir que o impacto dos meios tecnológicos não será tanto o de ter vindo permitir o desenvolvimento de uma estratégia de paralisia pelos incrementos na mobilidade e velocidade das forças mas antes o de diminuir o intervalo temporal entre cada uma das operações próprias a uma campanha militar e, em particular, a uma campanha aérea.

Os teóricos do poder aéreo, com todas as suas propostas estratégicas, têm vivido, de certa forma, distanciados da verdadeira natureza dos conflitos bélicos e da estra-

tégia. Sobretudo as teorias mais recentes, debruçam-se mais (conscientemente ou não) sobre como devemos abordar o terreno de combate e sobre os recursos necessários para tal do que sobre a condução da guerra a um nível estratégico mais elevado. A guerra é um fenómeno humano e como tal repleto de emoções e incertezas. Não podemos portanto, no estudo de tal fenómeno, centrar a atenção exclusivamente nos meios e desenvolvimentos tecnológicos assim como sobre alvos decorrentes de sistemas analíticos herméticos, relacionando-os e interpretando-os à luz de concepções deterministas da realidade. Para atingir esses alvos é necessário um elevado grau de certeza e um quase perfeito domínio gnoseológico das relações humanas - e isto é impossível.

A dimensão aérea proporcionou uma grande mudança qualitativa para a condução de conflitos mas estará ainda longe de lhes ter oferecido a solução final.

Bibliografia

Principal

ALMEIDA, Políbio F. A. Valente de, *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Instituto de Relações Internacionais - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1990

COUTAU-BÉGARIE, Hervé, *Traité de Stratégie*, Institut de Stratégie Comparée, Economica, Paris, 2001

DELGADO, Humberto, *Estratégia e Tática do Ar*, Portucalense Editora, Porto, 1944

DOUHET, Giulio, *The Command of The Air*, Air Force History and Museums Program, Washington, D.C., 1998

MEILINGER, Phillip S., *Airmen and Air Theory: A Review of the Sources*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, 2001

PETIT, Edmond, *Histoire de L'Aviation, Que Sais-je?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1981

WARDEN III, John A., *The Air Campaign - Planning for Combat*, Excel Press, 2000

WARDEN III, John A., "The Enemy as a System", *Airpower Journal*, Primavera 1995

Consultada

ANGELUCCI, Enzo (edit.), *The Rand McNally Encyclopedia of Military Aircraft: 1914 -1980*, Chicago, 1981

BOWEN, Ezra, *Les As de L'Aviation*, Time-Life Books, Amsterdam, 1980

CHALIAND, Gérard, *Anthologie Mondiale de la Stratégie*, Éditions Robert Laffont, Paris, 1990

CLARK, Alan, *Aces High*, Ballantine Books, New York, 1973

DONALD, David (edit.), *The Complete Encyclopedia of World Aircraft*, Barnes & Noble Books, New York, 1997

EVERETT, Susanne, *World War I*, Exeter Books, New York, 1980

GORDON, Michael R., e TRAINOR, General Bernard, *The General's War - The Inside Story of the Conflict in the Gulf*, Little, Brown & Company, 1995

Publicações na Internet

Air and Space Power Chronicles

<http://www.airpower.au.af.mil> e <http://www.airpower.maxwell.af.mil>

Air and Space Power: Jornal em Português/Brasil)

<http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjipor.html>

Air University - Maxwell Air Force Base

<http://www.maxwell.af.mil>

Foreign & Security Policy

<http://www.tgarden.demon.co.uk>

Global Security

<http://www.globalsecurity.org>

Le Site de la Stratégie dans L'Histoire

<http://www.stratisc.org>

National Defence University - National War College (Writing Program)

<http://www.ndu.edu/nwc/writing/index.htm>



Documentos

The National Security Strategy of the United States of America*

September 2002

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom – and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children – male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society – and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all

* Versão on line
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>
Acedido em 05-12-2003

societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal – military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists – because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed. We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side – united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers – even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty – so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom

must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person - in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

THE WHITE HOUSE,
September 17, 2002

I. OVERVIEW OF AMERICA'S INTERNATIONAL STRATEGY

*"Our Nation's cause has always been larger than our Nation's defense.
We fight, as we always fight, for a just peace – a peace that favors liberty.
We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants.
We will preserve the peace by building good relations among the great powers.
And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent."*

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

The United States possesses unprecedented – and unequalled – strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty. The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America's alone. It is open to all. To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;

- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;
- expand the circle of development by infrastructure of democracy;
- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

II. CHAMPION ASPIRATIONS FOR HUMAN DIGNITY

"Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities."

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.

These demands can be met in many ways. America's constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America's experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of many heritages and faiths can live and prosper in peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change – as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000. When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish.

Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity using our voice and vote in international institutions to advance freedom;
- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

III. STRENGTHEN ALLIANCES TO DEFEAT GLOBAL TERRORISM AND WORK TO PREVENT ATTACKS AGAINST US AND OUR FRIENDS

"Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing."

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (THE NATIONAL CATHEDRAL)
SEPTEMBER 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism – premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them. We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress will come through the persistent accumulation of successes – some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support;

and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists' ability to plan and operate.

We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek.

We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities.

We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism.

This includes:

- using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;
- supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;

- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack.

This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are

forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

IV. WORK WITH OTHERS TO DEFUSE REGIONAL CONFLICTS

"We build a world of justice, or we will live in a world of coercion.

The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small."

PRESIDENT BUSH

BERLIN, GERMANY, MAY 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action – direct or indirect – is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America's close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region's importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace

and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict.

The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy. So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twenty first century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift

some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while – as important – we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States – preserving human dignity – and our strategic priority – combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.

Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;
- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and
- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

V. PREVENT OUR ENEMIES FROM THREATENING US, OUR ALLIES, AND OUR FRIENDS WITH WEAPONS OF MASS DESTRUCTION

"The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology – when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends – and we will oppose them with all our power."

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK, JUNE 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States – with our allies and friends – to emphasize deterrence of the enemy's use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an

effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis.

Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- *Proactive counterproliferation efforts.* We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities – detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities – are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.* We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls, and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to \$20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.
- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states.* Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

- In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.

- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.
- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat – most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction – weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather.

We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and
- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE

*"When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few,
no amount – no amount – of development aid is ever enough.
When nations respect their people, open markets, invest in better health and education,
every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital
is used more effectively."*

PRESIDENT BUSH
MONTERREY, MEXICO
MARCH 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free

markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America's shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies – particularly lower marginal tax rates – that improve incentives for work and investment;
- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies – industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners – including through the Group of Seven (G-7) – to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person – or a nation – to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia’s preparations to join the WTO.
- *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.

- *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.
- *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.
- *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration – all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.
- *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.

- *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy “network” between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.
- *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners, and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America’s greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power – which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;

- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion – the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year’s budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

VII. EXPAND THE CIRCLE OF DEVELOPMENT BY OPENING SOCIETIES AND BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF DEMOCRACY

*“In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it.
As we wage war today to keep the world safe from terror, we must also work
to make the world a better place for all its citizens.”*

PRESIDENT BUSH

WASHINGTON, D.C. (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK)

MARCH 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world’s poor in an expanding circle of development – and opportunity – is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance – and the strategies to achieve those objectives – must change.

This Administration’s goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right

national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world's poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- *Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform.* We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.
- *Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards.* The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA) – the World Bank's fund for the poorest countries – and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.
- *Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor.* When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral obligation to

measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.

- *Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans.* Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive investments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks. We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.
- *Open societies to commerce and investment.* Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.
- *Secure public health.* The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next

largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.

- *Emphasize education.* Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.
- *Continue to aid agricultural development.* New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

VIII. DEVELOP AGENDAS FOR COOPERATIVE ACTION WITH THE OTHER MAIN CENTERS OF GLOBAL POWER

"We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war."

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions – as broad as practicable – of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others' interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe. Europe

is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO's core mission – collective defense of the transatlantic alliance of democracies – remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO's own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO's membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War. We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these

developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack. We have deepened cooperation on counterterrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand.

The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S. – Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems – as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and
- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition – most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic

adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of their country's current weakness and the policies – internal and external – needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests and challenges. We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations. We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves. We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years – or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India. We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom as well. We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a

growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counterterrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over \$100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its non-proliferation commitments. We will work

to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

IX. TRANSFORM AMERICA'S NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS TO MEET THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF THE TWENTY-FIRST CENTURY

*"Terrorists attacked a symbol of American prosperity.
They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity,
and enterprise of our people."*

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (JOINT SESSION OF CONGRESS)
SEPTEMBER 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces. We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology. We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy – whether a state or non-state actor – to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to

dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence – and how we use it – is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object – the Soviet bloc – the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement systems and coordinated with our allies and friends. We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;
- investing in future capabilities while working to protect them through a more vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and
- collecting intelligence against the terrorist danger across the government with allsource analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and

international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish – our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life – are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may

gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life. We will adjust to it and thrive – in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.

Uma Europa Segura num Mundo Melhor

Javier Solana,

Secretário-geral do Conselho da União Europeia,

Alto Representante para a Política Estrangeira e de Segurança Comum

Conselho Europeu

Tessalonica, 20 de Junho de 2003

INTRODUÇÃO

A Europa nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje. À violência que marcou a primeira metade do Século XX seguiu-se um período de paz e estabilidade sem precedentes na história europeia.

No cerne deste desenvolvimento está a criação da União Europeia, que veio transformar as relações entre os nossos Estados e também as vidas dos nossos cidadãos. Os países europeus estão empenhados em resolver pacificamente os conflitos e em cooperar entre si, através de instituições comuns. Ao longo deste período, assistiu-se à transformação de regimes autoritários em democracias seguras, estáveis e dinâmicas e os

* Versão on line
<http://ue.eu.int/pressdata/PT/reports/76259.pdf>
Acedido em 09-12-2003

sucessivos alargamentos têm vindo a tornar realidade a visão de um continente unido e em paz.

Os Estados Unidos desempenharam um papel crucial no êxito deste processo, através do seu apoio à integração europeia e do seu compromisso de segurança para com a Europa, no âmbito da NATO.

O fim da Guerra Fria não pôs termo às ameaças e aos desafios com que os países europeus se vêem confrontados em matéria de segurança. A eclosão do conflito nos Balcãs veio lembrar-nos que a guerra ainda não desapareceu do nosso continente.

Ao longo da última década, não houve no mundo uma única região que tivesse sido poupada a conflitos. Na sua maior parte, os conflitos ocorreram, não entre Estados, mas sim a nível interno. No mesmo período, foram destacadas para o estrangeiro mais forças europeias do que em qualquer uma das décadas precedentes, inclusive para zonas tão longínquas como o Afeganistão, o Congo ou Timor-Leste.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a ocupar uma posição dominante enquanto actor militar; nenhum outro país ou grupo de países se lhe compara em termos de capacidade. No entanto, não há um único país que possa enfrentar totalmente sozinho os complexos problemas que hoje em dia se colocam.

União de 25 Estados com mais de 450 milhões de pessoas e uma produção que representa um quarto do produto nacional bruto (PNB) do mundo, a União Europeia é, quer se queira quer não, um actor global; deve, pois, estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade pela segurança global.

I. NOVAS AMEAÇAS NUM NOVO QUADRO DE SEGURANÇA

O novo quadro

O quadro pós-Guerra Fria caracteriza-se por uma crescente abertura das fronteiras. Os fluxos de comércio e investimento, o desenvolvimento da tecnologia e a expansão da democracia trouxeram a muitos cada vez mais liberdade e prosperidade. Graças a esta evolução, foram alargadas as possibilidades de intervenção de grupos não estatais nos assuntos internacionais. Apesar destas tendências animadoras, muitos são os problemas que continuam por resolver; nalguns casos, registou-se mesmo um agravamento da situação.

Os conflitos regionais continuam a alimentar a instabilidade, a perturbar a actividade económica e a reduzir as oportunidades das pessoas afectadas. Os problemas que se fazem

sentir, designadamente, em Caxemira e na Península da Coreia têm um impacto tanto directo como indirecto nos interesses europeus, o mesmo acontecendo com os conflitos que grassam em zonas mais próximas, sobretudo no Médio Oriente.

Há quase 3 mil milhões de pessoas – metade da população mundial – a viver com menos de 2 euros por dia. Eleva-se a 45 milhões o número daqueles que todos os anos continuam a morrer de fome e subnutrição. A África Subsariana é agora mais pobre do que há dez anos atrás. Em muitos casos, o fracasso do crescimento económico está ligado aos problemas políticos e às situações de conflito violento. Nalgumas regiões do mundo, nomeadamente na África Subsariana, assistiu-se à emergência de um ciclo de insegurança.

Desde 1990, já morreram em guerras quase 4 milhões de pessoas, 90% das quais entre a população civil. Em todo o mundo, são mais de 18 milhões aqueles que tiveram de abandonar os seus lares ou os seus países devido a situações de conflito.

A má governação é muitas vezes o elemento fulcral destes problemas. A corrupção, o abuso de poder, a debilidade das instituições e a ausência de responsabilização constituem factores que corroem os Estados por dentro e contribuem para a insegurança regional.

A segurança é condição prévia para o desenvolvimento. Os conflitos destróem a infra-estrutura, inclusive de carácter social, mas não só: também incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível a manutenção de uma actividade económica normal. Alguns países e regiões correm o risco de se enredarem numa espiral descendente de conflito, insegurança e pobreza.

Embora não represente uma ameaça na acepção estratégica normal, o aumento das temperaturas nas próximas décadas, anunciado pela maior parte dos cientistas, é de molde a causar novas turbulências e novos movimentos migratórios nalgumas regiões do mundo.

A dependência energética é outra fonte de preocupação. A Europa é o maior importador mundial de petróleo e gás. As importações representam actualmente cerca de 50% do consumo de energia. Esta proporção elevar-se-á a 70% em 2030. Na sua maior parte, as importações provêm do Golfo, da Rússia e do Norte de África.

Novas ameaças

É actualmente improvável que algum Estado-Membro venha a sofrer uma agressão em vasta escala. Mas a Europa enfrenta agora novas ameaças que são mais diversificadas,

menos visíveis e menos previsíveis. A Europa enfrenta, em especial, três ameaças de relevo.

Terrorismo:

O terrorismo internacional é uma ameaça estratégica. Põe vidas em risco, impõe custos avultados, ameaça a abertura e a tolerância das nossas sociedades. O novo terrorismo é diferente das organizações que conhecemos. Não só assume dimensão internacional, com ligações através de redes electrónicas, e dispõe de grandes recursos, como também está livre dos condicionalismos das organizações terroristas tradicionais. Como habitualmente pretendem granjear apoio político, estas últimas dão provas de alguma autocontenção; em última instância, podem até mostrar-se dispostas a abdicar da violência e seguir a via da negociação. Os novos movimentos terroristas parecem estar prontos a fazer uso de uma violência sem limites e a causar grande número de vítimas. É por este motivo que os atrai a ideia de obter armas de destruição maciça, contrariamente ao que sucede com as organizações terroristas tradicionais.

A Europa é simultaneamente um alvo e uma base para esses terroristas.

Foram descobertas bases logísticas de células da Al Qaeda no Reino Unido, em Itália, na Alemanha, em Espanha e na Bélgica. Alguns países europeus foram designados pela Al Qaeda como alvos potenciais. Foram planeados ataques de grandes proporções no nosso território, ataques esses que, felizmente, puderam ser evitados.

A mais recente vaga de terrorismo está relacionada com o fundamentalismo religioso violento. Estão na sua origem razões complexas como as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras. Trata-se de um fenómeno que também faz parte das nossas sociedades.

A proliferação das Armas de Destruição Maciça é a mais importante das ameaças à paz e à segurança entre as nações. Os regimes instaurados pelos tratados internacionais e os mecanismos de controlo das exportações fizeram abrandar a proliferação das ADM e dos sistemas de lançamento. Porém, estamos hoje em dia a entrar numa nova fase perigosa que abre a possibilidade de uma corrida às ADM, especialmente no Médio Oriente. A divulgação da tecnologia dos mísseis vem acrescentar um novo elemento de instabilidade e colocará a Europa perante riscos acrescidos.

O cenário mais assustador é o da aquisição de armas de destruição maciça por parte de grupos terroristas. Quanto mais se prolongar a proliferação, maior será o risco.

Se este cenário se verificar, um pequeno grupo terá capacidade para infligir danos a uma escala que antes se encontrava apenas ao alcance dos Estados e dos exércitos. Nestes casos, a dissuasão perderia a sua eficácia. Com o progresso das ciências biológicas, a potência das armas biológicas poderá vir a aumentar nos próximos anos; os ataques com produtos químicos e radiológicos constituem hoje também uma séria possibilidade.

O fracasso dos Estados falhados e a criminalidade organizada: Em muitas regiões do mundo, a má governação, os conflitos civis e o fácil acesso a armas ligeiras levaram ao enfraquecimento das estruturas do Estado e da sociedade. Em alguns casos, esta situação levou praticamente ao colapso das instituições estatais. A Somália, a Libéria e o Afeganistão são os exemplos recentes mais conhecidos. A fraqueza do Estado é muitas vezes explorada (e por vezes causada) por elementos criminosos. Os proventos da droga têm contribuído para o enfraquecimento das estruturas do Estado em diversos países produtores de droga; no Afeganistão, as receitas da droga mantiveram no poder os Talibãs e vários exércitos privados. Quando o Estado fracassa, é a criminalidade organizada que ocupa o seu lugar. As actividades criminosas nesses Estados afectam a segurança da Europa. Há importantes fluxos ilícitos de droga e de migrantes que chegam à Europa através dos Balcãs, da Europa Oriental e da Ásia Central.

Todos estes elementos no seu conjunto – o terrorismo empenhado na máxima violência, a disponibilidade de armas de destruição maciça e o fracasso dos sistemas estatais –, poderão colocar-nos perante uma ameaça verdadeiramente radical.

II. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Este novo mundo oferece à Humanidade as melhores perspectivas que jamais conheceu e simultaneamente um futuro mais assustador. Dependerá em parte da nossa actuação, qual destas hipóteses se tornará realidade. O presente documento propõe três objectivos estratégicos para a União Europeia. Em primeiro lugar, podemos dar um contributo especial para a estabilidade e a boa governação nas regiões mais próximas de nós. Em segundo lugar, e de forma mais ampla, temos de construir uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo. Por último, temos de fazer face às ameaças, tanto antigas como novas.

Alargar a zona de segurança em torno da Europa

Mesmo na era da globalização, a geografia continua a ser importante. É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento incontrolado da população.

Com a reunificação da Europa e a integração dos Estados aderentes ficaremos em maior segurança, mas também mais próximos de zonas conturbadas. Compete-nos promover uma cintura de países bem governados, a Leste da União Europeia e na orla do Mediterrâneo, com os quais possamos estabelecer estreitas relações de cooperação.

O exemplo que mais bem ilustra a importância deste facto são os Balcãs, região onde a União Europeia, juntamente com a NATO e outros parceiros, está empenhada em garantir a estabilidade, a boa governação e a maior integração possível na Europa. É um esforço que haverá que sustentar durante alguns anos.

Não é do nosso interesse que o alargamento crie novas linhas de fractura na Europa. É necessário tornarmos extensivos aos nossos futuros vizinhos a Leste – a Ucrânia, a Moldávia e a Bielorrússia – os benefícios da cooperação económica e política, sem deixar de resolver os problemas políticos que os afectam. Devemos interessar-nos mais pelos problemas do Sul do Cáucaso, que, a seu tempo, será também uma região vizinha.

A resolução do conflito israelo-árabe é uma prioridade estratégica para a Europa e um pressuposto sem o qual serão poucas serão as possibilidades de sucesso na resolução de outros problemas do Médio Oriente. Há mais de vinte anos que a União Europeia está envolvida neste processo, que continua a representar um interesse fundamental, agora impulsionado pelo Quarteto.

A região do Mediterrâneo, em geral, continua a ver-se confrontada com graves problemas de estagnação económica, perturbações sociais e conflitos por resolver. Os interesses da União Europeia exigem um envolvimento continuado com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança, no âmbito do Processo de Barcelona.

Reforçar a ordem internacional

Num mundo de ameaças globais, mercados globais e meios de comunicação globais, a nossa segurança e a nossa prosperidade dependem de um sistema multilateral efectivo. Devemos ter por objectivo o desenvolvimento de uma sociedade internacional mais forte, de instituições internacionais que funcionem sem atritos e de uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas.

É com apreço que registamos a adesão de novos membros às instituições-chave no sistema internacional – tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as Instituições Financeiras Internacionais. A China aderiu à OMC e a Rússia apresentou a sua candidatura. Deve ser nosso objectivo aumentar o número de adesões a esses organismos, sem comprometer os elevados padrões que os caracterizam.

Um dos elementos fulcrais do sistema internacional é a relação transatlântica. Ela não é só do nosso interesse bilateral, mas reforça a comunidade internacional como um todo. A NATO é uma importante manifestação desse relacionamento.

Também as organizações regionais reforçam a governação mundial. Para a União Europeia, a força e a eficácia da OSCE e do Conselho da Europa assumem particular significado. Outras organizações regionais, como a ASEAN, o MERCOSUL e a União Africana, são parceiros importantes.

O enquadramento fundamental das relações internacionais é a Carta das Nações Unidas. Reforçar a Organização das Nações Unidas, dotando-a dos meios necessários para que possa cumprir as suas missões e actuar de forma eficaz, deve ser uma das prioridades da Europa. Se quisermos que as organizações, regimes e tratados internacionais respondam eficazmente às ameaças à paz e à segurança, devemos estar prontos para actuar quando as suas regras forem violadas.

Uma ordem internacional em que sejam respeitadas as regras estabelecidas não é possível sem que as leis evoluam em função de fenómenos como a proliferação, o terrorismo e o aquecimento do planeta. É do nosso interesse contribuir para o desenvolvimento das instituições existentes, tais como a Organização Mundial do Comércio, e apoiar novas instituições, como o Tribunal Penal Internacional.

A qualidade da sociedade internacional depende da qualidade dos Governos que constituem o seu fundamento. A melhor protecção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados. As melhores formas de reforçar a ordem

internacional são a disseminação da boa governação, a luta contra a corrupção e os abusos de poder, o estabelecimento de Estados de direito e a protecção dos direitos humanos.

As políticas de comércio e de desenvolvimento podem ser poderosos instrumentos para a promoção de reformas. Sendo os maiores fornecedores mundiais de ajuda pública, a União Europeia e os seus Estados-Membros estão bem colocados para prosseguir estes objectivos. Um dos principais elementos da estratégia de segurança da União Europeia deve ser contribuir para uma melhor governação através de programas de assistência, da condicionalidade e de medidas comerciais bem orientadas. O mundo será mais seguro para a União Europeia e para os seus cidadãos se for visto como fonte de justiça e de oportunidades para todos. Um empenhamento de carácter preventivo poderá evitar problemas mais graves no futuro.

Certos países colocaram-se fora dos limites da sociedade internacional. Alguns isolaram-se voluntariamente; outros violam de forma continuada as normas internacionais da governação interna ou da conduta internacional. É desejável que esses países voltem a juntar-se à comunidade internacional. Aqueles que o não quiserem fazer deverão compreender que há um preço a pagar, designadamente a nível das suas relações com a União Europeia.

Fazer face às ameaças

A União Europeia tem tido um papel activo na abordagem das ameaças constituídas pelo terrorismo, pela proliferação e pelo fracasso dos Estados/criminalidade organizada.

- Reagiu ao 11 de Setembro com a adopção de um pacote que incluiu a criação do mandado de detenção europeu, medidas de luta contra o financiamento do terrorismo e um acordo de auxílio judiciário mútuo com os Estados Unidos.
- Tem prosseguido, de há muitos anos a esta parte, políticas de luta contra a proliferação. A União acaba de chegar a acordo sobre um novo programa de acção que prevê disposições tendentes a reforçar a Agência Internacional da Energia Atómica, bem como medidas para reforçar o controlo das exportações e para combater as remessas ilegais e as aquisições ilícitas.
- A União Europeia e os Estados-Membros intervieram no sentido de ajudar ao restabelecimento de Estados em colapso, nomeadamente nos Balcãs, no Afeganistão e em África (sendo o Congo o exemplo mais recente).

Vale a pena salientar alguns pontos comuns destas ameaças e do modo como devem ser combatidas.

As ameaças da nova era são muitas vezes longínquas. Numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. Tanto as actividades da Coreia do Norte no domínio nuclear, como os riscos nucleares na Ásia Meridional e a proliferação no Médio Oriente constituem motivo de preocupação para a Europa. Os terroristas são hoje capazes de actuar no mundo inteiro: as suas actividades na Ásia Central ou Meridional podem representar uma ameaça para os países europeus ou para os seus cidadãos. Entretanto, a globalização da comunicação leva a que as tragédias humanitárias nos Estados em colapso, em qualquer parte do mundo, possam inquietar profundamente a opinião pública europeia.

O nosso conceito tradicional de auto-defesa – até ao final da Guerra Fria – baseava-se na ameaça de invasão. No contexto das novas ameaças, a primeira linha de defesa passa muitas vezes a situar-se no exterior.

As ainda novas ameaças são dinâmicas. Se nada for feito, tornar-se-ão mais perigosas. Os riscos de proliferação aumentam com o passar do tempo; se nada for feito, as redes terroristas tornar-se-ão cada vez mais perigosas (deveríamos ter iniciado muito mais cedo o combate contra a Al Qaeda).

O fracasso dos Estados e a criminalidade organizada têm tendência a alastrar se ignorarmos esses fenómenos – como tivemos ocasião de verificar na África Ocidental.

Assim, devemos estar prontos a actuar antes de ocorrerem as crises. Em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, nunca é demasiado cedo para começar.

Por contraste com a ameaça maciça e visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares. Todas requerem uma conjugação de instrumentos. A proliferação pode ser sustida por meio do controlo das exportações e combatida através de pressões políticas, económicas e outras, ao mesmo tempo que se atacam as causas políticas subjacentes. A luta contra o terrorismo pode implicar uma conjugação de meios – meios políticos, militares, serviços de informações e outros. Nos Estados em colapso, podem ser necessários instrumentos militares para restabelecer a ordem e instrumentos humanitários para fazer frente à crise imediata. Os instrumentos económicos são colocados ao serviço da reconstrução, e a gestão civil de crises contribui para reconstituir a administração civil. A União Europeia está particularmente bem equipada para reagir a estas situações multifacetadas.

III. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS PARA A EUROPA

Nos últimos anos, a União Europeia efectuou progressos no que toca ao desenvolvimento de uma política externa coerente e de uma gestão de crises eficaz. Dispomos de instrumentos susceptíveis de serem usados com eficácia, conforme demonstrámos nos Balcãs (e agora num plano mais vasto). Porém, se quisermos que o nosso contributo esteja à altura do nosso potencial, teremos que ser mais activos, mais coerentes e mais capazes.

Mais activos na prossecução de todos os nossos objectivos estratégicos. São especialmente necessárias novas políticas para combater as novas ameaças dinâmicas. Enquanto União de 25 Estados-Membros, com uma despesa total de 160 mil milhões de euros no capítulo da defesa, devemos ser capazes de manter, se necessário, várias operações em simultâneo. Temos que desenvolver uma cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica. Devemos ter em mente, antes de mais, as operações que envolvem capacidades militares e civis, pois trata-se de uma área em que podemos representar uma especial mais-valia. Uma União Europeia mais activa será uma União Europeia com maior peso político em todas as situações, mesmo naquelas em que não está em causa uma intervenção militar ou civil.

Mais coerente. Somos mais fortes quanto actuamos em conjunto: é essa a justificação da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Europeia de Segurança e Defesa. Ao longo dos últimos anos, criámos uma série de instrumentos diferentes, cada um dos quais com a sua própria estrutura e filosofia. O desafio consiste agora em congregar os diferentes instrumentos e capacidades: programas de assistência europeus, capacidades militares e civis dos Estados-Membros e outros instrumentos como o Fundo Europeu de Desenvolvimento. Todos eles podem contribuir para a nossa segurança e para a segurança dos países terceiros. A segurança é a condição primeira para o desenvolvimento. Deverá ser nosso objectivo criar sinergias por meio de uma abordagem mais coerente e mais abrangente.

Os esforços diplomáticos, assim como as políticas nos domínios do desenvolvimento, do comércio e do ambiente, deverão obedecer à mesma agenda. Numa situação de crise, não há nada que possa substituir a unidade do comando.

É necessária uma maior coerência, não só entre os instrumentos da UE, mas também nas actividades externas de cada um dos Estados-Membros. A ajuda externa da União cifra-se em cerca de 7 mil milhões de euros por ano; os Estados-Membros gastam aproximadamente dez vezes mais.

Mais capaz. Uma Europa mais capaz está ao nosso alcance, embora seja preciso tempo para realizarmos todo o nosso potencial. Devemos concentrar-nos, em especial, nos seguintes pontos:

- Mais recursos para a defesa. Se encaramos seriamente as novas ameaças e a necessidade de criar forças móveis mais flexíveis, teremos que consagrar mais recursos à defesa.
- A duplicação em matéria de meios de defesa é frequente em toda a União Europeia. O recurso sistemático a meios partilhados e postos em comum reduziria os custos e, a médio prazo, levaria a um aumento das capacidades.
- Uma maior capacidade para concentrar recursos civis em situações de crise e rescaldo de crises. Devemos procurar, nomeadamente, mecanismos mais sólidos de planeamento civil e de apoio às missões. Em quase todas as intervenções de grande envergadura, o caos civil sucedeu à eficiência militar.
- Maior capacidade diplomática. Trata-se de um elemento tão importante como a capacidade civil e militar, se pretendemos utilizar politicamente da melhor forma os outros recursos. As ameaças que temos de enfrentar estão mais distantes e são-nos mais estranhas do que as da Guerra Fria. É necessária uma melhor compreensão dos países estrangeiros. Temos mais de 45 000 diplomatas. Também aqui a partilha de recursos reforçaria a capacidade. Precisamos de criar um sistema que conjugue os recursos dos Estados-Membros com aqueles de que dispõem as instituições da UE.
- Uma melhor partilha de informações entre Estados-Membros e com os nossos parceiros: uma análise comum das ameaças é a melhor base para uma actuação comum.
- À medida que formos aumentando as capacidades nas diversas áreas, devemos fixar como horizonte um espectro alargado de missões. Para além das missões de Petersberg, poderão incluir-se nesse espectro as operações conjuntas de desarmamento, o apoio a países terceiros nocombate ao terrorismo e a reforma do sector da segurança. Este último ponto enquadrar-se-ia num contexto mais vasto de criação de instituições.

Colaborar com os nossos parceiros São poucos ou nenhuns os problemas que temos capacidade para enfrentar sozinhos. As ameaças atrás descritas são ameaças comuns, que partilhamos com todos os nossos parceiros mais próximos. A cooperação internacional é uma necessidade. Devemos prosseguir os nossos objectivos tanto através da cooperação

multilateral nas organizações internacionais como por meio de parcerias com outros actores ou regiões essenciais.

Entre estas últimas, nada pode substituir a relação transatlântica. Actuando em conjunto, a União Europeia e os Estados Unidos podem ser no mundo uma extraordinária força benéfica. Criando capacidades e reforçando a coerência, tornar-nos-emos um actor mais credível e um parceiro mais influente.

Devemos continuar a reforçar a nossa capacidade para colaborar com outros actores fundamentais. A União Europeia mantém relações com países do mundo inteiro, mas nos próximos anos devemos concentrar-nos especialmente no desenvolvimento de parcerias estratégicas com a Rússia, o Japão, a China, o Canadá e a Índia. Estes parceiros desempenham, nas respectivas regiões e para além delas, um papel cada vez mais importante. Nenhuma das nossas relações será exclusiva. Estamos prontos a desenvolver parcerias activas com qualquer país que partilhe os nossos objectivos e esteja disposto a agir para os defender.

Conclusão

Vivemos num mundo em que se perfilam novos perigos, mas também novas oportunidades. Se conseguir tornar-se um interveniente plenamente actuante, a União Europeia tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para a contenção das ameaças como para a realização das oportunidades. Uma União Europeia activa e capaz teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efectivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo e mais seguro.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ARMSTRONG, Davis, *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*, New York, Oxford University Press, 1993, Cota 10752-36 D

BOOTH, Ken, *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, Cota 10161-35 C

BROWN, Michael E., MILLER, Steven E., *The Rise of China*, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology, 2000, Cota 10832-36 F

CAMPBELL, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester, Manchester University Press, 1998, Cota 10159-35 C

CLINE, Ray S., *Avaliação do Poder Mundial*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1991, Cota 7396-18 D

CORREIA, Ângelo, *As Questões de Segurança e Defesa nas Relações entre os EUA e a UE*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Nação e Defesa, 1996, Cota 9384-33 F

ESTADOS UNIDOS, Department of Defense USA, *Soviet Military Power: An Assessment of the Threat 1988*, Washington, Department of Defense, USA, 1988, Cota 5843-Dep

ESTADOS UNIDOS, The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, The White House, 1994, Cota 8799-23 F

ESTADOS UNIDOS, The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington, The White House, 1990, Cota 7025-16 D

FLOURNOY, Michèle A., *Strategy-Driven Choices for America's Security*, Washington, National Defense University Press, 2001, Cota 10523-36 A

TOFFLER, Alvin, *Os Novos Poderes*, Lisboa, Livros do Brasil, 1991, Cota 7573-2 E

TRENIN, Dmitri, HAM, Peter Van, *Russia And the United States in Northern European Security*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2000, Cota 10189-34 A

VÁRIOS AUTORES, *The Question of Europe*, London, New York, Verso, 1997, Cota 10456

PERIÓDICOS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz, "Questões de Segurança no Mercosul pós Atentados nos Estados Unidos da América", in: *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, Ano 88, nº 794 (Set-Out-Nov-Dez), pp. 85-97

BLANK, Stephen, "The Conditions for U.S. - Russian Partnership", in: *Orbis*, Foreign Research Institute, Philadelphia, vol. 46, nº 4 (Fall 2002), pp. 661-678

BUSH, George W., "A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América", in: *Política Externa*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de S. Paulo, São Paulo, vol. 11, nº 3 (Dez-Jan-Fev 2002-2003), pp. 78-113

- CASTANHEIRA, Ana, "A Globalização e o Poder", in: *Estratégia*, Lisboa, vol. XIII (2002), pp. 251-267
- CONESA, Pierre, LEPICK Olivier, "Washington Démantèle L'architecture Internationale de Sécurité", in: *Le Monde Diplomatique*, Paris, 49 Année, n° 580 (Juillet 2002), pp. 12-13
- DUPAS, Gilberto, "Fundamentos, Contradições e Consequências Hegemônicas", in: *Política Externa*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de S. Paulo, São Paulo, vol. 11, n° 3 (Dez-Jan/Fev 2002-2003), pp. 5-21
- FEBER, Walter Ia, "The Post September 11, Dabate Over Empire, Globalization, and Fagmentation", in: *Political Science Quarterly*, Academy of Political Science, New York, vol. 1 (Spring 2002), pp. 1-17
- GONZÁLEZ, Ángel Pérez, "Globalización y Seguridad", in: *Ejército*, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Madrid, Ano 61, n° 710 (Abril 2000), pp. 6-18
- HEISBOURG, François, "American Power and Global Security", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 41, n° 4 (Winter 1999-2000), pp. 5-123
- JOHNSTON, Alastair Iain, "Is China a Status quo Power?", in: *International Security*, Cambridge, vol. 27, n° 4 (Spring 2003), pp. 5-56
- KASTL, Joerg, "European Security Without Russia?", in: *Aussen Politik*, German Foreign Affairs Review, Federal Institute for East European International Studies, Bielefeld, vol. 48, n° 1 (1 st Quarter 1997), pp. 31-38
- LACOSTE, Yves, "Les États-Unis et le Reste du Monde", in: *Hérodote*, Paris, n° 109 (2° Trimestre 2003), pp. 3-200
- LAMPTON, David M., "The Stealth Normalization of U.S. - China Relations", in: *The National Interest*, National Affairs, Washington, n° 73, (Fall 2003), pp. 37-48
- MARTEL, William C., YOSHIHARA, Toshi, "Averting a Sino - U.S. Space Race", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 26, n° 4 (Autumn 2003), pp. 19-35
- MILLES, James, "Chinese Nationalism, US Policy and Asian Security", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 42, n° 4 (Winter 2000-2001), pp. 51-71
- NYE, Joseph S., "Asia's first Globalizer", in: *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, Washington, vol. 23, n° 4 (Autumn 2000), pp. 121-124
- OLIVEIRA, Amaury Porto de, "China-Estados Unidos: Concorrentes Estratégicos", in: *Política Externa*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de S. Paulo, São Paulo, vol. 10, n° 4 (Mar-Abr-Mai 2002), pp. 82-93
- OVERHOLT, William H., "China Futures", in: *Orbis*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, vol. 44, n° 1 (Winter 2000), pp. 13-90
- PRAGER, Karsten, "China: Waking up to the Next Superpower", in: *Time International*, Time Atlantic, Amsterdam, vol. 147, n° 13 (March 1996), pp. 26-29
- ROY, Denny, "Rising China and U.S. Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards", in: *Orbis*, Foreign Research Institute, Philadelphia, vol. 47, n° 1 (Winter 2003), pp. 125-137
- RUMER, Boris, "The Powers in Central Asia", in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 44, n° 3 (Autumn 2002), pp. 57-68
- SHEEHAN, John, "The United States and European Security", in: *Nação e Defesa*, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, n° 84 (Inverno 1998), pp. 45-59

SOLANA, Javier, “Estados Unidos-Europa: Socios Obligados para la Paz”, in: *Política Exterior*, Madrid, número especial, (Setembre 2002), pp. 15-21

STENT, Angela, SHEVTSOVA, Lilia, “America, Russia and Europe: A Realignment?”, in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 44, nº 4 (Winter 2002-2003), pp. 121-134

TOMÉ, António de Almeida, “Poder e Estratégia em Ambiente de Globalização”, in: *Mais Alto*, Revista da Força Aérea Portuguesa, Alfragide, Ano 40, nº 336 (Março-Abril 2002), pp. 36-40

VASCONCELOS, Álvaro de, “A Crise Europeia e a Ordem Mundial”, in: *Política Externa*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de S. Paulo, São Paulo, vol. 12, nº 1 (Jun-Jul-Ago 2003), pp. 63-73

VINHAS, Rui, “EUA: de Nação Indispensável à Dispensabilidade das Outras Nações? Impacto nas Relações Transatlânticas”, in: *Negócios Estrangeiros*, Lisboa, nº 4-5 (Março 2003), pp. 32-39

WALTZ, Kenneth N., “Globalization and American Power”, *National Affairs*, Washington, nº 59 (Spring 2000), pp. 46-56

XIANG, Lanxin, “Washington’s Misguided China Policy”, in: *Survival*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, London, vol. 43, nº 3 (Autumn 2001), pp. 7-23

ENDEREÇOS INTERNET

- <http://www.quaker.org/qcea/ESSEPLO.htm>
Conselho de Assuntos Europeus
- <http://ue.eu.int/pesc/>
O Conselho da União Europeia
- <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=PT>
Convenção Europeia
- <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
Europa-Comissão Europeia-Eurostat
- http://europa.eu.int/abc/governments/index_en.htm
Governos Europeus
- http://www.cesd.org/eu/eu_links.htm
Links – Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados da União Europeia para os Assuntos de Defesa
- <http://www.fpif.org/global/index.html>
Globalização
- <http://www.whitehouse.gov>
Governo dos Estados Unidos da América
- <http://www.firstgov.gov/>
Governo dos Estados Unidos da América
- <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/>
Presidência dos Estados Unidos da América

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Estados Unidos da América, Casa Branca. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, (Arquivo capturado em 5 de Dezembro de 2003)

União Europeia, Conselho Europeu. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*, Tessalonica, 20 de Junho de 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/PT/reports/76259.pdf>, (Arquivo capturado em 9 de Dezembro de 2003)



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 quadrimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

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

☐

ASSINATURA ANUAL

☐

AVULSO

☐

Instituições 20,00 €

☐

Individuais 15,00 €

☐

Estudantes 12,50 €

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

Cada número 7,50 €

Cada número assinantes 5,00 €

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

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> – nacaoedefesa@hotmail.com

Tel. 21 392 46 00 – Fax 21 392 46 58

O artigo proposto para publicação pode ser enviado via correio electrónico para publicacoes@mail.idn.pt ou ser remetido em disquete, por via postal, para o Instituto da Defesa Nacional.

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 15 e 25 páginas ou 30.000 a 50.000 caracteres (espaços excluídos) em Word for Windows, letra Times New Roman tamanho 12, entrelinha 1,5.
- Ser acompanhado de um resumo em português e de um *abstract* em inglês (12 a 15 linhas).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em www.idn.pt/fichadeautor.doc) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores dos artigos (149,64 €) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Editor Executivo da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@mail.idn.pt or by mail in floppy disk to the *Instituto da Defesa Nacional*.

The text should obey to certain requirements:

- It should have 15 to 25 pages or between 30.000 and 50.000 characters (spaces excluded), Font Times New Roman 12, space between lines 1,5 and must be presented as a Microsoft Word document.
- A 12 to 15 lines abstract of the article should be provided by the author.

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (www.idn.pt/fichadeautor.doc), so its submission is compulsory.

The text will be appraised by the magazine's Editorial Board on an anonymous basis. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (149,64 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten copies of the article will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Executive Publisher of *Nação e Defesa*.



**Defesa
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL



Com o patrocínio de:

