

Negócios Estrangeiros

Publicação semestral do
Ministério dos Negócios Estrangeiros

Nº 7

OSCE - um retrato institucional e funcional?

Questões Europeias - o Tratado Constitucional:
um armistício?

Os Desafios do Alargamento

A Turquia na Europa

O Português nas Instituições

A Nova Agenda Mediterrânica

O Sudeste Asiático e a UE

História Diplomática: Ruy Ulrich

Setembro 2004 . Preço: € 8

Negócios Estrangeiros

NegóciosEstrangeiros

Edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Conselho Editorial

Membros Natos

Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Rui Quartin Santos

Director-Geral de Política Externa

Manuel Tomás Fernandes Pereira

Presidente do Instituto Diplomático

Fernando de Castro Brandão

Membros Convidados

André Gonçalves Pereira

João Hall Themido

José César Paulouro das Neves

Pedro Ribeiro de Menezes

António Monteiro

Vasco Valente

José Guilherme Stichini Vilela

Manuel Côrte-Real

José Júlio Pereira Gomes

Nuno Brito

Director

Jorge Roza de Oliveira

Editora

Maria Madalena Requixa

Design Gráfico

Risco – Projectistas e Consultores de Design, S.A.

Pré-impressão e Impressão

Europress

Tiragem

1000 exemplares

Preço de capa

€8

Anotação/ICS

N.º de Depósito Legal

176965/02

ISSN

1645-1244

Índice

- 05 Editorial
- 06 OSCE – um retrato institucional e funcional
Francisco Seixas da Costa
- 49 O Tratado Constitucional: um armistício?
Manuel Carvalho
- 70 O alargamento da União Europeia: desafios e oportunidades
José Augusto Duarte
- 73 Onde fica a Turquia na Europa?
Manuela Bairos
- 85 O Português no Parlamento Europeu
Augusto Múrias e Miguel Gomes
- 92 A ONU e os desafios globais
Graça Gonçalves Pereira
- 104 O fenómeno da Guerra no novo século – uma perspectiva
Francisco Proença Garcia e Maria Francisca Saraiva

HISTÓRIA DIPLOMÁTICA

- 125 A demissão de Ruy Ulrich, Embaixador em Londres (1935)
Fernando de Castro Brandão

O MEDITERRÂNEO E O MÉDIO ORIENTE: A NOVA AGENDA

- 141 Que papel para os actores externos? – Relatório do debate organizado pelo Instituto Diplomático em colaboração com o IEEI
- 154 Intervenção da Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas
Teresa Patrício Gouveia

AS MUDANÇAS NO SUDESTE ASIÁTICO E A SUA RELAÇÃO COM A UNIÃO EUROPEIA

- 161** *Changes in Southeast Asia and its impact on EU-Asean relations – Relatório da Conferência organizada pelo Instituto Diplomático em colaboração com o IEEI*
Miguel Santos Neves
- 181** *Towards an ASEAN Security Community*
Ali Alatas

COLUNA LIVRE

- 189** *Voz(es) da América*
Manuel Silva Pereira

Os artigos reflectem apenas a opinião dos seus autores.

ESTE NÚMERO DA “Negócios Estrangeiros” debruça-se sobre alguns desafios que a Europa tem pela frente. O novo contexto geopolítico e as novas dimensões da segurança levam o Embaixador português junto da OSCE, Francisco Seixas da Costa, a fazer um retrato da Organização, pouco mais de um ano após a Presidência portuguesa, e a apontar caminhos para o seu futuro.

A União Europeia, alargada a mais dez novos Membros, estende-se agora por todo o Mediterrâneo e abraça a grande maioria dos Estados que há pouco mais de uma década estavam do outro lado da “cortina”. Neste novo enquadramento institucional, e com uma novo colégio de Comissários em constituição, com os quais se vão discutir as perspectivas financeiras até 2013, existem oportunidades e desafios, que são aqui tratadas no artigo de José Augusto Duarte. E há que estar igualmente atento ao processo de ratificação do novo Tratado, cenário que serve de base à análise de Manuel Cansado de Carvalho. O artigo de Manuela Bairos é sobre o lugar da Turquia na Europa, e a forma como a União poderia resolver este quase tabu. Os desafios linguísticos, nomeadamente a gestão do português como língua do Parlamento Europeu, é a contribuição de Augusto Múrias e Miguel Gomes.

Graça Gonçalves Pereira fala-nos dos desafios globais da ONU, e Francisco Proença Garcia e Maria Francisca Saraiva assinam em conjunto um ensaio sobre a guerra. Na secção História Diplomática, Fernando de Castro Brandão escreve sobre Ruy Ulrich, forçado a demitir-se como Embaixador de Portugal em Londres.

Para além das habituais Voz(es) da América, de Manuel Silva Pereira, damos espaço também a duas iniciativas recentemente organizadas pelo Instituto Diplomático: uma sobre o Mediterrâneo e o Médio Oriente, onde se transcreve a intervenção da Senhora Ministra dos Negócios Estrangeiros; e outra sobre o Sudeste Asiático, que trouxe a Lisboa o antigo MNE indonésio, Ali Alatas, e o MNE timorense, Ramos Horta. Nada poderia ter reflectido melhor as grandes mudanças naquela região e o impacto que terão nas relações com a Europa.

Ultrapassada a fase de consolidação, o esforço concentra-se agora em dar-lhe vida e continuidade. Os artigos que compõem este número provam que a Revista é já procurada como ponto de lançamento de ideias e de pistas em matéria de política externa e relações internacionais.

J.R.O.

Agosto de 2004

OSCE – um retrato institucional e funcional

Introdução ESTE TEXTO pretende-se um testemunho sobre a experiência do autor como Representante Permanente junto da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), em particular como presidente do respectivo Conselho Permanente, durante parte da Presidência portuguesa em 2002, e de membro da *Troika* no ano seguinte².

Entendeu-se poder ter alguma utilidade esta reflexão de análise e balanço³, também como memória de acção diplomática, por consagrar o considerável investimento político feito pelo nosso país na OSCE, desde a realização da Cimeira de Lisboa em 1996 e, posteriormente, pela decisão de se candidatar e levar a cabo a Presidência da organização em 2002, com intervenção na *Troika* em 2001 e 2003.

O texto inicia-se com uma leitura crítica sobre a estrutura e actividades da OSCE, sublinhando as linhas de força que nela se projectam e as resultantes que delas decorrem, com consequências na sua própria funcionalidade.

A situação actual que se vive na organização e as interrogações que a atravessam serão também abordadas, numa análise que, para alguns, poderá fugir ao modelo auto-congratatório tradicional. Essa é, contudo, uma ruptura que assumimos.

Sem pretensão de inventário, daremos, igualmente, algumas notas distanciadas sobre a Presidência portuguesa em 2002, procurando situar diacronicamente o respectivo programa de trabalho, o modo como foi atravessado pelas atribuições da conjuntura, as crises que o terão marcado e eventuais resultados conseguidos.

Finalmente, adiantaremos algumas ideias a testar no futuro.

¹ Representante Permanente de Portugal junto da OSCE desde Setembro de 2002, será o futuro Embaixador de Portugal em Brasília.

² O autor deste texto assumiu funções a quatro meses do termo da Presidência portuguesa da OSCE, em 2002. Nos oito meses anteriores, a chefia do Conselho Permanente da OSCE competiu ao embaixador João de Lima Pimentel, a quem se ficam a dever muitas das iniciativas programáticas que vieram a espelhar-se nos resultados do Conselho Ministerial do Porto, em Dezembro, e, em particular, a constituição e preparação da excelente e qualificada equipa de diplomatas, técnicos e pessoal administrativo que foram um suporte essencial ao trabalho da Presidência. Durante esta, o embaixador Carlos Durrant Pais assegurou a função de Representante Permanente alternante, coadjuvando ambos os titulares do posto.

³ Este texto é da exclusiva responsabilidade do autor, pelo que não vincula necessariamente a posição oficial portuguesa no tocante à OSCE. É dedicado a todos quantos, na Representação Permanente junto da OSCE em Viena, empenhadamente trabalharam para o êxito da Presidência de 2002.

Tendo em atenção que a OSCE padece, entre nós, de algum desconhecimento⁴, o texto é complementado com elementos informativos mais detalhados, em notas de rodapé, relativamente às estruturas internas da organização e a determinados aspectos funcionais menos conhecidos.

Ainda a CSCE?

Uma organização *sui generis*

Para um observador exterior, menos atento aos meandros políticos subjacentes ao projecto da OSCE, a fragilidade institucional da organização é a primeira grande surpresa com que se defronta. A ausência das estruturas que normalmente caracterizam modelos internacionais comparáveis, bem como a inédita flexibilidade/adaptabilidade dos respectivos instrumentos, tornam a OSCE muito menos uma organização internacional de tipo tradicional e, muito mais, uma espécie de sedimentação relutante da antiga Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)⁵. E escrevemos “relutante” porque alguns parecem continuar a preferir a subsistência no tempo do modelo de conferência em detrimento do reforço da instituição.

Para melhor se interpretar a OSCE e as suas limitações é, assim, essencial começar por entender que esta sua “desestruturação” foi, desde o início, uma opção deliberada de alguns. Hoje, ela prolonga-se pela prevalência de uma cultura funcional onde se projectam, com um singular efeito conjugado na inércia reformadora, as diferentes filosofias de abordagem da organização mantidas pelos seus parceiros centrais – os EUA e a Rússia.

⁴ Qualquer estudo aprofundado sobre a OSCE não pode dispensar a consulta do trabalhos desenvolvidos pelo “Centre for OSCE Research” (CORE), do “Institute for Peace Research and Security Policy”, da Universidade de Hamburgo, que regularmente edita um excelente “OSCE Yearbook” sobre as actividades da organização, o qual inclui bibliografia actualizada.

⁵ A Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) foi estabelecida através do Acto Final de Helsínquia, assinado em 1 de Agosto de 1975, que lançou as bases para a chamada nova arquitectura de segurança europeia. Correspondeu ao culminar de um processo negocial de dois anos, que a *Ostpolitik* e a *détente* do início dos anos 70 tornaram possível. A Conferência tinha como objectivo ser um fórum multilateral de diálogo e de negociação entre o Ocidente e o Leste europeus, área onde o papel da URSS era então predominante. A assinatura, em Novembro de 1990, da Carta de Paris para uma Nova Europa, que consagrou o final da Guerra Fria, conferiu outro vigor à CSCE, a qual, na Cimeira de Budapeste, em 1994, se converteu finalmente na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

As estruturas permanentes da OSCE assentam num Secretariado⁶ com escasso poder de iniciativa, vocacionado para a gestão administrativa e para a montagem de operações de limitada dimensão⁷ e, no plano político, totalmente subordinado à orientação das Presidências anuais. Existem, além disso, três instituições – o Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos⁸, o Alto Comissário para as Minorias Nacionais⁹ e o Representante para a Liberdade dos *Media*¹⁰ – dotadas de estatutos diferenciados e com uma autonomia operacional que não facilita uma coerência global de acção¹¹. A organização dispõe ainda de Missões operando em

⁶ Para além da figura do Secretário-Geral, que é formalmente o *chief administrative officer* da organização, a mais relevante estrutura dentro do Secretariado é o Centro de Prevenção de Conflitos (CPC), o qual, em teoria, apoia o trabalho da OSCE de prevenção de conflitos e gestão de crises, mas que, na prática, se dedica, primordialmente, à coordenação do trabalho das Missões da OSCE no terreno. É igualmente de assinalar, na área da Dimensão Económica e Ambiental, a figura do Coordenador para os Assuntos Económicos e Ambientais, criada com o objectivo de impulsionar o reforço desta vertente da OSCE, no equilíbrio com as restantes duas Dimensões. O Secretariado dispõe ainda de dois Departamentos: Recursos Humanos e Gestão e Finanças.

⁷ O Secretariado e as instituições da OSCE tinham, em 2004, menos de 400 funcionários. Nas Missões no terreno havia cerca de 1000 funcionários internacionais, a maioria dos quais destacados (*seconded*) pelos Estados participantes, a que se somavam cerca de 2500 funcionários recrutados localmente.

⁸ O Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), sediado em Varsóvia, tem um papel activo na área da monitorização e supervisão eleitoral, na formação e promoção de direitos humanos, no desenvolvimento da sociedade civil, no reforço das instituições democráticas, na promoção das actividades das Organizações Não-Governamentais e da sociedade civil, na formação da comunicação social, em questões relacionadas com as comunidades ciganas (Roma/Sinti), etc..

⁹ O Alto Comissário para as Minorias Nacionais, sediado na Haia, avalia situações no campo das minorias nacionais, encorajando práticas não-confrontacionais, procurando prevenir conflitos neste domínio que possam afectar a paz, a estabilidade e as relações de amizade e cooperação entre os Estados participantes, nomeadamente através da emissão de pareceres e recomendações, actuando preferentemente através de diplomacia privada, em lugar de tomadas de posição públicas.

¹⁰ O Representante para a Liberdade dos *Media*, sediado em Viena, observa o desenvolvimento dos *Media* nos Estados participantes e chama publicamente a atenção das instâncias OSCE para as violações da liberdade de expressão ou no domínio da comunicação social.

¹¹ A autonomia das três instituições (verdadeiramente uma instituição – o ODIHR – e duas personalidades, tipo *ombudsmen*, dotadas de estruturas de apoio) confere-lhes uma liberdade de acção, um direito de iniciativa e um protagonismo por vezes difíceis de harmonizar. Embora reportem regularmente ao Conselho Permanente, participem nas reuniões ministeriais da *Troika* e nas reuniões ministeriais anuais, as chefias das instituições possuem mandatos que lhes conferem grande autonomia. Sob o ponto de vista funcional, continua a ser pouco claro o modo como as Presidências podem, ou não, orientar a acção das instituições. A nossa experiência durante a Presidência portuguesa não detectou casos em que a coerência global do trabalho OSCE tivesse sido seriamente afectada por essa autonomia. Mas há que dizer que foi nossa opção deliberada respeitar, em muito larga medida, o livre trabalho das instituições.

vários dos seus Estados participantes¹², dotadas de diferentes mandatos e designações, correspondentes a objectivos operacionais diversos¹³.

A Presidência anual da OSCE, como cúpula de toda esta estrutura heterogénea, aparece aos olhos exteriores como uma realidade que dispõe de um considerável poder formal, que assume a organização por inteiro, define as respectivas linhas de orientação, regula as suas várias Dimensões¹⁴ e marca o ritmo da sua agenda. O Presidente em Exercício¹⁵ é o porta-voz político da organização e, nessa qualidade, pronuncia-se regularmente sobre os acontecimentos internacionais relevantes em matéria de segurança, na respectiva esfera geopolítica de responsabilidade¹⁶. Para tal, é dotado de alguma autonomia decisória e de autoridade opinativa, sem prejuízo de estar sujeito a um controlo *a posteriori*, pela leitura pública que venha a fazer da vontade política da OSCE. Dispõe, além disso, de uma certa margem de liberdade na selecção de altos funcionários da organização¹⁷.

¹² A OSCE mantinha, em 2004, 18 Missões e outras estruturas no terreno (com diferentes designações e mandatos, de acordo com a diversidade das situações), em países onde ocorrem problemas que cabem na esfera de acção da organização. Algumas destas Missões têm *field offices* em diversas zonas dos países que as acolhem.

¹³ Completa a rede formal de estruturas da OSCE, além da Assembleia Parlamentar de que adiante se falará, o Tribunal de Conciliação e Arbitragem, com sede em Genebra, que se mantém praticamente inactivo.

¹⁴ A acção da OSCE assenta naquilo a que vulgarmente se designa como as suas três Dimensões: a Dimensão Político-Militar, a Dimensão Económico-Ambiental e a Dimensão Humana, que correspondem à evolução daquilo que foram os *baskets* da CSCE.

¹⁵ O Ministro dos Negócios Estrangeiros do país que assume a Presidência anual é o Presidente em Exercício, tendo, durante esse ano, a responsabilidade executiva no seio da organização, representando-a junto dos Estados participantes, de países terceiros e das diversas organizações internacionais. Cabe-lhe ainda presidir aos Conselhos Ministeriais (em regra, há só um, em Dezembro) e às *Troikas* ministeriais quadrimestrais.

¹⁶ O aparecimento na comunicação social de tomadas de posição em nome da OSCE não é, contudo, sinónimo de que elas hajam tido origem na Presidência em Exercício. A imprensa toma, regularmente, como “opinião” da OSCE declarações dos chefes das instituições, dos chefes das Missões e até de responsáveis da Assembleia Parlamentar. O que a OSCE ganha em visibilidade com esta multiplicidade de pronunciamentos perde, frequentemente, pelos riscos decorrentes da incoerência entre tais mensagens.

¹⁷ Salvo no tocante à chefia das instituições, o Presidente em Exercício tem uma considerável margem de manobra neste domínio. No exercício destas competências deve, contudo, ter sempre presente, não apenas a opinião do Secretariado e dos *powers that be* dentro da OSCE, mas igualmente a adopção de critérios de selecção baseados na qualidade objectiva do pessoal a seleccionar. Ver mais adiante “As crises de percurso” para análise da experiência da Presidência portuguesa na matéria.

No quotidiano do trabalho em Viena, a OSCE é dirigida por um Conselho Permanente¹⁸, que é presidido pelo Representante Permanente do país que exerce a Presidência. A este embaixador compete efectuar as consultas diárias para o bom andamento da agenda política da organização, o relacionamento com o Secretariado para a sua direcção operacional e a definição, a todo o momento, das orientações a transmitir às Missões no terreno. Além disso, é sob a sua directa responsabilidade que se processa a acção dos diferentes Grupos de Trabalho, quer os de natureza permanente, quer aqueles que entenda criar durante o seu mandato, para a execução de finalidades específicas, nomeadamente para levar a cabo as tarefas determinadas pelo Conselho Ministerial com que se concluiu a Presidência anterior¹⁹.

Mas serão as Presidências anuais efectivamente poderosas? A nosso ver, a realidade difere bastante da teoria. Na boa tradição das conferências internacionais, a OSCE tem a regra do consenso como elemento basilar do seu funcionamento, o que implica a consonância de todos os seus membros com as decisões tomadas no seu seio. Mas, por outro lado, o carácter indispensável desse consenso baixa, de forma por vezes dramática, a força e a relevância política de tais decisões, por ser fruto de laboriosos compromissos, muitas vezes assentes numa inescapável ambiguidade. Isso é agravado pelo facto de, contrariamente a outras organizações internacionais, que têm na base sólidas culturas políticas comuns, a OSCE sofrer ainda da sua principal virtualidade – a imensa diversidade dos 55 Estados que a compõem²⁰, que vão desde sólidas, estáveis e prósperas democracias a Estados que acumulam tensões, subdesenvolvimento e regimes cuja solidez democrática é muito incipiente, ou melhor, em que os modelos autoritários são ainda o padrão predominante. Se

¹⁸ O Conselho Permanente, composto pelos Representantes Permanentes dos Estados participantes junto da OSCE, em Viena, é a instância de consultas e decisão política regular. Reúne, por regra, uma vez por semana e decide por unanimidade. É presidido pelo Representante Permanente do país que exerce a Presidência. Os seus trabalhos são organizados previamente através de um Comité Preparatório (PrepCom), também a nível de Representantes Permanentes, com uma regularidade de reuniões quase sempre similar.

¹⁹ Quase sempre nos primeiros dias de Dezembro de cada ano, tem lugar o Conselho Ministerial da OSCE, o qual reúne, no país da Presidência, durante dois dias, delegações de todos os Estados participantes e dos países Parceiros para a Cooperação, as quais são, em princípio, chefiadas pelos respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros. A maior ou menor presença destes membros do governo nestes encontros anuais costuma servir de barómetro político do interesse que a OSCE suscita e, em certa medida, da importância que os Estados atribuem às decisões que resultam de tais reuniões.

²⁰ Fazem actualmente parte da OSCE 55 Estados, que incluem todos os países europeus, os EUA, o Canadá e a totalidade dos Estados que emergiram da divisão da antiga URSS.

pensarmos que se trata de uma organização focada na área da segurança, matéria que se liga ao âmago da soberania dos Estados, e se reflectirmos na multiplicidade e, por vezes, na conflitualidade de agendas geopolíticas entre os seus membros, fácil será presumir os bloqueios e os impasses que regularmente se registam no seu seio.

Neste contexto, o maior erro que uma Presidência da OSCE pode cometer é levar à letra o seu poder formal, ter a tentação de o explorar de forma desmesurada, tornando-se autista e julgando que pode avançar contando apenas consigo própria, para a formulação das decisões, mesmo que estas teoricamente lhe compitam em absoluto. Qualquer Presidência cedo tem de entender que, nas orientações que projecte em nome da organização, deve garantir um apoio muito alargado, em especial por parte dos Estados tidos como mais influentes.

Uma sabedoria consuetudinária dentro da organização institucionalizou, aliás, dois modelos para atenuar o risco das Presidências serem tentadas a uma deriva autónoma muito radical.

O primeiro, de natureza mais formal, é a *Troika*²¹. Trata-se de um mecanismo de consulta da Presidência em Exercício, envolvendo o anterior e o futuro titulares, e que esta pode utilizar para alargar a potencial aceitabilidade das propostas que faz à organização²².

O segundo é o mecanismo regular de consultas com os mais importantes parceiros – política e financeiramente²³. Uma boa gestão deste mecanismo, que

²¹ A *Troika* é constituída pela Presidência em Exercício, pelo país que exerceu a presidência anterior e pelo que a exercerá no ano seguinte, e tem como finalidade aconselhar a Presidência. A *Troika* de embaixadores reúne uma vez por semana, com a presença do Secretário-Geral. A *Troika* a nível ministerial costuma reunir duas a três vezes por ano, neste caso também com a presença dos chefes das instituições e do Presidente da Assembleia Parlamentar da OSCE.

²² Os modelos de utilização do papel da *Troika* variam entre as Presidências. A título de exemplo, registe-se que a Presidência holandesa de 2003 utilizou a *Troika* de embaixadores como fórum decisório para a selecção das chefias das Missões OSCE no terreno, garantindo, desta forma, um *soft landing* de tais deliberações no Conselho Permanente da organização. A Presidência portuguesa de 2002, ao invés, optou por centrar todo o poder de decisão destas matérias na sua capital.

²³ Os Representantes Permanentes de Portugal junto da OSCE, durante a nossa Presidência, mantiveram um plano de reuniões de consulta semanal, em separado, respectivamente com a presidência da UE, os EUA, a Rússia, o Reino Unido, a França, a Alemanha, dois países nórdicos (Suécia e Finlândia) e um grupo de países *like-minded* (Canadá, Noruega, Suíça e Liechtenstein). No termo da Presidência, quando se aproximou um tempo de compromissos bastante mais delicados, alargaram-se pontualmente as consultas a países como a Turquia, a R.F. da Jugoslávia, o Tadjiquistão, a Polónia e a Itália, para além dos Estados directamente envolvidos nas situações então mais complexas (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Espanha, Geórgia, Moldávia, Turquemenistão e Uzebequistão).

funciona exclusivamente a nível dos Representantes Permanentes em Viena, permite assegurar um ritmo de trabalho seguro a qualquer Presidência, que nele deve também saber jogar com a potencial conflitualidade de interesses que, por vezes, se regista entre os parceiros mais influentes²⁴.

Se a *Troika* existe como um filtro de teste e legitimação de iniciativas, as consultas são um reflexo de bom-senso e de *realpolitik*. E as propostas acolhidas favoravelmente pela *Troika* antecipam muitas vezes a sua aceitação nas consultas, que o mesmo é dizer, abrem caminho a uma sua aprovação pela generalidade dos membros da organização. É um mecanismo delicado, de gestão à vista, cujo sucesso está também muito dependente da natureza e relevância das crises eventualmente emergentes²⁵.

A questão do poder na OSCE

Mas, na realidade, onde se situa o poder dentro da OSCE?

Embora possa não ser politicamente correcto escrevê-lo, é forçoso reconhecer que a OSCE constitui uma espécie de “condomínio”²⁶ onde prevalecem, em primeiro lugar, os EUA e a Rússia – sem cujo acordo conjunto, implícito ou explícito, nada de significativamente importante avança. Esta é uma realidade que tem as suas origens históricas no processo que levou à criação da CSCE e de que a OSCE se não libertou. Segue-se, na hierarquia dos poderes fácticos, um grupo relativamente

²⁴ Embora seja sempre necessário ter presente que, entre esses mesmos parceiros, e numa geometria variável de interesses, existe uma regular articulação política, com que qualquer Presidência tem obrigatoriamente que contar.

²⁵ Um caso interessante surgiu no período final da Presidência portuguesa, relativamente à *Border Monitoring Operation* (BMO) em curso na fronteira entre a Geórgia e a Rússia. Perante a ocorrência de incidentes graves que envolveram a segurança de pessoal OSCE nessa operação, a Presidência, após laboriosas consultas com a *Troika* e outros parceiros, acordou os termos de um *gentlemen's agreement* para a futura gestão de tais crises, o qual ainda hoje vigora e foi já apontado como modelo a utilizar em situações similares. Este parece ser um bom exemplo das vantagens da flexibilidade institucional que, na OSCE, permite a criação de diversos modelos funcionais.

²⁶ Há dois conceitos que, embora pouco simpáticos para muitos Estados participantes, não deixam de fazer parte do jargão diário dentro da OSCE. O primeiro é o de *major players*, querendo-se com isto significar os cinco países mais poderosos no seio da organização: EUA, Rússia, Alemanha, França e Reino Unido. O segundo é o de *key players* que envolve, para além dos países anteriores, um conjunto de Estados com poder de influência de diversa natureza, cuja consulta se torna essencial antes de qualquer decisão. Fazem parte deste último grupo, para além da presidência da UE, Estados como o Canadá, a Noruega, a Suíça, a Turquia, a Itália e, eventualmente, a Polónia. Na prática, os países membros das *Troikas* da OSCE e da UE podem ser considerados neste último grupo.

homogéneo de países ocidentais (Alemanha, França e Reino Unido), os quais, pelo seu peso individual, compensam a fragilidade afirmativa da União Europeia, enquanto entidade política. Pode dizer-se que estes cinco países acabam por constituir um “directório” informal que marca o ritmo da organização, pela sua expressão orçamental e peso diplomático, bem como pela sua contribuição para os recursos humanos da estrutura da OSCE²⁷. O sentimento emergente deste “directório” informal tem de ser levado em permanente conta por qualquer Presidência, se pretender garantir um mínimo de eficácia nas suas iniciativas. Alguma capacidade de manobra das Presidências reside, precisamente, na habilidade em explorar, com efeitos no reforço do seu próprio poder, as eventuais contradições emergentes no seio do “directório” – normalmente entre a Rússia e os membros ocidentais, mas que igualmente ocorrem entre estes últimos.

Importante se torna, também, assegurar uma consulta permanente a alguns outros países que conseguiram granjear algum peso específico no seio da organização – tais como o Canadá, Noruega, Suíça, Liechtenstein e Turquia²⁸. Nos três primeiros casos (o chamado grupo dos *like-minded*), por virtude das respectivas contribuições financeiras e/ou expressão diplomática, e no último caso, por se tratar de um país com laços importante a áreas mais a Leste da organização, além de relevante membro da NATO²⁹. O futuro parece já apontar para o emergir da Polónia como possível novo pólo de poder, sendo de certo modo surpreendente a ausência de peso da Itália, atentos, em especial, o seu papel na UE e os respectivos interesses na zona balcânica³⁰.

Face ao peso destes mecanismos informais criados em Viena, perceber-se-á que a relação de confiança pessoal entre o Presidente do Conselho Permanente e os restantes

²⁷ Importa ter presente que, face à fragilidade do quadro dos seus recursos humanos contratados, a OSCE vive muito dependente do *secondment* de pessoal originário dos Estados participantes, os quais não deixam, naturalmente, de procurar retirar de tal disponibilidade os necessários efeitos em termos de influência política e operacional.

²⁸ Não raramente, o maior ou menor peso político no dia-a-dia da organização, destes e de outros países situados na periferia do “directório”, acaba por derivar do reconhecimento, pelos seus pares, da capacidade pessoal e profissional dos respectivos Representantes Permanentes, a exemplo do que sempre sucede em outras organizações internacionais.

²⁹ Os países NATO têm em Viena uma reunião semanal do seu *Caucus*, a nível de Representantes Permanentes, onde é feito um acompanhamento da vida da organização, com particular enfoque na respectiva Dimensão Político-Militar.

³⁰ A Itália tem, não obstante, uma presença de alguma monta nas estruturas de pessoal da OSCE.

Representantes Permanentes, bem como a garantia de não existirem do seu lado *hidden agendas*, se constituem como elementos vitais para um exercício eficaz³¹.

Todas estas peculiaridades dão à OSCE uma natureza muito especial e justificam uma gestão cuidadosa pelas Presidências das suas diversas estruturas, implicando um respeito permanente pela cultura organizativa dominante – a qual é, à partida, muito conservadora e refractária à mudança, pelo temor de afectar os delicados equilíbrios em que a organização assenta. Tentar afrontar abertamente tal cultura com propostas muito ousadas, centrar a gestão de iniciativas da Presidência à luz de uma ostensiva agenda nacional de interesses, em especial se não testada de forma alargada, torna-se a receita mais fácil para o desastre. Tais crises pagam-se, em especial, no termo do exercício anual – altura em que tem lugar o Conselho Ministerial, por cujos resultados acaba quase sempre por ser medido, um tanto injustamente, o exercício global de cada Presidência.

Há que notar que, para uma estrutura marcada por uma debilidade institucional tão evidente, a OSCE se comporta surpreendentemente bem no plano operacional, em particular se atendermos à exiguidade do seu orçamento, recursos humanos e estruturas permanentes. A sua flexibilidade institucional, que é uma das suas debilidades, acaba, curiosamente, por lhe conferir a possibilidade de se mobilizar com alguma rapidez para acções no terreno, desde que uma decisão política para tal seja tomada.

A experiência mostra que a OSCE desenvolve hoje algumas capacidades operativas com prestígio nos cenários em que actua, embora muitas vezes com a discrição própria das intervenções em matéria de diplomacia preventiva. A circunstância de ser uma organização com um espectro alargado de membros, originários e pertencentes a culturas políticas e geoestratégicas muito diferenciadas, confere à sua actividade, um pouco à imagem das Nações Unidas³², um carácter relativamente mais neutral, que se repercute positivamente na sua aceitabilidade, em contraste com o modo como as intervenções da NATO ou da própria UE são, por vezes, vistas por terceiros.

³¹ A circunstância deste formato de contactos informais estar exclusivamente assente em Viena torna-o, por vezes, menos compatível com o processo de constante controlo político por parte das estruturas diplomáticas sediadas na capital do país que exerce a presidência. Por essa razão, algumas presidências optam por conferir ao seu Representante Permanente em Viena uma muito larga autonomia decisória. Não foi esse o modelo seguido pela Presidência portuguesa de 2002.

³² A OSCE “é vista por alguns observadores como “as pequenas Nações Unidas da Europa”, (é) um fórum político por excelência, com um capital de experiência que lhe advém do importante papel que desempenhou no período da Guerra Fria (...)” in Vitor Rodrigues Viana, “Segurança Colectiva – a ONU e as Operações de Apoio à Paz”, Ed. Cosmos/Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2002

A maior fragilidade da OSCE residirá, porventura, no facto de, por si só, não ter mecanismos práticos, para além dos meios declaratórios, de constrangimento ou de “recompensa” perante quantos são objecto das suas acções ou das suas recomendações. Daí a crescente importância da organização continuar a estabelecer ligações estreitas a outras estruturas – como a UE, o Conselho da Europa, o FMI, o Banco Mundial, o PNUD, o BERD –, das quais possa transparecer que, para esses actores internacionais, os pareceres da OSCE constituem sempre elementos condicionantes para as suas próprias decisões, das quais o quotidiano ou as expectativas de muitos países dependem. No êxito desta acção conjugada poderá estar muito do futuro das Missões que a OSCE tem actualmente no terreno.

Dimensões sem equilíbrio

Como é sabido, a intervenção da OSCE objectiva-se através das suas chamadas três Dimensões: Político-Militar, Económico-Ambiental e Humana.

Com o termo da Guerra Fria e com as vicissitudes que o Tratado CFE³³ entretanto sofreu, a Dimensão Político-Militar da OSCE³⁴ entrou num regime de rotina operativa. As estruturas da OSCE que foram criadas neste domínio³⁵, se bem que numerosas e muito especializadas, não são, em geral, sede de regular conflitualidade entre os Estados participantes. O regime de normalidade a que se chegou nesta Dimensão deve ser lido, precisamente, como um atestado positivo sobre a sua própria eficácia³⁶.

³³ O Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa (CFE) foi assinado na Cimeira de Paris, em 1990, tendo entrado em vigor em 1992. Sempre considerado como um dos documentos mais importantes negociados no seio da organização – porque juridicamente vinculativo –, o Tratado CFE permitiu a destruição de mais de 60 mil peças de armamento, na sua grande maioria provenientes da antiga URSS e dos países do antigo Pacto de Varsóvia. Dada a necessidade da sua actualização, viria a ser assinado na Cimeira de Istambul, em 1999, o chamado Tratado CFE Adaptado, que até hoje não entrou em vigor por divergências de diversa ordem.

³⁴ Constituem elementos do acervo da Dimensão Político-Militar outros importantes instrumentos jurídicos, como o Tratado *Open Skies* (1992), o Documento de Viena (actualizado em 1999) e o Documento sobre Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre (2000).

³⁵ A OSCE dispõe de uma estrutura que funciona em paralelo com o Conselho Permanente, o Fórum para a Cooperação na Segurança (FSC), que tem como objecto o controlo de armamentos e as medidas criadoras de confiança e segurança. Reúne semanalmente, em Viena, a nível de Representantes Permanentes, e funciona em íntima ligação com o *Joint Consultative Group* (JCG), este último destinado ao acompanhamento da implementação do Tratado CFE. No mesmo âmbito, funciona a *Open Skies Consultative Commission* (OSCC), que promove a implementação do Tratado *Open Skies*.

³⁶ O Major-General José Luis Pinto Ramalho é autor de um excelente estudo sobre este tema: “A OSCE na sua Dimensão Político-Militar”, in *Nação e Defesa*, nº 103, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2002.

A implementação das medidas criadoras de confiança nas áreas militares e de segurança³⁷ faz-se hoje com toda a regularidade e pode dizer-se que a OSCE tem a seu cargo a gestão de um modelo normativo e regulador que emerge de uma cultura de segurança que está já socializada no seu seio e que é um dos seus mais respeitáveis patrimónios³⁸. Alguns poderão objectar que a emergência dessa cultura mais não é que o produto da diluição das tensões no pós-Guerra Fria. A assim ser, há que responder que a CSCE tem também um crédito a reivindicar na origem da situação que hoje lhe cumpre controlar.³⁹

A principal Dimensão que hoje ocupa a OSCE é, sem dúvida, a Dimensão Humana⁴⁰ – que engloba os mecanismos de observação do respeito pelos direitos humanos, pelo Estado de direito, pela liberdade de organização da sociedade civil, pela observância de práticas eleitorais correctas, direitos das minorias nacionais e liberdade dos meios de comunicação social⁴¹.

Neste domínio, o dia-a-dia da OSCE aparece cada vez mais marcado por aquilo que alguns chamam as “duas OSCE” – os países “a Oeste de Viena” e os países “a Leste de Viena” – com os primeiros a assumir-se como zeladores pela observância pelos segundos das regras por todos subscritas. Hoje, como no passado, “foram suscitadas objecções, em especial, no tocante ao desequilíbrio geográfico; foi dito que a OSCE manteve um contínuo olhar crítico no espaço pós-soviético, mas não em outros fenómenos com relevância no domínio da segurança, na parte Oeste coberta pelo Acto Final de Helsínquia, tal como o conflito na Irlanda no Norte, o terror

³⁷ CSBM – *Confidence and Security Building Measures*.

³⁸ É de justiça citar, neste contexto, o único estudo publicado em livro em Portugal sobre a OSCE: António Neves Berbém (apres. e org.), “Carta de Paris para uma Nova Europa – da CSCE à OSCE”, ed. Cosmos, Lisboa, 1996.

³⁹ Há uma monitorização instituída, no quadro do Tratado CFE e do chamado Documento de Viena (revisto em 1999), que garante um processo de acompanhamento em matéria de desarmamento, controlo de armamentos, bem como troca de informações militares e visitas de inspecção. De salientar que, em 1994, os Estados participantes adoptaram também um importante Código de Conduta que define princípios sobre o papel das Forças Armadas nas sociedades democráticas.

⁴⁰ Tem lugar em Varsóvia, todos os anos, uma reunião de duas semanas dedicada à avaliação da Implementação dos Compromissos em matéria de Dimensão Humana, envolvendo governos e outros actores sociais, com relevo para as ONG.

⁴¹ A acção da OSCE neste domínio é, como atrás se referiu, apoiada pelo Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), pelo Representante para a Liberdade dos Media e pelo Alto Comissário para as Minorias Nacionais. Esta concentração de instituições na Dimensão Humana revela, por si só, o carácter prioritário que ela mantém na organização.

basco, a xenofobia na Europa Ocidental, o problema dos países ocidentais serem destinatários do tráfico de seres humanos, o extremismo e separatismo, a situação das minorias, os problemas migratórios ou a grande questão do terrorismo”⁴². Mais adiante avaliaremos as consequências deste confronto no funcionamento e nas perspectivas de futuro da organização.

Note-se que foi o desenvolvimento da Dimensão Humana que, nos anos 90, levou à criação das Missões da OSCE no terreno e que, no essencial, ainda hoje justifica a respectiva manutenção. Por muito que se pretenda conferir um carácter apelativo, para os Estados em que se situam, ao trabalho das Missões OSCE⁴³, há que reconhecer que, sem excepção, elas continuam a ser vistas pelos países que as hospedam como uma espécie de “nódoa” perante a comunidade internacional⁴⁴. O que não deixa de ter alguma justificação, porquanto a sua própria manutenção reflecte o reconhecimento da existência de problemas importantes que o país tem a resolver e que os respectivos governos tendem frequentemente a não querer ver sublinhados⁴⁵. Essa é, aliás, a razão pela qual todos os Estados onde há Missões OSCE tentam evitar a sua eternização, através da progressiva diluição do conteúdo substantivo dos respectivos mandatos ou a procura da sua limitação no tempo⁴⁶.

⁴² Reinhard Bettzuege, “The OSCE in the 21st Century – A departure for New Horizons?”, in *OSCE Yearbook 2002*, Institute for Peace Research and Security Policy, University of Hamburg, 2002

⁴³ Há que notar que as Missões da OSCE só operam com o consentimento dos países onde são instaladas, com os quais o mandato de cada Missão é negociado, devendo depois ser acordado por unanimidade no Conselho Permanente. Ao aceitar a instalação da Missão, o Estado receptor reconheceu implicitamente que tinha problemas que pretendia manter sob o escrutínio da organização e para a superação dos quais esta podia contribuir. Do mesmo modo, a designação dos chefes das Missões é objecto de um diálogo com o respectivo país, embora neste caso não haja, por regra, um reconhecimento formal de um direito de veto ao nome que a Presidência vier a indicar.

⁴⁴ Para atenuar o labéu negativo do conceito de “Missão OSCE”, alguns países conseguiram consagrar diferentes designações para as *field presences* neles instaladas: Centros ou Escritórios. No caso da ARJ da Macedónia optou-se mesmo pela designação de *Spillover Monitor Mission*...

⁴⁵ Ver, a este respeito, Francisco Seixas da Costa, “Central Asia – Not Always a Silk Road to Democracy”, in *OSCE Magazine*, ed. OSCE, Vienna, July 2004.

⁴⁶ Com excepção da Missão no Uzebequistão, que tem um carácter *open-ended* (o que significa que só pode ser encerrada com o apoio unânime da organização), todos os mandatos das restante 17 Missões OSCE têm uma duração anual ou semestral, o que, teoricamente, permite ao Estado receptor, com o seu voto, impedir, a todo o momento, a respectiva renovação. Tal não acontece, geralmente, porque esses Estados percebem que pagariam um preço político elevado se provocassem o encerramento das Missões no seu território contra a vontade maioritária da organização. O recurso à sucessiva revisão dos mandatos, diluindo o papel operativo das missões, é a alternativa que tem vindo a ser seguida por muitos Estados receptores. Um dos temas de discussão actual no seio da OSCE é, precisamente, a questão das *exit strategies* para o futuro das Missões.

Perante a rotina que hoje marca a Dimensão Político-Militar, e como forma de contrabalançar o peso desproporcionado da Dimensão Humana no âmbito da organização, tem havido tentativas para procurar desenvolver o restante “braço” de intervenção da OSCE – a Dimensão Económico-Ambiental. É importante perceber que a activação desta Dimensão deve assentar em projectos que, directa ou indirectamente, tenham a ver com as questões de segurança para as quais a organização está vocacionada, pelo que, frequentemente, é necessário adoptar uma interpretação muito extensiva de tal conceito para poder comportá-los nesse âmbito. A mobilização da cooperação regional ou sub-regional, que poderia favorecer o lançamento de projectos de natureza económico-ambiental com alguns ganhos de escala, é frequentemente dificultada pela persistência de conflitos ou tensões nesses mesmos quadros regionais. Além disso, o escasso orçamento da OSCE leva, frequentemente, a que tais projectos só possam ser executados com recurso a contribuições de natureza voluntária, bastante mais difíceis de mobilizar⁴⁷. Tudo isto conduz a que a Dimensão Económico-Ambiental seja hoje o “parente pobre” da OSCE e não se consiga assumir como uma expressão suficientemente equilibradora do carácter mais intrusivo da Dimensão Humana⁴⁸.

Este flagrante desequilíbrio entre as três Dimensões constitui uma dificuldade com que todas as Presidências têm que conviver. E a efectiva desigualdade de expressão das Dimensões dificulta, muitas vezes, a aceitação do trabalho das Missões no terreno. Começa a ser cada vez mais difícil conseguir persuadir certos Estados do argumento de que essas mesmas Missões podem funcionar como factores de credibilização, aferidores da evolução dos respectivos sistemas políticos na sua aproximação aos

⁴⁷ Para além das tarefas de monitorização de compromissos políticos que caibam no âmbito dos respectivos mandatos, as Missões da OSCE no terreno têm como importante tarefa organizar e pôr em execução os projectos que hajam sido financiados por contribuições voluntárias (extra-orçamento) proporcionadas por Estados participantes. Alguns países onde se situam Missões OSCE criticam a excessiva incidência de tais projectos em áreas relacionadas com a Dimensão Humana (apoio aos *media*, às ONG ou à dinamização da vida político-partidária), que não raras vezes interpretam como um instrumento de intromissão na sua situação política interna. Esses mesmos países pretendem, assim, que a OSCE reforce a sua intervenção na área económico-ambiental, o que se sabe ser menos apelativo para as agendas político-estratégicas que os Estados financiadores pretendem desenvolver nesses mesmos países.

⁴⁸ Tem lugar todos os anos em Praga, durante uma semana, um Fórum Económico centrado em tópicos da Dimensão Económica e Ambiental da OSCE, antecedido de seminários sectoriais preparatórios, realizados em diversos Estados participantes.

padrões internacionalmente tidos como mais adequados⁴⁹. Essa avaliação pode ter repercussões favoráveis, se tal evolução for, de facto, positiva, em especial nas pretensões de alguns em virem a integrar estruturas euro-atlânticas⁵⁰ e, noutros casos, em obterem facilidades junto de instituições financeiras internacionais, que mantêm alguns critérios de condicionalidade⁵¹ em matéria de direitos humanos e princípios democráticos. Mas pode ter um efeito inverso, se e quando tal evolução não se processar ou se a situação interna dos países regredir. É que as Missões OSCE lá estarão, em ambos os casos, a servir de amplificadores da realidade dos factos.

EUA e Rússia – a paridade desigual

Como atrás ficou implícito, os EUA e a Rússia funcionam como uma espécie de “membros permanentes” de um “Conselho de Segurança” que, efectivamente, condiciona fortemente o dia-a-dia da OSCE. São eles que têm, na prática, um implícito direito de veto em todas as matérias da organização, mesmo a montante da respectiva apresentação formal, pelo que é necessário com eles testar sempre qualquer iniciativa que se pretenda propor. Que fique claro, porém, que esse estatuto de aparente equiparação não os transforma, necessariamente, em parceiros iguais na organização.

Se, durante a Guerra Fria, russos e americanos se equilibravam no seio da CSCE, constituindo-se como um verdadeiro duopólio, ainda que conflitual, a posterior

⁴⁹ Foi o caso de dois países bálticos (Estónia e Letónia), os quais, após terem obtido uma perspectiva de integração próxima na UE e na NATO, desenvolveram uma eficaz campanha, com a ajuda de importantes parceiros ocidentais (países nórdicos e EUA, no essencial), para verem encerradas as Missões OSCE existentes nos seus territórios. Atendendo a que parte importante do trabalho de tais Missões se centrava na promoção dos direitos das minorias russas nesses Estados, o respectivo encerramento teve um efeito claro no modo negativo como Moscovo passou a ver o futuro das restantes Missões OSCE. E este juízo não terá sido alheia à sua decisão de fazer encerrar a Missão OSCE na Chechénia, a partir de Janeiro de 2003. Neste contexto, vale a pena referir que a OSCE mantém activas duas estruturas unipessoais: o Representante na Comissão Conjunta Russo-Letã sobre Pensionistas Militares e o Representante junto da Comissão Governamental Estónia sobre Pensionistas Militares.

⁵⁰ É este o argumento que tem vindo a ser utilizado pela OSCE junto da Croácia, que encetou um caminho para vir a integrar a UE e a NATO. No primeiro caso, a Comissão Europeia tem feito questão de colaborar estreitamente com a Missão OSCE, o que é visto com menos agrado por alguns sectores políticos croatas, temerosos que tal cooperação possa redundar numa “eternização” da Missão OSCE no país. A perspectiva aberta à Croácia, em Junho de 2004, no sentido de iniciar o seu percurso para integração na UE, poderá levar aquele país a tentar uma solução similar à que foi adoptada para os Estados bálticos.

⁵¹ Os casos mais flagrantes situam-se em países da Ásia Central, embora esta situação também se aplique actualmente a outros Estados resultantes da fragmentação da URSS e a alguns países balcânicos.

evolução em sentidos opostos do poder relativo de cada país no plano mundial acabou por se repercutir, como não podia deixar de ser, no seu posicionamento relativo no quadro da própria organização. Embora se situe na OSCE, muito provavelmente, o terreno multilateral em que a ficção de um equilíbrio formal de poderes mais sobreviveu. O que, num juízo cínico, pode também ser lido como um reconhecimento implícito da falta de importância da própria OSCE, ao prolongar no tempo uma realidade que só os livros de História hoje acolhem.

Verdade seja que Washington tem sempre um cuidado muito particular em respeitar o estatuto especial da Rússia, mesmo em face de parceiros e aliados ocidentais com os quais tem uma proximidade de cultura política mais evidente. Os EUA pressentem que, estando a OSCE crescentemente centrada em áreas que fazem parte da herança estratégica da antiga URSS, não podem deixar de manter com a Rússia um diálogo preferencial no âmbito da organização, particularmente num momento em que as suas mais perigosas tensões no plano bilateral estão, de certo modo, atenuadas. Naturalmente que os acontecimentos de Setembro de 2001, e o sequente maior envolvimento dos EUA na Ásia Central e no Cáucaso, veio potenciar esta necessidade de entendimento Washington-Moscovo num palco estratégico como a OSCE.

Importa agora reflectir um pouco sobre o modo como EUA e Rússia se comportam hoje perante a organização.

Na observância de uma filosofia de sempre, os EUA continuam a insistir numa linha tendente a manter a OSCE como organização “desestruturada”. Tal reflexo vem do tempo em que a então URSS queria reforçar institucionalmente a CSCE, com vista a atribuir-lhe um estatuto internacional elevado, aproveitando então a considerável influência de que dispunha no Centro e Leste europeus. Para o interesse americano, a estrutura actual da OSCE continua a ser a mais conveniente: influencia a organização no seu quotidiano, através do trabalho junto das Presidências, garante uma presença estratégica por via da participação activa nas Missões no terreno, onde coloca pessoal de perfil diverso e controla e selecciona as actividades extra-orçamentais que mais lhe interessam⁵². Desta forma, os EUA pretendem impedir que um excessivo reforço

⁵² Os EUA privilegiam actividades centradas na Dimensão Humana, financiadas por contribuições extra-orçamentais *ad hoc*, para as quais contribuem com pessoal por si destacado e pago, em regime de *secondment*. Esta prática é vista por alguns críticos como configurando um modo de distorção do trabalho regular das Missões, forçando uma maior rotação de pessoal, dificultando o controlo da agenda de prioridades das Presidências e, de certo modo, forçando, por via financeira, a organização a adaptar-se à suas orientações.

institucional da organização possa conduzir a que ela se converta num instrumento passível de escapar ao seu controlo⁵³. A nosso ver, as lições aprendidas noutros *fora* não estão ausentes da opção por esta linha de comportamento.

Não obstante esta insistência na precariedade institucional da OSCE, os EUA mantêm alguma atenção à actividade de uma organização que lhes continua a permitir legitimar um papel central, por via multilateral, numa área geográfica que tem a importância de ser, simultaneamente, a fronteira circundante da Rússia e uma área estratégica, política e economicamente, de que um poder global se não pode desinteressar, em especial depois dos desenvolvimentos ocorridos nos últimos anos e da liberdade de acção que entretanto conseguiram garantir nesse contexto.

Para a Rússia, esta ficção de poder equiparado também traz algumas vantagens. Por um lado, no tocante ao seu prestígio internacional – o que não deixa de ter consequências no modo como a liderança russa apresenta internamente a imagem do país, em especial como factor de apaziguamento de certas tendências nacionalistas que, ciclicamente, exploram o declínio efectivo do seu poderio. Num plano mais prático, a nova situação estratégica criada com o ambiente posterior a Setembro de 2001 como que atenuou alguma pressão crítica por parte dos EUA em termos de direitos humanos, que passaram a privilegiar o papel da Rússia como parceiro importante na luta antiterrorista, numa opção de *realpolitik* que sobreleva certos pruridos ético-políticos. Neste domínio, Moscovo procurou habilmente retirar das conjunturais prioridades americanas algum abrandar temporário da pressão para o cumprimento dos “compromissos de Istambul”⁵⁴. Noutra vertente, a

⁵³ Os EUA são o único Estado participante que recusa a conceder à OSCE personalidade jurídica no plano internacional.

⁵⁴ Na cimeira de Istambul, em 1999, a Rússia comprometeu-se a retirar de algumas bases militares que dispunha no território da Geórgia e a destruir armamento e munições que mantinha na região transnístria da Moldávia, até ao fim de 2002. Com argumentos diferentes, tais “compromissos” não foram, na sua grande maioria, cumpridos e uma nova data – até ao final de 2003 – ficou estabelecida na reunião ministerial do Porto, em 2002. Embora verificada a persistência do incumprimento dos “compromissos” no termo do novo prazo, durante o Conselho Ministerial da OSCE em Maastricht, em Dezembro de 2003, a Rússia recusou então aceitar uma renovação daqueles mesmos “compromissos”, em termos que os países ocidentais, em especial os EUA, pretendiam mais constrangentes do que os acordados no Porto, no ano anterior. De certo modo, a Rússia quer significar que não tem obrigação de cumprir tais “compromissos” – que entende como um mero acordo político – antes que os países ocidentais ratifiquem o Tratado CFE Adaptado e, em particular, que a ele adiram os países bálticos. Os países da NATO, por seu turno, entendem que compete à Rússia cumprir os “compromissos de Istambul” antes de se iniciar a ratificação do Tratado CFE Adaptado, por considerarem ligados, política e institucionalmente, esses dois tempos. Foi esta contraposição de leituras que levou à impossibilidade de acordo em todos os documentos finais do Conselho Ministerial de Maastricht, em Dezembro de 2003.

Rússia conseguiu dar por encerrada a missão da OSCE na Chechénia⁵⁵, sem ter com isso pago um preço político internacional de monta, que lhe teria sido difícil evitar noutro circunstancialismo. Restará saber se esse ambiente se mantém ainda hoje e se a Rússia poderá preservar a liberdade de acção que o ambiente da luta anti-terrorista lhe proporcionou.

Em todo este complexo contexto, Moscovo parece alimentar hoje mais dúvidas do que certezas sobre o modo como se comportar perante a organização, sendo claro que muito do futuro desta passará também pelo resultado dessa mesma avaliação. Desaparecidas as vantagens realmente paritárias da CSCE, ultrapassado que foi o período de ilusória “lua-de-mel” Leste-Oeste, no período imediatamente pós-Guerra Fria, a Rússia confronta-se hoje com uma organização que já não domina, embora possa condicionar ou bloquear, e onde prevalece uma cultura política que entende afectar os seus interesses imediatos. Os recentes alargamentos da UE e da NATO, com tensões não resolvidas com alguns países bálticos, e as incursões petro-estratégicas dos EUA no seu espaço tradicional de influência – Cáucaso e Ásia Central – não podem deixar de causar perplexidade num poder que, historicamente, sempre confundiu estabilidade na sua vizinhança com controlo político-militar dos vizinhos, numa cultura obcecada de segurança. Neste contexto, a OSCE não resolve hoje nenhuma das preocupações de Moscovo, antes lhe acrescenta algumas mais⁵⁶.

Na estreita margem de manobra de que dispõe, a Rússia está, contudo, a tentar explorar na OSCE uma virtualidade estratégica marginal. Tendo em atenção a contínua atenção dos países ocidentais face às deficiências na evolução político-institucional dos países saídos do desmantelamento da URSS, a Rússia começa a detectar as vantagens de poder, regularmente, “dar a mão” no seio da OSCE às actuais lideranças de muitos desses países, ajudando-as a resistir às pressões ocidentais para cumprirem os compromissos de evolução político-institucional que subscreveram ao integrarem a organização. Por essa via, Moscovo procura recuperar

⁵⁵ Como atrás se disse, a Rússia não autorizou a renovação do mandato da missão que a OSCE mantinha na Chechénia desde 1997, que assim foi encerrada em final de 2002.

⁵⁶ Ver, a este propósito, Francisco Seixas da Costa, “As Novas Fronteiras da Rússia”, in *O Mundo em Português*, n.º 53, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, 2004

alguma influência perdida, tenta restaurar feridas do passado recente e, o que não é despidendo no caso de alguns países da Ásia Central, procura evitar alguma atracção centrípeta desses mesmos Estados por parte da China⁵⁷.

Como se disse, a Rússia parece hoje hesitante sobre como actuar no seio da OSCE. Descontente com a liberdade que as “contribuições voluntárias” e os regimes de *secondment* de pessoal facultam aos países ocidentais⁵⁸, Moscovo deixou de pugnar por um reforço institucional que, seguramente, lhe viria a exigir responsabilidades orçamentais impossíveis de comportar⁵⁹, no que acaba por coincidir com os EUA, em detrimento da estruturação progressiva da organização. Nesta indecisão, a Rússia espera para ver e mantém uma atitude de muita prudência, pontuada por uma política de obstrução selectiva.

Finalmente, e numa apenas aparente contradição, a Rússia revela-se como o grande promotor do esforço de reflexão sobre a reforma da organização. Mas a sua agenda neste domínio é relativamente simples: Moscovo quer provocar um debate sobre a necessidade de uma maior transparência no funcionamento da OSCE, quer sublinhar a importância de um maior rigor na observância de regras e procedimentos, em suma, pretende controlar o uso mais eficaz que outros fazem hoje da organização. E procura utilizar tal debate para colocar sobre a mesa outra questão, para ela muito importante: a avaliação das consequências político-estratégicas dos recentes alargamentos da NATO e da União Europeia nos equilíbrios internos dentro da OSCE.

A ausência da União Europeia

Se a Política Externa e de Segurança Comum existisse, a OSCE poderia vir a ser um importante instrumento a utilizar na afirmação estratégica da União Europeia, nomeadamente junto dos países saídos da implosão da URSS. Não sendo esse o caso, e talvez por isso mesmo, a presença da UE no seio da OSCE aparece hoje como uma

⁵⁷ A China tem vindo a dar ténues sinais de interesse numa aproximação à OSCE, que vem complementar o seu crescente relacionamento económico com países como o Cazaquistão e o Quirguistão. Numa lógica similar, a maior aproximação à OSCE que tem vindo a ser evidente também por parte do Japão pode ser vista na perspectiva de alguma “competição” com a China junto de países da Ásia Central.

⁵⁸ Note-se que Reino Unido, França e Alemanha seguem a mesma política que os EUA na colocação de pessoal nas missões OSCE e nas estruturas centrais da organização.

⁵⁹ A Rússia paga, além disso, uma contribuição orçamental para a OSCE algo excessiva face ao seu actual nível de riqueza, situação que deriva de equilíbrios do tempo da URSS. Tem, assim, vindo a exigir uma redução drástica destes encargos, matéria que está no centro de um debate da OSCE em 2004.

dispersão pouco coerente de iniciativas, as mais das vezes impulsionadas, de forma não totalmente coordenada, pelo Reino Unido, pela França ou pela Alemanha. A acção da UE na OSCE é, quase sempre, reactiva e casuística, muitas vezes meramente declaratória e só episodicamente utilizando o seu potencial económico – nomeadamente a acção externa da Comissão Europeia – como instrumento efectivo de influência.

A UE parece não se dar conta que, se se quer afirmar como um poder mundial, não pode descurar uma estratégia clara que atenuie o potencial de tensões na sua nova fronteira a Leste (Bielorrússia, Ucrânia e Moldávia), que influencie activamente a resolução das crises no Cáucaso (Geórgia e Arménia/Azerbaijão) e possa projectar o seu peso na Ásia Central, passando a ser actor relevante nesse “mercado” estratégico-energético⁶⁰. A Europa, enquanto unidade política, parece não se ter ainda apercebido que essa área pode ser-lhe cada vez mais vital, particularmente se se tiver em conta a crescente expressão americana no Golfo e nas zonas adjacentes na Ásia Central e do Sul. Sem uma relação activa com os Estados dessas áreas, a UE não conseguirá garantir, em tempo útil, uma influência relevante no processo de evolução do espaço euro-asiático da OSCE. Infelizmente, a UE parece incapaz de entender que a OSCE poderia ser por ela utilizada de forma muito mais eficaz neste domínio⁶¹.

Convém deixar claro que o problema da melhoria da eficácia da acção da UE no seio da OSCE não se situa predominantemente em Viena⁶². Nesta cidade apenas se sentem os efeitos secundários da leitura feita em Bruxelas, não apenas em termos da colocação dos temas OSCE na hierarquia de prioridades da acção externa da UE, mas igualmente os bloqueamentos entre os Estados-membros que resultam em certos impasses.

⁶⁰ A lógica competitiva EUA-Rússia nestes “mercados estratégicos”, mais evidente após Setembro de 2001, coloca um desafio novo à UE, se quiser (vir a) ser relevante em áreas onde se jogarão batalhas geopolíticas decisivas, quer na gestão mundial dos recursos energéticos, quer na regulação das novas tensões políticas e interculturais que envolvem sociedades em transição, com impactos noutros *fora* multilaterais e em novas formas emergentes de bilateralismo de oportunidade.

⁶¹ Lamentavelmente, nada indica que a percepção europeia deste desafio possa mudar no curto prazo. Confrontada com o custo da absorção dos novos alargamentos e com as responsabilidades crescentes que assume no Sudeste Europeu, a UE parece tender, salvo melhor opinião, a continuar a descurar esta vertente das suas relações externas.

⁶² Numa atitude que é muito vulgar em organizações internacionais, alguns Representantes Permanentes junto da OSCE funcionam mais como promotores da organização junto das suas respectivas capitais do que como transmissores da verdadeira importância que o respectivo país atribui à OSCE. Isto leva, frequentemente, a equívocos sobre o modo como os países realmente encaram a organização.

No primeiro caso, constata-se que Bruxelas tem vindo, com alguma lentidão, a absorver as mensagens que a sua antena no seio da OSCE lhe envia. Essa mensagem é relativamente simples: torna-se necessário que a UE, que tem hoje quase metade dos Estados OSCE, alguns deles com uma grande proximidade geográfica das questões mais conflituais que ocupam a organização, e que paga uma fatia considerável do orçamento, se concentre em acordar numa massa crítica de jurisprudência diplomática, não apenas face aos temas actualmente mais apelativos para a PESC, mas igualmente nas áreas do Cáucaso e Ásia Central, por onde passa muito do futuro dos interesses europeus. É forçoso, neste contexto, que a UE se ponha de acordo – e, neste caso, a Alemanha, a França e o Reino Unido, em especial – se está ou não disposta a afirmar uma política autónoma para essas regiões, eventualmente arriscando pontuais conflitualidades com os EUA, quando a estratégia deste possa contrapor-se aos seus interesses⁶³. A sensação prevalecente é que a Europa dá a Washington o direito de estabelecer em tais áreas a linha prioritária de acção, ficando a actuar apenas nas margens desta e, por essa razão, aparecendo sempre como um poder subsidiário, o que afecta a sua própria relevância no diálogo com a Rússia⁶⁴.

Uma segunda linha de preocupações prende-se com algumas questões de princípio e com a evolução de certas dimensões da acção externa da UE, no período subsequente ao último alargamento. Estamos a referir-nos aos temas ligados às tensões traumáticas que alguns dos novos aderentes mantêm com Moscovo e ao modo como tal se repercute na formulação de algumas linhas de intervenção substantiva da UE no seio da OSCE – de que o tratamento das minorias nacionais é o exemplo mais evidente. Mas isso é igualmente válido nas questões como o tratamento das matérias ligadas ao combate à intolerância e à autonomia a dar às

⁶³ Questão interessante, a que só o futuro poderá responder, será saber em que medida certos Estados da “nova Europa” podem vir a reforçar, no seio da PESC, a simpatia por algumas posições americanas. Circunstância que, em si, não é necessariamente grave, salvo quando estas se confrontem com alguns interesses autónomos da UE.

⁶⁴ “Também no domínio da segurança, a União poderá ser o núcleo de coesão no espaço OSCE. Se o não for, o que evidentemente é possível, a segurança europeia continuará dependente dos humores do eleitorado americano e do seu presidente, sobre o qual têm os europeus pouca influência”. Álvaro Vasconcelos, “A OSCE: Uma Peça no Processo de Inclusão Europeia”, in *Nação e Defesa*, n.º 103, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2002

diversas componentes de tal conceito⁶⁵. Se a UE não conseguir ultrapassar, a muito curto prazo, o bloqueamento “politicamente correcto” que obriga a solidariedades que se situam acima dos princípios que deve observar, não nos deveremos admirar que tal possa ter repercussões sérias, em especial no equilíbrio da nossa relação com a Rússia. No seio da OSCE, a UE sempre deu a entender que tinha uma diplomacia de valores e que, muitas vezes, esse era o elemento distintivo face a certos jogos de *realpolitik* que enfraqueciam a credibilidade de outros parceiros. Se a dinâmica do seu processo interno de decisão vier a ficar congelada pela fragilidade na afirmação dessa dimensão ética, a Europa passará a ser vista dentro da OSCE como adoptando o mesmo cinismo táctico que, por vezes, identifica negativamente nos outros.

Mas importa dizer que magnificar a influência da UE na OSCE não pode constituir um fim em si mesmo, mas apenas um meio para utilizar os instrumentos ao dispor da organização para as finalidades da PESC. Para tal, impõe-se que todos os actores relevantes na UE – Estados-membros, Comissão, Policy Unit PESC, PSC, COSCE – se articulem com vista a aproveitar as eventuais contribuições e meios da OSCE para objectivos comuns da UE, em cada país ou sub-região, que não será possível, ou será muito mais difícil, desenvolver fora deste quadro multilateral⁶⁶. Será pela cumulação criativa dos diversos instrumentos que a UE e os seus Estados-membros têm na sua mão, em Bruxelas e nas capitais, que vai ser possível conferir credibilidade ao processo declaratório que se desenvolve em Viena. Meios financeiros, instrumentos de política comercial, política de sanções, influência junto de outras instituições multilaterais – estes são alguns de entre muitos instrumentos que a UE (com a Comissão Europeia a ter um papel relevante) e os seus Estados-membros têm ao seu dispor e que devem utilizar em pleno.

⁶⁵ Durante o ano de 2004, o tratamento autónomo da questão do combate ao anti-Semitismo, fortemente potenciado pelos EUA no seio da OSCE, suscitou algumas reacções, por ter aparecido de certo modo ligado à questão israelita. Esta circunstância acabou por provocar alguma tensão no normal funcionamento do Grupo de Contacto OSCE com os Países Mediterrânicos (Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Marrocos e Tunísia).

⁶⁶ Volta-se a sublinhar que a UE e os seus Estados-membros não parece dispor, de momento, de capacidades próprias operativamente eficazes, fora do quadro OSCE, para levarem à prática objectivos PESC em zonas como a Ásia Central. Para colmatar tal situação, e a exemplo do que fez já para o Cáucaso, a UE teria, a nosso ver, toda a vantagem em criar um lugar de Representante Especial para a Ásia Central.

A ligação entre as delegações da Comissão Europeia e as Missões OSCE são, neste domínio, um elemento da maior importância. A UE, além disso, tem de saber trabalhar muito melhor a montante da gestão quotidiana definida no quadro do Conselho Permanente, influenciando as agendas e as prioridades da OSCE, nomeadamente através do desenho do seu orçamento anual e da planificação capaz das suas decisões substantivas, com carácter estratégico, que são aprovadas nos Conselhos Ministeriais anuais. Finalmente, torna-se vital que os Estados UE que têm agendas nacionais muito vincadas em alguns países da área OSCE, onde a UE tem um défice de influência enquanto entidade colectiva, consigam trabalhar de forma coordenada e coerente, numa lógica interventiva europeia. Isto passa, nomeadamente, pelo diálogo no desenho dos projectos com financiamentos nacionais e pela política de candidaturas para os postos OSCE⁶⁷.

No imediato, o empate de vontades que se detecta na UE conduz a que as suas intervenções na OSCE acabem por ser uma manancial de platitudes, a expressão de uma diplomacia de lugares comuns, que contrasta flagrantemente com a importância potencial de representar politicamente 25 Estados num contexto de 55⁶⁸. Se assim continuarmos, não apenas enfraqueceremos a nossa imagem na OSCE como contribuiremos para enfraquecer a própria organização.

As dúvidas existenciais

Embora oficialmente assuma um discurso auto-congratatório sobre a preservação das virtualidades da sua acção e sobre a subsistência de um espaço próprio no mercado das organizações de segurança, é patente que o ambiente que se vive na OSCE está longe de ser de extrema confiança quanto ao respectivo futuro. Muito pelo contrário, há uma constante interrogação sobre o modo como a organização se deve situar na arquitectura de segurança europeia, depois da evolução de outras

⁶⁷ Sem surpresa, a OSCE não é uma excepção na competição e na avidez por lugares nas instituições multilaterais em que alguns dos Estados UE se envolvem. Escudados na relevância das suas contribuições financeiras ou, muito simplesmente, na afirmação despidorada da preeminência dos seus interesses estratégicos nacionais (geopolíticos, económicos, culturais ou, muito simplesmente, de influência global no terreno), alguns países UE desenvolvem campanhas de mútua anulação de candidaturas, as quais, não raramente, acabam por beneficiar terceiros. Como é sabido, esta é uma questão nunca resolvida, também em outros quadros multilaterais, e nenhum “código de conduta” foi ainda possível implementar com sucesso neste domínio.

⁶⁸ Além disso, as declarações da UE passaram a ser subscreitas regularmente, em 2004, pela Bulgária, Roménia, Turquia e Croácia.

entidades que, em certa medida, podem conflitar com a preservação do seu domínio específico de intervenção.

Na prática, a evolução da filosofia que hoje enforma a NATO, o vasto alargamento desta organização e, em especial, o modelo de articulação que ela já conseguiu com a Rússia, vieram renovar as dúvidas que existiam sobre o espaço de afirmação futura para a OSCE na área da segurança. Se a organização surgiu no passado como terreno privilegiado para gerir o diálogo com a URSS, a verdade é que a Rússia dispõe hoje de quadros próprios muito mais eficazes, não apenas para sustentar o seu entendimento com os EUA, mas igualmente para organizar o seu relacionamento directo com a NATO. Naturalmente que passam pela OSCE algumas questões residuais em matéria de controlo dos processo de desarmamento convencional, a que se ligam mecanismos de transparência para assegurar as medidas geradoras de confiança em matérias de segurança. Mas, como atrás se assinalou, estamos já muito mais no domínio da gestão das rotinas e muito menos num terreno que pressuponha um nível de intervenção negocial em que a OSCE venha a ser instrumental.

Por outro lado, o recente alargamento da UE também não resulta neutral para a OSCE, tendo particularmente em conta que vai de paralelo com o reforço de uma dimensão própria de segurança, a qual, assumida-se ou não, conflita, de certo modo, com o terreno tradicionalmente ocupado pela organização. Um exemplo bem evidente é o papel crescente da UE nos Balcãs, num modelo de intervenção que claramente se substitui – e vai mesmo muito para além – àquele que a OSCE está em condições de oferecer. Além disso, e uma vez mais, a Rússia não necessita da mediação da OSCE para dialogar com a UE: fá-lo em quadros que configuram o caminho para uma parceria estratégica perfeitamente autónoma. Diríamos mesmo que importará à UE no seio da OSCE evitar que os temas mais problemáticos na sua agenda acabem por prejudicar este mesmo entendimento, em lugar de o reforçar.

Embora ninguém o afirme abertamente, é também evidente existir uma subterrânea competição entre a OSCE e as estruturas do Conselho da Europa, nomeadamente nas áreas da Dimensão Humana, se bem que, neste último caso, a OSCE possa reivindicar ter no seu seio os países da Ásia Central que não fazem parte da instituição de Estrasburgo, para além de parceiros do outro lado do Atlântico com estatuto pleno. A questão estará em saber-se se, numa lógica de economias políticas de escala, a comunidade internacional pode continuar a dar-se ao luxo de manter separadas organizações que se cruzam no mesmo plano de actividades, apenas por uma espécie de luta pela sobrevivência assente em lógicas corporativas e de inércia reformista.

Voltando à OSCE, parece importante que seja feito um inventário sereno das suas virtualidades como organização, do seu acervo institucional e normativo, da utilidade dos instrumentos ao seu dispor e do valor acrescentado que a massa crítica que conseguiu gerar pode dar para os esforços internacionais de segurança⁶⁹. A estes pontos deve somar-se uma análise prospectiva sobre novas áreas temáticas a que poderá dedicar atenção.

Não está nos objectivos deste texto entrar em tal exercício, mas sempre diremos que a preservação integral dos instrumentos que consagram os compromissos assumidos pelos Estados participantes da OSCE deve estar no centro das preocupações de qualquer reflexão sobre o futuro da organização. Por outro lado, não vemos como dispensável o papel extremamente relevante que a rede das Missões OSCE hoje representa, como factor de monitorização e pressão para a evolução de certas sociedades em transição. Finalmente, cremos que questões como o combate ao Tráfico de Seres Humanos, a gestão de fronteiras e a formação de polícia, a par de outras dimensões de natureza horizontal, constituem hoje um espaço de crescimento potencial da organização.

Talvez uma reflexão alargada sobre a divisão internacional de trabalho em matéria de segurança internacional pudesse ser desenvolvida com alguma vantagem, mas temos dúvidas que tal se possa fazer apenas no contexto euro-atlântico-asiático, como aquele em que a OSCE se projecta. A nosso ver, só como resultante de uma evolução das Nações Unidas, com a atribuição de responsabilidades subsidiárias a organizações de natureza regional ou sub-regional, é que o futuro da OSCE poderia ser assegurado em plenitude. Mas esse é outro debate que não cabe neste texto.

Finalmente, a ideia de alguns Estados no sentido de, a prazo curto, ser promovida uma Cimeira de chefes de Estado e de Governo⁷⁰ dos países OSCE continua a ser tema de análise recorrente na organização. Confessamos o nosso

⁶⁹ Consulte-se, sobre este tema, João de Lima Pimentel, *Reflecting on the "Circle of 55"*, in *OSCE Yearbook 2001*, Institute for Peace Research and Security Policy, University of Hamburg, 2002.

⁷⁰ A OSCE tinha a intenção original de promover, cada dois anos, a realização de uma Cimeira a nível de chefes de Estado e de Governo. A crescente e generalizada "fadiga" internacional relativamente a este tipo de eventos veio a espaçar a respectiva realização no quadro OSCE. Países como o Canadá, a Noruega ou a Roménia têm, contudo, vindo a insistir nesta ideia, embora encontrando sempre fraco eco para ela.

cepticismo sobre o interesse e oportunidade de levar a cabo, no imediato, tal exercício. Não apenas porque tememos que ele possa ser escassamente mobilizador, espelhando ainda mais o desinteresse actual que os Estados participantes mantêm pela organização, mas igualmente porque ele poderia contribuir para o relevar de algumas clivagens, por ser impensável que alguns sectores dentro da organização se não sentissem tentados a expressar as suas preocupações fundamentais num debate a nível tão elevado. E, neste caso, o exercício acabaria por ser contra-producente e reforçar as perplexidades que, em princípio, tinha como objectivo superar.

O Tempo da Presidência

Um programa adaptado

A Presidência portuguesa da OSCE foi, desde o primeiro momento, assumida como “uma oportunidade única para que Portugal possa continuar a dar expressão ao seu apego a uma política de direitos humanos, de enraizamento da democracia e da promoção da paz, da estabilidade e da prosperidade no mundo e em particular no continente europeu”⁷¹. O objectivo era utilizar o palco da OSCE para reforçar a nova visibilidade externa que se pretendia para o país, nomeadamente através de uma activa participação no quadro europeu e na crescente afirmação de uma diplomacia de valores.

Para tal, Portugal definiu, durante 2001, um completo programa de trabalho onde ressaltava alguma ambição de tocar, com eficácia e sentido prospectivo, nos principais vectores operacionais da OSCE, nomeadamente através de um maior equilíbrio das respectivas Dimensões, de um impulsionar de linhas internas de reforma e de uma procura de sinergias com outras organizações internacionais e regionais, no quadro do conceito da Plataforma para uma Segurança Cooperativa⁷², lançado na Cimeira de Lisboa, em 1996, e consagrado em Istambul, três anos mais tarde.

⁷¹ Gama, Jaime, “A Presidência Portuguesa da OSCE”, in *Negócios Estrangeiros*, n.º 2, MNE, Lisboa, Setembro 2001.

⁷² A Plataforma para uma Segurança Cooperativa tem como objectivo a promoção da cooperação, sem hierarquias, entre as organizações internacionais e regionais que compõem a chamada “arquitectura de segurança europeia” (ONU, NATO, UE, Conselho da Europa e OSCE).

De registar que os três temas de natureza regional, ligados aos chamados *frozen conflicts* que subsistem no seio da OSCE, também mereceram a atenção da Presidência portuguesa: Transnístria⁷³, Nagorno-Karabakh⁷⁴ e Ossétia do Sul⁷⁵.

⁷³ Na região moldava da Transnístria, na fronteira com a Ucrânia, mantém-se uma administração separatista que não aceita o governo central moldavo, expressando uma vontade política que hesita entre o secessionismo e modelos de grande autonomia. Embora não haja um reconhecimento formal de tal administração por parte de qualquer país, a circunstância de as autoridades transnístrias *de facto* dificultarem a destruição e remoção de armas e munições de uma antiga base russa aí localizada traz consequências sérias para o cumprimento por Moscovo de parte dos já referidos “compromissos de Istambul”. O problema transnístrio apresenta, assim, duas vertentes, que regularmente se conjugam no plano político: o desmantelamento do arsenal militar russo e o processo negocial para o estabelecimento de um acordo político-constitucional com as autoridades legítimas da Moldávia. O ano de 2002 trouxe alguns avanços nas duas frentes, embora sem uma solução necessariamente à vista em ambas. Em 2003, a Rússia tentou promover um plano próprio para a resolução do diferendo, que contou com a oposição do governo moldavo e um idêntico cepticismo por parte da comunidade internacional ocidental. O termos do problema mantém-se, no essencial, à data da elaboração deste texto.

De sublinhar que, de 2001 e até Setembro de 2002, Portugal acompanhou o conflito transnístrio através do embaixador Marcelo Curto, que actuou em conjugação com o chefe da Missão OSCE na Moldávia. O excelente trabalho desenvolvido por este diplomata português foi sempre reconhecido no seio da OSCE. A decisão da saída do embaixador Marcelo Curto do tratamento deste dossiê, meses antes do fim da Presidência e no auge de um tempo negocial intenso, para ir ocupar o posto de embaixador no México, obrigou a Presidência portuguesa em Viena a ter de antecipar a entrada efectiva em funções do Enviado Especial que a futura Presidência holandesa já havia seleccionado para, em 2003, substituir o embaixador Marcelo Curto.

⁷⁴ A OSCE, através do chamado “Grupo de Minsk” (co-presidido pelos EUA, Rússia e França), tem, na última década, tentado mediar o conflito provocado pela ocupação pela Arménia de cerca de 16% do território do Azerbaijão, a região do Nagorno-Karabakh, onde reside uma população de etnia arménia. Desde o cessar-fogo obtido em 1994, que culminou um sangrento conflito iniciado em 1988, que a situação se tem mantido sob elevada tensão, com incidentes regulares, embora com uma intensidade baixa de conflito nos últimos anos. Os esforços das diversas Presidências OSCE para promover um diálogo com efeitos práticos na definição do estatuto futuro daquele território têm sido totalmente infrutíferos.

De assinalar que, no tocante ao conflito do Nagorno-Karabakh, o Presidente em Exercício, durante os primeiros meses de 2002, desenvolveu uma série de contactos, com vista a explorar algumas hipóteses conjunturais de evolução do problema que pareciam poder abrir perspectivas positivas, infelizmente não confirmadas.

⁷⁵ O território da Ossétia do Sul mantém um conflito de natureza autonómica com as autoridades da Geórgia, que recusam conceder o estatuto de separação política que o território reclama. Trata-se de um problema que a OSCE trata desde há vários anos, com sucesso muito limitado, mas com regular promoção de diálogo entre as partes. De paralelo com a questão da Abcásia, problema de natureza similar cujo tratamento está a cargo das NU, a questão da Ossétia do Sul constitui uma das heranças da presença russa na Geórgia. Em 2004, contactos directos entre Moscovo e Tbilisi pareciam apontar para uma perspectiva de evolução favorável do problema.

No tocante a este conflito, registre-se que o Presidente em Exercício juntou as partes, em Outubro de 2002, para um fim-de-semana de conversas na Beira Baixa.

Porém, todos os esforços de Portugal nestes domínios, se bem que reconhecidos e saudados no seio da organização, tiveram um sucesso semelhante aos que haviam sido levados a cabo por anteriores Presidências. A prevalência de tensões locais muito fortes e a incapacidade ou indisponibilidade de outros actores internacionais de forcarem soluções levou, em todos os casos, a um prolongamento prático do status quo. Vale a pena registar que as Presidências posteriores foram, até ao momento, igualmente incapazes de dar qualquer salto qualitativo nestas mesmas questões.

Numa perspectiva mais geral, é importante notar que, sem ter perdido de vista alguns dos principais objectivos do seu programa, a Presidência portuguesa se viu forçada, desde o primeiro momento, a proceder a uma readequação parcelar do mesmo à luz das exigências da nova situação criada pelos acontecimentos de Setembro de 2001. Assim, constituiu preocupação central do nosso exercício potenciar a visibilidade e a utilidade efectiva da organização no esforço colectivo, liderado pela ONU, e assumido como linha comum por toda a comunidade internacional, de luta contra o terrorismo – inicialmente na perspectiva de “terrorismo de dimensão internacional” que era comum aos instrumentos jurídicos tradicionais, mais tarde numa concepção mais lata, imposta pela evolução prática das coisas⁷⁶. Tratava-se, neste caso, de prosseguir e complementar o inteligente e oportuno esforço feito pela anterior Presidência romena nos seus últimos meses, onde havia consagrado, neste domínio específico, o Plano de Acção de Bucareste e o Programa de Acção de Biskeque – que passaram a constituir-se eixos importantes no esforço de visibilidade da OSCE no campo da luta antiterrorista.

Terrorismo – desafio e oportunidade

Se bem que ninguém duvidasse da importância de que se revestia uma organização de segurança como a OSCE afirmar a sua disponibilidade para colaborar na luta internacional antiterrorista, muitos se interrogaram, desde o início, sobre qual seria o valor acrescentado que ela poderia dar a tal esforço. O que ficara definido em

⁷⁶ Países como a Espanha, a Turquia, o Azerbaijão e a Rússia defenderam que o conceito de terrorismo utilizado na linguagem adoptada no âmbito da OSCE deveria ser desligado do carácter “internacional” e passar, implicitamente, a abranger as acções de natureza similar nos quadros nacionais. A resultante final deste debate conceptual, nos meses finais da nossa Presidência, acabou por passar por uma referência a ambos os conceitos, numa lógica de ambiguidade salomónica de decisão, muito ao jeito da cultura da OSCE.

Bucareste e Bísqueque era, sem dúvida, importante, mas estava por demonstrar o papel operativo particular que a OSCE poderia vir a desempenhar neste âmbito. Alguns viram mesmo, nesse movimento de colagem à agenda de oportunidade, um ensejo para consolidar o futuro da organização – certos cínicos afirmaram então que talvez o terrorismo pudesse vir a fazer mais pelo futuro da OSCE do que a OSCE pelo combate ao terrorismo...

A Presidência portuguesa procurou, desde o primeiro momento, assumir uma posição realista. Sem tentar magnificar as potencialidades da organização neste domínio, colocou-se a si própria três objectivos paralelos.

O primeiro consistia em dar sequência aos esforços muito positivos da Presidência romena, garantindo que, durante 2002, seriam avaliados os progressos e as boas práticas entretanto desenvolvidas pelos Estados no combate ao terrorismo, estruturando algumas linhas para exercícios similares no futuro, a aprovar no Conselho Ministerial do Porto, em Dezembro desse ano.

O segundo seria a possibilidade de elevar a visibilidade da acção da organização no contexto internacional, utilizando para tal os instrumentos da Plataforma para uma Segurança Cooperativa. Desde o início da nossa Presidência, havia sido planeada a realização, em Lisboa, de uma reunião com os Secretários-Gerais e/ou Altos Representantes da ONU e das organizações regionais relevantes, que viria a ter lugar em Junho de 2002⁷⁷. Também o gesto de nomear um Representante Especial da Presidência para a questão do Terrorismo foi apreciado como um esforço interessante da Presidência portuguesa⁷⁸.

Finalmente, um terceiro objectivo, a que cedo atribuímos grande importância, foi o de procurar fixar, num único instrumento escrito, as bases de uma aproximação política comum dos Estados OSCE no quadro da luta antiterrorista. A ideia de conferir a tal documento o título de “Carta” foi recorrentemente mencionada como um dos objectivos para o Conselho Ministerial do Porto.

O risco deste último objectivo – e que acabaria por ser a nossa mais original contribuição neste domínio – era reconhecidamente elevado. A crescente simplificação de tratamento do tema, pela situação traumática que o relançara e pelo pragmatismo

⁷⁷ Um segundo evento deste género viria a ter lugar em Lisboa, em Setembro de 2003. O seu nível de participação ficou, porém, muito aquém do anterior.

⁷⁸ O embaixador dinamarquês Jan Troejborg. Há, porém, que reconhecer que o trabalho desenvolvido por esta figura teve escasso impacto na visibilidade da Presidência portuguesa neste domínio.

das acções que a ONU concentrava, deixava escasso espaço para um esforço de abordagem mais conceptual. Esse esforço tanto se poderia perder em generalidades inconsequentes como cair no terreno perigoso de definições muito elaboradas ou restritivas, as quais, neste último caso, iriam em contra-ciclo com a maré política do tempo. Acrescia que a diversidade de culturas políticas que compõem a OSCE facilmente faria resvalar tal tarefa para uma colagem às clivagens tradicionais no seio da organização, como já se começara a verificar em Bucareste.

Cedo se verificou que todas estas preocupações tinham fundamento. Depois de um ensaio do exercício, antes do Verão de 2002, em moldes sugeridos pelas nossas autoridades que a comunidade OSCE não acolheu com grande entusiasmo, viríamos, em Viena, a reverter o processo através de um modelo que se revelou mais consensual, embora curiosamente mais imaginativo e criativo. Dele viria a resultar, por aproximações sucessivas, a Carta de Prevenção e Combate ao Terrorismo, que seria aprovada no Conselho Ministerial do Porto. As discussões em Viena foram muito difíceis, a própria utilidade do exercício chegou a estar em dúvida, o conceito de “Carta” só muito tardiamente foi aceite por todos e, mesmo assim, apenas depois de um delicado trabalho de convicção individualizada dos Estados mais relutantes, com o recurso a complexos *trade-off* com outros dossiês. Pelo percurso ficaram dificuldades de *wording* ligadas a problemas específicos de alguns países e um esforço para uma orientação pragmática e, tanto quanto possível, isenta de ambiguidade⁷⁹.

No Porto viríamos também a aprovar uma Decisão, sob impulso dos EUA, relativa aos compromissos e actividades da OSCE no combate ao terrorismo – precisamente na linha de fixação do quadro de monitorização futura que sempre pretendêramos. A assunção, por parte da Presidência, desta ideia americana, que sempre procurámos que não afectasse substantivamente a integridade e a própria identidade conceptual da Carta, acabaria por ser garantida como contrapartida do apoio activo de Washington, nomeadamente junto de terceiros Estados, a outros documentos que pretendíamos incluir no “pacote” que viria a ser aprovado no termo do Conselho Ministerial do Porto.

⁷⁹ A aprovação da Carta de Prevenção e Combate ao Terrorismo constituiu uma das tarefas mais laboriosas desenvolvidas já no Porto. O resultado do trabalho de “corredores” e de sucessivas e tensas reuniões do Conselho Permanente esteve, até ao final, pendente da obtenção de linguagem que pudesse acomodar simultaneamente os interesses da Arménia e do Azerbaijão. Tal só viria a ser conseguido nas últimas horas dos trabalhos, para o que contámos com a colaboração activa de alguns parceiros, dentre os quais cumpre destacar os EUA e a Roménia.

Neste domínio politicamente tenso e propenso à simplificação do “politicamente correcto” que é o combate ao terrorismo, a Presidência portuguesa terá conseguido, através de um empenhamento e determinação constante, assegurar um dos principais sucessos do seu exercício, o que foi por todos reconhecido.

Algumas iniciativas singulares

Não tendo este trabalho uma vocação de inventário de resultados, entendemos, contudo, importante apontar algumas iniciativas que marcaram muito positivamente a nossa Presidência e deixaram uma marca substantiva que, estamos certos, se reflectirá no futuro da organização.

A Declaração sobre Tráfico de Seres Humanos aprovada no Porto é, neste domínio, um caso exemplar. Pela primeira vez a OSCE conseguiu assumir colectivamente um conjunto de princípios num tema que tem crescente actualidade em toda a área geográfica da organização, suscitando dada vez maior atenção e preocupação da opinião pública e dos responsáveis políticos. Fê-lo através da difícil fixação de linhas de abordagem que vão para além, não apenas da retórica declarativa, mas igualmente de perspectivas teóricas tradicionais, por envolverem simultaneamente os países de origem e as fontes de procura que originam e estimulam o tráfico. Com esta Declaração, a OSCE abriu caminho a um papel central num domínio que hoje é reconhecido como da maior importância no contexto europeu⁸⁰.

Ainda no capítulo da Dimensão Humana, julgamos de interesse relevar a Decisão aprovada sobre Tolerância e Não Discriminação. Fruto de uma negociação complexa e laboriosa, que evidenciou a conflitualidade de interesses que o tema acolhe, foram lançadas importantes bases para um domínio que se revela central nas modernas questões de segurança. A realização, em 2003 e 2004, de duas importantes iniciativas neste âmbito, que decorrem directamente desta Decisão, comprova a importância do que no Porto aprovámos. Diga-se que, quando este tema surgiu na mesa negociada da nossa Presidência, muitos poucos estavam convencidos da possibilidade de aprovação de algo de substantivo⁸¹.

⁸⁰ Um grupo de trabalho específico, criado por iniciativa do embaixador João de Lima Pimentel, preparou o trabalho que viria a culminar nas conclusões aprovadas no Porto. Nelas se previa que a futura Presidência holandesa retomasse a questão, tendo sido possível instituir, já em 2004, uma estrutura específica para tratamento do tema, inserida no Secretariado e titulada por um Representante Especial dotado de uma linha orçamental própria. É reconhecido ter sido Portugal quem lançou este tema na agenda de prioridades da OSCE.

⁸¹ A ideia de uma possível Declaração neste domínio tão sensível foi lançada no primeiro semestre da nossa Presidência, por iniciativa da Representação Permanente portuguesa em Viena.

Finalmente, sublinharíamos duas Decisões que podem ter um impacto decisivo sobre o futuro da organização.

A primeira tem uma natureza conceptual e prende-se, indissolúvelmente, com o próprio futuro da OSCE enquanto instituição. Tratou-se do lançamento da ideia do estabelecimento de uma *comprehensive* Estratégia da OSCE para enfrentar as Ameaças à Segurança e à Estabilidade no Século XXI, nomeadamente analisando a respectiva mudança de natureza e principais causas, o papel e a adaptação de toda a rede institucional e operativa da organização em função dessas mesmas ameaças, a avaliação de eventuais novos meios de acção e a ligação prática às acções nacionais e de estruturas regionais ou internacionais relevantes. Na sequência da Declaração ministerial acordada em Bucareste, a Presidência portuguesa em Viena tomou a iniciativa de solicitar aos EUA e à Rússia, no primeiro semestre de 2002, uma contribuição conjunta neste domínio. Com base nela, foi feita uma fixação detalhada deste ambicioso programa de acção, o qual constitui, porventura, uma das contribuições mais relevantes e originais que a Presidência portuguesa prestou à OSCE, “obrigando-a” a repensar-se à luz de uma abordagem muito extensa do novo ambiente de segurança em que se move⁸².

Uma segunda Decisão, que julgamos dever também notar, dotada de uma natureza operativa muito evidente, tem a ver com a proposta de realização de uma “Conferência Anual de Revisão da Segurança”, que se pretendia o fórum para uma avaliação, conjunta e coordenada, do trabalho anual da organização em todas as dimensões da segurança, desde a resposta às novas ameaças, à verificação da implementação das medidas de combate ao terrorismo, aos aspectos político-militares da segurança, às actividades de alerta precoce, prevenção de conflitos, gestão de crises e reabilitação pós-conflito, às questões de polícia, à acção das instituições e das Missões no terreno, etc.. Trata-se de uma iniciativa de grande alcance, que se colocou de imediato no centro das prioridades da Presidência que nos sucedeu, e que representa um modelo integrado sem precedentes na história da OSCE⁸³.

⁸² A Estratégia veio a ser aprovada na reunião ministerial de Maastricht, de 2003, e é hoje um eixo programático central da actividade da OSCE.

⁸³ Em 2003 e 2004, tiveram lugar em Viena estas Conferências, nascidas desta iniciativa portuguesa.

A actividade de uma Presidência não se esgota nos textos aprovados no seu termo, mas estes revelam muito do trabalho desenvolvido⁸⁴. O facto de a Presidência holandesa que nos sucedeu ter como programa, praticamente, o desenvolvimento do *tasking* que fizemos aprovar no Porto dá uma ideia da relevância do nosso contributo.

Mas é evidente que o trabalho de uma Presidência é constituído, também, pela gestão diária de uma complexa organização como é a OSCE, pela capacidade de promover a orientação regular à actividade do Secretariado, de procurar dar coerência à acção das diversas instituições e, muito em especial, pelo modo como se afirma na coordenação diária do trabalho das Missões no terreno, nomeadamente com vista a ajudá-las a superar os seus problemas, de natureza substantiva ou operacional⁸⁵. Essa acção de rotina está maioritariamente assente na Representação Permanente da Presidência em Viena e é julgada, no dia-a-dia, pelo conjunto da organização, dela resultando a imagem que a Presidência cria e que é a sua marca distintiva.

Neste contexto apreciativo, sobressai também a forma, mais ou menos eficaz, como as Presidências conseguem articular o binómio capital/Viena. A complementaridade ou as tensões que sempre marcam esta dualidade resultam perfeitamente visíveis aos olhos dos observadores, a começar nos Estados participantes e a acabar no Secretariado. No caso da Presidência portuguesa da OSCE, em 2002, valerá a pena afirmar que o modelo de funcionamento do binómio capital/Viena foi um factor muito notório na nossa actividade, durante grande parte do ano, salientando-se em termos públicos em moldes que permanecem muito vivos na memória da organização.

As crises de percurso

A Presidência portuguesa teve de enfrentar, nos primeiros meses da sua gestão da organização, a difícil situação decorrente de não ter sido aprovado, até ao termo de 2001, o orçamento da OSCE para o ano seguinte. Um trabalho aturado de diálogo e persuasão foi levado a cabo com uma eficácia técnica que assegurou o primeiro sucesso da nossa Presidência, garantindo tempestivamente os meios para o funcionamento regular da organização. Valerá a pena notar que, no termo da sua própria Presidência, Portugal conseguiu deixar finalizado, a tempo e horas, o orçamento para 2003.

⁸⁴ Para mais completa informação, ver “OSCE Decisions 2002 – Reference Manual”, OSCE, Viena, 2003 e, no tocante às estruturas da organização, “Annual Report on OSCE Activities 2002”, OSCE, Viena, 2003.

⁸⁵ Neste contexto, é de notar que a Presidência portuguesa criou um Representante Especial para a Ásia Central, o embaixador alemão Herbert Salber.

Uma segunda crise de percurso foi gerada pela decisão da Bielorrússia de, progressivamente, deixar de renovar a acreditação diplomática dos membros estrangeiros da Missão OSCE em Minsk, como protesto pelo alegado comportamento da chefia dessa mesma Missão face à situação interna no país, em especial aquando das eleições presidenciais de 2001. O trabalho do pessoal da OSCE foi visto pelas autoridades bielorrussas como tendo favorecido abertamente as forças da oposição. Como reacção às dificuldades criadas à Missão em Minsk, a Assembleia Parlamentar da OSCE viria a suspender, em Julho de 2002, a participação de deputados bielorrussos nos seus trabalhos⁸⁶. Em resultado da atitude bielorrussa, a Missão da OSCE em Minsk deixou, no final de Outubro de 2002, de poder contar com qualquer funcionário internacional e, na prática, cessou todas as suas actividades, já muito reduzidas desde há vários meses.

Perante a degradação crescente dos laços entre a Bielorrússia e a OSCE, a Presidência portuguesa procurou, desde muito cedo, encetar um diálogo com as respectivas autoridades, para estudar em conjunto o modo como a presença futura da organização no território poderia vir a ser mantida. As autoridades bielorrussas furtaram-se a esse diálogo até à cessação, de facto, do trabalho da Missão em Minsk⁸⁷. Entretanto, no seio da União Europeia, e na sequência da recusa checa em permitir a deslocação do Presidente bielorrusso à Cimeira da NATO em Praga, em Novembro, gerou-se e acabou por prevalecer uma linha maioritária no sentido de impor medidas restritivas em matéria de vistos de viagem a oito dirigentes bielorrussos, incluindo o Presidente e o Ministro dos Negócios Estrangeiros. Portugal não se associou a esta medida restritiva⁸⁸ e isso permitiu que o MNE bielorrusso se

⁸⁶ Após a reabertura da presença da OSCE em Minsk, obtida ainda sob Presidência portuguesa, a Assembleia Parlamentar viria a readmitir os deputados bielorrussos, em Fevereiro de 2003, durante a sua reunião em Viena.

⁸⁷ A Presidência portuguesa em Viena tomou a decisão de criar no âmbito do Secretariado uma espécie de “Missão no exílio”, que reportava sobre a situação na Bielorrússia com base no mandato que entendia que se mantinha em vigor, à luz de informações obtidas à distância, como forma de pressão sobre as autoridades de Minsk. A divulgação regular do trabalho desta actividade de monitorização apenas foi suspensa após o início das negociações em Viena com uma delegação bielorrussa.

⁸⁸ Para além de reflexos em outras dimensões do relacionamento externo da UE, de que as autoridades governamentais portuguesas entenderam não se poder alhear, a atitude assumida por Portugal em Bruxelas assentou na ideia de que da sua potencial associação a um processo súbito de isolamento da Bielorrússia por parte da UE decorreria, inexoravelmente, a impossibilidade da reunião ministerial do Porto ter quaisquer conclusões aprovadas, dada a necessidade de consenso a 55. Os nossos parceiros europeus não foram sensíveis ao modo como a questão foi por nós apresentada em Bruxelas, pelo que

deslocasse à reunião ministerial do Porto, o que facilitou o início do regresso da Bielorrússia à mesa de negociações⁸⁹. Mais de duas semanas de intensas negociações em Viena, sob a exclusiva e autónoma responsabilidade da Presidência portuguesa do Conselho Permanente, permitiram fixar as bases de um novo mandato, que viria a assegurar a reabertura formal de um novo escritório da OSCE em Minsk, a partir de 1 de Janeiro de 2003⁹⁰.

Este significativo êxito da Presidência portuguesa, no tocante à preservação da presença da OSCE em Minsk, não teve paralelo na questão da continuidade da presença da Missão da OSCE na Chechénia a partir de 31 de Dezembro de 2002. Os dois processos têm, contudo, contornos bastante diferentes. Aquando da renovação do mandato daquela Missão, no termo de 2001, a Rússia deixara já entender que 2002 seria o último ano em que a presença da OSCE em Grozny se manteria aberta, à luz do mandato existente. Após o Conselho Ministerial do Porto, em Dezembro de 2002, a Rússia apresentou à Presidência portuguesa um projecto de novo mandato para 2003, que permitia a continuação de uma Missão no terreno. Porém, tal texto diluía grande parte da substância política do anterior mandato e, na prática, transformava um futura presença da OSCE numa mera estrutura de cooperação técnica com as autoridades russas, sem real consistência com os objectivos que a organização pretendia desenvolver no território, nomeadamente na área dos direitos humanos. Intensas rondas de contactos com os parceiros em Viena vieram a resultar na rejeição liminar da proposta russa. Sucessivos projectos alternativos de texto para o futuro mandato, preparados e propostos pela Presidência portuguesa, tendentes a “fazer a ponte” entre os interesses russos e as pretensões dos principais parceiros ocidentais, nunca conseguiram gerar um mínimo

decidiram adoptar a 14 (a totalidade da UE menos Portugal) uma decisão bloqueadora da circulação dos dignitários bielorrussos no quadro do Acordo de Schengen (embora a ela tenham ficado associados dois países que não fazem parte desse Acordo), introduzindo desta forma um expediente processual que contornou a impossibilidade de uma decisão unânime no quadro PESC. Contrastante em todo este processo foi a circunstância da estratégia de reaproximação com a Bielorrússia, que paralelamente a Presidência desenvolvia em Viena, e que veio a ter pleno sucesso, não ter sido nunca contestada no quadro OSCE, nomeadamente pelos restante países UE.

⁸⁹ Em Março de 2003, os 14 países da UE, reconhecendo a normalidade de funcionamento do novo escritório da OSCE em Minsk, levantaram as sanções aos dirigentes bielorrussos, no que foram seguidos pelos EUA.

⁹⁰ A chefia do novo escritório da OSCE em Minsk foi atribuída à personalidade que a Presidência portuguesa havia escolhido e anunciado, desde há meses, para tal cargo, o embaixador alemão Eberhard Heyken.

de consenso entre as partes, até ao final do ano, data limite de vigência do anterior mandato e em que a Missão encerrou as suas actividades⁹¹.

Que razões terão conduzido a este impasse? A nosso ver, a Rússia cedo terá percebido que o preço político a pagar pela decisão de forçar o encerramento da Missão OSCE em Grozny acabaria por não ser muito elevado, num tempo subsequente ao atentado checheno no teatro de Moscovo e em que a prevalência de um ambiente securitário no plano internacional funcionava em seu favor. A Rússia, de facto, não estava enganada.

Uma outra crise que muito marcou a Presidência portuguesa da OSCE respeitou à substituição do director do Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos (ODIHR), a importante instituição da OSCE sediada em Varsóvia, dedicada à observância dos direitos humanos. O processo de selecção de candidatos teve início antes do Verão e viria a ficar marcado por vários incidentes de percurso, com tensões entre candidaturas e questões de natureza processual em que – há que assumi-lo – a gestão da Presidência poderá ser vista como não estando totalmente isenta de culpas⁹². Perante o evidente bloqueio criado entre as candidaturas apresentadas até ao Verão, a Presidência portuguesa em Viena viria a lançar, em Setembro, um novo processo, desta vez apoiado num grupo de *wise persons*⁹³, que acabou por apontar para uma solução em torno de um único nome. O nome proposto pela Presidência portuguesa⁹⁴, com base nesse novo modelo-selecção, viria a merecer o consenso dos 55. Mas tal só acabou por ocorrer em início de Janeiro de

⁹¹ No início de 2003, a nova Presidência holandesa fez um esforço muito intenso no sentido de levar Moscovo a rever a sua posição. Porém, nessa altura, as autoridades russas já haviam decidido encerrar definitivamente a Missão e nem sequer encararam a possibilidade de regressar à sua anterior proposta de 2003. Importará talvez ponderar, à luz do que se passou, se teria sido preferível ter aceite, ainda durante 2003, o projecto russo ou algumas das suas versões por nós desenvolvidas, ou se a organização ganhou credibilidade ao não aceitar um mandato sem real significado. A doutrina em Viena continua a não ser pacífica nesta matéria.

⁹² Para além de possíveis deficiências de metodologia no processo de consultas, a circunstância de autoridades portuguesas terem, a partir de certo momento, decidido ligar este processo de selecção a outros compromissos, com dependência do quadro nacional de relações bilaterais, criou um ambiente de alguma desnecessária desconfiança sobre o nosso papel de *honest brokers*, enquanto Presidência da organização.

⁹³ Constituíram este grupo de *wise persons*, seleccionado pelo Presidente do Conselho Permanente, os Representantes Permanentes do Liechtenstein, da Santa Sé e da Suíça.

⁹⁴ Embaixador Christian Strohal, da Áustria, que viria assumir funções em Março de 2003.

2003, já sob Presidência holandesa, pela peculiar insistência de um Estado-membro em não desistir da sua candidatura enquanto a Presidência portuguesa estivesse em funções. “*Cosas de la vida...*”⁹⁵

Outro domínio em que se verificaram alguns problemas foi o da nomeação de personalidades para a chefia ou lugares de relevo em Missões da OSCE, decisões que dependiam essencialmente da Presidência. Esta é uma área em que, tradicionalmente, surgem questões e tensões, em especial porque toca de perto as ambições de certos Estados participantes na assunção ou preservação da titularidade de alguns postos. É também um domínio em que o Estado que exerce a Presidência procura garantir alguma autonomia decisória, às vezes para gerir equilíbrios no seu quadro de relações bilaterais, e onde também frequentemente se confronta com a opinião do Estado receptor. Em perspectiva, diríamos que Portugal fez uma gestão deste dossiê que ganharia em ter sido mais transparente, célere e, em alguns casos, mais apoiada em critérios de competência objectiva. Assim teria sido evitada a fixação de uma desnecessária imagem de hesitação e de desleixo temporal.

Finalmente, uma nota sobre as relações entre o Conselho Permanente e a Assembleia Parlamentar da OSCE⁹⁶. Depois de um período inicial da nossa Presidência em que, a exemplo de anos anteriores, se tentou trabalhar no estabelecimento de um “Memorando de Entendimento”, com vista a fixar a articulação funcional entre as duas estruturas, que cedo se verificou ter difíceis condições de aceitabi-

⁹⁵ Anteriores processos de substituição de chefias das instituições OSCE haviam já suscitado momentos de alguma polémica, dado que a inexistência de procedimentos formais, ou de regras consuetudinárias de selecção unanimemente aceites, obriga as Presidências a encarar modelos de decisão *ad hoc* que provocam sempre reacções negativas. Em 2003, um problema idêntico voltou a surgir em torno da designação do novo Representante para a Liberdade dos *Media*, que a Presidência holandesa não conseguiu seleccionar, tendo o problema sido resolvido apenas em 2004, no quadro de um *trade-off* político bastante complexo, desenvolvido já pela Presidência búlgara.

⁹⁶ A Assembleia Parlamentar, cujo Secretariado está sediado em Copenhaga, é constituída por mais de 300 deputados dos parlamentos nacionais dos Estados participantes e tem por objectivo promover o envolvimento parlamentar nas actividades da organização, debatendo as suas principais questões e adoptando resoluções e recomendações, desenvolvendo também acções de monitorização eleitoral. A sua sessão principal é em Julho de cada ano, reunindo em Viena em Fevereiro, realizando ainda várias outras reuniões, visitas e seminários. Contrariamente ao que acontece com a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, o órgão similar da OSCE não tem qualquer intervenção na selecção do Secretário-Geral da organização, funcionando apenas como uma instância de formulação de posições políticas, às quais, contudo, nem a Presidência nem o Conselho Permanente se sentem necessariamente vinculados.

lidade entre os 55 Estados participantes, entrou-se, na segunda metade do ano, num período de alguma tensão interinstitucional, com a Assembleia a apresentar pretensões que a Presidência em Viena verificou que não tinha condições de fazer aceitar pelos parceiros⁹⁷. Através de um diálogo directo entre o Presidente do Conselho Permanente e o Presidente da Assembleia Parlamentar⁹⁸, Portugal acabou por definir, em Viena, um modelo pragmático de ligação entre a nova representação da Assembleia⁹⁹ e as diversas instâncias do Conselho Permanente, para o que contou com a útil colaboração da futura Presidência holandesa, com vista a assegurar a sobrevivência no tempo de tal *gentlemen's agreement*. Desta forma, as tensões diluíram-se e foi possível entrar em 2003 com uma fórmula de intervenção da Assembleia Parlamentar nos trabalhos do Conselho Permanente que já não suscita susceptibilidades de maior. Julgamos ser justo creditar este resultado no saldo da nossa Presidência.

Os problemas fazem parte da vida das organizações e a OSCE, bem como as respectivas Presidências, não fogem a esta regra. Olhando para trás, sem complexos, para as dificuldades enfrentadas e para os erros cometidos, vemos que outras soluções poderiam ter sido seguidas e que disso teria beneficiado a imagem da nossa Presidência. Numa análise temporalmente distanciada, o autor deste texto assume que, atentas certas condicionantes e aspectos conjunturais menos favoráveis, nos planos interno e externo, Portugal pode dar-se por muito satisfeito com o saldo geral do seu exercício de 2002. Esta perspectiva ganha mais evidência se pensarmos

⁹⁷ Em virtude da flexibilidade institucional da OSCE, a relação entre algumas das suas componentes está pouco formalizada, sendo baseada em práticas que o dia-a-dia vai consagrando, ao sabor de situações conjunturais e, não raramente, do peso de personalidades ou países que titulam tais interesses. O caso da relação entre a Assembleia Parlamentar e as outras estruturas ou instituições, com relevância para o Conselho Permanente, é o mais evidente. Há uma tensão entre o interesse parlamentar em aumentar o seu grau de intervenção e acompanhamento político dos trabalhos na área decisória e uma, normalmente discreta, retracção por parte de muitos dos Estados participantes em favorecerem essa mesma intervenção. Curiosamente, tais objecções raramente são suscitadas em público, dado não ser “politicamente correcto” criar obstáculos ao escrutínio parlamentar. Assim, as Presidências são sujeitas a um *lobby* constante por parte de alguns Estados participantes para não ceder às pressões parlamentares; porém, os representantes desses mesmos Estados não estão normalmente disponíveis para dar voz, em público, àquilo que dizem em privado, escondendo-se quase sempre atrás de argumentos processuais ou da atitude obstrucionista de algum Estado menos preocupados com a sua imagem face aos parlamentares. Obviamente, a Presidência portuguesa também sofreu esta situação.

⁹⁸ É de justiça reconhecer aqui o papel do Presidente da Assembleia Parlamentar, Bruce George, cujo pragmatismo conseguiu desbloquear alguma intransigência burocrática no seio da Assembleia.

⁹⁹ A Assembleia Parlamentar passou a dispor, a partir de Outubro de 2002, de um escritório e de um representante em Viena.

no que poderia ter acontecido se os funcionários do Estado português, nomeadamente os que estiveram colocados em Viena, se tivessem deixado absorver por situações e atitudes que, no limite, os poderiam ter desincentivado de prosseguirem com entusiasmo o seu trabalho. Felizmente assim não aconteceu porque sempre prevaleceu, do seu lado, a vontade em salvaguardar os interesses do país.

Pistas para o futuro Chegados a este ponto, parece-nos útil procurar tirar algumas breves conclusões sobre o futuro da organização, nomeadamente no tocante às possíveis adaptações a introduzir na sua estrutura, como forma de melhor responder ao seu novo posicionamento no contexto da arquitectura de segurança europeia, num momento de acelerada instabilidade internacional, cuja resultante final não é por ora visível. Do mesmo modo, importa também reflectir sobre qual poderá ser o papel de Portugal no futuro da organização e o modo como a poderá utilizar no quadro da sua acção externa.

Estruturas e cultura funcional

Como se assinalou, a OSCE vive num impasse difícil de superar, no que toca às suas estruturas. Por um lado, é óbvio que a organização retiraria vantagens de um reforço institucional, de uma maior operacionalidade e autonomia funcional do trabalho do Secretariado e, em especial, da possibilidade do Secretário-Geral dispor de algum poder político de iniciativa, nomeadamente na área da prevenção de conflitos e da gestão de crises.

Tendo em atenção o actual momento de algum bloqueio que atravessa a organização, julgamos irrealista poder apontar para que seja possível fazer aprovar uma reforma institucional profunda, que reformule todo o actual organograma, dando-lhe maior coerência e alterando a relação funcional e hierárquica prevalecente. No imediato, somos da opinião de que só um esforço reformista de adaptação, de natureza política, pilotado pelas próximas Presidências¹⁰⁰, poderá ter condições de sucesso. Esse esforço poderia passar por uma progressiva delegação de competências de representação política no Secretário-Geral, o qual, para ter condições para exercer em pleno tais funções complementares, deveria passar a ser coadjuvado por um Secretário-Geral Adjunto, que teria a seu cargo as questões de natureza admi-

¹⁰⁰ Em 2005 e 2006 a Presidência será assegurada, respectivamente, pela Eslovénia e pela Bélgica. Existe uma candidatura da Turquia para 2007, que será sujeita à aprovação da reunião ministerial de Sófia, em Dezembro de 2004.

nistrativa¹⁰¹. Assim, as próximas Presidências deveriam ser persuadidas a fazer um esforço de auto-limitação da sua própria autoridade, em favor do Secretário-Geral, aproveitando a circunstância de uma nova figura dever vir a ser designada para este cargo em 2005. Tratar-se-ia de uma progressiva responsabilização dos factores de continuidade, dentro de uma organização que vive sem uma sólida memória que faça a ligação entre as Presidências e permita garantir uma coerente evolução do acervo político da sua intervenção. Esta evolução não deveria, em nenhuma circunstância, subverter a relação de subordinação política entre a Presidência e o Secretário-Geral, tal como actualmente existe, mas apenas reforçaria a capacidade de representação política deste último, em nome da Presidência, na ordem externa e na sua capacidade de gestão interna.

Neste último domínio, seria do maior interesse poder dar ao Secretário-Geral a possibilidade de ser o principal veículo de orientação das Missões no terreno. Tal pressuporia um reforço do actual Centro de Prevenção de Conflitos (CPC), que deveria ser dotado de uma “célula de análise e prospectiva” e de uma “unidade de planeamento de intervenção”, esta última englobando as actuais actividades na área da gestão de fronteiras e acções de polícia e a progressiva criação de uma massa crítica própria em matéria de *peacekeeping*¹⁰² e acções pós-conflito, em articulação com outros actores internacionais.

Ao Secretariado, e dentro dele ao CPC, deveria ser conferida uma autoridade exclusiva na gestão das Missões no terreno, hoje objecto de instruções directas da Presidência, de orientações que dimanam dos debates no Conselho Permanente, das intervenções *ad hoc* dos Enviados ou Representantes da Presidência e da acção autónoma

¹⁰¹ Como já referido, na actual estrutura, o Secretário-Geral é o *chief administrative officer* da OSCE. Não tem substituto directo, sendo representado, nas suas ausências, pelo director do Centro de Prevenção de Conflitos ou por outro dos restantes dois Directores que venha a designar. Na eventualidade de vir a criar-se um lugar de Secretário-Geral Adjunto, este posto poderia vir a ser atribuído a um país “a Leste de Viena”, o que apaziguaria os Estados que entendem que o actual Secretariado, nos lugares essenciais, continua a ser um feudo dos países ocidentais.

¹⁰² Esta unidade poderia partir da experiência do actual *High Level Planning Group* (HPLG), existente no quadro do conflito do Nagorno-Karabakh, constituído por pessoal militar preparado para lançar uma operação de *peacekeeping* na hipótese de uma resolução favorável daquele conflito. O lançamento de um exercício de *brainstorming* sobre um eventual papel futuro do HPLG fora do cenário geopolítico para que foi criado, lançado em Viena pela Presidência portuguesa nos últimos meses de 2002, confrontou-se, contudo, com reticências por parte de alguns *key players* e dos próprios Estados a que a acção potencial do Grupo se dirige. A Presidência holandesa que nos sucedeu anunciou ir retomar esta nossa iniciativa em 2003, mas acabou por não a desenvolver.

das diversas instituições. O CPC deveria passar a ser o único veículo de transmissão de orientações políticas e operacionais às missões no terreno, garantindo a coerência global da acção destas, nomeadamente nas actuações de natureza regional. Repete-se: tal não implicaria que o Secretário-Geral ficasse isento de responder perante a Presidência.

Ainda no tocante às Missões, o cenário ideal apontaria para o aumento dos postos de pessoal contratado, em progressiva substituição do actual regime de *secondment*, que tem fortes desvantagens pela dependência que cria face aos países que designam o pessoal e pela rotação excessiva que introduz, com instabilização constante das estruturas. Não sendo possível, realisticamente, enveredar por essa via no actual quadro de disponibilidades orçamentais, importaria, contudo, que as Presidências pudessem vir a conferir ao Secretariado um papel decisivo na selecção desses mesmos quadros. Esta questão prende-se, em especial, com as chefias e as subchefias das Missões, que deveriam passar a ser feitas através de uma comissão independente, dirigida pela Presidência e integrada pelo Secretariado, este com direito de veto, e por personalidades indicadas pelo Conselho Permanente. Assim se garantiria uma maior transparência a tais processos de selecção, que deveriam ser marcados por critérios de gestão profissional, com provas rigorosas de selecção. Alguns desastres cometidos neste tipo de selecção, inclusive durante a nossa Presidência, aí estão para demonstrar a fragilidade do actual método, baseado em avaliações impressionistas e meras apresentações curriculares.

Não ignoramos que a eventual adopção deste novo modelo contrariaria as vantagens que alguns países retiram da prática actual. Para além das Presidências irem perder, nesse caso, parte da influência autónoma de que hoje dispõem, também os países que hoje providenciam pessoal em regime de *secondment* ficariam afectados no poder de efectivo controlo que hoje têm – o qual, curiosamente, também se objectiva em detrimento do poder da Presidência. Do que não duvidamos é que tal resultaria em favor de um acrescido reforço da organização.

Em termos gerais, a experiência aponta para a necessidade absoluta de garantir um reforço das estruturas de continuidade no seio da OSCE – o que só pode significar um reforço do papel do Secretariado. A menos que houvesse uma improvável vontade política para caminhar no sentido de uma ambiciosa reforma global – o que poderia ser dinamizado por um “Grupo de Sábios” mandatado a nível ministerial, como o fez há anos o Conselho da Europa –, quaisquer passos eficazes e realistas naquele sentido só podem ter sucesso se houver uma disponibilidade de delegação de poder por parte das futuras Presidências.

Portugal e a OSCE

A Cimeira de Lisboa de 1996¹⁰³ deu a Portugal uma imagem de um país capaz de mobilizar meios e vontades para ajudar a redireccionar o rumo da OSCE, num momento decisivo do respectivo percurso. Mais tarde, o modo sério e responsável como planeámos e definimos as linhas orientadoras para a Presidência 2002, a acção relevante que desenvolvemos na Troika durante 2001 (nomeadamente na gestão da questão transnístria) e a capacidade com que soubemos adequar o nosso programa de acção às novas realidades subsequentes a Setembro de 2001 – tudo isso nos garantiu o crédito de confiança com que iniciámos o exercício da Presidência.

Já atrás fizemos o balanço possível da Presidência de 2002. Resta sublinhar que nela veio a somar-se o efeito conjugado de dois factores: um externo e um interno.

O primeiro prende-se com as próprias interrogações existenciais que hoje em dia marcam a organização, neste tempo novo de transição no cenário geo-estratégico mundial. Os consequentes bloqueios das estruturas da OSCE, bem como o deslocar das agendas de prioridades de alguns parceiros para outros quadros institucionais tidos por mais operativos perante os desafios da conjuntura, conduziram àquilo que foi a média de vontades entre os Estados participantes que serviu de pano de fundo à implementação do nosso programa.

O segundo liga-se às inevitáveis consequências induzidas pelas alterações de titularidade ocorridas durante o curso da Presidência, no tocante aos três actores principais envolvidos na respectiva gestão – Presidente em Exercício, Presidente do Conselho Permanente e Coordenador OSCE em Lisboa. Note-se que nenhuma outra Presidência anterior sofreu uma tão profunda convulsão no seu curso de trabalho. Qualquer que seja a leitura que se faça da resultante prática de cada uma dessas mudanças para o curso da nossa Presidência, há que convir que apenas por um grande acaso, que não se verificou, essas alterações poderiam resultar neutras para os equilíbrios de que dependia o êxito do exercício. E, independentemente do auto-retrato que procuremos dele fixar, a imagem que ficou nos outros prevalecerá como aquilo que fizemos, ou deixámos de fazer, na OSCE durante 2002. Cada um de nós.

Dito isto, onde está hoje, e onde deve estar no futuro, Portugal na OSCE ?

¹⁰³ A Cimeira de Lisboa de 1996 continua a ser considerada um evento da maior importância na história da organização, pelo aprofundamento aí feito do papel chave da OSCE no processo de segurança e estabilidade, através das suas três Dimensões. Foi em Lisboa que se lançaram os fundamentos daquilo que viria a ser a Carta para a Segurança Europeia, que viria a ser aprovada em Istanbul, em 1999.

Fora de contextos muito particulares (cimeiras, presidências, Troikas) que se não repetirão, a relevância de Portugal na OSCE acompanha o normal padrão da afirmação da nossa política externa no plano mundial. O que significa que, se quisermos ir para além desse padrão, temos de estar dispostos a adoptar políticas voluntaristas, algumas das quais passam pela elevação do perfil com que encaramos algumas das nossas responsabilidades no plano externo¹⁰⁴. Atentas as limitações financeiras que vulgarmente aparecem associadas a tais esforços, facilmente se concluirá que o nosso país só tem condições para apoiar tal acção através do reforço de uma diplomacia de valores.

A situação do nosso país numa organização em que os principais problemas se situam em áreas geográficas muito distantes das nossas fronteiras políticas – que não das nossas fronteiras de segurança – dá-nos um óptimo ensejo para nos afastarmos, no quadro da OSCE, de juízos de alguma *realpolitik*, quase sempre inibidores de uma total coerência. Isso permite-nos uma maior isenção face a determinados cenários, que outros vivem sob reflexos de maior proximidade geopolítica ou de cargas históricas muito particulares.

A OSCE deve ser, assim, para nós, um terreno de afirmação dos princípios com que fomos aculturando a nossa expressão externa nas últimas décadas, nomeadamente no tocante à estrita observância das regras democráticas, à preservação dos valores do Estado de direito, bem como a uma política activa de promoção dos direitos humanos, nas suas várias dimensões¹⁰⁵. Daí decorre o interesse em aproveitarmos o subgrupo da UE como espaço privilegiado para consagrarmos, no dia-a-dia da OSCE, essa mesma linha de orientação¹⁰⁶. Torna-se importante que continuemos a dar de Portugal, também no contexto específico da OSCE, a imagem de um país “previsível” e responsável

¹⁰⁴ O apoio português à selecção do embaixador Carlos Durrant Pais, a partir de Dezembro de 2003, como chefe da Missão da OSCE em Skopje (Antiga República Jugoslava da Macedónia), representou um interessante gesto de continuidade do empenhamento do nosso país na organização. A circunstância daquele diplomata passar a chefiar a mais antiga e uma das maiores Missões da OSCE no terreno configurou o reconhecimento pela OSCE das suas excepcionais qualidades profissionais, testemunhadas durante a sua anterior actividade como Representante Permanente alternante, durante a Presidência portuguesa de 2002.

¹⁰⁵ Naturalmente que a adopção de uma linha política desta natureza no seio da OSCE teria de ser acompanhada com uma acção paralela em outros fóruns multilaterais, como a União Europeia, o Conselho da Europa ou as Nações Unidas. Pressuporia, por outro lado, e ainda no quadro da promoção da diplomacia de valores, que houvesse um esforço de coerência em outras dimensões da nossa política externa, em especial no tocante aos países africanos de expressão portuguesa, mas não só.

¹⁰⁶ Neste contexto, interrogamo-nos sobre se não seria conveniente proceder-se a uma reflexão aprofundada sobre o modo como a política externa portuguesa, por reflexo induzido por determinadas situações particulares e prolongado mimeticamente noutros contextos, continua a abordar a questão das sanções a países e personalidades, abordadas no seio da PESC.

nos seus reflexos externos, elemento essencial à nossa credibilidade como actor internacional, que ainda dispõe de uma apreciável projecção em vários cenários geopolíticos.

Complementarmente, a OSCE pode ser, também, um espaço interessante para alimentarmos e completarmos o nosso tecido de relações bilaterais¹⁰⁷, nomeadamente em áreas do mundo não cobertas por uma presença física permanente da nossa rede diplomática e consular¹⁰⁸. A nossa Presidência da organização poderia ter constituído, aliás, um momento importante para esse trabalho de fixação e cultivo de uma imagem de um país com uma política externa não subordinada a agendas de oportunidade e com uma vocação tradicional para manter a concertação como prática determinante em todas as situações, em especial no quadro de crises de conjuntura.

O trabalho junto dos países “a Leste de Viena” é, neste domínio, um caminho interessante que entendemos que o nosso país deveria dedicar-se a explorar no quadro OSCE, se nele soubermos projectar, simultaneamente, uma imagem de rigor e exigência na observância dos princípios e uma predisposição constante para o diálogo. Em especial, Portugal deve situar-se na primeira linha dos países que, no seio da OSCE, entendem essencial não deixar deteriorar o acervo da parceria estratégica construída entre a União Europeia e a Rússia, elemento vital para a estabilidade e segurança na Europa. Sem o menor prejuízo para as nossas alianças preferenciais e para as nossas afinidades naturais, deveremos ter a sabedoria, e a coragem política, de não nos deixarmos enleiar em alguns jogos conjunturais, susceptíveis de virem a contribuir para minar o valor essencial em que assenta a OSCE: a confiança. **NE**

Viena, Julho de 2004

¹⁰⁷ Portugal, enquanto membro da Troika em 2003, foi responsável pelo lançamento e presidiu ao Grupo de Contacto com os Parceiros Asiáticos para a Cooperação (até então, apenas existia um Grupo de Contactos com os Países Mediterrânicos), envolvendo o Japão, a República da Coreia, a Tailândia e, mais tarde, o Afeganistão (cujo processo de adesão se processou já sob a nossa Presidência do Grupo). Nesse mesmo contexto, Portugal co-presidiu ao workshop sobre “Confidence and Security Building Measures” (Seul, Setembro 2003) e foi convidado para liderar o tema “Combate ao Terrorismo” na Conferência OSCE/Japão (Tóquio, Fevereiro de 2004).

¹⁰⁸ Uma ideia a explorar seria a possibilidade do Representante Permanente junto da OSCE poder vir a ser o embaixador acreditado bilateralmente junto dos cinco países da Ásia Central. O manancial da informação disponível em Viena sobre esses países, através das Missões OSCE no terreno, e a circunstância dos RP desses Estados junto da OSCE estarem na primeira linha da respectiva actividade diplomática nacional poderiam, a nosso ver com grande vantagem, recomendar a adopção de tal solução. A circunstância desta proposta quebrar a rotina do MNE não deveria, à partida, constituir motivo forte para a inviabilizar.

O Tratado Constitucional: um armistício?

CONTRARIAMENTE A TODOS os seus antecessores desde Maastricht, o projecto de Tratado Constitucional que o Conselho Europeu recentemente aprovou não contém uma cláusula de continuação da negociação. Este aspecto, que tem passado quase totalmente despercebido nos vários comentários ao resultado da Conferência Intergovernamental (CIG) de 2003-04, é merecedor de reflexão.

1. Desde 1990 que o processo de integração europeia tem vindo a ser objecto de contínuas discussões sobre as suas bases institucionais, sucedendo-se umas às outras as revisões dos Tratados fundamentais. Se incluirmos os respectivos trabalhos preparatórios, as fases de negociação directa em CIG e os períodos das subsequentes ratificações (nalguns casos mais complexas que as próprias negociações), o “estaleiro institucional” tem estado continuamente aberto desde 1990 – ou seja desde há 14 anos – apenas tendo suspenso a sua actividade para as negociações das perspectivas financeiras de 1997-99. Assim:

- 1990-93: Maastricht
- 1994-98: Amesterdão [1997-99: Agenda 2000]
- 1999-2002: Nice
- 2003-...?: Tratado Constitucional

Esta sucessão não constitui uma mera coincidência, pois que em cada uma das referidas negociações a continuação dos trabalhos fez parte do respectivo pacote conclusivo que incluiu – geralmente a pedido ou por iniciativa de alguns EM’s – um mandato específico e um calendário e procedimentos para o efeito. Os temas debatidos também revelam continuidades indisfarçáveis. Vale a pena recapitular sinteticamente esta história de negociações e confrontos para ver se efectivamente é com o Tratado Constitucional que lhe estamos a escrever o último capítulo: se de confrontos se tratou, teremos agora o armistício?

2. Convém lembrar o ponto de partida: no final da década de 80 existiam umas Comunidades Europeias que no plano institucional ainda se assemelhavam muito ao esquema inicial elaborado pelos pais fundadores. Embora fossem um anão político, face

* Contribuição escrita antes do recente Alargamento da UE.

às superpotências americana e soviética, as Comunidades tinham já uma posição de relevo em termos económicos internacionais e, no plano interno, estavam a passar por uma fase de elevado dinamismo, na esteira do Acto Único Europeu e da sua inteligente combinação de relevantes progressos institucionais e de uma meta substancial mobilizadora – o Mercado Interno de 1992, a construir na base da execução do programa do Livro Branco mediante as “revolucionárias” inovações institucionais do alargamento da utilização da maioria qualificada e do processo de cooperação entre o Conselho e o PE. Nesse tempo, os progressos no sentido da integração faziam-se na base da política dos passos concretos, pelo estabelecimento de metas substanciais mobilizadoras para todos que levavam ao alargamento prático das áreas de intervenção – fazendo assim o “aprofundamento” da integração sem pôr em causa o esquema institucional básico. Era seguindo esse mesmo método que estavam a ser lançados no primeiro semestre de 1989, sob Presidência espanhola, os procedimentos de revisão do Tratado em vista da União Económica e Monetária – ou seja, as bases para a introdução do euro, provavelmente o maior progresso até agora alcançado na construção europeia.

Em termos institucionais, no princípio dos anos 90 as Comunidades assentavam ainda na originária e original combinação do modelo clássico de uma organização internacional multilateral com o esquema tradicional de separação de poderes legislativo/executivo/judicial. Ao primeiro modelo poderia atribuir-se o binómio Comissão/Conselho, que se assemelhava à tradicional parceria Secretariado Internacional/Conselho dos Estados existente na maior parte das Organizações multilaterais e em que ao Secretariado cabe zelar pelos interesses comuns entregues à organização, mas em que o poder decisional cabe aos Estados reunidos no Conselho, numa base de igualdade soberana. Já ao modelo estadual de separação de poderes os pais fundadores tinham ido buscar em 1957 os conceitos

- (i) de uma instância judicial própria (ponto de partida de uma ordem jurídica supranacional, o direito comunitário, dotado de primado e efeito directo),
- (ii) de uma assembleia parlamentar com vocação para se vir a tornar progressivamente um verdadeiro parlamento com capacidade política de controlo da utilização das competências transferidas para as Comunidades
- (iii) e de uma Comissão com competências executivas directas, que nessa medida se aproximaria de algo como o embrião de um possível “Governo” europeu.

O Conselho só com dificuldade se inseria num tal esquema “montesquieuano”, mas a sua posição traduzia a realidade de um processo de integração em que por um lado a maior parte dos impactos concretos eram trazidos aos cidadãos e aos agentes

económicos através das várias Administrações nacionais e em que aos Estados continuava a caber organizar o essencial da participação política democrática dos respectivos cidadãos.

Embora existissem problemas e conflitos, o sistema tinha-se revelado capaz de com eles lidar, seja por exemplo em termos de absorção de adesões complexas (como a do Reino Unido em 1973 ou de Portugal e sobretudo Espanha, em 1986), seja de ultrapassagem de dificuldades políticas graves (desde a “*chaise vide*” de De Gaulle nos anos 60 à reclamação “*I want my money back*” de Margaret Thatcher na primeira metade da década de 80); e, sobretudo, tinha já mostrado ser capaz de produzir suficientes vantagens políticas e económicas para todos para que ninguém suscitasse demasiadamente o debate sobre as “*finalités politiques*” da construção, ponto em que se sabia que podia não haver acordo. O sistema tinha sido também capaz de encontrar uma fórmula para reflectir as óbvias diferenças de dimensão entre os vários participantes, sem levar à noção de esmagamento para nenhum. Mantinha a participação útil de todos, assente numa mistura entre, no sentido da diferenciação, um amplo mas bem delimitado regime de maioria qualificada ponderada e um crescente envolvimento do PE mas preservando, já no sentido da igualdade, uma série de contrapesos (Presidências rotativas semestrais no Conselho, modalidades indiferenciadas de voto como a unanimidade e a maioria simples, garantias práticas de participação útil de todos nas várias sedes do processo de tomada de decisão, igualdade linguística). O sistema estava longe de ser o paraíso, mas na sua concepção e funcionamento reflectia bem a argúcia política dos pais fundadores da construção europeia, não sendo em vão que ainda hoje se veneram figuras inspiradoras como Schuman, Adenauer, Monnet, Spaak ou mesmo Delors, já noutra época.

3. A alteração geopolítica global que na Europa se traduziu mais espectacularmente pela queda do Muro de Berlim em finais de 1989 modificou profundamente este estado de coisas, tendo levado a França e a Alemanha – ocasionalmente acompanhadas por diversos outros actores – a colocarem em questão as bases do sistema de forma a adquirirem para si próprias uma parte maior do património comum, seja ganhando maior peso na tomada de decisão interna, seja usando a construção europeia como alavanca para a sua afirmação própria no palco mundial de onde a União Soviética estava a desaparecer. Olhando 14 anos para trás, o preço que a França terá exigido à Alemanha para aceitar a respectiva reunificação terá sido o da respectiva ancoragem sólida na construção europeia; e o incentivo para o efeito terá sido – para ambos os parceiros – a expectativa de uma integração mais avançada em que ambos os países

pudessem ter um maior controlo sobre o todo. Tal teria que passar por uma transformação do sistema em que fosse dinamizado o respectivo conteúdo (o sucesso do mercado interno já não bastava – era preciso avançar para a integração de áreas mais “políticas”, como a moeda, as políticas externa e de segurança ou a justiça e assuntos internos) e em que institucionalmente fosse consagrada a diferenciação entre os Estados-membros, para criar um patamar superior reservado à França e a Alemanha – e eventualmente a alguns outros ditos “grandes”, nomeadamente o Reino Unido.

Essa aposta diferenciadora provocou uma ruptura ao nível dos consensos básicos em que tinha assentado a construção europeia desde os seus inícios na década de 50, resultando daí a negociação institucional permanente que desde 1990 tem vindo a pesar sobre as Comunidades e a União Europeia. Não se ignora que muitas outras razões existiram para que fossem efectivamente necessárias modificações ao nível dos textos fundamentais: entre 1990 e 2004 as Comunidades – chamadas “União” desde 1993 – passaram de 12 para 25 Membros, com muito maiores diferenças tanto entre os Estados envolvidos, como dentro do conjunto dos respectivos cidadãos, os quais eram cerca de 350 milhões e irão em breve passar a ser perto de 480 milhões. Além disso, foram grandes e com impacto as mudanças no contexto mundial envolvente da UE, desde as guerras pós-soviéticas dos anos 90 nos Balcãs, ao mais recente surgimento dos EUA como única e indiscutível superpotência, ou ao agravamento dos conflitos no Médio Oriente, passando ainda pelas desordens mundiais nos planos económico, ambiental ou de segurança, mas sem esquecer o processo de globalização, os vários ciclos económicos de expansão e recessão entre 1990 e 2004, a revolução tecnológica da sociedade do conhecimento desde o final dos anos 90 e as aliciantes possibilidades que daí podem advir, desde que a UE encete urgentemente as actuações requeridas, em grande medida inscritas na “estratégia de Lisboa”.

O que é curioso notar é que perante circunstancialismos tão diferenciados, os temas centrais discutidos em todas as revisões dos Tratados entre 1990 e 2004 mostraram uma notável, quase repetitiva, estabilidade. E os mais repetidos foram efectivamente aqueles que tinham relevância para as estratégias diferenciadoras francesas e alemãs:

– reponderação de votos no Conselho (em favor dos maiores EM’s; numa lógica de segmentação de “grandes”, “médios” e “pequenos”, até Nice; a partir da Convenção, através de uma dupla maioria com limiares diferenciados Estados/população de modo a favorecer os maiores EM’s);

- redução dos Membros da Comissão, de modo a que o Colégio ficasse com menos que a totalidade dos EM's, abrindo assim a porta à diferenciação entre os EM's (os “que estão” e os “que não estão”; ou se estivessem todos, “os que votam” e “os que não votam”);
- alargamento da aplicação da maioria qualificada (sem esquecer o óbvio valor da maioria qualificada enquanto factor de agilização da tomada de decisão, também não se pode ignorar que a sua aplicação se faz em detrimento da igualdade inerente às deliberações por maioria simples ou unanimidade);
- aumento de poderes do PE (onde os maiores EM's sempre tiveram proporcionalmente mais peso do que no Conselho, especialmente a Alemanha – razão pela qual a valorização do Parlamento Europeu em geral teve outra explicação, para além da invocada correcção do défice democrático: o ser a forma de satisfação das reivindicações alemãs de tomada em consideração do seu maior peso demográfico, sem afectar a exigência francesa de paridade formal ao nível do Conselho);
- criação de instâncias de decisão que possam afectar a totalidade sem que a totalidade esteja representada (para além do referido em relação à Comissão, os conceitos de núcleos duros, refundações, etc...);
- desenvolvimento e consolidação de políticas em que nem todos participam mas que são desenvolvidas usando a etiqueta da UE (Euro/Eurogrupo; Schengen; JAI; PESC; PESD; cooperação em matéria de armamento; e, mais genericamente, cooperações reforçadas ou cooperações estruturadas);
- eliminação ou limitação das Presidências rotativas igualitárias no Conselho;
- consolidação do Secretariado-Geral do Conselho (sob o SG/Alto Representante e o SG-adjunto) como sede de poder e actor no processo de tomada de decisão, naturalmente permeável à influência e peso político dos maiores EM's;
- procedimentos de revisão do Tratado dispensando a unanimidade e possibilidade de entrada em vigor de modificações dos Tratados sem exigência de ratificação de todos os EM's.

Nem todas as vertentes referidas se traduziram necessariamente em resultados concretos até agora, mas o interessante é realçar como praticamente todas elas estiveram presentes nos debates desde a primeira metade dos anos 90, seja logo nas negociações do Tratado de Maastricht, seja o mais tardar desde os trabalhos preparatórios da CIG de Amsterdão. Também há que notar que nem todas as temáticas assinaladas provêm da mesma base conceptual: as abordagens diferenciadoras francesa e alemã não são ideologicamente idênticas: enquanto Paris sempre apostou numa lógica “oligárquica” de um núcleo de grandes Estados usando os seus instru-

mentos de influência enquanto “directório” que tomaria as decisões para o todo (a “Europa das grandes Nações”), em Bona/Berlim a lógica foi sempre mais no sentido da transposição para a UE do seu próprio modelo de federalismo diferenciado, herança “bismarckiana” criada em 1871 em favor da Prússia no momento da proclamação do II Reich na Galeria dos Espelhos em Versailles. Dessas diferenças de inspiração decorrem variações práticas de abordagem, onde, por exemplo, a Alemanha desde sempre pôs maior ênfase no reforço do PE do que a França; mas tal não obstou a uma convergência de fundo quanto à prossecução da referida “agenda diferenciadora” nas sucessivas revisões dos Tratados na UE desde o início da década de 90. Essa convergência, porque resultava e resulta de uma fundamental coincidência de interesses, perdurou ao longo de um período relativamente comprido face à duração dos ciclos políticos na actualidade, nascendo sob Mitterrand/Kohl e continuando sob Chirac/Schröder. Há contudo que ressaltar que, em termos de estratégia, 14 anos não é muito tempo.

4. A ideia da diferenciação deparou-se sempre com a firme resistência da maioria dos restantes EM's e, nas suas formas mais avançadas, foi sucessivamente recusada em Maastricht, Amesterdão e Nice. A ideia da criação de um núcleo director europeu suscitou dois tipos de problemas:

- para os ditos “pequenos Estados”, o risco da respectiva exclusão da participação relevante na condução da actividade do conjunto em que se inserem e cujas regras têm que aplicar (pois que as normas comunitárias lhes são dirigidas); e
- para os outros chamados “grandes” (Reino Unido, Itália, Espanha) a questão da delimitação de quem pertence ou não ao núcleo e em que termos, o problema da definição dos seus equilíbrios internos e, “last but not least”, o da definição dos respectivos objectivos (estará Londres disponível para apoiar as “finalités politiques” de uma Europa “directorializada”, mesmo que lhe seja reservado um lugar no núcleo director?).

Contudo, a cada recusa seguiu-se uma nova iniciativa, dado o interesse daquela ideia para os Estados que tinham e têm a maior capacidade prática para a definição da “agenda” europeia. Como em tempos referiu um comentarista português, «aquilo que a Alemanha quer, a nível europeu, ou o obtém, ou o assunto permanece na agenda enquanto problema a resolver». O mesmo poderia ser dito da França.

E é assim que todas as negociações institucionais até Nice inclusive, não tendo produzido uma satisfação completa dos objectivos de franceses e/ou alemães, terminaram sempre com a marcação de um novo “round”, geralmente por proposta em que os mesmos franceses ou alemães tiveram papel preponderante, mesmo se geralmente com mais apoios (tipicamente, embora com flutuações acentuadas ao

longo dos 14 anos: Itália, Espanha, Grécia, Bélgica e Luxemburgo). A consequência foi mais de uma década de atrito, onde o desgaste foi significativo para os assim chamados “pequenos”, que foram conseguindo preservar o essencial das suas posições à custa de uma série de cedências em aspectos menos centrais, mas cuja acumulação acabou por submeter os seus pontos de partida negociais a cada vez maior erosão de “round” para “round”.

Sem menosprezar o peso de todos e cada um dos restantes participantes nas negociações, na verdade o sucesso ou insucesso das várias tentativas acabou sempre por depender essencialmente da disponibilidade ou não do Reino Unido a seu respeito. Londres manteve em geral uma atitude reservada em relação às iniciativas francesas e alemãs, embora sem ter em geral meios para as travar; grandes avanços só ocorreram quando o Reino Unido lhes concedeu o seu apoio. A atitude britânica em relação a uma Europa federalizada é globalmente negativa, pela conotação que tal conceito tem em termos de submissão a um “super-Estado” europeu; a postura já é mais flutuante quanto à noção de uma estruturação da UE de tipo oligárquico em que Londres fosse uma das poucas capitais relevantes – desde que haja confiança de que a França não iria usar esse instrumento para o desenvolvimento de agendas políticas contrárias aos interesses britânicos. Tal avaliação, do ponto de vista de Londres dependeu em cada caso do estado do “clima” nas relações com Paris. Nalguns momentos, o Reino Unido aceitou apoiar algumas partes da “agenda” francesa. Foi precisamente nessa base que surgiram aqueles que são provavelmente os dois maiores saltos de integração da última década: o lançamento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) a partir de 1998 e o projecto de Tratado Constitucional resultante da Convenção, em 2003.

5. No primeiro caso, a chegada ao poder dos trabalhistas em 1997, com uma liderança tendencialmente “eurófila”, já veio tarde demais para ainda influenciar decisivamente as soluções que ficaram consagradas no Conselho Europeu de Amesterdão para a revisão do Tratado – que se revelou assim “apenas” mais um empate ou um adiamento na perspectiva do desenvolvimento da visão diferenciadora (embora lançando as sementes do próprio princípio de uma reponderação de votos no Conselho, que Nice havia de concretizar e a Convenção ainda aumentar). O desejo de corrigir a penalizante exclusão britânica do núcleo central da integração levou o PM Blair a afirmar-se desde logo partidário da substituição da libra pelo Euro (até agora, sem resultados) e a buscar entretanto outras formas de cooperação que valorizassem a contribuição específica do Reino Unido em termos europeus.

A declaração franco-britânica de St. Malo, no final de 1998, correspondeu justamente a esse desejo, assentando além disso na experiência positiva da estreita colaboração operacional que tropas francesas e britânicas nessa altura desenvolviam nos Balcãs, com o interessante elemento inovador da inserção francesa em operações NATO (Bósnia e Kosovo). A declaração de St. Malo surgiu num raro momento em que o desejo francês de sempre de trazer as questões de defesa para dentro do projecto europeu se intersectou com a inexistência de alternativas ao instrumento militar para os britânicos se reposicionarem centralmente na União. Os franceses – que desde pelo menos 1997 estavam especificamente a trabalhar na “militarização” da UE em vista à obtenção de resultados concretos no horizonte da sua própria Presidência em 2000 (i.e., com três anos de antecedência) – entraram portanto na PESD levando intactas todas as suas “*finalités politiques*” permanentes, enquanto os decisores britânicos quiseram acreditar naquela altura que tinham desaparecido as contradições anteriores e que seria possível desenvolver no seio da UE uma política de Defesa que aumentasse as capacidades europeias “reforçando o pilar europeu da NATO” e que, assim, reequilibraria a relação transatlântica sem a prejudicar. Alguns britânicos aludiram ingenuamente na altura a que se tratava de fazer a França regressar através da UE à estrutura militar da Aliança. Os desenvolvimentos até à actualidade não validaram tais expectativas, nem as de que o acrescento da dimensão de Defesa à UE constituiria um inequívoco ganho líquido para o Reino Unido ou para a relação transatlântica, como terá ficado patente ao longo dos carregados debates dentro e fora da União desde o Outono de 2002 sobre a PESD e outros aspectos da dimensão europeia de defesa (incluindo a “Cimeira Praline” de Abril de 2003 em Bruxelas). Embora desde há alguns meses se tenha entrado numa fase de apaziguamento, resta ainda ver qual vai ser o impacto neste contexto da forte consolidação da PESD que o Tratado Constitucional vai trazer. Voltamos ao assunto mais abaixo.

6. O outro grande salto no desenvolvimento da agenda diferenciadora foi a própria elaboração do projecto de Tratado Constitucional no seio da Convenção, em 2003 – no momento em que o Reino Unido estava a precisar de reconstruir as “pontes” a nível europeu, após as profundas clivagens surgidas a propósito da intervenção americana no Iraque. Não que as soluções contidas no projecto “convencional” fossem objectiva e globalmente desinteressantes para Londres, muito pelo contrário; mas sobretudo, nesse momento Blair tinha muito pouco espaço para abrir novas frentes “europeias” se se quisesse manter como actor com peso no seio da UE – o

que provavelmente levou os britânicos a se absterem de suscitar objecções que doutro modo talvez tivessem levantado – i.e., as “red lines” que vieram depois a ressurgir. Era sem dúvida para Paris e Berlim que o projecto “giscardiano” se revelava mais interessante, como foi assinalado por vários observadores insuspeitos.

Não cabe aqui entrar no debate sobre as soluções adoptadas no debate acerca do projecto de Constituição, apenas se procura inserir esses desenvolvimentos na linha dos processos que estavam em curso na UE desde 1990 e que tiveram uma fortíssima aceleração em 2003-04, catalizados pela veemente reacção na Europa à tentativa de afirmação “imperial” americana corporizada pela Administração Bush. Beneficiando desse ambiente favorável e contando com um estilo de condução dos trabalhos da Convenção por Giscard d’Estaing que não escapou à acusação de parcialidade¹, as soluções contidas no projecto da “Constituição para a Europa” eram particularmente interessantes para a França. Num conjunto de artigos publicados no “Le Monde” de 12/12/03, na manhã do dia em que se esperava que o Conselho Europeu adoptasse o Tratado sobre a Constituição Europeia, era apresentada a seguinte síntese dos resultados da negociação²:

¹ Peter Norman, ex-correspondente do “Financial Times” em Bruxelas, ao fazer a história dos trabalhos da Convenção (“The Accidental Constitution – the story of the European Convention”, ed. EuroComment, Bruxelas 2003), assinalou em que medida os respectivos resultados reflectiram a combinação dos contributos franco-alemães de Fevereiro de 2003 e as ideias do “grupo ABC” (Aznar, Blair e Chirac), numa lógica de promoção dos interesses dos “grandes” que Giscard d’Estaing aparentemente não escondia apoiar. Esse resultado foi obtido **contra** a maioria dos Estados e sem se saber exactamente quem estaria a favor – dúvida essa que graças aos larguíssimos poderes atribuídos ao presidente da Convenção, perdeu a importância que de outro modo teria. As citações que abaixo se apresentam são elucidativas da importância crucial de uma presidência tacticamente competente, não sujeita a verdadeiro controlo, e determinada a obter resultados específicos:

“Giscard faced another problem. He was generally perceived as a ‘big country’ man – an impression he did nothing to dispel while chairing the plenary. While it was clear that he paid attention when Peter Hain or Joschka Fischer spoke, he would often be seen chatting to Sir John Kerr or Amato during the interventions from small member states. Such behaviour rankled and helped exacerbate ill feeling among the ‘smalls’ as the Convention progressed” (p. 152).

“Giscard’s articles [de 22 de Abril de 2003] looked like a blueprint for a directorate of large member states to run the Union. The European Council (...) would be the ‘highest authority of the Union’. Newly categorised as an institution, it would be in a position to take formal decisions. The system of rotation for its president would go. The European Council would have a long term chair, elected by the members by qualified majority voting for two and a half years, renewable once. He or she would ‘prepare, chair and drive’ its work to ensure continuity, would report annually on the state of the Union to a Congress of representatives of the European Parliament and national parliaments. The president would ensure the Union was effectively represented in the wider world” (p. 224).

² As várias citações que se seguem não envolvem aceitação ou concordância com o respectivo conteúdo. Foram escolhidas por reflectirem de maneira razoavelmente fiel – e bem informada – a visão muito especificamente francesa sobre o que estava em jogo no Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2003. Os sublinhados são nossos.

“Dans le système hérité du traité de Nice, chaque pays a un nombre précis de voix. Pour être adoptées, les décisions doivent être approuvées par au moins la moitié des Etats et réunir 72,3% des voix. La Convention propose que les décisions soient adoptées par une majorité d’Etats représentant 60% de la population de l’Union.

Le passage d’un système à l’autre a deux conséquences. Il bouleverse le rapport de forces au sein du Conseil, en faveur des pays de plus 60 millions d’habitants, notamment de l’Allemagne, au détriment de l’Espagne et de la Pologne, mais aussi des pays de taille moyenne, comme la Belgique et les Pays-Bas. Les pays les moins peuplés préservent leur influence grâce à la voix qu’ils ont en tant que pays. Surtout, ce changement de système facilite la prise de décision en Europe car il rend beaucoup plus difficile la constitution de minorités de blocage”³.

Para a Espanha e a Polónia, a perda de posição tinha sobretudo a ver com os limiares de formação das “minorias de bloqueio” – i.e., os respectivos pesos nas coligações de países com a capacidade de bloquear a adopção de decisões por maioria qualificada. Também a este respeito o “Le Monde” explicava o que se estava a passar:

“(…) Afin de mesurer les redistributions de pouvoir induites par ces modifications, la direction de la prévision du ministère des finances français a réalisé de multiples simulations. Les résultats obtenus contribuent à étayer la stratégie française, qui consiste à défendre le compromis de la Convention, même s’il passe par un abandon de la parité avec l’Allemagne.

(…)

L’un des objectifs de la Convention était de faciliter la prise de décision dans l’Europe élargie. Sur ce point, elle marque un progrès considérable. Avec les dispositions adoptées à Nice, 2% des coalitions possibles entre les 27 Etats de l’Union élargie – la Bulgarie et la Roumanie espèrent intégrer l’Union en 2007 – permettent d’atteindre le seuil de la majorité qualifiée. Ce taux s’envole à 21,9% avec le système de la Convention. La nouvelle règle favoriserait les plus grands des Etats, à commencer par l’Allemagne. Dans le système défini à Nice, elle est en mesure de faire basculer 7,8% des coalitions, autant que la France, tandis que l’Espagne peut renverser 7,4% des coalitions. Avec la Convention, le pouvoir de Berlin s’envolerait à 12,8%, celui de Paris progresserait à 9,1% tandis que celui de l’Espagne tomberait à 6,5%.

Pour conserver la même capacité à organiser une minorité de blocage que dans le système adopté à Nice, Varsovie et Madrid pourraient demander que le seuil de population soit remonté à 66%. Cette

³ “Droits de vote et majorités: ce qui a été adopté à Nice et ce que propose la Convention”, correspondência de Bruxelas do Bureau européen do “Le Monde” publicado na sua edição de 13 de Dezembro de 2003, antes do colapso das negociações no Conselho Europeu.

concession conduirait à réduire la capacité de prise de décision en Europe, le taux de coalitions gagnantes tombant de 21,9% à 13,8%. La France ne veut pas de ce système qui complique la prise de décision et accentue la capacité de blocage de Berlin.

Une autre possibilité serait de faire adopter les décisions par 60% des Etats représentant 60% de la population. Cette solution «écrase la hiérarchie des pouvoirs entre les Etats et avantage les plus petits», écrit la direction de prévision. Le pouvoir cumulé des six grands Etats – Allemagne, France, Royaume-Uni, Pologne, Espagne – pour renverser une décision, qui atteint 46% dans le système adopté à Nice et 52,5% dans celui proposé par la Convention, tomberait à 33%. En plus, ce système ferait retomber l’Union dans la paralysie, le pourcentage des coalitions gagnantes tombant à 8,6%.

(...)

Si, dernière hypothèse étudiée, on faisait adopter les décisions par la moitié des Etats représentant la moitié de la population, la proportion des coalitions gagnantes s’envolerait à 35,8%, ce qui donnerait tout pouvoir à la Commission pour réunir une majorité et défavoriserait de surcroît les grands Etats, dont la capacité de renverser des décisions tomberait à 40,8%. Voilà pourquoi Paris est vivement opposé à cette solution, défendue, en revanche, par la Commission”⁴.

É de notar como o resultado da Convenção era tão interessante para a França que a levava a aceitar a perda formal da paridade com a Alemanha, que – contudo – havia estado na base da solução encontrada apenas três anos antes. O “Le Monde” também não deixava de assinalar com ironia tal aparente contradição:

“(…) Le président de la République s’était battu [em Nice] afin que soit maintenue la parité des voix au Conseil entre la France et l’Allemagne. Pour parvenir à ses fins, il avait rehaussé le statut de l’Espagne et de la Pologne, sacrifié au passage quelques sièges français de députés européens et, surtout, refusé obstinément la double majorité – des Etats et de la population – proposée par Berlin. Les simulations de vote auxquelles avait procédé le Quai d’Orsay montraient que, dans une Union à vingt-cinq, cette formule donnait aux Allemands un pouvoir jugé exorbitant.

Aujourd’hui, l’Espagne et la Pologne sont montrées du doigt comme les mauvais élèves de la classe européenne, sous prétexte qu’elles refusent la remise en cause de la pondération des voix décidée... sur l’insistance de la France.

(...)

⁴ “Votes au Conseil des ministres: les calculs de Bercy incitent la France à la fermeté”, correspondência de Bruxelas do Bureau européen do “Le Monde” publicado na sua edição de 11 de Dezembro de 2003, antes do colapso das negociações no Conselho Europeu.

À Paris, on explique ces revirements par le souci d'entretenir le moteur franco-allemand et de faire progresser l'Europe. C'est beau"⁵.

Ou seja, o sistema da Convenção era vantajoso para a França pelo poder que lhe atribuía, dentro de um sistema agilizado de tomada de decisão e em que as posições relativas dos maiores EM's saíam claramente reforçadas face ao resultado que tinha sido alcançado em Nice. A inflexibilidade francesa no Conselho Europeu de Dezembro de 2003 mostrou como para Paris – como para Berlim – a solução decorrente da Convenção era “a” revisão do Tratado que lhe interessava; e especulou-se que a única alternativa que lhe poderia de outro modo convir seria uma ruptura que não lhe fosse imputada, que criasse “espaço” para uma possível fuga em frente com um grupo limitado de parceiros, fora do quadro institucional da UE (mas esta seria uma solução mais complicada a vários títulos).

Neste contexto, não parece de estranhar que a Espanha – com o apoio da Polónia – recusasse com igual firmeza a fórmula “convencional”, que lhe acarretava uma nítida perda de posição. Tal decorria não só da sua conhecida firmeza negocial a todos os níveis, como também da importância especial em não deixar criar situações que pusessem em causa a reiterada procura pelo Presidente do Governo José María Aznar da máxima equiparação possível da Espanha aos “grandes” do mundo, começando pela Europa. Ora, se em Nice a Espanha tinha praticamente alcançado essa posição na UE, não haveria razão para que, no quadro do Tratado Constitucional, Madrid viesse a aceitar a “descolagem” do trio franco-germano-britânico. O compromisso entretanto encontrado no Conselho Europeu de Junho, já com o novo Presidente do Governo espanhol e perante uma atitude franco-alemã mais pragmática, resolveu em grande medida a dificuldade através de um ajustamento dos limiares que reaproxima Espanha da posição dos maiores EM's, envolvendo nessa medida alguma renúncia do lado francês e alemão quanto às modalidades da reponderação no Conselho e quanto à definição dos limiares da maioria qualificada. Ou seja, a Espanha deverá manter-se no núcleo central da UE.

⁵ “En décembre 2000, l'affrontement franco-allemand produit un traité de Nice alors encensé”, por Daniel Vernet, publicado na edição de 13 de Dezembro de 2003 do “Le Monde”, antes do colapso das negociações no Conselho Europeu. Há alguma dose de arrogância francesa na implícita atribuição ao Presidente Chirac das responsabilidades pelos resultados em Nice; quem quer que tenha negociado com Espanha no contexto da UE sabe quão firmes os espanhóis podem ser na defesa do que determinem ser os seus interesses, sobretudo se existir a possibilidade de veto. Ora, a negociação institucional de Nice fez-se por unanimidade, o que permitiu à Espanha (como aos demais) rejeitarem as propostas que não lhes convinham; pelo contrário, a Convenção funcionou na base de um procedimento pouco transparente de adopção implícita sem que se pudesse verificar os reais apoios ou oposições ao texto. Logo que o projecto chegou à CIG, a funcionar por unanimidade, o bloqueio deu-se – mas com maiores custos políticos.

7. Franceses e alemães acabaram assim por não atingir todos os seus objectivos, pois no momento final tiveram que fazer cedências, não só quanto às modalidades da maioria qualificada, mas também noutros pontos com alguma relevância. Mas se assim foi, se mais uma vez não alcançaram todos os seus objectivos, porque é que o pacote final obtido no último Conselho Europeu não prevê mais um mandato para a continuação dos debates institucionais e uma nova revisão do Tratado? Qual é a diferença em relação ao que ocorreu em Maastricht, Amesterdão e Nice?

O futuro o dirá, mas neste momento será de supor que tal se deva a duas razões: – porque o resultado já é bastante bom do ponto de vista franco-alemão e que agora a prioridade será consolidar os ganhos obtidos e não continuar a procurar extrair mais concessões; e

– pela provável consideração de que o nível de crispação já atingido pode provocar um ricochete e fracturas que será melhor evitar – sobretudo nas vésperas de um processo de ratificação em grande medida referendário e que pode pôr em causa os próprios resultados alcançados no projecto de Tratado.

Vejam os rapidamente cada um dos aspectos:

8. Os resultados obtidos na negociação do Tratado Constitucional, mesmo depois dos ajustamentos introduzidos em relação ao projecto “giscardiano”, são muito bons do ponto de vista franco-alemão. No plano institucional, as principais inovações incluem a autonomização do Conselho Europeu enquanto instituição; o estabelecimento de uma Presidência permanente no Conselho Europeu; a composição da Comissão limitada a menos que todos os EM’s; a criação da figura do Ministro europeu dos Negócios Estrangeiros; a reponderação no Conselho em favor dos maiores EM’s; a valorização do papel do PE; as novas modalidades quanto às cooperações reforçadas e estruturadas; as novas regras quanto à PESD (incluindo uma cláusula de auxílio mútuo que se aproxima bastante de um compromisso de aliança). Merecem referência específica pelo seu especial relevo enquanto instrumentos diferenciadores as inovações respeitantes à Presidência do Conselho Europeu, ao MNE europeu e à PESD.

– a Presidência permanente do Conselho Europeu: Esta é provavelmente a mais decisiva inovação⁶. Em todas as etapas da construção europeia até à actualidade, os momentos cruciais do processo de tomada de decisão foram sempre a elaboração das propostas, geralmente pela Comissão, e também a extracção da conclusão dos respectivos debates no

⁶ “(...) l’innovation la plus importante du nouveau Traité est la désignation par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, d’un président ‘permanent’ pour une période de deux ans et demi (renouvelable jusqu’à cinq ans)” (“La réforme des Institutions de l’Union Européenne dans le contexte de la Constitution”, Paolo Ponzano, Director da “task force” sobre o “Avenir de l’Union et questions institutionnelles”, Secretariado-Geral da Comissão Europeia).

Conselho, pela Presidência (a progressiva introdução do Parlamento Europeu através da co-decisão não alterou fundamentalmente esta realidade). O debate no Conselho, do nível técnico ao político, serve essencialmente para a identificação dos limites negociais dos vários países, ajudando o presidente a perceber as fórmulas que tenham hipóteses de aprovação. A margem de manobra de um presidente é em geral razoavelmente grande na sua busca do compromisso que possa reunir o acordo no Conselho, existindo normalmente a possibilidade de fazer “escolhas” quanto aos países a “sacrificar” ou a “beneficiar” na solução que venha a ser encontrada. A margem de manobra do presidente também é grande na condução dos trabalhos e na definição das próprias prioridades na agenda. Tal ocorre a todos os níveis, mas naturalmente com maior impacto no Conselho Europeu, pela sua posição no vértice do poder no seio da União.

Um dos mais importantes factores da limitação desse poder é a rotatividade da presidência, que garante o equilíbrio e moderação na condução dos trabalhos e na extração das conclusões dos debates – pois que dessa rotatividade decorre a consciência de que aquele “poder” é efémero e que os eventuais abusos de um presidente lhe podem acarretar consequências negativas quando voltar a ser “apenas” um delegado de um Estado-membro, a qualquer nível.

O fim da rotação das presidências no Conselho Europeu acarreta portanto o aumento do risco de conclusões mais parciais ou instrumentalizadas em prol de interesses particulares.

É provável que alguns dos maiores EM's contabilizem tal alteração como um seu ganho, tendo em conta as suas capacidades para influenciar a agenda comunitária e a preparação das propostas específicas. Desse ponto de vista, para quem consiga ter simultaneamente influência de peso na formulação das propostas e numa Presidência permanente no Conselho Europeu, o novo sistema poderá significar “fechar o círculo” – da proposta à conclusão – acentuando a transferência dos verdadeiros debates para os bastidores, onde nem todos participam e agravando fortemente as probabilidades de que “não haja surpresas” quanto aos resultados do processo decisório, pelo menos para os países que pertençam ao núcleo central⁷. Perante um tal resultado, a cedência franco-alemã quanto à reponderação de votos acaba por ser um preço relativamente baixo a pagar pela obtenção do Tratado Constitucional.

⁷ O próprio funcionamento da Convenção pode ser um exemplo significativo da importância da escolha de um presidente para extrair as conclusões “adequadas” no quadro de debates naturalmente dispersos e objectivamente pouco conclusivos. Decorre daí matéria para reflexão quanto à escolha da personalidade que venha a ser “chairman” do Conselho Europeu.

– *Ministro europeu dos Negócios Estrangeiros*: De certo modo semelhante, as propostas relativas a um MNE permanente da UE e de um serviço diplomático “europeu” também podem afectar a garantia de equilíbrio decorrente da rotatividade das Presidências, além de virem reforçar o Secretariado do Conselho como sede de poder, com identidade própria, criando além disso uma nova camada de intergovernamentalidade para se sobrepor à maquinaria comunitária das relações externas, até agora geridas pela Comissão. Também neste ponto é provável que alguns dos maiores EM’s tenham contabilizado os potenciais ganhos próprios. Haverá porém que ver em que medida é que os maiores EM’s conseguirão entender-se quanto ao próprio conteúdo da política que esse “ministro” deverá desenvolver.

– *A PESD como eficaz instrumento diferenciador*: Mesmo se conclusões definitivas ainda possam estar por extrair acerca dos impactos globais da PESD, não restam dúvidas que a política de defesa a nível europeu pode funcionar como eficaz instrumento de diferenciação. São os países grandes, ricos e desenvolvidos que conseguem combinar o potencial demográfico, financeiro e tecnológico para disporem:

- das Forças Armadas dimensionadas e apetrechadas para a requerida multiplicidade de operações,
- dos suficientes recursos financeiros para o sustentar e
- dos meios de combate actualizados a todos os níveis que são necessários para as operações modernas.

As estatísticas mostram em geral que as melhores Forças Armadas europeias são as britânicas e as francesas e que num segundo círculo surgem a Alemanha, a Holanda, a Itália e – em resultado de um muito considerável esforço lançado pelo Governo Aznar, que soube “ler” sem perder tempo a mensagem política de St. Malo – a Espanha. Todos os restantes EM’s ficam bastante abaixo, embora sejam de salientar as capacidades específicas da Noruega (que tem a maior despesa militar *per capita* na Europa), da Dinamarca (com importante especialização em determinados “nichos” de capacidades) e da Suécia (que é o único país da sua dimensão que ainda consegue ter uma indústria de defesa inovadora e autónoma).

A valorização do vector diferenciador da PESD tem sido uma constante dos últimos anos, impulsionada pelos EM’s que daí têm mais a ganhar e que depois amplificam os respectivos efeitos em todos os campos da actividade da UE (nomeadamente no âmbito da negociação globalizada que decorre no seio do Conselho Europeu) e também no plano extra-UE (v.g., perante outros “key players” mundiais, sejam Estados ou organizações internacionais, como a ONU).

Além disso, a própria maquinaria do Secretariado-Geral do Conselho, que cresceu explosivamente desde 1999 à volta do Sr. Solana tem procurado maximizar a sua própria projecção pela multiplicação de iniciativas ou operações reais.

É da conjugação entre a pressão de alguns EM's e o empenhamento do próprio Secretariado que tem resultado o rápido crescimento operacional da PESD, marcado por uma declaração de operacionalidade em Laeken no final de 2002 – cumprindo “for the record” a meta de Helsínquia – e com o lançamento em poucos meses de quatro operações que cobriram praticamente todo o leque das possibilidades previstas: a EUPM na Bósnia-Herzegovina; a “CONCORDIA” na ARJ Macedónia; a “ARTEMIS” na RD Congo; e a “PROXIMA” na ARJ Macedónia. Num curto espaço de tempo, a PESD fez portanto missões civis e militares; com e sem recurso a meios NATO; na Europa e fora da Europa; e cobrindo o leque de possibilidades em relação às opções de comando: DSACEUR/NATO; França como “lead nation”; e com recurso a uma das forças multinacionais europeias (a EUROFOR). Anuncia-se entretanto para o fim deste ano a substituição da NATO na Bósnia-Herzegovina por uma força da UE.

É neste contexto que o conjunto das disposições em matéria de PESD contidas ou sugeridas à volta do projecto de Tratado Constitucional (cooperações estruturadas, cláusulas de solidariedade ou de quase-aliança, cooperações reforçadas, critérios de convergência/exclusão em matéria de capacidades militares, cooperação em matéria de armamento, etc.) podem converter-se em maneiras de formalizar em letra de lei as características diferenciadoras que a política de defesa já tem de todo o modo no contexto da UE.

Não será aliás por acaso que muito dos respectivos conteúdos decorre da proposta franco-alemã apresentada em Fevereiro de 2003 na Convenção e que foi depois analisada no respectivo grupo de trabalho conduzido pelo Sr. Michel Barnier, actual MNE francês e então membro da Comissão Europeia. O resultado que se veio a esboçar após as negociações na CIG no final do mesmo ano foi temperado com os elementos de “atlantismo” que os britânicos lhe acrescentaram para que pudessem tornar-se mais aceitáveis para si próprios, para a NATO e para os americanos – mas a natureza “diferenciadora” intrínseca da PESD não desapareceu por isso. As recentes propostas franco-germano-britânicas quanto ao “battlegroups concept”⁸ vão aliás nesta linha, quer o Tratado entre em vigor, quer não.

⁸ A proposta, de Fevereiro de 2004, prevê que a UE venha a ter, mediante disponibilização pelos EM's, de um conjunto de 7 a 9 “Battlegroups” [agrupamentos táticos] com cerca 1500 efectivos cada, com uma prontidão de 15 dias.

Em suma: os resultados obtidos foram desta vez suficientemente bons na óptica francesa e alemã para não justificarem que ao Tratado Constitucional fosse acoplada uma cláusula de continuação de negociações.

9. O outro factor que terá levado a não se prever a continuação das revisões do Tratado terá sido a provável noção da exaustão de tal método como instrumento da estratégia diferenciadora. As alterações da própria composição da UE, o nível de crispação no plano europeu em 2002-03 à volta da Convenção e da CIG e as apreensões que os desenvolvimentos no seio da UE provocaram no exterior – nomeadamente nos EUA – terão sido sinais de que o momento já não será para procurar mais ganhos no plano dos próprios Tratados, mas sim de consolidação dos resultados obtidos e a passagem à sua implementação o mais rapidamente possível. O objectivo para já será conseguir que o Tratado seja ratificado, idealmente por todos os EM's, senão por um número suficientemente significativo que o coloque ao abrigo de modificações ou mesmo do abandono. Com a anunciada série de ratificações referendárias, não é neste momento seguro que venha a entrar em vigor. É altamente especulativo – e ultrapassaria o âmbito deste artigo – tentar antever o que se irá passar. Em todo o caso, perante os sinais de dificuldades que já se avolumavam ainda antes do Conselho Europeu de 17-18 de Junho, seria imprudente para Paris e Berlim agravar as dificuldades anunciando novas iniciativas ao nível dos textos fundamentais da UE que apenas sobrecarregariam mais os debates.

10. Teremos assim chegado ao fim da linha, quanto a revisões do Tratado. Que se segue? Qual o impacto para Portugal? Sem tentar sequer ser exaustivo, aqui ficam algumas reflexões preliminares:

– Independentemente de se saber se o Tratado irá ou não ser ratificado, a tendência para uma diferenciação de estatutos entre os Estados-membros é um processo que está em andamento e que tem uma lógica geopolítica difícil de contrariar na Europa após o desaparecimento da ameaça soviética. Além disso, a simples existência de um maior número de participantes leva à atenuação das solidariedades de pequeno grupo que iam matizando a natural tentação dos mais poderosos usarem efectivamente o seu poder. Não que estejamos a ponto de voltar ao “equilíbrio do poder” que marcou a diplomacia europeia do século XIX; mas não será de admirar que após o último alargamento os maiores EM's tentem obter “o melhor dos dois mundos” através de aumentos de poder para si próprios dentro do sistema da UE para não terem que renunciar às importantes vantagens que decorrem da própria existência da União Europeia e do respectivo mercado unificado. Tentações directoriais e sistemas diplomáticos de equilíbrio de poderes são intrinsecamente incompatíveis

com a própria noção de um processo de integração continental, que assenta em princípios de confiança, solidariedade e não-agressão. Só nessa base de confiança e de uma troca equilibrada de vantagens e obrigações é possível a abolição de fronteiras e a abertura de mercados; se aquela base deixar de se verificar, o conjunto pode ficar rapidamente em questão. Este é um elemento de limitação das ambições dos “grandes”, se quiserem preservar a UE – aspecto que um país como Portugal não deveria deixar de lembrar constantemente.

– A tendência para a diferenciação irá continuar de todo o modo, com ou sem Tratado Constitucional, prosseguindo portanto a “decantação” para destrinçar os países “que contam” dos “que apenas participam”. Os “que contam” são geralmente designados “os grandes”, os outros são ditos “os pequenos”. Contudo, esses são conceitos flutuantes, tendo havido sempre dificuldade em definir quem é uma coisa e quem é a outra. Tentando avançar um critério operativo, ser “grande” não é uma noção quantitativa (definida por indicadores como população, PIB, território, prosperidade relativa, capacidade tecnológica, Forças Armadas, etc.), decorrendo muito mais – nesta idade mediática e globalizada em que vivemos – da capacidade para influenciar a “agenda política internacional” definida em grande medida pelos “media” e pelas respectivas fontes. Para citar um exemplo, será provavelmente pela sua comparativamente menor capacidade para influenciar a “agenda internacional” que muitas vezes surgem dúvidas quanto à pertença da Itália ao grupo dos “grandes”, apesar de à luz dos vários indicadores objectivos não ficar significativamente atrás da França ou do Reino Unido, que são firmes candidatos a um putativo directório europeu. É aliás também a maior capacidade relativa do Reino Unido e da França em termos de “agenda-setting” internacional (até porque são membros permanentes do Conselho de Segurança) que faz com que mantenham uma posição de quase-paridade global com a Alemanha, que porém é um país objectivamente bastante maior. Por outro lado, a Espanha tem também capacidade de “agenda-setting”, pelo que irá provavelmente manter a sua posição de “grande” europeu, mesmo que efectivamente tenha menor dimensão do que todos os outros. Dito de outro modo, “grande será aquele país que ou obtém aquilo que quer ou consegue mantê-lo sobre a mesa como um problema a resolver”. Os factores dessa grandeza são múltiplos, tanto materiais (contando aqui muito a dimensão e a prosperidade relativa, obviamente) como imateriais (boa capacidade de auto-promoção, administração sólida, capacidade de actuação na cena internacional aos vários níveis, existência de um espaço cultural próprio para amplificação globalizada dos próprios pontos de vista, etc.).

– Num plano mais prosaico, haverá que ver se o Tratado Constitucional irá entrar em vigor ou não. Sem tentar avançar muito na futurologia, existem duas hipóteses de base: ou o Tratado entra em vigor ou a ratificação falha:

- Na primeira hipótese, consolidar-se-ão as tendências diferenciadoras já assinaladas e codificadas no Tratado, mas sem que sejam prováveis novas tentativas de acentuação, que poderiam acarretar fracturas que se arriscariam a pôr em causa a construção no seu conjunto. A prioridade será consolidar o sistema com a sua actual composição, procurando provavelmente evitar novas entradas no núcleo dos “que contam” – razão pela qual a França e a Alemanha já se estão a opor à adesão da Turquia, para além de quaisquer outras considerações.

- Na segunda hipótese, a avaliação da situação dependerá das circunstâncias em que se venha a dar o problema com a ratificação: se for num dos países “que apenas participam”, é provável que lhes seja dada a escolha de mudar de opinião ou de fazer o favor de não impedir o avanço dos restantes, porventura retirando-se; pelo contrário, se for num dos “que contam” a questão poderá colocar-se em termos que nos levaria longe demais na futurologia, mas que podem obrigar a escolhas fundamentais nalgumas capitais de primeiro plano. Em suma, é a diferenciação a funcionar na prática. Deixam-se aqui apenas três notas: a primeira é que, ao contrário do que tem sido referido, não é apenas no Reino Unido que o problema poderá surgir, sendo de seguir atentamente o debate noutros países (v.g., na Polónia – mas sem esquecer a quase-humilhação que Mitterrand sofreu no referendo a Maastricht em 1992); a segunda, de que em caso de fracasso da ratificação, não são nem óbvias, nem isentas de custos as hipóteses de constituição de “núcleos duros” ou “vanguardas” fora do Tratado (Envolvendo quem? Sobre quais matérias? Com que relação com o “mainstream” da UE?), sendo talvez por isso que a retórica algo agressiva a tal respeito tem vindo a atenuar-se um pouco; e, terceira, que será de esperar que os países mais interessados e o próprio Secretariado do Conselho procurem pôr a salvo as respectivas “conquistas” promovendo a sua aplicação antecipativa face à própria entrada em vigor do Tratado.

– E Portugal? Novamente sem tentar ser exaustivo, aqui ficam algumas reflexões:

- Se a tendência para a diferenciação é uma realidade, teremos que – sem contribuir para a sua acentuação – prepararmo-nos para viver nesse ambiente. Embora claramente Portugal não seja um dos países maiores na UE, também não somos dos mais pequenos e temos alguns factores que podem mitigar a nossa falta de dimensão:

- A nossa experiência comunitária de já quase 20 anos (1986-2004) e uma nossa imagem geral que é positiva nas instituições (incluindo nomeadamente duas Presi-

dências do Conselho bem sucedidas; um membro da Comissão Europeia que se destaca pela sua competência; uma abordagem geralmente construtiva nos trabalhos comunitários; uma boa captação de recursos comunitários e respectiva utilização séria; uma boa capacidade de relacionamento com o conjunto dos agentes na cena da UE)⁹;

- A nossa inserção mundial que transcende em muito o espaço europeu (relações transatlânticas, mundo da língua portuguesa);
- Sem cair em “clichés” ou frases feitas, uma real capacidade – até linguística – por parte de muitos portugueses em se integrarem em meios estrangeiros e serem ali aceites;
- A forte coesão do nosso povo enquanto corpo nacional e a decorrente capacidade de absorção de choques de crescimento e de mobilização colectiva sem rupturas para metas relevantes – que temos contudo que definir para nós próprios sem complacências nem facilismos.
- Num contexto de diferenciação no quadro da UE e de uma possível transferência do processo de tomada de decisão para os bastidores das sedes formais, torna-se crucial a aquisição ou o reforço da capacidade de participar nas discussões informais. Ganha prioridade uma estratégia visando a colocação de funcionários portugueses no aparelho da Comissão e do Secretariado-Geral do Conselho (incluindo as áreas que apoiem o Presidente do Conselho Europeu e o MNE europeu). Torna-se portanto necessário acentuar os esforços já em curso no sentido do apoio à colocação de nacionais portugueses nas várias instituições da UE, completando a inversão da tradicional tendência da administração nacional em dificultar a mobilidade de funcionários portugueses de e para o estrangeiro.
- O reforço dos poderes do PE leva a que essa instituição deva também merecer uma especial e acrescida atenção, não só ao nível da – sempre delicada – articulação entre representantes de partidos, como também no que se refira à própria maquinaria de apoio.
- Numa situação de alguma incerteza perante a ratificação ou não do Tratado Constitucional, talvez não nos devêssemos precipitar na conclusão do nosso próprio processo. Sem prejuízo de mantermos todas as portas em aberto e de obviamente

⁹ Mereceria uma reflexão a constatação da capacidade que Portugal tem mostrado de consistentemente produzir candidatos credíveis ao lugar de Presidente da Comissão Europeia: António Guterres foi seriamente considerado em 1999, António Vitorino manteve-se “na corrida” sem desgaste nos últimos meses, embora acabasse por não ter a “cor” política certa para a escolha pelo Conselho Europeu; e por fim o lugar acaba de ser atribuído a Durão Barroso.

prossequirmos a nossa tradicional política de inserção em todas as sedes relevantes – como ocorreu com o Euro, a JAI, Schengen, a UEO, a PESC, a PESD – não podemos ignorar que as tentativas de diferenciação entre EM's tenderão a tornar-se mais duras e a colocação das respectivas fasquias a fazer-se cada vez mais alto. A manutenção da ratificação em aberto pode permitir-nos nos próximos anos ir guardando esse elemento “em carteira” para o caso de ser necessária alguma abordagem mais política em relação a qualquer problema de fundo com que nos possamos deparar, aos vários níveis.

- Perante o cenário global descrito no conjunto deste artigo, torna-se difícil exagerar na importância crucial para o nosso país do facto de a partir de Novembro próximo o Presidente da Comissão ser um português. Não porque se espere que se comporte com um “chapéu” nacional na cabeça; mas simplesmente pela possibilidade que daí advém de as nossas sensibilidades próprias poderem ser expressas por uma voz colocada no centro do sistema da UE. Perante esta realidade, não é possível ouvir sem admiração algumas das críticas que no debate interno em Portugal têm sido dirigidas a Durão Barroso por ter aceite um convite – ou melhor, por ter visto a oportunidade – de fazer com que, pela primeira vez, um lugar de tal relevo seja ocupado por um cidadão português.
- Por último, na hipótese de o Tratado Constitucional vir a entrar em vigor, apenas aqui fica uma palavra quanto à máxima importância e à cautela requerida quanto à escolha da personalidade que vier a ser designada presidente do Conselho Europeu.

Este artigo começou interrogando-se sobre se o Tratado Constitucional terá sido um armistício. Do conjunto da exposição decorre que efectivamente existiu um diferendo importante a nível europeu desde 1990 até agora e que pode ser que esta revisão do Tratado tenha conseguido pôr-lhe fim. Foi um conflito que, felizmente, foi travado com canetas e não com armas; e em que os campos de batalha já não ficaram cobertos de sangue, mas sim com papéis para reuniões, com reponderações de votos, com conquistas de mercados, com fusões de empresas e talvez com alguns títulos de jornais. É provavelmente mais prosaico e menos heróico, mas certamente melhor para os milhões de cidadãos; e assim, viva o armistício!**NE**

O alargamento da União Europeia: desafios e oportunidades

A 1 DE MAIO passado, foi formalmente consumado o quinto alargamento aos países do Leste e do Sul da Europa, passando a União Europeia de 15 para 25 Estados-membros. Trata-se de um passo sem precedentes neste domínio da integração europeia que funcionará como um teste ao modelo político, económico e social da União.

A adesão de oito países da Europa Central e Oriental, juntamente com Chipre e Malta, marca o culminar de um processo desencadeado pela queda do muro de Berlim em 1989, momento histórico em que se colocou às Comunidades Europeias, encaradas como uma âncora de paz, estabilidade, prosperidade e consolidação democrática, o monumental desafio de trazer esses países de volta à família europeia. Ao reconciliar finalmente a história da Europa com a sua geografia, o grande desígnio de reunificação política de um continente devastado pela guerra e separado por uma cortina de ferro torna-se finalmente realidade. A Europa assume por fim a sua vocação natural enquanto espaço de afirmação e realização de valores e princípios fundamentais comuns no respeito da identidade e da diversidade dos Estados que a compõem. Liberdade, democracia, igualdade, pluralismo, tolerância, justiça, solidariedade e não discriminação. Eis os principais valores que constituem um património comum da União e pela qual é moldado o respectivo modelo de sociedade.

De facto, os números deste fenómeno falam por si: a população total da União alargada soma agora mais de 100 milhões de cidadãos e o seu território é aumentado em cerca de $\frac{1}{4}$. O mercado interno comunitário passa assim a abranger um universo de cerca de 480 milhões de consumidores, algo de uma dimensão superior ao que resultaria de agregar o Japão e os Estados Unidos da América. Multiplicam-se as oportunidades, multiplicam-se os desafios mas também as responsabilidades e os níveis de exigência.

Neste contexto, há que salientar o carácter dinâmico do processo de alargamento que continua, desde já, com as negociações de adesão à Bulgária e da Roménia. A União Europeia tem aliás vindo a reiterar o seu apoio aos esforços destes dois países no sentido de finalizar as negociações em 2004, tendo o objectivo fixado pela União sido de acolher estes dois Estados em Janeiro de 2007. Perspectivam-se igualmente

* Chefe de Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

desenvolvimentos relativamente ao processo de adesão da Turquia e da Croácia, respectivamente a Dezembro próximo e Junho corrente, aquando do último Conselho Europeu sob Presidência irlandesa.

No tocante às consequências que o alargamento acarretará para Portugal, é público e reconhecido por vários estudos realizados que Portugal será o Estado que, à partida, dele menos beneficiará, em termos económicos, essencialmente devido à sua estrutura industrial e comercial, agravada pela nossa situação geográfica desvantajosa e por uma tradição quase inexistente de relações comerciais com os novos Estados-membros.

Prevê-se um desvio geográfico dos interesses dos investidores estrangeiros para o leste europeu, onde o trabalho qualificado e os níveis salariais mais competitivos exercem, neste momento, um grande potencial atractivo. Por acréscimo, concluem aqueles estudos que alguns dos produtos oriundos dos novos Estados-membros serão concorrentes dos portugueses nos mercados europeus de exportação.

Perante estes dados de inegável relevo, é legítimo interrogarmo-nos sobre os motivos que terão então levado Portugal a prestar o seu apoio inequívoco à adesão dos novos Estados-membros.

De facto, Portugal apoiou o processo de alargamento desde a primeira hora, tendo este apoio atravessado dois Governos de cor política diferente e gozado de um amplo consenso da classe política nacional. Esse consenso pôde aliás ser medido aquando da ratificação pela Assembleia da República do Tratado de Adesão, onde nenhum partido votou contra.

Não estaremos, assim, perante uma enorme contradição entre a posição assumida por largo consenso nacional e a mais valia que o alargamento da União Europeia de facto aporta para Portugal?

Não há, no meu entender, contradição pelos motivos que passo a enunciar:

Primeiro, por uma questão de seriedade e de credibilidade política do nosso país para com o exterior. Era nosso dever reconhecer que, tal como a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, foi portadora de um factor de solidificação da nossa democracia, de estabilidade e de ancoragem do nosso desenvolvimento económico, também para os novos Estados-membros a integração nas estruturas europeias implicará uma importante ajuda às reformas das suas ainda jovens economias de mercado e ao seu amadurecimento político.

Segundo, porque os estudos que anteriormente mencionei referem-se sempre a quadros de simulação, podendo e devendo todos nós, como tal e uma vez alertados, desenvolver estes dados de carácter especulativo. As oportunidades de um mercado europeu alargado existem e estarão disponíveis para todos, incluindo para nós

próprios. Caber-nos-á a todos em geral, e aos empresários em particular, dar as melhores provas da sua capacidade de iniciativa, tenacidade e ambição para aproveitar as excelentes oportunidades de retorno que o alargamento proporciona.

Terceiro, porque a dimensão geográfica e humana da grande maioria dos novos Estados-membros é muito próxima de Portugal, o que torna aqueles países potenciais aliados em muitas negociações de relevo que se realizam no quadro comunitário, como por exemplo as reformas institucionais.

Quarto, porque o alargamento a dez novos Estados-membros significa uma verdadeira expansão da zona de paz e de prosperidade na Europa, beneficiando a União em geral e cada Estado-membro em particular.

Quinto, porque como a História bem o demonstra, nas relações internacionais há movimentos conjunturais que são inevitáveis e que os que se lhe juntam inserem-se no processo e podem dele tirar proveito mas os que lhe resistem saem sempre como perdedores absolutos.

Quando há quase vinte anos atrás aderimos às Comunidades Europeias, soou o prenúncio da falência das nossas empresas e da incapacidade do nosso tecido industrial para enfrentar a concorrência. No entanto, lançámos as reformas necessárias e modernizámos importantes sectores da nossa economia e da nossa sociedade.

Hoje importa completar essa tarefa. Num mercado único alargado, há que apostar na educação e na formação profissional, na investigação e desenvolvimento, nos incentivos ao investimento privado para que haja iniciativa e inovação, temperadas com um adequado grau de ambição. Para que haja a coragem de procurar alternativas.

Teremos, de uma vez por todas, de assumir uma opção clara e dela extrair as consequências devidas. A única forma de resposta às ameaças colocadas pelo alargamento é o investimento nas pessoas, que deverão passar a constituir o ponto de referência das políticas tanto nacionais como da União. Deverão ainda ser envidados os melhores esforços para adaptar os sistemas de ensino não só à sociedade de conhecimento mas também à necessidade de maior nível e qualidade de emprego.

No que respeita ao processo de alargamento e respectivas consequências, bem como no que respeita a qualquer outra temática europeia, Portugal pretende manter-se na vanguarda do processo de integração europeia, porque acredita no projecto civilizacional e no património comum de valores e princípios sobre o qual este projecto assenta.

Em suma, o alargamento será certamente portador de benefícios para todos e cada um dos parceiros comunitários, assim sejam preservados os princípios de solidariedade, igualdade e coesão que nos permitiram chegar até este estádio avançado de desenvolvimento. **NE**

Onde fica a Turquia na Europa? ¹

A Europa como cultura só merecerá esse nome se se converter no espaço de intercomunicação que reactiva em permanência o que houve e o que há de mais exigente, enigmático, inventivo e grandioso na cultura europeia concebida como cultura das diferenças ao longo da sua História e vivendo a busca do conhecimento de qualquer coisa que possa chamar-se “sabedoria”.

Eduardo Lourenço

A Europa PRETENDE A MITOLOGIA que a “Europa” tenha nascido na Ásia. Filha de Agenor, rei fenício, será a heroína da aventura amorosa enaltecida por gregos e latinos: seduzido pela sua beleza, Zeus, incarnando a forma de um touro, rapta-a e leva-a para a ilha de Creta, onde nasce uma admirável civilização mediterrânica.

Nascido deste encanto, o mito fundador da Europa traduz o encontro de diferentes povos que prosperou numa síntese feliz de conhecimentos e de culturas.

A consciência de uma individualidade europeia como fenómeno recente presente a necessidade de se afirmar com recurso aos seus fundamentos, às suas referências, e, nesta procura de elementos identificadores de uma distinta comunidade humana surge, desde logo, a dificuldade em justificar-se a existência de um determinismo europeu.

Com efeito, nem a autonomia geográfica do continente, também apresentado como uma simples península asiática, permite uma rigorosa definição territorial da Europa, nem a diversidade étnica dos povos que a moldaram ou que nela se instalaram permitiu a afirmação de uma cultura hegemónica que tenha aniquilado as demais. Não obstante, se por um lado, seria imprudente subestimar a importância da obra de Roma que soube realizar a síntese de contributos fundamentais à civilização europeia, desde o espólio helénico ao ideário judaico-cristão, por outro lado, não podemos ignorar as suas componentes asiática e mediterrânica de inspiração islâmica.

Enquanto assistimos ao longo de séculos a tentativas falhadas de conseguir pela força uma unidade política europeia, a recriação desta ideia mítica da Europa viria a

¹ Esta reflexão é amplamente devedora da participação da autora na 741.ª Wilton Park Conference, sobre o tema ‘Turkey and its Prospects for Accession to the European Union’, que teve lugar em Istambul, entre os dias 23 e 26 de Março de 2004.

O sentido das opiniões expressas reflecte o ponto de vista pessoal da autora. Conforme é do conhecimento público, Portugal tem uma posição favorável à entrada da Turquia na UE na condição de que este país cumpra os critérios de Copenhaga.

tornar-se uma realidade que se afirmou gradualmente como um modelo de paz, de justiça, de liberdade e de prosperidade em reacção aos devastadores conflitos do século XX.

A edificação da Europa exausta economica e espiritualmente no termo da II Guerra Mundial surgiria da vontade partilhada de avançar com um projecto solidário de construção de um futuro comum. Esta preocupação de solidariedade iria justificar não só a extensão progressiva do modelo a novas áreas de acção política e social, como ainda o alargamento às novas democracias primeiro do Sul e depois do Centro da Europa.

A experiência europeia, cujo carácter original e inovador todos reconhecemos e que a torna insusceptível de tipificar, poderá ser identificada com a afirmação de um projecto assente no conceito de democracia liberal sufragado por todos os seus Membros. Na realidade, a enorme diversidade oferecida por antigos e consolidados Estados-nação, que todos pretendem preservar, submete-se a um ideário comum de liberdade e de igualdade largamente tributário da Revolução Francesa e do liberalismo utilitário da Inglaterra do século XIX. Este será porventura o traço distintivo da nova Europa e que se tornou condição essencial da participação de todos aqueles que desejem partilhar este destino comum.

Conforme o título sugere, trata-se aqui de reflectir sobre a adesão da Turquia à UE. Todavia, o enquadramento que antecede afigura-se relevante para o que se pretende evidenciar: o projecto europeu, sem deixar de afirmar a sua raiz económica, serve simultaneamente um desígnio de solidariedade e de liberdade.

A TURQUIA

Nome oficial:	República da Turquia (fundada em 1923)
População:	69,6 m. de habitantes
Religião:	98% muçulmana ^a
Crescimento população (anual):	1,3 m
Esperança média de vida:	69,9 anos
Taxa de fertilidade:	2,2%
Taxa de analfabetismo (≥ 15 anos):	14,0%
PNB:	174 000 m. USD
PNB p.c.:	2 500 USD (23% da média da UE ^b)
Taxa de crescimento económico:	7,8%
Exportação de bens e serviços (% PIB):	28,8
Importação de bens e serviços (% PIB):	25,4

Fonte: *World Development Indicators Database 2002* (World Bank), excepto onde indicada outra fonte.

^a Ministério dos Negócios Estrangeiros da Turquia, Abril 2004.

^b Relatório Regular da Comissão de 2003 sobre a adesão da Turquia.

Difícilmente se consegue dissociar a Turquia dos infieis Otomanos no imaginário e na cultura europeia ocidental. Inversamente, a hostilidade sentida na Turquia em relação à Cristandade e à obsessão de aniquilamento dos turcos em sucessivas e sangrentas Cruzadas deixou profundas raízes de antagonismo em relação ao mundo ocidental.

Estes preconceitos culturais persistiram até ao presente, reemergindo em prejuízo da candidatura da Turquia à UE. Curiosamente, este passado otomano foi até há pouco tempo significativamente ignorado pelos Estados sucessores do império na conquista das suas identidades nacionais. A Turquia não foi excepção.

A formação da República moderna, sem pretensões imperiais mas dentro de fronteiras condignas, foi sobretudo obra do esforço voluntarista do fundador Kemal Ataturk, que desde cedo se empenhou na modernização do país, rejeitando toda a herança do passado que pudesse comprometer o seu projecto reformista. A identificação da Turquia como um Estado islâmico foi eliminada da Constituição em 1935 e as escolas deixaram de ministrar ensino religioso. Ao mesmo tempo, Ataturk convidava os seus concidadãos a “pertencer à nação turca, à religião muçulmana e à civilização europeia”. Num ambiente ainda mais hostil do que na Europa, as mulheres obtiveram na Turquia o direito de voto em 1934 e foram encorajadas a ter vida profissional. Kemal Ataturk faleceu em 1938, mantendo-se como figura omnipresente e tutelar da Turquia moderna. Paradoxalmente, as reformas requeridas pela adesão à UE, que muitos encaram como o destino último do seu projecto de modernização do país, são muitas vezes contrariadas em seu nome por parte de um “establishment” conservador dito kemalista que certamente não honrará o espírito da revolução por ele iniciada há cerca de oitenta anos.

TURQUIA: ESTRUTURA POLÍTICA

- República Parlamentar
- Estado unitário
- Constituição de 1982: define a República da Turquia como um Estado democrático, secular e social baseado no Estado de Direito e no respeito dos direitos humanos (art.º 2.º); consagra a separação de poderes e a independência dos tribunais (art.ºs 7.º a 9.º); assegura a igualdade dos indivíduos perante a lei (art.º 10)
- Grande Assembleia Nacional, com 550 membros eleitos por sufrágio universal directo
- Partidos políticos representados no Parlamento: Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP) de orientação islâmica moderada – 368 deputados; e Partido Republicano do Povo (CHP) fundado por Kemal Ataturk – 176 deputados
- Chefe de Estado eleito por maioria absoluta pelo Parlamento para um mandato de sete anos (Presidente: Ahmet Sezer)
- Governo maioritário formado pelo AKP (Primeiro-Ministro: Recep Erdogan)

Relações da Turquia com a CEE/UE As relações entre a Turquia e a UE remontam a Setembro de 1959, quando o Conselho de Ministros da CEE aceitou os pedidos de Ancara e Atenas para se tornarem Estados associados. Entre os principais momentos que marcam o percurso europeu da Turquia, merecem especial referência:

- o Acordo de Associação foi assinado com a Turquia em Setembro de 1963 com o objectivo conduzir este país à adesão plena, através da realização faseada de uma união aduaneira com a CEE;
- em 1987, a Turquia apresentou um pedido formal de adesão, sobre o qual a Comissão recomendou o aprofundamento da união aduaneira, em conformidade com as novas exigências do Mercado Único;
- com esta finalidade, foi assinado um acordo formal de União Aduaneira em 1995;
- a não inclusão da Turquia da lista de candidatos no CE do Luxemburgo, em 1997, seria compensada dois anos mais tarde pelo reconhecimento no CE de Helsínquia da candidatura da Turquia;
- em 2001, foi adoptada a Parceria de Adesão definindo as medidas necessárias a curto e médio prazo para o cumprimento dos critérios de adesão;
- em Dezembro de 2002, no CE de Copenhaga, contrariamente às expectativas de Ancara, não foi estabelecida uma data para o início das negociações, decisão que foi deferida para o CE de Dezembro de 2004.

O longo historial de relações entre a CEE/UE e a Turquia – não isento de incertezas, designadamente por força de vicissitudes políticas naquele país – tem vindo a acelerar-se na última década. A apreciação do pedido de abertura de negociações, no próximo mês de Dezembro, apresenta-se como absolutamente fundamental para a Turquia, que tem desenvolvido nos últimos dois anos um esforço legislativo sem precedentes no sentido de adaptar o seu ordenamento interno às exigências de adesão².

A integração na UE, sendo a principal prioridade de política externa, transformou-se para a Turquia na mais poderosa questão também no plano interno. Porventura o único projecto em relação ao qual convergem o ainda poderoso sector militar, o governo islâmico moderado actualmente dominante na cena política e a

² Em Março de 2001, o Governo adoptou o Programa Nacional de Adopção do Acquis que estabelece um amplo programa de reformas requeridas para a adesão, nos domínios político, económico e de harmonização da legislação turca com o *acquis* da União.

sociedade em geral, que ao longo dos anos tem mantido elevados níveis de apoio à adesão. De certa forma, representa a ancoragem da Turquia moderna ao mundo ocidental, a consolidação da revolução iniciada por Atatürk e a afirmação da sua identidade europeia.

Sem embargo, a UE constitui na Turquia simultaneamente fonte de fascínio e de ressentimento. As hesitações que têm marcado o percurso de aproximação da Turquia à UE, nem sempre explicáveis por razões de natureza estritamente técnica, têm vindo a suscitar sentimentos de suspeição e de decepção em relação a uma Europa que, como toda a terra prometida, não deixará de conter as suas miragens. É significativo registar que, em sondagens realizadas no ano de 2001, 74% dos inquiridos votaria favoravelmente num referendo sobre a adesão do país à UE, embora menos de metade dentre eles tenha declarado acreditar que tal possa vir a acontecer³.

Vários são os motivos de apreensão que a candidatura turca suscita, evidenciando sobretudo a persistência de uma cultura anti-Islão, para a qual muito contribuíram marcos históricos importantes para o imaginário popular, como a queda de Constantinopla ou o cerco de Viena de 1683, e que ainda condicionam, em grande medida, a opinião pública europeia. A inconsistência das teses que defendem a identificação da cultura europeia com a Cristandade tem sido patenteada pelo pudor em considerar-se a Europa como um “Clube Cristão”. Outras razões de alcance mais concreto e identificável têm a ver com a dimensão do país e da sua população, o seu nível de desenvolvimento, a estrutura da sua economia e a decorrente capacidade da UE para absorver o impacto deste alargamento sem se descaracterizar. Finalmente, o núcleo de argumentos que mais tem obstaculizado uma apreciação positiva do percurso europeu da Turquia, em grande parte traduzindo a condicionalidade de Copenhaga, tem a ver sobretudo com limitações à democracia (de tipo liberal), direitos humanos, a questão curda, a questão de Chipre e as disputas territoriais com a Grécia.

Os Critérios de Copenhaga A especificidade do caso turco tem sido apresentada, em contraste com outros candidatos, pelas particulares dificuldades no pleno cumprimento dos critérios políticos de Copenhaga, relativos à “estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos

³ Dados apresentados pelo Dr. Ali Çarkoglu na sessão “What Are the Main Concerns of the Turkish Public Regarding Turkey’s Membership?”, 741.ª Wilton Park Conference – Istambul.

humanos e o respeito e a protecção das minorias”. Condições essenciais para poderem ser iniciadas negociações formais de adesão, a Turquia compreensivelmente tem-se considerado objecto de discriminação em face de outros candidatos relativamente aos quais igual rigor não foi exigido. Com efeito, as insuficiências registadas e os progressos requeridos no decurso das negociações, nomeadamente nos últimos alargamentos, em importantes domínios como a independência dos tribunais, a corrupção ou a protecção das minorias, por um lado, demonstra que a verificação e o acompanhamento das condições políticas tem sido realizado já em fase negocial e, por outro lado, evidencia a dimensão política do processo, que permitiu o avanço rápido de negociações por considerações de oportunidade e de solidariedade e não propriamente pelo rigor na avaliação dos méritos dos candidatos.

Na última avaliação realizada pela Comissão em finais de 2003⁴ é sublinhada a “grande determinação na aceleração do ritmo das reformas legislativas nas áreas cobertas pelos critérios políticos”, bem como “as importantes medidas adoptadas para a sua implementação, com vista a proporcionar aos cidadãos turcos as liberdades fundamentais e os direitos humanos em conformidade com os padrões europeus”. Não obstante, considera-se não estar completamente estabelecido “um sistema destinado a garantir o pleno exercício de direitos políticos, civis, económicos, sociais e culturais, sendo necessários mais esforços com vista a promover a coerência das disposições legais e da sua aplicação nesta matéria”.

O esforço de reforma sem precedentes, iniciado em Outubro de 2001 ao longo de sete pacotes de revisão constitucional e legislativa, visa corresponder às exigências políticas de adesão, o que, na prática, implicará uma mudança radical de perspectiva na relação entre o Estado e os cidadãos. Na Turquia, a supremacia dos superiores interesses do Estado e do seu carácter unitário e secular implicou a subalternização do cidadão e a excessiva restrição das liberdades individuais em moldes incompatíveis com os padrões vigentes na UE.

Esta “revolução de veludo”, conduzida pelo Governo AKP, determinado em apostar a sua credibilidade interna na esperada abertura de negociações pelo Conselho Europeu de Dezembro próximo, tem-se manifestado num sem número de

⁴ Relatório Regular de Progresso sobre a adesão da Turquia 2003, e documento de estratégia “Continuing Enlargement” sobre os progressos da adesão da Bulgária, Roménia e Turquia, divulgados em 5 de Novembro de 2003.

medidas em áreas sensíveis como a liberdade de expressão, de imprensa, de manifestação ou de associação, o combate à tortura (política de “tolerância zero”), a liberdade de religião, o controlo civil sobre as forças armadas, os direitos culturais da população curda, ou a abolição da pena de morte. Maior empenho será ainda necessário para assegurar a implementação das reformas, em face das concepções prevaletentes e das práticas arreigadas, designadamente no seio da Administração e no sistema judicial.

A questão de Chipre não constitui condição de adesão. No entanto, a Comissão, neste seu último relatório de progresso, considerou que a “ausência de um compromisso poderá constituir um sério obstáculo às aspirações da Turquia em relação à UE”. Nem sempre foi possível descortinar um rumo seguro do Governo turco nesta matéria. Nem será de estranhar. Quando a questão toca a opinião pública e em particular o sector militar, toda a cautela e habilidade terá sido necessária para encontrar o ponto de equilíbrio a partir do qual já não se torna possível contemporar. O processo das NU está a chegar ao seu termo, a caminho de um sucesso ou de um fracasso histórico. Nunca anteriormente estiveram congregadas tantas vontades em torno de uma esperança. Os últimos sinais não são tranquilizadores perante a inflexibilidade das lideranças. Resta esperar que as duas comunidades, nos referendos de 24 de Abril, compreendam o alcance da oportunidade que lhes é oferecida.

Todas estas questões são objecto de amplo debate quando se trata de avaliar os progressos da candidatura turca. Não seria aqui apropriado descrevê-las em detalhe. Não seria também adequado considerar que as mudanças operadas por via legislativa fizeram o seu curso junto das instituições relevantes e dos destinatários para quem os benefícios deverão reverter. No entanto, a dinâmica criada na Turquia está em grande parte dependente de expectativas correspondidas e de estímulos capazes de promover a confiança num projecto que reúne um amplo consenso nacional. Será então razoável alienar um parceiro que ninguém duvida terá como certo?

A União Europeia: uma comunidade de valores Seria difícil caracterizar o modelo europeu. Sabemos contudo que se trata de um processo inovador, dinâmico, “um alvo em movimento”, que assenta numa concepção liberal e pós-moderna do Estado. Nesta medida, a qualidade da democracia, o respeito pelos direitos e liberdades individuais e a salvaguarda das múltiplas identidades existentes, designadamente através da protecção das minorias, tem estado no centro da emergente identidade europeia.

O processo de modernização que a Europa experimentou, através da consolidação da sociedade industrial democrática com os inerentes níveis de bem-estar, conduziu a uma alteração significativa nas atitudes individuais relativamente aos diversos aspectos da vida política, económica e social, com inevitáveis consequências ao nível da configuração das instituições democráticas.

Por um lado, esta mudança para um quadro de valores essencialmente pós-materialistas traduz-se numa maior tolerância em relação à diversidade cultural, étnica ou sexual e em níveis mais elevados de confiança interpessoal; por outro lado, a prosperidade e a segurança que oferecem as sociedades industrializadas conduzem ao aumento da autonomia individual e ao concomitante declínio da deferência em relação à autoridade, seja política, económica ou religiosa. Neste contexto de erosão da autoridade institucional, as elites são confrontadas com opiniões públicas cada vez mais exigentes, organizadas e concorrentes no seu campo de acção, conscientes de que o indivíduo e os seus direitos e liberdades tomaram a dianteira sobre os tão propalados superiores interesses do Estado.

Salvo melhor entendimento, o maior desafio que a Turquia terá de enfrentar consiste precisamente na consolidação deste modelo de liberdade, de igualdade e de supremacia do cidadão. Por maior que seja a abertura em relação às diferenças culturais da Turquia, que aliás só virão enriquecer o património europeu baseado na diversidade, existe um reduto incomprimível de concepções e de valores que integram uma emergente identidade europeia e que terá de ser sufragado por novos Membros. Os sentimentos anti-europeus também se fazem sentir na Turquia, receosos justamente da diluição do nacionalismo turco, que identificam com as ideologias dominantes do republicanismo kemalista ou do islamismo político, perante as exigências impostas pelo modelo liberal europeu e a inevitável partilha de soberania.

A combinação do secularismo e islamismo não é seguramente um exercício fácil, muito menos para quem o encare do exterior sem se aperceber das profundas razões que alimentam ambas as tradições. Este exercício terá no entanto de ser compreendido à luz da dimensão que assume o fenómeno religioso na Turquia: segundo o Eurobarómetro, a religião é considerada neste país como muito importante para 80% dos inquiridos, enquanto a média na UE se situa apenas em 18%, ascendendo a 24% se incluirmos os 10 novos Membros.

A ideia desenvolvida a partir das teses de Max Weber no sentido de que a sociedade moderna conduz à secularização, com o declínio da fé, da prática religiosa e da autoridade das suas doutrinas e instituições, tem vindo a ser

contestada por um número crescente de cientistas sociais. A inferência é, no entanto, confirmada pela evolução geral a que se assistiu nas democracias liberais europeias ao longo dos últimos trinta anos. A Turquia apresenta-se em nítido contraste com esta tendência. Simplesmente, não se encontra isolada nesta variável: para além do elevado nível de religiosidade registado por exemplo na Irlanda Católica, também 64% dos norte-americanos (em 2001) consideraram a religião como “muito importante” para a sua realização pessoal.

Neste contexto, só poderá ser esperado que a Turquia, fazendo jus ao seu modelo secular, segundo o qual a religião é uma questão do exclusivo foro privado de cada um, assegure condições para um efectivo exercício desse direito em consciência e em liberdade, designadamente em relação a outras denominações minoritárias na Turquia que ainda se debatem com significativas dificuldades. Igualmente, a separação entre Igreja e Estado pareceria uma decorrência lógica da opção laica republicana da Turquia moderna. Tal não parece verificar-se. Todavia, com excepção de liberais mais puristas e radicais, a vantagem de se poder conter a potencial instrumentalização da população islamizada particularmente vulnerável a apelos religiosos incontrolláveis tem silenciado eventuais vozes críticas nesta matéria.

Um aspecto pertinente, que também tem vindo a ganhar relevo nas democracias liberais, diz respeito a valores sociais como a igualdade entre homens e mulheres e a tolerância em relação a questões como a homossexualidade, o divórcio ou o aborto. Contrariando a controversa tese de Huntington sobre o choque de civilizações entre o Ocidente cristão e o Islão, Inglehart e Norris (2003) argumentam, na sequência de sondagens efectuadas em 22 países representativos de ambas as confissões religiosas, que não são valores políticos que separam o Ocidente do mundo islâmico. Com efeito, em todos aqueles países, a democracia, suas regras e instituições mereceram um apoio geral e inequívoco por parte dos inquiridos. Ao invés, as atitudes em relação à igualdade entre homens e mulheres ou à liberalização sexual demonstraram a existência de uma assinalável clivagem cultural entre Ocidente e Islão, que, infelizmente, não tende a atenuar-se junto das gerações mais jovens nos países islâmicos.

É certo que a Turquia se encontra entre as sociedades muçulmanas com maior grau de industrialização e de desenvolvimento, que tornam propícia a alteração de atitudes nesta matéria. Não se espera, por outro lado, que um país apostado em demonstrar a consistência da sua candidatura com os padrões prevalecentes na UE não se empenhe em combater aqueles anacronismos sociais ainda incompatíveis

com a cultura de liberdade e de igualdade à qual pretende aderir. Não se trata apenas de banir os *honour killings* e de punir severamente quem os pratique ou incentive, trata-se sobretudo de promover uma cultura de tolerância e de proporcionar instrução e autonomia a um importante grupo social para que possa ser dono das suas próprias decisões. Sabemos que a cultura não é uma constante, mas uma variável que evolui, em regra, a longo prazo. Sendo assim, quanto mais cedo se lançar mãos à obra melhor.

Considerações finais Ouvi recentemente um jovem britânico, a propósito da candidatura turca à UE, dissertar sobre as três principais razões pelas quais cada vez mais países desejam aderir à União. Entre elas, a percepção do dinheiro fácil: “os fundos estruturais que traziam auto-estradas a remotas regiões de Portugal pagas pela Alemanha”. Um jovem brilhante certamente mas mal informado. Seguramente não interiorizou o espírito europeu. Nem lhe ocorreu que a grande virtude do projecto europeu reside no conjunto de valores que lhe está subjacente. Em Portugal importava, em primeira linha, estabilizar o país, a sua democracia e a sua economia.

Nesta reflexão, foi sobretudo a perspectiva dos valores europeus que se pretendeu pôr em evidência. Têm sido apresentados importantes argumentos em apoio da candidatura turca: importância geoestratégica, efeito de demonstração junto de outras sociedades e países islâmicos, vantagem de se contar com um governo islâmico moderado no actual contexto pós-11 de Setembro, dimensão do mercado, etc.. Razões que, no mundo real, em regra, determinam as decisões. No entanto, através da condicionalidade de Copenhaga são sobretudo os valores que estão no centro do debate. Apesar do esforço reformista sem precedentes realizado nos últimos dois anos, a Turquia não chegou ao fim do caminho, sobretudo quando a mudança de mentalidades exige tempo, persistência e determinação. A Turquia reconhece-o, e mostra-se disposta a perseverar.

Entre os motivos de apreensão que a candidatura turca suscita, existe um factor que lhe é exterior mas que tem sido invocado com algum vigor: a necessidade de reajustamento da União na sequência das importantes mudanças institucionais requeridas pelo último alargamento e pela futura Constituição Europeia. A UE precisará certamente de algum tempo para se reencontrar, porventura mais tempo do que seria razoável pedir à Turquia para esperar. Para além dos inevitáveis prejuízos para a dinâmica do processo e para a preservação do consenso nacional em torno desta questão, um novo adiamento redundaria também em maior

ressentimento e mal-estar no relacionamento com um futuro parceiro que já temos como certo, consequências que será necessário prever e apreciar.

Também se argumenta que a Europa nunca mais será a mesma, ou, na fórmula infeliz de Giscard D'Estaing, que será o fim da Europa. A partir do momento em que a Europa fugiu do centro (dos seis Membros fundadores) foi-se enriquecendo na diversidade e na heterogeneidade, tornando-se também anglo-saxónica, mediterrânica, nórdica, ou danubiana. Se já há quem qualifique a UE como Federação de tipo “consociacional”, as populações reclamam descentralização e subsidiariedade. O alargamento do campo de acção e das ambições da União torna inevitável o recurso às cooperações reforçadas. O esforço de harmonização terá naturalmente os seus limites quando se trata de antigos países com identidades e percursos muito próprios e diversificados. A Turquia será porventura o caso mais singular: o oriente europeu com o fascínio e as apreensões que suscita no ocidente. Nada mais natural, frequentemente são os vizinhos com quem partilhamos fronteiras que nos provocam maior deslumbre e ressentimento. A Europa será certamente diferente, em resultado de uma complexa dinâmica que explica o seu sucesso e na qual se inscreve a integração da Turquia.

Nesta dinâmica, o projecto europeu tem vindo a afirmar-se pelo conjunto de valores que lhe está subjacente. Não subestimando as motivações de natureza económica que lhe deram origem e que continuam a assegurar os maiores sucessos e avanços no sentido da integração, a União é, cada vez mais, garantia de uma Europa democrática, liberal, social e solidária. Na Turquia, a adesão à UE congrega um amplo consenso por parte dos vários sectores políticos, sufragado por cerca de 75% da população. As mudanças requeridas terão necessariamente de conduzir a uma Turquia mais tolerante e liberal.

A avaliação desse percurso será novamente realizada pela Comissão no próximo Outono. Sabemos, porém, o peso de factores políticos que envolvem tal recomendação, como já sucedeu em casos anteriores. Qualquer que seja a decisão em Dezembro próximo, deverá ser feita de forma a evitar equívocos de avaliação que poderão ter efeitos desastrosos para a estabilidade da Turquia e para o respeito de que a sua candidatura é merecedora. Bastião de uma cultura secular e dominante na região, a Turquia sente-se particularmente exposta e vulnerável em relação ao sucesso ou fracasso desta sua aposta, sabendo estar a ser escrutinada de perto por ambos os mundos, de tradição cristã e islâmica. Nada de tão dramático parece estar em causa para a UE, caso a decisão sobre o início das negociações venha a revelar-se

prematura: não estarão naturalmente em risco os direitos, liberdades e garantias na União. Em tal eventualidade, as negociações tenderão a arrastar-se até que as condições estejam reunidas e nada impede que possam ser suspensas em caso de maior gravidade. A assimetria de efeitos para uns e outros é demasiado grande para poder ser ignorada.

A força do projecto europeu reside também na capacidade de se abrir e de se adaptar a novas realidades sem perder as suas qualidades intrínsecas. Modelo de bem-estar e de liberdade, a União Europeia perderá o seu encanto se não se afirmar na solidariedade e na tolerância. Que a Turquia fica na Europa já não parece objecto de discussão, resta realizar um esforço conjunto e solidário, cujo início, apesar das fragilidades ainda registadas, se prevê seja definido no próximo mês de Dezembro. **NE**

O Português no Parlamento Europeu

Língua Portuguesa: “querer é poder” ou “quem espera sempre alcança”?

NENHUM LUSÓFONO PRETENDERÁ que o provérbio “Querer é poder” signifique o mesmo que o ditado “Quem espera sempre alcança”. É que, apesar da indesmentível afinidade semântica entre ambos, “Querer é poder” é mais contundente, o que, traduzido para o plano da realização prática, ao mesmo tempo que afasta o milagre, confere mais credibilidade ao domínio das intenções. Mas a que propósito virá esta invocação da sabedoria popular ao falarmos da projecção internacional da língua portuguesa?

Quando Portugal adere à Comunidade Europeia em 1986, vê finalmente satisfeita uma das suas grandes ambições, enquanto uma das Nações mais antigas do continente europeu que não escolheu por acaso a data de 10 de Junho para comemorar o seu feriado nacional: ver atribuída à sua língua oficial a projecção internacional inerente ao estatuto de língua oficial da União Europeia.

Frescas na memória estavam então ainda as tímidas iniciativas desenvolvidas nos bastidores do principal anfitrião da diplomacia internacional no sentido de elevar a língua portuguesa a língua oficial da ONU. Em vez disso¹, consolou-nos a alternativa apresentada pela OUA de reconhecer o português como um dos seus idiomas oficiais² (a par do francês, inglês e árabe). A isto se seguiu, em 1996, a constituição da CPLP, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, precedida, oito meses antes, da surpreendente opção de Moçambique, um natural filiado PALOP, de aderir à Commonwealth...

Porém, à partida, era para todos claro que o estatuto de língua oficial da então Comunidade e hoje União Europeia, por si só, não constitui resposta bastante ao desafio de uma projecção internacional reforçada na vertente linguística. Pese embora

¹ Vem aqui a propósito referir a criação do sítio Internet www.un.org/av/radio/portuguese/, inaugurado em 8 de Maio de 2001. Trata-se do primeiro sítio em português a ser hospedado no servidor das Nações Unidas, bem como o primeiro numa língua não-oficial da ONU.

² Cabe também referir que, por força dos acordos do Mercosul (Mercado Comum do Sul), do qual o Brasil faz parte, o português é ensinado como língua estrangeira nos demais países que dele participam. O português é, ainda, língua de importância regional crescente num outro espaço geopolítico: a África Austral (SADC).

a circunstância de o então jovem Estado-membro da UE transportar consigo, no momento da adesão, trunfos graúdos nesta matéria, baptizados com os nomes de Brasil, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Timor-Leste, Macau³ ... Além de geograficamente distantes da Europa, esses trunfos geopolíticos pecam por se sentar longe da mesa de negociações da alta finança. E seria de resto insensato fazer recair uma esperança desproporcionada na capacidade de projecção dos cerca de cinco milhões de expatriados lusófonos disseminados por terras europeias e fora da Europa.

O recrutamento de quadros para os serviços linguísticos da Comunidade Europeia debateu-se logo com a poderosa limitação de não haver à data em Portugal centros universitários especializados na formação específica de tradutores e intérpretes, indispensáveis para traduzir o direito comunitário e para intermediar nas salas de reuniões, em Bruxelas ou em Estrasburgo, as negociações de dossiês essenciais para a Europa, e sobretudo para o país.

E, uma vez vencida essa dificuldade, logo outro obstáculo, também de monta, se ergueu. Esses mesmos tradutores e intérpretes depararam com a falta de dicionários, léxicos, glossários técnicos ou bancos de dados que incluíssem a língua portuguesa a par das restantes línguas oficiais europeias e fossem capazes de lhes revelar um sem-número de termos inéditos. Se alguma coisa os serviços da União Europeia fizeram a este respeito, Portugal, com as suas universidades e os seus organismos ministeriais e oficiais, ligados por uma desarticulação que chega a parecer incurável, pouco fez. E importa ter em mente que, reflectindo a proliferação dos actos de comunicação, cada vez mais se multiplicam as necessidades de informação em matéria de inovação lexical, pelo que uma resposta, para ser adequada, teria de ser acrescida.

As prioridades em matéria de política linguística nacional recaíram sobre o propalado acordo ortográfico e a publicação, pela Academia das Ciências de Lisboa, do “Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea”. Deste modo, a Academia logrou reparar a vergonha que constituíra a publicação pela mesma entidade, em 1793, de um dicionário reduzido a um único volume, que infligia morte súbita à língua portuguesa logo após o sugestivo vocábulo “azurrar”.

³ Para uma enumeração exaustiva dos falantes do português à escala mundial, consultar no sítio Internet http://www.camara.gov.br/internet/camara500/Seminarios/ID_JCouto_P2.htm o artigo “Idioma e Soberania: Nossa Língua, Nossa Pátria – A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, Jorge Couto (segunda parte) – “A situação da língua portuguesa no mundo”.

De resto, os serviços culturais têm sido sistematicamente submetidos à impiedosa austeridade de orçamentos anoréticos, em que o estudo da relação qualidade/quantidade requer da elite dos feitores e críticos desses serviços boa vontade e imaginação. E, ao mesmo tempo, tarda uma acção decidida em matéria de financiamento público (mecenato cultural) e de regionalização da cultura.

Originaria um texto excessivamente triste, e por isso de leitura insuportável, enumerar todos os factores que têm contribuído para explicar por que, perante um novo alargamento da União Europeia nos primórdios do século XXI, a língua portuguesa, pese embora o conjunto dos seus inegáveis trunfos, é tratada, ao nível das instituições europeias, como um idioma secundário. Classificação esta motivada, antes de tudo, pelo diminuto número de páginas originalmente redigidas nesta língua. Repare-se, no entanto, que a certas línguas oficiais da UE não parece restar outra alternativa senão assumir-se como secundárias, devendo-se tal epíteto, antes do mais, à apreciável dificuldade subjacente a esses idiomas e às famílias linguísticas de que são originárias. Pensamos aqui, em particular, no grego ou no finlandês, lista esta que o recente alargamento acaba de alongar.

Naturalmente que, no que diz respeito à língua portuguesa, ao rol de um desempenho aquém do desafio e do plano das intenções, cabe felizmente contrapor factos que merecem enaltecimento. Disso é exemplo a certificação dos diplomas de língua portuguesa como língua estrangeira⁴ ou a multiplicação do aparecimento de manuais de estudo (todavia em número insuficiente) para a aprendizagem deste idioma, sem esquecer, claro está, as prestigiantes atribuições, num passado muito recente, dos Prémios Nobel da Paz e da Literatura a falantes da língua portuguesa.

De enaltecer é também a iniciativa promovida pela Universidade do Minho e pela Universidade Autónoma de ministrarem, em cooperação com a UE, cursos de pós-graduação em interpretação de conferência, assegurando deste modo a renovação dos profissionais deste sector em colaboração com as instituições recrutadoras da União Europeia⁵. Assinale-se que estes cursos têm atraído participantes das mais diversas nacionalidades, designadamente, alemã, eslovaca, checa, neerlandesa, inglesa e espanhola.⁶

⁴ Consultar a este propósito o sítio Internet <http://www.institutocamoes.pt/actividades/ple/apresentple.htm>.

⁵ O curso de especialização em Interpretação de Conferência pertence à rede de *European masters in Conference Interpreting* (<http://www.emcinterpreting.net>), que conta com o apoio da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, e que reúne, para além das referidas universidades portuguesas, prestigiadas universidades de todos os Estados-membros.

⁶ <http://www.universidade-autonoma.pt/> e <http://www.ilch.uminho.pt/Pos-grad/>.

Porém, a questão que agora se coloca é a seguinte: se a língua portuguesa não se tem mostrado capaz, apesar das declarações de intenções de vários intervenientes neste processo, de dar um salto qualitativo em termos de afirmação da sua projecção internacional, como irá consegui-lo agora, que acaba de aderir à União Europeia um impressionante contingente de novas línguas oficiais, tão oficiais como as demais, de projecção europeia mais ou menos secundária, e em relação às quais o português tem nutrido talvez ainda menos curiosidade do que essas novas línguas oficiais pela própria língua portuguesa?

Este acrescido obstáculo à afirmação internacional da língua portuguesa requer não só uma movimentação política coordenada, mas também passos concretos em matéria de política linguística, os quais, lamentavelmente, correm o risco de ser accionados com carácter de urgência só quando transbordar a consciência quanto à parca competência de uma fasquia dos próprios falantes nativos do português.

No propósito de consolidar a projecção internacional da língua portuguesa, é igualmente essencial complementar a pronta resposta à vertente linguística da globalização. É na verdade bem visível o aumento da oferta para a aprendizagem da língua inglesa (inclusive na Universidade da Terceira Idade), seguida da aprendizagem de um pelotão de línguas (espanhol, francês e alemão), também relevantes para a comunidade linguística lusófona. Mas urge desenvolver, além disso, contactos com idiomas que têm andado de todo arredados dos planos curriculares portugueses. Caso contrário, estaremos a contribuir passivamente (leia-se: com indiferença) para a consagração do inglês na Europa global e para a implícita secundarização da nossa língua materna.

Estas considerações fundamentam a necessidade de termos sempre em mente a mensagem do provérbio “Querer é poder”, o que pressupõe um certo inconformismo com o acomodado ditado que alegadamente promete que “Quem espera sempre alcança”.

Analisando mais de perto a utilização da língua portuguesa nas várias instituições da União Europeia, e designadamente no Parlamento Europeu, poderá concluir-se que a produção de originais, quer no âmbito da comunicação escrita quer oral, é não só condicionada pelo número de deputados que falam ou escrevem nesta língua⁷, mas também pelo seu grau de empenho na actividade parlamentar e pela consciência

⁷ Vem aqui a propósito referir que o europeu-deputado de Espanha Camilo Nogueira, representante do Partido Nacionalista Galego, tem por hábito, na legislatura que agora cessa, intervir em português.

demonstrada enquanto falantes nativos num sem-número de diferentes situações comunicativas. Estas circunstâncias justificarão a existência de idiomas, como o espanhol ou o neerlandês, a título de exemplo, com uma utilização no âmbito dos trabalhos das comissões parlamentares muito acima do que o número de deputados nativos dessas línguas poderia fazer supor.

Porém, a utilização reforçada de uma língua oficial da União Europeia é ainda condicionada por factores tão diversos como o país que exerce a presidência do Conselho, a língua utilizada por um Comissário e a nacionalidade do Presidente do PE. A própria nacionalidade do relator para o Orçamento pode originar um aumento substancial do número de intervenções na sua língua materna, atendendo ao carácter horizontal dessa função. Por isso também, quando o actual Secretário de Estado Carlos Costa Neves foi relator sobre o Orçamento da UE, o português passou a ser uma língua mais ouvida em todas as comissões parlamentares.

O actual sistema de tradução e interpretação directa amplamente vigente nas instituições da União Europeia⁸ salvaguarda a paridade entre as várias línguas oficiais. A interpretação ou a tradução directa a partir de uma qualquer língua oficial da UE para a língua materna, respectivamente, do intérprete ou do tradutor, que assim é elevada à condição de língua activa, compensará a eventual escassez de intervenções originalmente produzidas nessa língua⁹.

Porém, devido à escassez de linguistas habilitados a interpretar/traduzir directamente de uma língua de partida com fraca difusão, recorre-se com frequência a um sistema de interpretação/tradução indirecta. Segundo o chamado sistema de interpretação por “*relay/relais*”, a interpretação deixa de ser directa, para passar a ser intermediada por uma outra, assim elevada ao estatuto de língua *pivot*. No caso da tradução, é igualmente observável o recurso a uma língua *pivot*, quando a língua de partida corresponde a um idioma de fraca expansão. A vantagem deste modo de

⁸ Para informações sobre a interpretação nas instituições comunitárias, consultar os seguintes sítios:

http://www.europarl.ep.ec/interp/public/confint_pt.htm;

http://europa.eu.int/comm/scic/interpreting/fag_pt.htm.

⁹ Vem aqui a propósito referir que o canal de televisão público “Europa via Satélite” difunde gratuitamente, via satélite, os debates das sessões plenárias e de outras reuniões parlamentares com interesse político e mediático particular, acompanhados de interpretação para as línguas oficiais. De resto, a esmagadora maioria das reuniões de trabalho legislativo das comissões parlamentares são públicas, acolhendo o Parlamento cerca de 300.000 visitantes por ano nas suas instalações. Entre esses visitantes figuram diplomatas, jornalistas e representantes de grupos de pressão.

processamento em relação ao chamado *retour*, que é outra forma indirecta de interpretação e exclusivo desta, consiste no facto de a interpretação por “*relay/relais*” ser sempre realizada para a língua materna dos intérpretes envolvidos no processo (ou seja, da língua *pivot* e da língua de chegada), o que assegura, à partida, a qualidade do respectivo desempenho.

A interpretação/tradução por “*relay/relais*” compensa, por conseguinte, eventuais défices ao nível da cobertura passiva de certas línguas. Ao contrário do que sucede nos serviços de tradução da União Europeia, em que, de um modo geral, as línguas inglesa e francesa funcionam como línguas *pivot* por excelência, sobretudo a primeira, já no caso da interpretação o estatuto de “língua *pivot*”, actualmente, não é exclusivo destas duas línguas. Concretamente, também o alemão, o neerlandês, o italiano, o espanhol e o português são susceptíveis de funcionar como línguas *pivot*.

O mais recente, assim como os próximos alargamentos da União Europeia, ao implicarem a admissão de novas línguas oficiais, suscitam a legítima questão se irá manter-se o desejável regime de interpretação e tradução directas, ou se passará a intercalar-se sistematicamente a tradução e a interpretação com uma língua *pivot* dotada de forte projecção, como o inglês ou o francês.

Os sucessivos alargamentos da União Europeia irão supostamente requerer a aplicação de um sistema híbrido, em particular no caso da interpretação. Esse sistema implicará a coexistência de diferentes modos de interpretação, concretamente, 1) a interpretação directa, 2) o sistema dito de *retour*, em que a interpretação a partir de uma dada língua (habitualmente de reduzida projecção) é assegurada por um intérprete nativo dessa língua para uma língua estrangeira de forte projecção, a partir da qual todos os restantes intérpretes traduzem para as suas línguas respectivas e 3) a interpretação por “*relay/relais*”, com base na interpretação produzida pelo *retour*. A qualidade deste sistema híbrido dependerá fundamentalmente da qualidade da interpretação produzida por *retour*, já que este processo envolve – recorde-se – um falante nativo da língua de partida, mas não nativo da língua de chegada em causa.

A interpretação/tradução indirecta deverá ter maior expressão tanto no caso das línguas dos países que aderiram recentemente à União Europeia (à excepção do polaco) como daqueles cuja adesão já agora se antecipa, uma vez que a sua dimensão demográfica é reduzida (pelo que disporão do número mínimo de deputados no Parlamento Europeu). No caso de línguas como o estoniano, lituano,

letão, esloveno e maltês,¹⁰ o recurso a uma “língua pivot” tenderá a tornar-se sistemático. Nestas condições, torna-se quase incontornável a vulgarização do *retour*, ainda que se procure aplicar, sempre que possível, o sistema de interpretação e tradução directa. Talvez nesta limitação de ordem linguística se vislumbre outro argumento que levará no presente um significativo número de Estados a reclamar a sua representação por um Comissário permanente.

Em todo o caso, a defesa da língua portuguesa como língua oficial da UE constituirá um combate permanente contra desarmantes argumentos de austeridade orçamental. Exemplo de uma tentativa de despromoção da língua portuguesa na União Europeia constitui, por exemplo, a ameaça de exclusão que hoje em dia paira sobre este idioma no âmbito das actividades da Conferência Paritária ACP-UE, pese embora a presença de deputados de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Timor.

Será em última análise o esforço articulado de todos os decisores políticos nas diversas vertentes implicadas e do conjunto dos falantes nativos que ditará as perspectivas de projecção sustentada da língua portuguesa na cena internacional. E, também a este propósito, urge fazer melhor do que até aqui. Caso contrário, aparentaremos estar empenhados em edificar uma Europa culturalmente global, noção esta de todo avessa à riqueza do seu e do nosso património. **NE**

¹⁰ Malta não prescindirá da sua língua nacional, contrariamente à Irlanda em relação ao irlandês e ao Luxemburgo em relação ao luxemburguês.

A ONU e os desafios globais – a Cimeira Mundial da Sociedade de Informação, a fractura digital e as relações no âmbito da CPLP e com os PALOPs

19% DA POPULAÇÃO MUNDIAL equivale a um universo de 91% dos utilizadores da Internet.

A UE somente se lançou, pela primeira vez, no processo de construção da e.Europe, rumo a uma Sociedade da Informação e do Conhecimento, no decurso da Presidência de Portugal em 2000. Os Estados-membros comprometeram-se a trabalhar em conjunto de forma a que a União pudesse assumir uma posição de liderança a nível mundial neste domínio. Desta decisão viria a nascer o Plano e.Europe 2002, seguido do e.Europe 2005.

Em 2000, 22% dos portugueses tinham acesso à internet. Em 2003, esse número tinha subido para 39%, registando, por isso, um crescimento de 25% por comparação ao ano anterior. A média europeia em 2002 era de 40%.

Em África, 1,6% utilizam a internet. Neste continente, no entanto, uma percentagem maior de cidadãos está ligada à rede de telemóveis do que à rede fixa (3% contra 2%), detendo África a taxa de crescimento global mais alta de utilização de telemóveis (em 2001 53% dos assinantes utilizam a rede telemóveis). No final de 2002, eram utilizados 50 milhões de telemóveis no continente, prevendo-se que esse número duplique em 2005. Ultrapassando etapas na construção de infra-estruturas, prescindindo por isso das correspondentes ao patamar tecnológico anterior, África lançou-se em 2002, no âmbito do NEPAD, num grande projecto de construção de 2 cabos submarinos, mas já de fibras ópticas, ligando os países africanos ao resto do mundo – o primeiro de 14.350 Km de Cape Town a Dakar, continuando para Portugal e proporcionando ligações em terra a 9 países africanos. Um segundo, de 13.000 Km, ligando Cape Town à Índia e Malásia, com ligação em terra a dois países africanos.

Em aldeias remotas do Cambodja, que não dispõem de água, electricidade ou telefones, a escola está equipada com painéis de energia solar que permitem operar computadores durante 6 horas por dia, com ligação a satélite.

Em vários e tão diversos países de África, Ásia e Médio Oriente, enquadramentos e planos para desenvolvimento das potencialidades da SI datam de 1999 – casos por exemplo de Singapura, Egipto, Irão e Cabo Verde. Na Coreia, em 2000, quase todos

os organismos do governo e agências estavam ligados a uma rede de alta velocidade. Na Colômbia, foi lançado em 2000 o programa de computadores para todas as escolas. Na Malásia entrou-se na idade da internet na agricultura (agricultores acedem a diversas informações de fundo e diárias através da net). O sistema SMS desempenhou um papel crucial na coordenação do movimento de protesto nas Filipinas, em 2001, que levou à queda do presidente Estrada.

As manifestações do impacto da utilização das tecnologias associadas à SI têm emergido com rapidez, de forma desigual mas em muitos países e lugares ao mesmo tempo. O SG da ONU declarou que a revolução tecnológica em curso tem o potencial de melhorar todos os aspectos da vida e ser o motor do desenvolvimento no século 21, devendo a Cimeira da SI ser utilizada como uma oportunidade única para todos os parceiros-chave desenvolverem uma visão partilhada de como criar uma SI verdadeiramente global que anule a fractura digital.

Na sequência de um processo de preparação de dois anos, decorreu, em Dezembro de 2003, em Genebra e com um formato *sui generis*, a primeira fase desta Cimeira, estando prevista a sua conclusão na segunda sessão, em Novembro de 2005, em Tunis. Proposta em 1998 numa altura de *boom* do desenvolvimento do sector das dot.coms, sob o impulso da UIT (União Internacional das Telecomunicações), reflectiu, no percurso da sua preparação, um alargamento de propósito relativamente ao projecto inicial.

Configurada de início para colocar a ênfase na vertente mais tecnológica da Sociedade de Informação (SI), a Cimeira ganhou entretanto um cunho político mais marcado, abordando e referendando, ao mais alto nível, uma visão partilhada da SI e dos seus princípios, e lançando as bases para o desenvolvimento de um plano de acção direccionado para a abordagem da questão da ultrapassagem da fractura digital entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Reunindo Chefes de Estado e do Governo de todos os países, com representantes da sociedade civil, do mundo empresarial e das organizações internacionais e regionais, bem como as agências do sistema das Nações Unidas, a Cimeira proporcionou um espaço de partilha de conhecimento, troca de experiências e inter-relação que por si só criariam valor acrescentado.

Este valor foi particularmente significativo por se centrar na abordagem de um tema especialmente relevante, com incidência simultaneamente transversal e global, que se configura como um dos desafios e oportunidades mais importantes neste início do século 21. A sociedade industrial e pós industrial do século 20 está rapida-

mente a dar lugar à SI do século 21, numa transição com impacto profundo em todos os aspectos da vida e sociedade, que alguns já consideraram como uma revolução. A SI apresenta-se, por este motivo, como um tema estruturante e marcante na evolução aos mais diversos níveis, do económico ao político, passando pelo social, cultural e pelas formas de trabalho e lazer.

Antecedentes A abordagem do impacto das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a sua utilização para o desenvolvimento, já havia sido feito anteriormente em vários contextos. Sempre, no entanto, de forma parcelar.

Um deles foi o G-8, que criou uma *task force* dedicada à SI e à sua utilização igualmente para a efectivação do plano de Acção do G-8 para África, em 2000, *task force* de que a Itália ficou país líder, e que visava ajudar os países africanos a criar oportunidades digitais e a melhor utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação no contexto da promoção do desenvolvimento económico, social e político sustentável.

Várias Organizações Internacionais haviam também incorporado nos seus trabalhos a vertente da SI, nas suas áreas de actuação específicas. A OCDE abordando em particular as estatísticas da SI, participação da sociedade civil e empresarial, as TICs como factor potenciador do crescimento económico, TICs e comércio, desenvolver a confiança e uma cultura de segurança na utilização das TICs, criação de capacidades através do desenvolvimento de recursos humanos e aprendizagem electrónica, governo electrónico. Promoveu também em 2001 um seminário acerca das “Oportunidades digitais para a redução da pobreza”.

A UNESCO aprovou a Carta para a Preservação do Património Digital e a Diversidade Cultural e a recomendação sobre a promoção do Multilinguismo e acesso Universal ao Ciber-espço. Tem também em curso uma variedade de projectos em várias partes do mundo, de que se destacaria a criação de “Centros Multimédia Comunitários”, “e.governança para as cidades africanas”, uma rede regional da SI para África visando ligar por computador o sector público e académico e criar uma Academia Multimedia Virtual, e ainda programas regionais para a educação em emergências na Ásia e África.

O Conselho da Europa foi o promotor da única Convenção assinada até hoje no âmbito da ciber-segurança – Convenção sobre a Ciber-criminalidade – tendo-se vindo a preocupar com as relações entre a SI e a democracia e cidadania, diversidade cultural, igualdade de acesso à informação, autonomização pela educação e direitos do Homem.

A Organização Internacional de Telecomunicações desenvolve actividades no âmbito dos aspectos políticos, reguladores e legislativos da SI, política da internet e gestão do domínio público, criação de capacidades e aplicação das tecnologias de informação e comunicação. Criou em particular Centros de Excelência e de treino da Internet, bem assim como um Centro de e.aprendizagem que implementa 200 acções por ano. Desenvolve projectos, ainda, nas áreas de e.governo, e.saúde, e.comércio e e.segurança

Por iniciativa do Secretário-Geral da ONU, foi criada em 2001 uma primeira *task force* para as Tecnologias de Informação e Comunicação, em colaboração com um vasto conjunto de organismos ligados ao sistema da ONU e em conjunção com outros *stakeholders*, a qual mantém em funcionamento 5 Grupos de Trabalho (e.estratégias nacionais e regionais; recursos humanos e criação de capacidades; acesso e conectividade a baixo custo; política de tecnologias de informação e comunicação; papel do sector empresarial e espírito empresarial) e lançou já alguns projectos.

Pela sua própria natureza de *task force* e pelo facto de o seu trabalho estar direccionado para o aspecto específico da relação entre a erradicação da pobreza e maximização dos benefícios provenientes das tecnologias de informação e comunicação, não está dentro do seu propósito uma abordagem multifacetada da SI.

Alcance da Cimeira O alcance desta Cimeira reside no facto de ter decorrido sob a égide da ONU e dos seus Estados-membros, único enquadramento que dispõe da universalidade, não só em termos de participação como de temáticas a abordar, para permitir abordar de forma global e conjunta o tema da SI. A sua convocação também permitiu, por outro lado, que os esforços parcelares em curso em vários domínios se focalizassem nesse acontecimento, fazendo confluir para Genebra variadíssimos contributos especificamente orientados para essa finalidade.

O sistema das Nações Unidas e os seus EMS desempenharam assim o papel insubstituível que detêm, na abordagem multilateral de uma grande variedade de temáticas e suas inter-relações, constituindo-se em pólo agregador de equacionamento e discussão dos desafios que se colocam aos Estados e à comunidade internacional.

O enquadramento onusino constitui também a necessária base de avaliação do tema da SI na perspectiva das relações países desenvolvidos/países em desenvolvimento. Na realidade, a Cimeira do Milénio, que teve lugar em 2000, acordou grandes objectivos a serem atingidos em 2015, no que toca à redução da pobreza e

a um conjunto de temas de desenvolvimento relacionados, introduzindo paralelamente uma nova dinâmica e postura de responsabilidade neste domínio, emprestando, igualmente, uma direcção mais centrada ao conjunto das actividades do sistema da ONU. As aplicações das novas tecnologias à educação, à saúde e à administração pública são naturalmente identificadas como contributos que podem ser decisivos para atingir mais rapidamente os objectivos do milénio nestes domínios particulares.

Realizando-se sob a égide da ONU e pelos motivos atrás assinalados, o processo da Cimeira Mundial da SI, que continuará na Tunísia em 2005, abriu a porta a uma abordagem global da SI.

Para a sua primeira fase, em Genebra, confluíram por isso, durante 10 dias, actores e decisores de muito diversas proveniências. Para além das representações políticas dos Estados-membros da ONU, estiveram presentes as grandes empresas mundiais neste domínio, da Microsoft à Toshiba e à Nokia (esta última co-patrocinadora do evento), numa Plataforma que contou com representações de cerca de 200 organizações e governos.

Desenrolaram-se, em paralelo, seminários, *workshops* e demonstrações diversas, que tocaram virtualmente todos os aspectos da SI e das tecnologias ligadas à inovação e ao conhecimento e ao seu impacto, desde a democracia electrónica, aos media, passando pelos enquadramentos jurídicos e ciber-espço, papel da ciência na SI, o futuro do trabalho na SI, e. educação, e. saúde e governo electrónico, cidades, poder local e SI, governação global na era da SI, direitos humanos e SI, os novos desafios para a rádio, construir a SI e do conhecimento, da visão aos actos.

O processo de preparação da Cimeira, ao longo de dois anos, permitiu amadurecer colectivamente conceitos, propósitos, estratégias e pontos de convergência, processo esse que assumira uma função insubstituível no seu seguimento. Este processo decorreu fundamentalmente em reuniões ministeriais regionais com a presença dos outros *stakeholders* em todos os continentes e em 4 sessões preparatórias globais em Genebra.

Principais temas, consensos e clivagens Ao contrário dos EUA, a UE foi uma das grandes impulsionadoras desta Cimeira. Convém não esquecer, a este propósito, que a Europa parte para a SI numa posição de desvantagem relativa dos EUA, no que toca à expansão e enraizamento da internet através dos convencionais meios informáticos, acontecendo, no entanto, deter um potencial de vantagem na exploração da ligação integrada com outros sistemas, em particular com o telemóvel.

Não é assim de estranhar que a Nokia fosse co-patrocinadora desta Cimeira e a Finlândia se posicionasse como membro do *Bureau* encarregue da sua preparação. Noutra registo, e tendo como razão de ser a disputa da posição dominante dos EUA, a França foi o campeão, dentro da UE, da tese da defesa da necessidade de constituição de uma organização internacional para a gestão da governação internacional da Internet, posição essa que, não tendo obtido consenso dentro da União, foi no entanto o *leitmotiv* dos pontos a cuja defesa os países mais desenvolvidos dos PVDs emprestaram maior vigor, na fase final da negociação. Adicionalmente, poderia a UE demonstrar a sua posição política tradicional de abertura face aos problemas e anseios dos países em desenvolvimento relativamente aos quais pode sempre arvorar a sua posição de responsável pela maioria da ajuda ao desenvolvimento.

Os EUA não tinham à partida especialmente nada a ganhar com esta Cimeira, podendo, ao contrário, ver serem colocados em causa alguns dos mecanismos existentes de gestão internacional das questões ligadas à SI.

Entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, finalmente, uma das questões iniciais de divergência foi a de saber como se formatariam as duas fases da Cimeira. Pugnavam os segundos para que na primeira fase se determinassem as questões de enquadramento e de regulação da SI (assuntos que poderiam ser considerados de maior interesse para os países desenvolvidos), deixando para a segunda fase as questões relativas à ligação da SI ao desenvolvimento. Esta posição encontrou uma firme oposição dos países em desenvolvimento, que não queriam ver os dois assuntos abordados de forma independente, pois se tal acontecesse, o seu capital de negociação em matérias do seu interesse mais directo, as do desenvolvimento, seria drasticamente reduzido. Esta batalha foi ganha pelos países em desenvolvimento.

Na realidade, a Cimeira aprovou de forma integrada uma Declaração Política, mas também um Plano de Acção.

O Plano de Acção articula alguns objectivos orientadores e mobilizadores em termos de calendário, alinhados com a data objectivo da Declaração do Milénio, ou seja, em 2015. A título de exemplo, visa-se nessa altura ter as aldeias ligadas às tecnologias de informação e comunicação (TICs) e ter estabelecidos pontos de acesso comunitários, ligar as universidades, escolas secundárias e primárias às TICs, conectar centros de saúde e hospitais, departamentos centrais e locais de governo, assegurar que toda a população mundial terá acesso ao rádio e à televisão, assegurar que pelo menos metade da população mundial terá acesso às TICs. É também no Plano de Acção que estão contidas as questões práticas de financiamento, retiradas da Declaração Política.

A Declaração Política, por outro lado, está articulada em três capítulos: a visão comum da SI; os princípios fundamentais da SI; em direcção a uma SI baseada no conhecimento. Da visão comum constam as potencialidades da SI e os fundamentos em que se deve apoiar.

No domínio das potencialidades, a grande questão foi a de as caracterizar como positivas, em detrimento de um visão que alguns países em desenvolvimento inicialmente queriam imprimir, de destacar o potencial negativo de criação de novas desigualdades entre os países e respectivos níveis de desenvolvimento com a emergência da SI. Vingou finalmente a postura de co-optar as enormes vantagens que podem e devem decorrer para todos da SI, que deverá ser solidária e para a emergência da qual contribui não só a acção dos Governos, como do mundo empresarial e da sociedade civil em geral.

No que toca aos fundamentos da SI, as discussões polarizaram-se até ao último dia relativamente à consideração neste capítulo, e de que forma, dos direitos humanos, democracia e liberdades fundamentais (posições mais difíceis a vencer foram neste capítulo as da China e do mundo árabe), com uma introdução, de última hora, protagonizada pelo mundo árabe, da questão das religiões. Tratou-se de uma das componentes mais directamente políticas de todas as discussões, que aportou finalmente a bom termo, reconduzida no domínio da linguagem aos documentos já aprovados, sobre a matéria, no âmbito da ONU.

Ficaram também incluídas na visão comum da SI a solidariedade, o *empowerment* das várias camadas de cidadãos e Estados desfavorecidos ou com especial vulnerabilidade, a juventude e as gerações futuras, o papel da ciência, assim como o propósito de utilizar a contribuição decisiva da SI para que sejam atingidos os objectivos do Milénio.

Nos princípios fundamentais da SI ficaram retidos: (a) o papel de todos os *stakeholders* na promoção das tecnologias de informação e comunicação (b) as infra-estruturas de informação e comunicação como um fundamento essencial da SI; (c) o acesso à informação e ao conhecimento; (d) a criação de capacidades; (e) construção de confiança e segurança na utilização das TICs; (f) criação de um ambiente propício; (g) benefícios em todos os aspectos da vida das aplicações das novas tecnologias; (h) diversidade cultural e identidade, diversidade linguística e conteúdo local; (i) desenvolvimento dos *media*; (j) dimensões éticas da SI; (k) cooperação internacional e regional.

Os pontos de polarização mais difíceis de resolver no âmbito dos princípios fundamentais foram os mais directamente políticos, a saber, a questão do acesso à informação (em relação com o domínio público da internet e a propriedade intelectual), a governação internacional da Internet, o papel dos media e a cooperação internacional e regional.

As questões da segurança e da diversidade cultural e linguística mantiveram-se em aberto quase até ao final, mas não envolviam na realidade grandes divergências no domínio da substância. Desde cedo ficou acordado um ponto essencial e que há uns anos se poderia ter revestido de dificuldades, mas que actualmente é consensual, ou seja, o papel dos vários intervenientes na construção da SI. Era imprescindível consignar o papel de governos, sociedade civil, organizações internacionais e em particular do sector privado – neste último caso tal implicava caber aos governos criarem o ambiente favorável para a sua actuação, assim como a constatação de que as funções do sector privado não eram transferíveis para as organizações internacionais, incluindo em termos de financiamento.

Quanto aos aspectos mais polarizadores, foram protagonizados por actores diversificados, quer do lado dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento. No segundo caso, tal foi produto da circunstância do G-77, que agrupa tradicionalmente em termos de ONU todos os países em desenvolvimento, não ter actuado como um todo, mas sim dividido por regiões.

Daqui resultou que para os países em desenvolvimento mais desenvolvidos (casos do Brasil e América Latina em geral, China, Índia e África do Sul), transformou num dos objectivos mais importantes a obter na Cimeira a revisão do regime de propriedade intelectual que condiciona o livre acesso à internet (regulado na OMPI) e a alteração do actual sistema de governação internacional da Internet (que tem o seu elo essencial num regime tendo na sua base uma entidade americana), enquanto que para os países menos desenvolvidos, em particular os africanos, constituiu-se em ponto central a criação de um Fundo Internacional de Solidariedade Digital.

Em nenhum dos assuntos referidos no parágrafo anterior se obteve acordo final na fase de Genebra da Cimeira, tendo a sua finalização sido remetida para a segunda fase, que decorrerá em Tunis. Em todo o caso, ficou desde já assente que um qualquer regime internacional de governação da Internet, diferente do actual e que venha a emergir, não será nem gerido pela ONU como alguns irrealisticamente pugnavam,

nem mesmo exclusivamente por uma qualquer outra organização internacional, porquanto esse regime terá de contar com a presença essencial de outros *stakeholders*, em particular do sector privado. No que toca às questões de financiamento, foi constituída uma *task force* para avaliação dos mecanismos já existentes no âmbito de todas as Organizações Internacionais, de forma a aferir se estão a funcionar de forma eficiente e de ser equacionada a necessidade de criação de mecanismos suplementares.

Deve finalmente acrescentar-se que em exercício levado a cabo no seio da OCDE, registou-se uma grande dificuldade de os seus Estados-membros, em resultado da estruturação recente das matérias relativas à SI, determinarem especificamente que financiamentos vinham atribuindo de ajuda aos países em desenvolvimento neste âmbito. Valores variam em torno dos 15 milhões USD /ano – faixa em que se encontram os EUA, França, Canadá, Alemanha e Itália, e cerca de 1/3 da parte da Suécia, sendo que o maior valor declarado coube ao Japão.

Uma referência final essencial à questão do financiamento. A UE e os países desenvolvidos em geral, vêm considerando que a questão da fractura digital não se resolve *per se* nem principalmente, através da concessão de financiamentos públicos e a fundo perdido aos países menos desenvolvidos, da mesma forma que as questões do desenvolvimento não se têm resolvido pela simples concessão da ajuda pública ao desenvolvimento.

Na linha de posições anteriormente acordadas pela UE e que vêm fazendo o seu caminho nas Nações Unidas, em particular a partir da Conferência de Financiamento para o Desenvolvimento realizada em 2003, a abordagem das questões do desenvolvimento pressupõe uma posição de responsabilidade dos países pelo seu próprio destino, em conjugação com a solidariedade e apoio a essa postura por parte da comunidade internacional, desempenhando nesse financiamento um peso essencial, por outro lado, o investimento privado, sendo crucial, para este fim, que cada país ponha de pé enquadramentos que viabilizem o sucesso daquele tipo de investimento. No âmbito da SI, em particular, importará por isso proceder à integração dos objectivos específicos que se pretendam atingir nos planos de desenvolvimento e de redução da pobreza dos respectivos países. A definição de e.estratégias, aliás em curso em muitos países em desenvolvimento, é assim o necessário ponto de partida neste domínio, matéria que está incluída no Plano de Acção aprovado em Genebra.

Portugal, a Cimeira e seu seguimento e as Relações com os PALOPs e a CPLP Tendo Portugal desempenhado, como se assinalou no início, um papel especial, em matéria de SI, durante a Presidência da UE em 2000, competia-lhe continuar a capitalizar com base nesse histórico, contribuindo para que a UE exercesse a correspondente influência na consideração deste tema em termos internacionais.

De resto, o nosso país dispõe de um Plano Nacional para a Sociedade de Informação de qualidade que tem vindo a ser considerado estratégico, gizado e gerido pela UMIC (Unidade de Missão para a Inovação e o Conhecimento), a trabalhar sob tutela do Ministro-adjunto do Primeiro-Ministro. A delegação portuguesa à Cimeira foi por esse motivo chefiada pelo Ministro Arnaut e contou naturalmente com a presença da UMIC, que promoveu na Cimeira um evento paralelo sobre a experiência do nosso país em matéria de SI e fez distribuir extensivamente duas brochuras sobre a mesma temática.

Acresce que o nosso país pertence ao Conselho da União Internacional das Telecomunicações, no qual é representado pela ANACOM e para o qual foi reeleito com sucesso em 2002, tendo aquela organização internacional desempenhado um papel essencial no lançamento e mesmo na formatação desta Cimeira. O Grupo de trabalho que na UIT ficou encarregado de redigir a contribuição da organização para a Cimeira da SI foi aliás presidido pelo nosso país, tendo reunido por diversas vezes em Portugal.

Como país doador, dadas as suas relações especiais com África e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e no âmbito da sua política externa em geral, Portugal tem um interesse muito particular em todas as matérias com incidência nas questões relativas ao Desenvolvimento.

Sendo um país de pequena dimensão e um dos menos desenvolvidos da UE, Portugal tem especial capacidade, por outro lado, para desenvolver pontes com os países em desenvolvimento e partilhar experiências no domínio específico das novas tecnologias de informação e comunicação e da estruturação da SI.

Realizando-se a segunda sessão da Cimeira em Tunis, no Mediterrâneo, convém assinalar a importância que o nosso país atribui ao seu relacionamento com o Magrebe, e com a Tunísia em especial, país com quem assinamos um tratado de Amizade e Cooperação, na mesma linha do celebrado com Marrocos.

Portugal tem além disso todo o interesse em associar-se à defesa da diversidade cultural e linguística no âmbito da SI, de forma a valorizar a Língua portuguesa em termos internacionais e em expandir a sua presença na Internet.

A este respeito, os dados disponibilizados pela UIT referem a seguinte utilização da internet por línguas: inglês – 40%; chinês – 10%; japonês – 9%; alemão – 7%; em torno dos 4%, situam-se o francês, italiano e coreano, cabendo 3% ao português.

O potencial de crescimento do português é no entanto muito significativo, se atentarmos que somente 8,3% dos brasileiros beneficiam de uma ligação à internet, e que os respectivos números nos PALOPs com peso populacional são os seguintes, de acordo com estimativa da *task force* da ONU em 2002: Angola – mais de 50.000 e Moçambique entre 10.000 e 50.000.

Convém acrescentar, neste domínio, as posições consistentes que têm vindo a ser desenvolvidas quer em Moçambique quer em Cabo Verde, que terão por certo impacto a prazo. Na realidade, os dois países mencionados encontram-se entre os países africanos que dispõem de planos específicos para a SI, estando o de Angola em preparação.

As primeiras medidas específicas em Cabo Verde datam aliás de 1998, tendo este país sido, também, um dos 8 países africanos que elaboraram Planos para o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, no seguimento de resolução específica a este respeito aprovada pelos Ministros da Comunidade Económica de África em 1995. Cabo Verde candidatou-se igualmente a anfitrião de um Centro de Formação em Internet da Organização Internacional das Telecomunicações e tem beneficiado do apoio da UIT em matéria de enquadramento legislativo.

Moçambique, por outro lado, foi o único país da CPLP que, além da representação ao nível político, esteve presente na Cimeira com um pavilhão próprio, organizado para demonstrar os planos em curso no domínio da SI. É igualmente referenciado com relativa frequência nos levantamentos feitos pela Organização Internacional das Telecomunicações (que lançou um projecto de telemedicina em Moçambique), sendo Maputo igualmente parte do programa da UNESCO intitulado “*e.governance for african cities*”, e da rede regional da UNESCO para a SI em África, em que participa através da Universidade de Mondlane. Acresce que Moçambique está referenciado como sendo bilateralmente apoiado no âmbito da SI pela Irlanda e pela Itália.

A CPLP não ficou alheia à Cimeira da SI. Na reunião ministerial que decorreu em Lisboa em Junho de 2003, foi aprovada uma declaração relativa à Cimeira, tendo por outro lado as delegações dos países da CPLP discursado em Genebra em língua portuguesa, sendo que o Secretário Executivo da CPLP também proferiu uma intervenção, a exemplo do que aconteceu com a Francofonia.

Crê-se, no entanto, que existe um potencial não utilizado neste domínio que deverá ser desenvolvido com maior aplicação e consistência para a segunda fase da Cimeira, a decorrer em Tunis em 2005. E que o conteúdo da declaração assinada na Ministerial de Lisboa carece ainda de ser posto em prática.

Por tudo quanto mencionámos neste artigo, parecem existir condições bastante boas de partida e também um grande potencial de futuro, para o desenvolvimento da cooperação no âmbito da CPLP neste domínio. Por outro lado, a cooperação bilateral com os PALOPs relativamente à SI é praticamente inexistente, o que não deixa de ser paradoxal, tendo em conta o que está em curso pelo menos nalguns desses países e também a forma como este assunto marcará o futuro. As considerações relativas a África que fizemos no início deste artigo serão um dos ingredientes certamente a reter para este fim.

Afigura-se, na realidade, que os padrões tradicionais de cooperação necessitarão porventura de ser reavaliados em função da emergência da SI e do significado da sua emergência na organização de todas as actividades a todos os níveis no futuro. Tratar-se-á, não tanto nem principalmente, de levar a cabo uma cooperação específica para a SI, que no entanto também é possível e para a qual detemos o necessário know-how, mas principalmente de fazer reflectir a forma de actuação emergente ligada à SI nos métodos de organização e paradigmas da cooperação.

A este respeito, conviria igualmente ter em conta a actividade desenvolvida pelas organizações internacionais e possíveis triangulações que possam ser desenvolvidas. Para além das organizações já atrás referenciadas, refira-se que a ESA (Agência Espacial Europeia) tem em curso um projecto, aliás em cooperação com a UE, que visa o equacionamento da utilização da capacidade excedentária dos satélites para efeitos de contribuir para a redução da fractura digital. Relembre-se, a este propósito, que os satélites não necessitam de infra-estruturas terrestres pré-existentes, permitindo colocar facilmente em contacto zonas periféricas e isoladas, sendo por outro lado pouco vulneráveis às catástrofes naturais e a atentados.

60% da população de África tem menos de 18 anos. Essa massa crítica terá uma predisposição natural para a utilização das novas tecnologias.

Será de lembrar, para terminar, que o primeiro café internético no Mindelo, em Cabo Verde, começou a funcionar, nos idos de 1998, no Centro Cultural de Portugal naquela cidade. Seria importante que o nosso país continuasse a ser referenciado nas relações com os PALOPs como factor de modernidade, posição essa que será essencial para proporcionar uma influência a jogar no futuro. **NE**

O fenómeno da Guerra no novo século – uma perspectiva

Introdução O FENÓMENO DA GUERRA, como observou entre muitos outros Quincy Right (1942, 1961), apresenta-se classicamente como uma manifestação da violência de grupos politicamente organizados em cada época histórica, especialmente Estados, e caracteriza-se pela utilização de Forças Armadas de uma razoável dimensão e por um período considerável de tempo³. Desde tempos imemoriais, a guerra surge-nos retratada na literatura, na música, na pintura e nas escrituras sagradas como a Bíblia e o Alcorão.

Mais recentemente, este fenómeno, fundamentalmente determinado pela organização social e respectiva base técnica nas conjunturas históricas específicas, tem sido para os historiadores das relações internacionais o problema estruturante da organização social⁴.

Neste ensaio não pretendemos abordar as origens e causas da guerra (em geral e de determinadas guerras particulares), por ser uma problemática que tem merecido tratamento teórico abundante e sistemático. Neste momento histórico afigura-se-nos mais interessante tão-somente traçar o desenvolvimento das guerras actuais e identificar possíveis padrões de evolução. Por forma a responder a este desafio articulámos o trabalho em três partes distintas mas inter-relacionadas. Na primeira parte é traçada uma visão do actual sistema internacional e a sua evolução recente. Esta análise permite-nos, desde logo, verificar o quão profunda tem sido a evolução do fenómeno guerra. De facto, evoluiu-se de um modelo trinitário clausewitziano para um modelo de guerra irregular, global, assimétrica e permanente, sem uma origem clara e que pode surgir em qualquer lugar.

¹ Vice-Presidente do Centro de Investigação da Academia Militar.

² Vice-Presidente do Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

³ A ideia de que existe um determinado conjunto de tipologias de utilizações da força armada que não corresponde ao conceito de guerra aparece muito claramente no sistema de regulação arquitectado pelo Direito Internacional e que se encontra expresso na Carta das Nações Unidas. Esta concepção jurídica da guerra enfrenta hoje os enormes desafios das práticas estratégicas que tendem a diluir as fronteiras conceptuais tradicionais. O presente trabalho procura justamente trazer o assunto à reflexão colectiva.

⁴ A Teoria das Relações Internacionais nasce como disciplina autónoma dedicada ao estudo da política internacional em 1919, na Universidade de Gales. Contudo, as condições para a sua afirmação disciplinar só seriam encontradas nos anos que se seguiram à II Guerra, fundamentalmente no seio do ambiente académico americano.

Na segunda parte tentamos caracterizar o processo de transformação da defesa e as guerras da era da informação. Aqui o cenário dominante é o da alta tecnologia, do espectáculo mediático e das baixas zero. Por fim, elaboramos uma abordagem da violência global permanente num cenário de cariz subversivo, onde os principais actores já não são os Estados e onde as principais vítimas são as pessoas.

1. O sistema Internacional no início do novo século O fim da II Guerra Mundial foi marcado pela rivalidade do mundo em equilíbrio bipolar. Estas tensões entre os grandes poderes no campo económico, ideológico e político, traduziu-se na utilização preferencial da força militar como instrumento de dissuasão. O período é caracterizado pelos inúmeros conflitos nas zonas de confluência dos interesses das grandes potências, que se enfrentavam por locução interposta.

A conjuntura internacional sofreu profundas alterações após a queda do muro de Berlim. A ameaça, que mantinha coordenadas de espaço e de tempo bem definidas, desapareceu, dando lugar a um período de anormal instabilidade, com uma ampla série de riscos e perigos, uns novos, outros antigos que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados. Geopoliticamente falando, o mundo ficou privado de sentido (Laidi, 1998).

A comunidade internacional, habituada a um equilíbrio pelo terror do holocausto nuclear, foi forçada a reconhecer que para além do Estado existiam outros actores que empregavam a força como instrumento nas Relações Internacionais, situação que apesar de não ser nova influenciaria decisivamente a natureza da guerra na última década do século XX⁵.

O dealbar deste terceiro milénio continua cheio de incertezas. Num mundo hoje marcado pela volatilidade identitária (Badie, 2001), as zonas de interesse estratégico fundamentais alteraram-se, e passaram a ser aquelas que são capazes de exportar a sua própria instabilidade (Ramonet, 2001). As guerras já não obedecem à concepção clau-

⁵ A perda do monopólio do emprego da violência legítima por parte do Estado já não é uma novidade histórica. Ao admitirmos este facto colocamos as nossas referências em causa, mas, através do fundamental estudo da História Militar, verificamos que, por exemplo, no século XIX havia actores não estatais (partidos, combatentes irregulares, nações reivindicadoras de espaços de identidade) que utilizaram a violência na cena internacional. Porém, as teorias militares clássicas não os consideravam como actores, mas sim como elementos com práticas desviantes, perturbadores da ordem estabelecida através das suas “espécies de guerra”, na classificação de Jomini. O General Jomini classificava as guerras como de conveniência, com ou sem aliados, de intervenção, de invasão, de opinião, nacionais, civis e de religião e as guerras duplas. (JOMINI 1938).

sewitziana de matriz trinitária (Estado, Forças Armadas, População), típica do anterior sistema internacional. Hoje a violência global é assimétrica e permanente, não tem uma origem clara e pode surgir em qualquer lugar. Para muitos, trata-se de uma situação típica do mundo tendencialmente unipolar do ponto de vista do esforço militar.

A actual conjuntura internacional, onde o papel do Estado soberano está em crise, também se caracteriza pela flexibilização do conceito de fronteira e pela aceitação de situações de cidadanias múltiplas e de governança partilhada.

Como se referiu, no imaginário ocidental, quando se pensa ou fala em guerra, normalmente a imagem associada é a da confrontação entre as Forças Armadas organizadas de dois ou mais Estados. Porém, os Estados como forma de organização política ocidental são criações artificiais recentes (Creveld, 1991) que surgem após Vestefália, pelo que a guerra como instrumento da política do Estado que opunha um Estado a outro e umas Forças Armadas a outras Forças Armadas constitui um fenómeno relativamente recente e que poderá ter tendência a desaparecer.

As guerras contemporâneas, acentuadamente depois de 1945, tornaram-se assim cada vez menos entre Estados⁶ e passaram a contemplar outros actores⁷, infra-estatais, verificando-se uma extrema plasticidade dos seus actuantes, assemelhando-se muitas vezes a uma luta pela sobrevivência, sem regras, sem objectivos claramente definidos, podemos mesmo dizer, totalmente irracional, caótica, poluída, penetrada pelo crime organizado, pelo terrorismo e pelo tribalismo (Bauer e Raufer, 2003). Igualmente relevante, o aparecimento de entidades supra-estatais institucionalizadas capazes de executar acções militares conjuntas é um fenómeno que exige acompanhamento.

Neste sentido, a hipótese de se assistir ao regresso do mundo ocidental ao passado pré-Vestefaliano parece ganhar corpo. No caso dos países menos desenvolvidos, onde são inúmeros os Estados que jamais foram capazes de se afirmarem face a

⁶ Kalevi Holsti na sua obra, *The State, war, and the State of War*, é esclarecedor. Os seus dados estatísticos referem-se ao número de Estados e a respectiva percentagem, que se envolveram em conflitos inter-estatais de 1715 a 1995. A tabela que construiu indica uma média de 0,005 conflitos entre Estados de 1945 a 1995, em contraste com 0,019 por Estado e anualmente nos Estados europeus no século XVIII, 0,014 no século XIX e 0,036 entre 1919 e 1939. De salientar que após 1945 não se registou nenhuma guerra entre as grandes potências (Kalevi Holsti. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 23). Michael O'Hanlon considera mesmo que as guerras entre Estados se encontram em vias de extinção (Michael O'Hanlon, *Coming Conflicts, Interstate War in the Next Milenium*, *Harvard International Review*, Summer 2001).

⁷ Já Van der Goltz, na obra *Das Wolk in Waffen* de 1883, previa que no futuro as guerras não seriam um assunto exclusivo das Forças Armadas.

outras entidades sociais (nomeadamente em relação à tribo e aos grupos etnolinguísticos)⁸, tem-se observado que no decorrer de confrontações violentas a distinção entre governo, Forças Armadas e população começou a esbater-se antes mesmo de ter sido correctamente estabelecida (Creveld, 1991 e Olsen, 2003).

Uma das perguntas a que interessa responder tem que ver com as modalidades de guerra que tenderão a prevalecer, e qual o posicionamento da entidade Estado como estrutura política nesse contexto específico.

Muitos são os modelos possíveis. Na história existiram as estruturas tribais, as estruturas feudais, as associações religiosas, os bandos de mercenários ao serviço de senhores da guerra, e mesmo organizações comerciais. Muitas destas entidades não eram sequer políticas nem detentoras de soberania. Não possuíam governo, Forças Armadas nem população (em sentido actual do termo), mas defrontavam-se em guerras e campanhas bem organizadas (Creveld, 1991).

O futuro pode-se revelar muito diferente da realidade de hoje. O processo que está em curso será progressivo, irregular e caótico (Creveld, 1991), pois o falhanço do Estado favorece o crescimento da violência internacional não-estatal (Berzins e Cullen, 2003), em casos extremos, privatizada (Kaldor, 2001). A tendência aponta para que as guerras persistam entre Estados pequenos e fracos (em termos de legitimidade e de eficácia) ou em países menos desenvolvidos do que envolvendo as grandes potências (Holsti, 1996)⁹, eventualmente com base em considerações étnicas e de identidade.

Embora nos pareça razoável defender esta interpretação, é muito claro que esta visão da guerra do futuro não colhe a aceitação generalizada dos estudiosos da Estratégia. Como visão divergente, é útil realçar a posição de Colin Gray (1999). Este autor, dentro da lógica do neorealismo clássico a que diz pertencer, defende que a trindade clausewitziana veio para ficar. Para Gray, é errado admitir um desaparecimento, no futuro próximo, das guerras regulares centradas nos Estados e que foram típicas do período Vestefaliano, embora admita que presentemente há uma tendência importante no sentido da utilização de forças irregulares.

⁸ Trata-se aqui de distinguir a soberania externa (que decorre da igualdade jurídica entre Estados) das condições para exercício da soberania interna, dentro das fronteiras políticas. Este último requisito tem sido estudado com grande interesse pelas correntes que defendem a via da ingerência humanitária.

⁹ A teoria da paz democrática tem vindo a defender a existência de uma “lei” essencial na política internacional. Estudos empíricos validaram a ideia de que as democracias não fazem a guerra entre si, explicando-se assim a receptividade que esta corrente de investigação tem recebido nos meios académicos da especialidade.

2. As Guerras num futuro presente São diversas as perspectivas de guerras num futuro que já se iniciou. De uma maneira muito genérica é comum classificar as guerras actuais e do futuro como regulares e irregulares¹⁰. Como guerras regulares consideramos os conflitos que obedecem ao modelo trinitário tradicional definido por Clausewitz. Nesse sentido, nas guerras irregulares os principais actores já não são os Estados e as suas Forças Armadas. Os Estados podem entrar em guerra contra uma rede terrorista, uma milícia étnica, um movimento independentista, um exército rebelde ou ainda contra o crime organizado. As guerras irregulares podem também ser travadas entre estas últimas entidades, não envolvendo nenhum Estado. Em ambas as tipologias a superioridade no acesso e tratamento da informação é determinante.

Tudo indica que, regulares ou irregulares, há duas aproximações fundamentais para caracterizar as guerras do futuro. A primeira assenta na crença de que as guerras ESPECTÁCULO, possibilitadas pela Revolução nos Assuntos Militares em Curso (RMC) (Garcia, 2000) ou *Revolution in Military Affairs* (RMA)¹¹, que têm por base os enormes avanços das tecnologias de informação, dominarão. A segunda visão, que procura o entendimento de fenómenos como as “novas guerras”, ou de “terceiro tipo”, tende a defender que a revolução está maioritariamente a ocorrer nas relações sociais da guerra. Nesse sentido, o elemento central da equação não é a tecnologia, mesmo que aquelas sejam influenciadas por esta última. Como facilmente se pode deduzir, existe consenso quanto ao facto de neste século as guerras se desenvolverem num mundo assimétrico, com fortes desequilíbrios quantitativos e qualitativos.

A guerra deste início de século foi de algum modo antecipada no livro de Alvin e Heidi Toffler, *Guerra e Anti-guerra*, de 1994. Nesta obra os Toffler anunciaram a divisão tripartida do mundo e das guerras em vagas: A vaga das “guerras agrárias”, típica do

¹⁰ São inúmeras as tipologias que se podem adoptar. As mais usuais entre os militares usam o tradicional espectro da guerra, onde estas ou são internas ou internacionais, e depois com inúmeras formas de guerra, variando as internacionais em função do grau de intensidade de emprego da violência. Estas formas possuem características políticas, psicológicas e técnicas específicas e o espectro subdivide-se entre guerra fria e guerra quente (como guerra convencional, convencional sob ameaça nuclear). Como guerras internas surgem-nos a guerra subversiva, a revolta militar, o golpe de Estado, a revolução e as guerras civis. Outros autores como Steven Metz classificam as guerras em formais, informais e de zona cinzenta (Metz 2000), ou as guerras novas e velhas (Kaldor, 2001), ou ainda Kalevi Hoslti, com as guerras institucionais, totais e as guerras de terceiro tipo (Holsti, 1996).

¹¹ A adopção da expressão RMC e não de RMA deve-se ao facto de considerarmos o fenómeno como um processo dinâmico, em contínua evolução, tratando-se da revolução actual e não um processo fêdo e passível de confusão com outros parecidos ocorridos ao longa da História.

período das revoluções agrárias; a vaga das “guerras industriais”, produto da revolução industrial, e por fim a vaga da “guerra da informação”, resultante da revolução da informação e do conhecimento.

As guerras típicas das sociedades de terceira vaga tem por base a RMC e estão ligadas sobretudo aos grandes poderes, nomeadamente aos EUA e seus aliados. Porém, não é possível deixar de concluir que a RMC na sua formulação mais profunda está associada exclusivamente, pelo menos por enquanto, à evolução nos EUA (Telo, 2003).

Há uma tendência que erradamente se generalizou que caracteriza as guerras RMC apenas pela alta tecnologia, nomeadamente a tecnologia ligada à informação. Na verdade, não podemos concordar com tal reducionismo. Se apenas estiverem ligadas à tecnologia podemos considerar que são guerras pós-modernas, mas não são RMC. A RMC, associada à transformação nos assuntos de defesa, caracteriza-se por ser um fenómeno em complexificação: assenta na tecnologia da sociedade de informação, caracteriza-se pela utilização do espaço, pelas novas tácticas e composição orgânica das unidades, pela necessidade essencial de conter a violência dentro de limites políticos, éticos e estratégicos aceitáveis pela comunidade internacional (Telo, 2003), mas também pela civilização (civil quanto possível, militar quanto necessário) e sobretudo pelo modelo de organização das tecnologias existentes e já disponíveis mesmo no mercado civil, e a partir das quais é possível criar novas e diferentes capacidades num sistema de sistemas. A tecnologia não modifica a natureza da Guerra, mas o seu carácter, o que implica a operacionalização de um novo conceito para o termo Guerra, que agora designa uma situação que não se distingue claramente dos períodos de paz.

A ordem de batalha nestas guerras de alta tecnologia, centradas e em rede, desenvolve-se em volta de acções RISTA (*Reconnaissance, Intelligence, Surveillance and Target Acquisition*) e das armas inteligentes¹². O novo campo de batalha está dominado por um sistema de sistemas, com base no C2W (*Command and Control, Warfare*), constituindo uma 5.ª dimensão¹³ da guerra (Pereira, 2003), onde a manobra informacional se sobrepõe, e por vezes substitui a manobra do terreno.

Face à esmagadora superioridade tecnológica e a operações baseadas nos efeitos, as baixas tendem a ser zero, ou a aproximar-se do zero, pelo menos de um dos lados. O objectivo já não é o aniquilar, mas imobilizar, controlar, alterar e moldar o seu

¹² Conceitos chave: miniaturização, maior alcance, actuação inteligente, furtividade, veículos não tripulados, robotização e novas formas de energia. Estas armas permitem as intervenções cirúrgicas com zero baixas, ou quase zero.

¹³ As outras dimensões são a terra, o mar, o ar e o espaço extra-atmosférico.

comportamento por forma a criar um novo ambiente político com perdas controladas, mesmo para o inimigo, evitando reacções negativas da opinião pública. É por esta razão que Edward Luttwak definiu este fenómeno como guerra pós-heróica (Luttwak, 1995); a força pode ser empregue sem o risco de perdas de vida.

As novas tecnologias e a digitalização ditam novas doutrinas estratégicas, tácticas e organizacionais. A tendência é para a robotização do campo de batalha de uma forma progressiva.

As guerras RMC, empregam muito a guerra de informação¹⁴, o vector moderno da guerra psicológica e da subversão tradicionais (Valle, 2001). No campo de batalha (actual e do futuro), o mais importante é (e continuará previsivelmente a ser) o domínio da informação, mais precisamente, o acesso, o controlo e o respectivo processamento com o objectivo de obter a sua transformação em conhecimento e depois partilhá-lo.

No futuro, a psicotecnologia disponibilizará novos instrumentos capazes de influenciar crenças e sentimentos o que incrementará ainda mais o papel da guerra psicológica e dos guerreiros da informação que aprendem a implantar falsas realidades e a induzir movimentos psicoculturais e políticos, em prol de determinados interesses nacionais, criando uma realidade virtual quando a realidade efectiva contradiz os imperativos estratégicos de momento, no fundo uma verdadeira guerra de representações, na expressão de Alexandre del Valle (Valle, 2001).

A guerra de informação a um nível estratégico implica um domínio do ciber-espço, pois não podem ser descurados os ciber-ataques, com as suas bombas lógicas, vírus e cavalos de Tróia. Esta diferente forma de guerra implica uma política de segurança e defesa para o ciber-espço, pois este impôs uma nova dimensão geopolítica, a do próprio ciber-espço (Adams, 1993).

Nas guerras RMC a supremacia das comunicações é um factor imperioso. Na maior parte dos casos o espaço exterior deve ser entendido como a quarta dimensão da guerra. No futuro quem dominar o espaço domina o mundo. Não se trata apenas da sua utilização para fins militares, mas da sua militarização (Boniface, 2002), onde se possam colocar sistemas de armas de intervenção global. Nas guerras RMC podemos assim encontrar uma nova forma de dissuasão.

¹⁴ Entendemos por guerra de informação “(...) tudo o que se possa efectuar para preservar os nossos sistemas de informação, da exploração, corrupção ou destruição, enquanto simultaneamente se explora, corrompe ou destrói os sistemas de informação adversários, conseguindo obter a necessária vantagem de informação (...)”, (Nunes, 1999).

Com a civilização, a distinção entre civil e militar é um domínio que será susceptível de alteração significativa, pois já não são apenas as Forças Armadas que entram em combate, mas as comunidades políticas que elas servem. Este fenómeno de interpenetração é indicador de um novo tipo de Forças Armadas. Estas tendem a ser profissionais, com efectivos substancialmente mais reduzidos, com uma maior ligação aos meios universitários e centros de investigação, a integrarem mais mulheres e minorias e, em certa medida, tende-se para uma privatização da actividade militar (Moskos, Williams e Segal, 2000).

As guerras que envolvam a grande potência sozinha ou em coligação, sejam elas regulares ou irregulares, serão sempre RMC. A III Guerra do Golfo é um cenário típico de guerra **formal**. A intervenção da coligação internacional em solo iraquiano pautou-se pela superioridade tecnológica, pela supremacia aérea, com domínio do espaço, pelo uso de armas inteligentes e também por uma intensa guerra de informação.

Na operação militar no Iraque, a força RMC, com combates sucessivos e assimétricos, vergou a vontade de combater iraquiana e a operação militar foi uma nova *Blitzkrieg*. Porém, com a ocupação militar, a tipologia de guerra alterou-se. As operações militares de estabilização, apesar de RMC, fazem-se agora num ambiente subversivo, de guerra irregular, de combate próximo, estando os combatentes misturados com a população, que utilizam como escudo e, se necessário, como moeda de troca. No Iraque devemos lembrar a velha premissa de que as guerras de cariz subversivo não se ganham com acção militar, mas perdem-se pela inacção militar.

As guerras RMC são também guerras distantes. O poder que está na defensiva é castigado e muito limitado na sua resposta. Muitas vezes sente-se mesmo impotente (Telo, 2003). Também distante no comando e controlo, onde os *media* e a informação sobre a guerra desempenham um papel primordial. Podemos dizer que é em certo sentido uma **guerra subversiva** feita pelos grandes poderes na Era da Informação.

Contudo, o **factor tempo** marca a grande diferença entre as guerras tecnológicas actuais e as guerras subversivas tradicionais. Estas actuam por lassidão, prolongam-se no tempo, factor essencial para obter resultados. Nas guerras RMC a duração em termos de uma acção militar intensa é muito curta – semanas – e é importante que assim seja, sobretudo por razões de opinião pública e de interesse político (Telo, 2003). Isto não quer dizer que no período posterior à acção militar decisiva, tipicamente de estabilização, a presença militar não se arraste por vários anos, já que actua em ambiente subversivo.

Parece gerar consenso a convicção de que as guerras de hoje já não correspondem à classificação clássica do prussiano Clausewitz para quem a Guerra não era

somente um acto político, «(...) mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios (...)» (Clausewitz, 1976). Na verdade, hoje aquela máxima inverteu-se: a Política, sim, passou a ser a continuação/diversificação do estado de guerra. Para Edward Luttwak¹⁵ a guerra pode resolver conflitos políticos e conduzir à paz; no fundo a guerra é uma forma de política. António Telo considera mesmo que hoje a guerra é a forma “superior” da política (Telo, 2003), superior apenas porque mais exigente, pelo que obriga a cuidados especiais e uma elaboração do pensamento mais complexa, **porém, em nosso entender, a guerra não é política, mas deve-se sim ao falhanço da política.**

Uma das mais importantes implicações desta mudança qualitativa de conceito de guerra é a alteração dos laços funcionais entre o poder político e o aparelho militar. A envolvente política perpassa agora verticalmente todos os níveis de actuação militar: a estrutura de comando militar nos diversos patamares de responsabilidade preocupa-se principalmente com a actuação política (Telo, 2003). Mesmo ao nível táctico, um comandante de uma pequena força desempenha esse papel no seu contacto com a população e autoridades locais.

3. As guerras irregulares e a transformação da natureza dos conflitos armados Como ficou dito, as novas guerras, todas elas irregulares¹⁶, não são apenas mais comuns do que no passado mas também estrategicamente mais importantes e desenvolvem-se em ambiente operacional de cariz subversivo.

As guerras recentes, bem como as que se vislumbram num futuro previsível não obedecem ao modelo clausewitziano. São guerras fundamentalmente acerca das pessoas (Holsti, 1996), que para além dos Estados envolvem organizações de um novo tipo que se opõem entre si. Conforme a circunstância qualificamos os seus elementos como bandidos, terroristas, guerrilheiros, mercenários ou milícias. Estes

¹⁵ Edward Luttwak, num artigo publicado em 1999 na *Foreign Affairs*, intitulado “Give War a Chance”, considera que a guerra «(...) can resolve political conflicts and lead to peace. This can happen when all belligerents become exhausted or when one wins decisively. Either way the key is that the fighting must continue until a resolution is reached. War brings peace only after passing a culminating phase of violence (...)» (Edward N. Luttwak, “Give War a Chance”. *Foreign Affairs*, July/August 1999, disponível em http://isuisse.france.com/emmaf/base/give_war_a_chance.html).

¹⁶ Costumam caracterizar-se os conflitos como irregulares, ou não convencionais, quando não envolvem Forças Armadas num campo de batalha, nem recorrem a operações tradicionais no mar e no ar (Bruce Russett; Harvey Starr; David Kinsella. *The Menu of Choice*. 6th ed. Bedford/St. Martin’s Press, 2000, p. 204).

não representam um Estado, não obedecem a um governo e misturam-se/confundem-se com a população. Nestes conflitos é normal a generalização da violação do direito aplicável aos conflitos armados (internacionais e não internacionais), bem como do regime de protecção dos direitos humanos (Kaldor, 2001).

São guerras sem frentes, sem campanhas, sem bases, sem uniformes, sem santuários, sem pontos de apoio, sem respeito pelos limites territoriais sem uma estratégia e sem uma tática definida, de objectivos fluidos. As suas “virtudes” estão na inovação, na surpresa e na imprevisibilidade, empregando por vezes o terror (limpeza étnica, massacre, rapto), onde o estatuto de neutralidade e a distinção civil/militar desaparecem. A população, tal como nas guerras subversivas, desempenha um papel fundamental; é o apoio de retaguarda logístico, em informações e ao mesmo tempo fonte de recrutamento. Por outro lado, também é o alvo principal. Nestas guerras há uma desvinculação do estatal, já não há a associação aos interesses nacionais, mas às pessoas que surgem como as maiores vítimas¹⁷.

Como observou Kaldor (2001), a globalização é um fenómeno complexo que atinge as acções que se desenvolvem em ambiente estratégico. Dentro desta lógica interpretativa, a natureza política da violência global do presente e no futuro apresenta novos objectivos, uma diferente forma de fazer a guerra e também de a financiar (Kaldor, 2001).

3.1. A guerra assimétrica

A assimetria é um velho conceito que, a nosso ver, reaparece agora associado à superioridade tecnológica dos meios militares ocidentais. Particularmente interessante é o conceito de dissimetria¹⁸ desenvolvido nos meios militares americanos. Esta superioridade induz qualquer adversário a refugiar-se em respostas assimétricas, socorrendo-se de métodos tradicionais, por vezes rudimentares (na Somália, os tambores), à mistura com meios de alta tecnologia disponíveis no mercado civil (GPS, telefones por satélite, *e.mail*). É uma guerra de desgaste, sem frentes nem retaguarda, flexível, e que pode expressar a sua violência através de guerrilha, de terrorismo, do crime organizado. Depende muito da imaginação e da força de vontade do adversário.

¹⁷ Em África, só na década de 80 do século passado houve 3 milhões de baixas civis, e em 1994, como resultado destas guerras, segundo a Cruz Vermelha, havia 23 milhões de refugiados e 26 milhões de deslocados (Bouvet e Denaud, 2001).

¹⁸ Entendida como a procura de uma superioridade qualitativa/quantitativa por um dos combatentes (Boniface, 2003)

Contudo, é precipitado concluir que a relação assimétrica tem como origem unicamente a diferença tecnológica. Ela pode até ser diminuta ou nem existir. Nesse sentido, a assimetria emerge também da diferenciação na organização, mas sobretudo do conceito de operações; deixando estas de ser sucessivas para serem simultâneas. A guerra assimétrica, como ficou dito, explora sobretudo o factor surpresa, recusa as regras de combate impostas pelo adversário, utiliza meios imprevistos e actua em locais onde a confrontação não devia ser provável (Boniface, 2002).

O cenário assimétrico mais provável e problemático, hoje e num futuro previsível, será o da guerra em áreas urbanizadas. Estas áreas podem caracterizar-se pela existência de um número elevado de refugiados, retornados, altos índices de desemprego, de uma economia paralela, falta de apoio médico, diversidade cultural, étnica, política e religiosa, onde a proximidade em que grupos sociais distintos vivem uns dos outros promove um ambiente de elevada tensão (Diliegge, 1998).

A guerra em áreas urbanizadas conduz a um empenhamento operacional de cariz assimétrico, todos eles com características subversivas, associados a uma alta, média, e baixa intensidade.

Nas operações em áreas urbanas, onde a actividade das informações é primordial, vamos assistir a um incremento de utilização de meios tecnológicos, de robótica, de armamento não letal e a uma diferente organização para o combate das forças militares e militarizadas.

3.2. As novas guerras subversivas

As novas guerras, ou as guerras das pessoas, vão buscar as técnicas à guerra subversiva e travam-se normalmente no plano militar sob a forma de guerrilhas ou de acções de terror.

Baseada na exploração de problemas ou contradições evidentes de natureza social, ideológica, política e económica, susceptíveis de conquistar a adesão de variados sectores da população, a subversão pode surgir em qualquer tipo de sociedade e apresentar-se como uma proposta e/ou alternativa para a resolução desses problemas ou contradições (Garcia, 2003).

Partindo do princípio de que as sociedades dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento são aquelas onde surgem as maiores contradições internas, seriam estas que, face a uma primeira observação, se encontrariam particularmente vulneráveis à subversão de qualquer sinal e procedência. Porém, são as democracias ocidentais que se encontram mais atreitas ao fenómeno.

Nestes regimes, as reacções à violência limitam-se ao horizonte ético, **cuja violação afectaria um conceito que moldou o próprio Estado**. Os tempos de resposta são lentos, na medida em que os aparelhos jurídicos o são, por escrúpulo ou força intrínseca (como

se queira ver); «(...) as limitações na montagem e funcionamento de dispositivos preventivos, as restrições à instalação (assumida) dos repressivos, o fosso tradicional entre pensamento político e pensamento estratégico, a ausência de estruturas de propaganda e contra-propaganda, a vincada dualidade civil/militar, não capacitam as democracias ocidentais à contra-subversão, em termos de isolar eventuais grupos, desencadear, se preciso, a “operação verdade” (para obtenção de crédito por parte da opinião pública), evitar a situação de “tribunal popular” (onde o Poder aparece réu face à colectividade) e implementar, com eficácia, vigilâncias (milícias, por exemplo) locais (...)» (Monteiro, 1993).

Deste modo, as democracias ocidentais tornam-se vítimas dos seus próprios conceitos. Uma vez conhecedoras da ameaça subversiva, só se podem preparar e reagir contra ela, em princípio, reorganizando-se de acordo com princípios totalitários (Delmas, 1975) ou quase totalitários¹⁹. Todavia, esta situação implica uma renúncia aos seus ideais, pelo que acreditamos que, para a sobrevivência das democracias, essa preparação e reacção passarão forçosamente pelo recurso a um eficaz sistema de informações que preste um apoio isento e esclarecido a órgãos de soberania, sem complexos nem má consciência. Estes, que têm por obrigação manter a integridade do território e das suas fronteiras, estão sempre dependentes de um conhecimento oportuno e o mais completo possível das ameaças ou actividades hostis, para poderem orientar o dispositivo e a prontidão dos meios de defesa e segurança. Assim se pode manter o *status quo*, evitando atempadamente o desenvolvimento da manobra subversiva.

A subversão, como técnica que visa não só o poder como também atingir subtilmente a opinião pública, utiliza os conhecimentos das leis da psicologia e da psicossociologia. A ruína do Estado ou a destruição do inimigo são alcançados por vias distintas e radicalmente diferentes das da guerra convencional e da revolução. O exército inimigo cessará o combate pois estará completamente desmoralizado e doente do desprezo que o rodeia. Qualquer tentativa de restabelecimento do *status quo ante*, será actuação em “saco roto” e o poder deposto, em virtude da sua própria porosidade, partirá só, sob o olhar indiferente da população (Muchielli, 1976).

¹⁹ Nos EUA, antes do 11 de Setembro de 2001, o relatório da *Commission on America's National Interest*, de Julho de 2000, alertava para a necessidade de o Governo americano na sua luta antiterrorista não debilitar a sua legitimidade política e infringir direitos e liberdades dos cidadãos americanos. Com os atentados, esta ideia foi pulverizada e o Congresso aprovou legislação muito restritiva (*USA Patriot Act*), que conferiu novos e diferentes poderes ao Governo federal, visando sobretudo incrementar a vigilância, controlo e eventual procedimento criminal sobre indivíduos e empresas suspeitos de apoiarem organizações terroristas, restringindo seriamente a tradicional liberdade de expressão, de circulação e mesmo a privacidade. A este propósito veja-se também Carriço, 2002.

A subversão, utilizando uma estratégia que é total, que actua ao nível interno/externo através de uma manobra indirecta e por lassidão, não necessita de travar batalhas decisivas. Alastra lentamente e, procurando convencer da sua razão e equidade e **do inverso da contra-subversão**, absorve, como o fenómeno do mercúrio derramado, a população que é o seu factor de sucesso determinante. Assim, procurando controlar áreas territoriais e preservar, sob seu controlo, as populações fidelizadas, desgastando ao mesmo tempo as restantes e os meios da contra-subversão, dirige-se ao seu objectivo final: a capitulação da autoridade.

Podemos considerar que o enquadramento colectivo e a preparação psicológica são a base de toda a manobra subversiva, sendo o primeiro fundamental para a mobilização da opinião pública, tarefa que, uma vez concretizada, permitirá, através de uma correcta acção psicológica, operar a transferência de universo político/ideológico.

As cinco fases da guerra subversiva (preparatória, de agitação, armada, Estado revolucionário, final) possuem limites mal definidos, frequentemente indistinguíveis e o seu valor é relativo, pelo que os conflitos devem ser estudados casuisticamente. A implantação das mesmas fases pode não ser simultânea, na totalidade do território-alvo, procurando, em todo o caso, respeitar a lógica do esquema e evitar ser detida na transição da segunda para a terceira fase (Garcia, 2003).

Assim, normalmente na 1.ª fase, em segredo, numa organização ainda embrionária, a manobra é estudada e planeada. Ao passar-se para a fase de agitação ou de criação do ambiente subversivo, ainda se permanece na clandestinidade; todavia, como os resultados se começam a tornar visíveis, abandona-se o segredo. Desenvolvem-se intensas acções de propaganda de agitação, com o propósito de “ganhar” o apoio dos neutros, elevar a moral entre os subvertidos e seus apoiantes, minar a confiança no poder instituído e enfraquecer a moral das suas forças. Esta fase está ligada à ideia de revolução como levantamento popular contra um poder opressivo ou repressivo, ideia que procura empolar ou canalizar os descontentamentos, de os modificar em indignação e cólera, transformando-os rapidamente em agressão àqueles que são considerados os responsáveis da situação insustentável (Muchielli, 1976).

Nesta fase fomentam-se perturbações da ordem e cria-se um clima de medo, visando a desmoralização do poder, o descrédito da autoridade, a ruptura aberta no tecido social, o facto consumado do levantamento, com ou sem o recurso ao confronto armado, mas procurando, «(...) na hipótese afirmativa, prolongar as situações de “contacto” das Forças Armadas regulares com a massa popular, para naquelas criar a “má consciência” e, por fim, a desobediência aos altos comandos e seu consequente colapso (...)» (Monteiro, 1993).

A organização é reforçada, os sistemas de infiltração e de informação são consolidados. O *status quo* encontra aqui o seu período crítico: ou responde eficientemente ou já não controla a evolução dos acontecimentos na generalidade, apesar de os poder controlar pontualmente, em determinados aspectos ou situações.

Na fase armada da subversão (de terrorismo ou guerrilha), a guerrilha emerge como técnica de tomada do poder e, se necessário ou útil, usa o acto do terror; sendo um exemplo claro a situação que se vive no Iraque. A subversão armada, através das suas actuações, que na maioria das vezes são espectaculares, procura instaurar o clima psicológico, fomentar a agitação geral, mantendo a excitação emocional, e, se possível, a anarquia, tentando também provocar a reacção repressiva, criando mártires e preparando a subversão para provocar a unidade defensiva dos grupos visados.

Tais situações, se retransmitidas ampliadamente pelos *media* numa engenharia de opinião, podem criar a convicção pública de que, na generalidade, o poder é impotente, que a guerrilha atingiu a impunidade e que aquele, além de opressivo, é repressivo (nos casos em que não é impotente...).

Esta fase é decisiva, dado que, de certa forma, coloca já a subversão armada em superioridade sobre as forças da ordem constituída. Consolida-se a organização, intensificam-se e generalizam-se as acções violentas, completa-se o estabelecer de estruturas político-administrativas e procura-se dominar algumas áreas do território. A guerrilha pode mesmo concorrer com o Estado quando consegue criar as designadas “áreas libertadas”, onde exerce o poder.

A guerrilha sobrevive devido à sua grande mobilidade e maleabilidade, mas sobretudo devido ao apoio das populações, seu objectivo, meio e ambiente, procurando actuar no seio do povo como o peixe na água, para usar o princípio de Mao Zedong.

O terrorismo que é uma entidade de estrutura celular, desterritorializada e por vezes acéfala, insere-se na manobra subversiva de corrosão dos poderes formais que desafia e de quem promove a rejeição, procura forçar um comportamento repressivo e demonstrar a constrangedora ineficácia da prevenção. Tal como a guerrilha, e para além da espectacularidade dos efeitos das suas actuações (concepção e execução dos actos materiais em si mesmos), procura a ressonância publicitária junto da opinião pública, bem como os efeitos psicológicos causados nos alvos (população ou força).

O entendimento do fenómeno do terrorismo após o 11 de Setembro foi, nos EUA, sujeito a revisão na sequência do aparecimento de estratégias de desestabilização mais

radicais. Embora persistam fenómenos circunscritos ao espaço nacional ou regional²⁰, como o IRA ou a ETA, parece poder dizer-se que há um terrorismo que assumiu uma escala global. Sofreu também uma alteração qualitativa e passámos a falar do ciberterrorismo, do bioterrorismo, do ecoterrorismo, e do terrorismo químico e mesmo nuclear²¹.

Este poder errático (Moreira, 1995) que funciona com critérios políticos, nacionais, culturais e religiosos próprios e sempre na clandestinidade, é uma “guerra” informal, desencadeada de forma unilateral, sem qualquer aviso e que lança na contenda duas diferentes entidades (móvel e grupal – o terrorismo –, territorial e com população – o Estado), com fins políticos ou político-religiosos, que, em regra e numa primeira instância, recusa a intermediação, a arbitragem e a negociação (Marchueta, 2004).

A situação mais perigosa, é aquela em que o terrorismo não está directamente ligado a um ou mais Estados, mas se configura com organizações autonomizadas, dotadas de meios importantes, e cuja trajectória político-operacional é, do médio prazo para diante, uma incógnita (Boniface, 2002). No terrorismo, o elemento constante, tal como nas outras guerras que indicámos, é o martírio dos inocentes (Moreira, 2004).

Também as guerras civis se travam num ambiente subversivo. Os conflitos internos, que tendem a disseminar-se e que com facilidade ultrapassam as fronteiras físicas dos Estados, constituem uma fonte acrescida da instabilidade internacional (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003), ao ponto de hoje em dia ser difícil distinguir se uma guerra é interna ou internacional, ou mista, pois há um amplo leque de tonalidades de transição. As maiores vítimas destas guerras são os civis inocentes, que representam mais de 90% das baixas. Os refugiados e deslocados que na década de 70 do século passado eram cerca de 2,5 milhões, na década de 90 eram já mais de 23 milhões (Pearson, 1997).

²⁰ John Andrade, na obra *Ação Directa. Dicionário de Terrorismo e Activismo Político*, apresenta uma tipologia dos terrorismos como:

Movimento sem verdadeira retaguarda de massa, casos havendo em que os actores/militantes praticamente se representam apenas a si mesmos;

Movimentos com variável densidade política e sociológica, recebendo eventualmente apoios de Estados; Práticas de Estados sobre as próprias populações [o terrorismo de Estado],

Práticas secretas de Estados no plano internacional, com uso de meios humanos próprios sob cobertura, recurso a grupos terroristas manipulados, ou emprego de “diplomacias coercitivas”, tanto sobre outros Estados como sobre pessoas colectivas e individuais. (Andrade, 1999).

²¹ Estas possibilidades são exploradas numa infinidade de artigos e livros especializados. Ver, por exemplo, M. Shubik, “Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death”. *Comparative Strategy*, Vol. 19: 4 (1997), pp. 399-414, R. K. Betts, “The New Threat of Mass Destruction”. *Foreign Affairs*. Vol. 77: 1, (1998), pp. 26-41; W. Laqueur. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press, 1999 e *Cyber Attacks During the War on Terrorism: A Predictive Analysis*. Hanover: Institute for Security Technology Studies. Dartmouth College, September 22, 2001.

As guerras irregulares penetradas pelo crime organizado envolvem um inimigo ou uma rede de inimigos, que possui importância política significativa e uma capacidade de planeamento ao nível estratégico²² e de condução de conflitos armados, socorrendo-se muitas vezes das mais modernas tecnologias de informação e comunicação, tendo como principal objectivo o lucro (Metz, 2000). Estas guerras também se desenvolvem em ambiente subversivo.

Os Estados com as suas estruturas de soberania pouco consolidadas facilitam a criação, disseminação e consolidação de coligações e redes de crime, as Organizações Criminosas Transnacionais (OCT). Estas aparecem com frequência ligadas às economias de guerra, procurando tirar proveito dos conflitos que proliferam um pouco por toda a parte. Nas suas actividades, inclui-se o tráfico de indivíduos (imigrantes clandestinos/órgãos humanos), de droga, de armas, de componentes electrónicos sensíveis, de pedras preciosas, a extorsão, entre outros ilícitos.

As OCT geram anualmente entre 34 a 57 biliões de euros, reciclando cerca de metade na economia mundial (Raufer e Bauer, 2003). Com estas verbas adquirem um poder significativo, havendo o risco de num qualquer país poderem influenciar a eleição de um Governo, ou como já acontece na Bolívia e na Colômbia, administrarem partes significativas de um determinado território, colocando desta forma os conceitos tradicionais de soberania e integridade territorial em causa, podendo ainda enfraquecer qualquer estado através da corrupção dos seus órgãos de soberania e funcionários.

As guerras sempre tiveram uma dimensão económica, quer nas suas origens, quer nas consequências. Nesse particular, as novas guerras subversivas não são uma excepção. Estas envolvem uma economia paralela que floresce devido aos embargos e à própria situação da guerra, com todas as dificuldades acrescidas para as trocas comerciais internacionais de uma forma regular.

Outra vertente de análise da chamada economia de guerra pode ser o financiamento da própria guerra. As formas de financiamento são das mais diversas, e vão das taxas de protecção ao aproveitamento das remessas das diásporas (Angoustures e Pascal, 1996), do aproveitamento da assistência humanitária (Jean, 1996), do apoio directo de um país terceiro ou então através das ligações às OCT.

²² A guerra irregular que envolve o crime organizado pode ser *estratégica*, quando dinamizada por uma organização ou rede de organizações, tendo os seus objectivos muito bem definidos, recorrendo à violência de forma incisiva e temporizada. Pode ser considerada *não estratégica* se concretizada entre grupos/bandos armados, entre guerrilhas sem ideologia, no reino dos senhores da guerra e sobretudo num ambiente de impunidade (Carriço, 2002).

A droga financia, estimula e por vezes está na origem de guerras. Até à queda do muro de Berlim, as práticas do financiamento dos conflitos pelos proventos da droga eram monopólio de alguns serviços secretos estatais (Labrousse, 1996); depois e progressivamente passou a constituir uma rede de ligações e de conivências envolvidas no financiamento dos conflitos regionais nas zonas cinzentas do planeta.

Foram diversas as organizações revolucionárias como o *Mouvement des Forces Democratiques du Casamance* e o *Sendero Luminoso* que se envolveram na comercialização de estupefacientes, criminalizando as suas actividades, pondo assim um pouco à parte a vertente ideológica do conflito e transformando-se em narcoguerrilhas. Mas este envolvimento que inicialmente seria apenas para o financiamento, pode ser depois o próprio motor da guerra.

A criminalização pode também afectar as Forças Armadas (Paquistão, Peru, Turquia), que ou se deixam corromper entrando numa lógica de enriquecimento pessoal (narcocorrupção), ou então utilizam os fundos para financiar as suas actividades. Esta situação acaba por prolongar os conflitos, pois a eliminação das narcoguerrilhas provocaria também o desaparecimento de uma boa fonte de rendimentos (Labrousse, 1996).

Os novos conflitos armados podem provocar o esboroar e mesmo a destruição da estrutura estatal, deixando esta de exercer a sua actividade plena, de garantirem a segurança e o bem-estar das suas populações e mesmo de manterem as fronteiras políticas e a integridade das instituições. Nesta situação, as Forças Armadas regulares tendem a desaparecer e a transformarem-se ou confundirem-se com milícias armadas ou forças paramilitares de um qualquer senhor da guerra (Kaldor, 2001). Mesmo neste cenário apocalíptico, a estrutura estatal sobranterá de providenciar a protecção das suas populações, recorrendo, se necessário, à privatização de actividades que incumbiam até aqui ao Estado, e os combatentes estatais ou não estatais, possuirão uma organização menos hierarquizada, com um comando e controlo mais descentralizado, com diversos centros de gravidade. No dizer de Steven Metz, serão os combatentes pós-modernos (Metz, 2000).

Nas novas guerras onde é difícil distinguir o que é interno e internacional²³, paz e guerra, agressão e repressão, há um incremento das atrocidades e a tendência é para evitar batalhas e virar a violência para as populações, com uma barbárie

²³ Do ponto de vista das dificuldades jurídicas desta situação, Antonio Tanca é leitura obrigatória. No seu livro intitulado *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict* (Dordrecht: Kluwer, 1993), o autor analisa o impacto que a intervenção internacional em conflitos internos tem no regime criado pela Carta das Nações Unidas.

(assassinatos sistemáticos, limpeza étnica, minar uma determinada área tornando-a inabitável, etc.) que leva alguns autores a falar num neomedievalismo (Berzins e Cullen, 2003),²⁴ ou mesmo num regresso ao primitivo (Kaldor, 2001).

Afectando irremediavelmente a construção do *jus ad bellum* tal como o conhecemos, esta nova situação conduz os Estados, entidades e mesmo os indivíduos a que já não sintam a necessidade de assumir posições claras perante os conflitos, assim como também já não sentem a necessidade de adoptar o amplo normativismo internacional criado para conter ou limitar a guerra e os seus efeitos²⁵. Por outro lado, cremos que até à modificação da codificação de um Direito Internacional Humanitário universalmente aceite, que ultrapasse, por exemplo, as insuficiências da protecção no caso dos conflitos armados não internacionais, ou a barreira das situações de tensão e de perturbação internas, tais como motins, actos de violência isolados e esporádicos e outros análogos, que não são consideradas nesta categoria (consequentemente fora da aplicação material do II Protocolo Adicional à Convenção de Genebra relativa à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais²⁶, art.1.º), a legitimidade será obtida pelo exercício.

Uma possível conclusão Sendo difícil prospectivar quanto a um futuro incerto, cremos que no actual século assistiremos às guerras espectáculo da RMC, regulares ou irregulares, com um novo tipo de Forças Armadas, de alta tecnologia, com profusa utilização do espaço como a 4.ª dimensão da guerra. E por outro lado, a guerras provocadas pela alteração de relação de forças entre actores não estatais e os Estados, guerras irregulares e em ambiente subversivo, sem regras, sem princípios, sem frente ou retaguarda, onde os objectivos são fluídos, na boa compreensão que a única legitimidade é a do exercício.

A única certeza que temos quanto às guerras deste século que agora se inicia, é que o **factor diferença/surpresa é permanente, como permanentes são o fluir da História e a diversidade dos cenários e dos homens, pelo que** a violência global é uma constante histórica que persistirá. **NE**

²⁴ Este termo foi popularizado por Hedley Bull em 1977 (*The Anarchical Society*. London: Macmillan, 1997), e foi empregue como uma metáfora alternativa às teorias das Relações Internacionais centradas no Estado.

²⁵ Michael Ignatieff, na sua obra *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience* (London: Chatto and Windus, 1998) reflecte as dificuldades que o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV) tem sentido nos conflitos pós-modernos, nomeadamente na transmissão do direito internacional humanitário a combatentes irregulares, criminosos e paramilitares.

²⁶ De 1977.

História Diplomática



A demissão de Rui Ulrich, Embaixador em Londres (1935)

A 23 DE MAIO de 1933 nomeava-se Ruy Ennes Ulrich para Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Londres.

Escolha política, obviamente de Oliveira Salazar, tinha em consideração “o distinto merecimento e notória capacidade do antigo professor da Universidade de Coimbra. ...”. Ali, de facto, concluíra o curso de Direito com altíssimas classificações, nos idos de 1904, doutorando-se dois anos depois. Manifestamente afecto à monarquia, requer a exoneração das funções docentes logo após a proclamação da República.

Os anos subsequentes não lhe foram ingratos em termos de actividade profissional. De reconhecida competência, desempenhou vários e importantes cargos: de Director do Banco de Portugal (1914-1927), Presidente do Conselho de Administração da Companhia de Moçambique (1920-1933), cumulativamente com igual presidência da Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses.

Curriculum não faltaria, portanto, ao novo titular da mais apetecível Embaixada de Portugal. Além disso, mantinha-se a tendência para contemplar individualidades fora da carreira diplomática para chefiar aquela tão importante Missão. Recorde-se que o antecessor fora o general Tomaz Garcia Rosado, cuja passagem à disponibilidade em Posto lhe será imposta pelo limite de idade.

Por singular coincidência, naquele mesmo ano e mês em que Ruy Ulrich era nomeado para Londres, tinha início o episódio do qual viria a ser vítima.

Depois de um almoço na Embaixada de Inglaterra em Lisboa, conversavam «em inteira intimidade» o Secretário-Geral do MNE, Teixeira de Sampaio e o anfitrião. O tema recaía sobre a cópia de uma carta enviada do *Foreign Office*, e remetida por D. Duarte Nuno de Bragança ao monarca inglês. Nela se comunicava que, pelo falecimento do D. Manuel caberia ao signatário, de «maneira incontestável» a representação da Casa de Bragança. Aludia igualmente à secular aliança entre os dois Países, mas nunca referindo aspectos de realza, ou eventuais direitos ao trono de Portugal. E não solicitava qualquer reconhecimento ou resposta.

Ao Embaixador fazia-se a consulta sobre o procedimento a adoptar. Algo lisonjeado. Claud Russell sem delongas formula um projecto que expede e será aceite. E

é esse o texto que mostra a Teixeira de Sampaio. No apontamento da conversa que este posteriormente elabora, escreve: «a resposta é anódina; agradece a comunicação; toma nota do uso do título de duque e não menciona qualquer política ou aliança»¹.

Dois anos passaram. Ruy Ulrich continua na sua missão em Londres, sem registo de monta.

Por finais de Julho desse ano de 1935 e em torno de D. Duarte Nuno, tem de novo lugar um diálogo entre os mesmos interlocutores antes referidos. É na Embaixada inglesa, estando apenas presentes o titular, a Embaixatriz e o Secretário-Geral do MNE.

Desta feita, o embaixador Russell comunica a Teixeira de Sampaio que fora informado da intenção de D. Duarte ir proximamente a Inglaterra. Pretendia ser recebido pelo monarca a título particular e tão-só como duque de Bragança. E, em discreta auscultação comentou: «*Je ne pense pas que le Gouvernement ici y trouve objection*».

Com a prudência que o caracterizava e a natural reserva a envolver um assunto sensível, o Secretário-Geral respondeu em tom dubitativo e frouxo: «*Je ne pense pas*»². E o assunto ficou por aqui, desviado para as premências financeiras dos príncipes exilados, entre os quais se contava o duque de Bragança.

Quanto precede serve apenas de preâmbulo à questão que nos interessa.

De facto, ao termo de Outubro e por cerca de três semanas, D. Duarte Nuno esteve de visita a Londres. Durante a estadia, almoçou com os monarcas ingleses no palácio de Buckingham, tendo tido uma larga conversa com o príncipe de Gales.

Ao embaixador Ruy Ulrich e como lhe competia, coube informar a Secretaria de Estado em Lisboa deste facto mais relevante. Fê-lo por via telegráfica, com data de 3 de Novembro de 1935: «Dom Duarte Nuno sob título Duque de Bragança foi anteontem recebido pelos Reis com quem almoçou. Almoço foi estritamente particular não tendo mesmo pessoal serviço»³. E nada mais adiantou.

¹ AHD MNE – GSG – M-11. “Caso Ruy Ulrich”. “Apontamento de conversa entre o Ex.^{mo} Secretário-Geral e o Embaixador de Inglaterra – 31 / V / 1933”.

² AHD MNE – GSG – M-11. “Apontamento de conversa do Senhor Secretário-Geral com o Embaixador de Inglaterra – 26 / VII / 1935”.

³ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama da Embaixada em Londres para Estrangeiros-Lisboa, 2 / XI / 1935”.

Recebeu-se a comunicação no palácio das Necessidades sem suscitar qualquer reparo. Só que, volvidos alguns dias, conhecia-se em Lisboa uma notícia publicada a 12 pelo *Daily Telegraph*. Ilustrada com a fotografia de D. Duarte, jovem de 29 anos, referia alguns passos da sua estadia em Londres. Definindo o visitante como pretendente ao trono de Portugal, aludia ao almoço havido no palácio de Buckingham; e, como que em sequência, mencionava ainda ter «Dom Duarte also lunched with the Portuguese Ambassador and Ambassadress».

Como rastilho irrefreável, a notícia circulou veloz. À época, a ameaça de uma restauração monárquica não se esfumara. Embora mitigada, cobrava ainda peso e constituía inegável apreensão para uma República com apenas um quarto de século. Demais, o recente exemplo da Grécia, cujo monarca fora reposto no trono, dizia-se que sob os bons officios da Grã-Bretanha, não seria de molde a abrandar a vigilância dos mais acendrados republicanos.

Ora, sendo conhecida a nunca abjurada fidelidade de Ruy Ulrich aos ideais monárquicos, a reacção foi imediata.

Precisamente ao dia seguinte da edição do matutino inglês, expedia-se novo telegrama para o Embaixador, assinado pelo próprio Ministro. Classificado de “Confidencial – Reservado e Urgente” o seu conteúdo era uma interpelação directa ao diplomata: «explora-se aqui boato de que V. Exa. teria convidado a almoçar ou jantar Senhor D. Duarte Nuno de Bragança. Embora eu não possa dar crédito a tal boato rogo a V. Exa. se digne habilitar-me a desmenti-lo de maneira formal e pôr assim termo à exploração que se está fazendo»⁴.

Envolta em roupagem diplomática, a forma do texto revelava uma incredulidade algo irónica, embora assente no benefício da dúvida.

A resposta não se fez esperar. No mesmo, dia 13 de Novembro, Ulrich telegrafava, explicando-se. A redacção não constituía um modelo de objectividade; quiçá propositadamente: «estando de passagem por esta cidade dois portugueses, um deles ilustre pelo seu nome de família e outro meu amigo pessoal, convidei-os a almoçar na mais estrita intimidade sem o menor protocolo...»⁵. Este, o facto principal, aduzido de razões complementares: «que não era o Embaixador que fazia

⁴ AHD MNE – GSG – M-11 “Telegrama do Ministro para o Embaixador de Portugal em Londres, 13 / XI / 1935”.

⁵ AHD MNE – GSG – M-11 “Telegrama do Embaixador em Londres para Estrangeiros, 13 / XI / 1935”.

– O “amigo pessoal” era Luís Alcalçovas, visconde do Torrão. In – palestra proferida por Maria Ulrich em 25/5/1988, na sessão de homenagem a sua mãe, Genoveva de Lima Mayer Ulrich.

o convite mas sim um particular, que não reconhecendo Dom Duarte como pretendente ao trono só o trataria como príncipe e que o nosso encontro casual seria mantido sob reserva»⁶.

Como se constata, pouca consistência, alguma ingenuidade e muito amadorismo.

A sua qualidade de Embaixador, mesmo político, não lhe permitia jamais o estatuto de “particular”. Reconhecendo ou não as aspirações de D. Duarte, este era de facto o “pretendente” ao trono. Além disso, nestes casos e circunstâncias, a discrição nunca é um dado adquirido. E não foi.

Daí a “mágoa” pela quebra de um compromisso, pondo em causa um encontro “que nenhuma significação política podia ter...”⁷. Mas teve.

Dignamente, Ruy Ulrich terminava a missiva telegráfica em termos inequívocos: «assumo completa responsabilidade do meu acto e aguardo determinações de V. Exa.»⁸.

Só quase uma semana depois houve reacção, e do Ministro. Pelo meio da manhã de 19 de Novembro Armindo Monteiro mandava telefonar para Londres. É o próprio que nos narra o diálogo em cuidadoso apontamento de conversa: começa por enfatizar «a excitação produzida na opinião pública pelo conhecimento do almoço oferecido...»⁹; explicita a natureza dos boatos postos a circular, alguns deles tendenciosamente a envolver o Governo; e a necessidade de se publicar uma nota oficiosa curta, de apenas três linhas, que passa a ler.

Interrompe a meio o Dr. Ulrich, para perguntar: «porque (sic) não publica V. Exa. o meu telegrama que tem aí?»¹⁰. Em seu entender, é óbvio que o Governo nenhuma responsabilidade teve no acontecido; seria, portanto, preferível que a declaração fosse feita por entidade estranha ao executivo. Concorda o Ministro. Despedem-se cerimoniosamente.

Antes de mandar proceder, Armindo Monteiro relê o telegrama do Embaixador; e considera desaconselhável publicitá-lo na íntegra: sobretudo na parte em que aludia a “encontros semelhantes” entre o seu antecessor e o ex-rei D. Manuel¹¹. Volta,

⁶ AHD MNE – *Idem*.

⁷ AHD MNE – *Idem*.

⁸ AHD MNE – *Idem*.

⁹ AHD MNE – GSG – M-11. “Almoço oferecido ao Sr. D. Duarte Nuno – 1.ª conversa com Dr. Ruy Ulrich, ao telefone, às 11.45 de 19 / XI / 1935”.

¹⁰ AHD MNE – *Idem*.

¹¹ AHD MNE – GSG – M-11 “Telegrama do Embaixador em Londres para Estrangeiros, 13 / XI / 1935”.

por isso, a comunicar-se telefonicamente com Ulrich. Expõe-lhe as suas dúvidas e apreensões. O Embaixador insiste no esclarecimento cabal de ter havido grave inconfidência. Considerava estar no seu direito de elucidar tudo.

Anui Monteiro. Mas reitera a inconveniência de invocar o exemplo do anterior Embaixador. O general Garcia Rosado «estava com EI-Rei D. Manuel em condições muito especiais e creio que, se se sentir atingido, não deixará de vir a público explicar a sua situação»¹². Aqui, sensatamente, Ruy Ulrich cede sem resistência.

Repisa então o titular da Pasta: a intenção não é publicar na integra o documento, mas apenas dele extrair os elementos úteis. Perfeitamente, replica o Embaixador em Londres. A parte final do telegrama não tem interesse; portanto, não deve ser publicada.

Esclarecidas as dúvidas, passa o Ministro à leitura pausada de projecto entretanto reformulado (vide apêndice). No final, volta a perguntar: «Está V. Exa. d'acordo?» «Estou d'acordo» responde Ulrich¹³.

A nota oficiosa será publicada logo no dia seguinte pelo “Diário de Notícias”, sem comentários. Muito mais pródigo em detalhes, a “República” dedica-lhe largo espaço titulado “Pontos nos i i”. Surgindo a 21 de Novembro, faz um relato da visita do “Sr. Duarte de Bragança” à capital inglesa. Transcrevendo igualmente a nota oficiosa, remata o texto com a informação de que o Ministério dos Estrangeiros chamou a Lisboa o embaixador em Londres.

Insolitamente, a imprensa publicava uma decisão que seria tomada, pelo menos formalmente, só dois dias depois. De facto, por telegrama “confidencial” de 23, o Ministro instruía Ruy Ulrich a “vir a Lisboa conferenciar”¹⁴.

Mais uma vez, graças à meticulosidade de Armindo Monteiro, fica-se a saber do diálogo entre ambos travado.

Pelas cinco horas de 27 de Novembro o Embaixador em Londres entra no Gabinete do Ministro. “Chega sorridente e quase afável”. Toma de imediato a palavra.

Admite que o almoço ao Sr. D. Duarte Nuno havia provocado um “verdadeiro ataque de histerismo colectivo”; e “concorda em que o convite foi uma tolice”¹⁵.

¹² AHD MNE – GSG – M-11. “Almoço oferecido ao Sr. D. Duarte Nuno – 2.ª conversa com Dr. Ruy Ulrich ao telefone, às 12,20 de 19 / XI / 1935”.

¹³ AHD MNE – GSG – M-11 – *Idem*.

¹⁴ AHD MNE – GSG – M-11 – “Telegrama do Ministro para o Embaixador de Portugal em Londres, 23 / XI / 1935”.

¹⁵ AHD MNE – Documentos de Teixeira de Sampaio. Proc.º 1, 1935-1936 – Apontamento de conversa com “Dr. Ruy Ulrich – 27 / XI / 1935”.

Divaga ainda sobre a inconsistência da opinião pública portuguesa e as inimizades políticas que fomentam a intriga.

Intervém então Armindo Monteiro. Diz que, desta vez, o Embaixador não tem razão. As repercussões tinham sido efectivamente grandes. Obrigava-se, portanto, a comunicar que em Conselho de Ministros, do passado 22, ficara em princípio decidida a demissão do Embaixador.

Sem ser o único, Franco Nogueira confirma o “mal-estar e inquietação” que levaram a formular reclamações junto do Ministro. Mas será Oliveira Salazar a colocar a questão ao Presidente Carmona que, no referido Conselho, opinará pela demissão de Ruy Ulrich¹⁶.

A comunicação, directa e sem rodeios, não terá aparentemente afectado o interlocutor. Apenas com a mão fez um movimento, significando a pouca importância que lhe conferia. Não deixou porém, de anunciar ter pronto um esclarecimento para ser publicado na imprensa, à laia de entrevista. E passou à sua leitura.

Armindo Monteiro dá o seu parecer: Não via qualquer inconveniente na respectiva publicação; todavia, considerava útil colher outras opiniões, nomeadamente a do Presidente do Conselho.

«É muito difícil falar ao Dr. Salazar», replica o Embaixador¹⁷. Com a presteza habitual, Armindo Monteiro telefona e fala com o Chefe do Governo. Fica logo aprazada uma audiência para as 22 horas em S. Bento.

Antes de finalizar o encontro, ainda há tempo para Ruy Ulrich suscitar uma preocupação da ordem financeira: havia dispendido largos montantes pessoais na decoração da Embaixada; agora esses objectos para nada lhe serviam. Estaria o Estado interessado em adquiri-los?

O Ministro parece não ter querido responder. Ao invés, perguntará de chofre: caso a opinião pública se alterasse, aceitaria ele, Ulrich, uma transferência para Madrid? – «De modo nenhum» contestou o diplomata: seria chegar ali “como um Embaixador castigado”¹⁸.

¹⁶ NOGUEIRA, Franco – Salazar – tempos áureos. (1928-1936). Coimbra 1977, pág. 349 OLIVEIRA, Pedro Aires – “Armindo Monteiro” – Uma biografia política (1896-1955). Venda Nova 2000, pág. 129.

¹⁷ AHD MNE – Documentos de Teixeira de Sampaio. Proc.º 1, 1935-1936 – Apontamento de conversa com o Dr. Ruy Ulrich, 27 / XI / 1935”.

¹⁸ AHD MNE – *Idem*.

Já de saída, Ruy Ulrich não retém um desabafo: «o príncipe é absolutamente insignificante. Não vale nada. Se me perguntar se hoje o convidaria, responderei que não. Mas quem poderia adivinhar as consequências de um acto tão sem importância?»¹⁹.

Nada conseguimos apurar sobre a audiência com o Prof. Oliveira Salazar. De seguro, apenas que terá deste obtido a anuência para publicar um esclarecimento na imprensa.

Efectivamente, no dia imediato, ou seja, a 28 de Novembro, o “Diário de Notícias” inseria uma entrevista a duas colunas. Além de elucidar, Ulrich toma posições claras. Monárquico convicto, não hesita em afirmar nunca ter sido partidário de D. Duarte. O momento histórico não era favorável a mudança de regime. Para mais, sublinha, Portugal tem a fortuna de possuir um Governo modelar e realizando obra formidável. Enfaticamente acrescenta um esclarecimento: se antes de ir para Londres era já um fervoroso admirador do Presidente do Conselho, essa admiração só cresceu desde então²⁰.

O eco desta publicação terá surtido algum efeito, como conta Armindo Monteiro, em novo registo de diálogo telefónico. Houvera outro Conselho de Ministros; algumas opiniões tinham-se modificado. Todavia, no parecer do Ministro, não parecia alterada a resolução antes tomada, isto é, a demissão. Era preciso deixar correr o tempo; portanto, o melhor seria deixar-se ficar mais alguns dias em Lisboa.

Embora sem ver vantagem em adiar o regresso a Londres, o Embaixador acede prontamente²¹.

A demora no entanto, não se ofereceria longa. No dia seguinte, 3 de Dezembro, o titular do Ministério dos Estrangeiros conferenciava com Oliveira Salazar sobre imprevista ocorrência: a morte da princesa Victória, irmã do rei Jorge V. Cumpria assegurar a representação portuguesa no funeral. Fica assente que seja Ruy Ulrich, «que ainda é o nosso embaixador»²². Telefona Armindo Monteiro comunicando a

¹⁹ AHD MNE – *Idem*.

²⁰ *Diário de Notícias* de 28 / XI / 1935.

²¹ AHD MNE – Documentos de Teixeira de Sampaio. Proc.º 1, 1935-1936. Apontamento de conversa com o Dr. Ruy Ulrich, 2 / XII / 1935”.

²² AHD MNE – Documentos de Teixeira de Sampaio. Proc.º 1, 1935-1936. Apontamento de conversa com o Dr. Ruy Ulrich, 3 / XII / 1935”.

decisão: que partisse no “Sud” daquele mesmo dia, via Paris. E acrescentou ainda: «o caso de V. Exa nada adiantou sobre o que ontem lhe disse. Mas eu terei V. Exa. ao corrente de tudo o que se for dando e possa ter influência na opinião pública e na do Governo»²³.

Pelo evoluir dos acontecimentos, deverá concluir-se que o assunto se enredou. Armindo Monteiro seguramente voltará a falar com o Chefe do Governo. Só assim se explica o telegrama “extremamente confidencial” expedido logo a 4 de Dezembro para Paris. Continha instruções dirigidas ao Ministro de Portugal, no sentido deste fazer entrega da mensagem a Ruy Ulrich, de passagem para Londres. O texto não parecia pressagiar nada de bom quanto à questão pendente: “Sua Exa. Presidente do Conselho ficou impressão V. Exa. supor caso Embaixada resolvido. Fim evitar qualquer mal-entendido devo afirmar V. Exa. que não é assim, sendo certo que sua partida obedeceu ideia deixar passar mais tempo sobre incidente e à consideração ser necessário nosso Embaixador assiste cerimónia funeral irmã Rei de Inglaterra”²⁴.

Do que não resta dúvida é que, por essa altura, já se havia tomado uma decisão. Com a mesma data, o titular do MNE telegrafava para a nossa Legação no Vaticano, tutelada por Alberto Oliveira. Diplomata de grande prestígio, havia iniciado a carreira ainda na Monarquia; servira sob a 1.ª República e o Sidonismo, estando agora em Posto de grande proeminência.

Também muito confidencialmente e para orientação pessoal, Armindo Monteiro indagava se Oliveira «aceitaria o cargo de Embaixador em Londres quando este vagar»²⁵.

A pergunta, obviamente, não constituía apenas uma simples sondagem. Tinha antes o objectivo, muito concreto e urgente, de averiguar a disponibilidade do diplomata. O processo para a demissão de Ruy Ulrich começava a tomar forma e movimento... Para tal, um ou mais factores terão contribuído decisivamente: por nota oficiosa, a “Causa Monárquica” fizera circular a versão que fora o Embaixador a solicitar “espontaneamente a honra” da presença de D. Duarte na residência. Negava, outrossim, que tivesse havido qualquer inconfidência, porquanto nenhuma

²³ AHD MNE – *Idem*.

²⁴ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Ministro de Portugal em Paris, 4 / XII / 1935”.

²⁵ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Ministro de Portugal no Vaticano, 4 / XII / 1935”.

condição ou restrição prévia se exigira. Demais, quase simultaneamente difundira-se cópia de um telegrama do visconde do Torrão, pelo qual o acompanhante do duque de Bragança reiterava «que não deram notícias nem pediram segredo»²⁶.

Por outra parte, não se aquietavam os ânimos republicanos. Segundo o periódico “*El Liberal*” de Madrid, um significativo número de oficiais visitara o Presidente Carmona, pressionando-o à demissão do Embaixador em Londres²⁷.

Ao transmitir o precedente, Monteiro sublinhava o eco que tivera na opinião pública.

De pronto veio resposta do visado. Categoricamente e por telegrama reafirmava as explicações oportunamente dadas. E não escondia a indignação pelo ataque soez à sua pessoa e ao próprio executivo. Tudo faria para esclarecer a notícia propalada pelo “*Daily Telegraph*”. À especulação feita em torno de um facto sem carácter político só podia contrapor a sua palavra formal. Ao Governo competiria ajuizar quem lhe merecia maior confiança²⁸.

Por esta altura e correndo paralelamente, clarificava-se o problema da substituição de Rui Ulrich. Datado de 6 de Dezembro, expedia Alberto Oliveira, da Santa Sé, o telegrama de resposta ao convite que lhe fora formulado. Os termos, de funcionário cumpridor, eram sagazes: «depois de longa reflexão, rogo a V. Exa. decidir sem me consultar o que julgar mais conveniente serviço do Estado...»²⁹.

Sem perda de tempo e com a garantia de uma rápida mudança de titular, Armindo Monteiro remete um despacho telegráfico para Londres. Adoptando a fórmula habitual, “agradecia os serviços prestados” pelo Embaixador e explicitava que o Governo “face circunstâncias”, aceitara o pedido de demissão³⁰.

A rematar, quiçá de forma infeliz, perguntava se haveria inconveniente em pedir o “*agrément*” para o sucessor. Mas salvaguardando a hipótese de, em caso de melindre, o assunto ser tratado por intermédio do Embaixador inglês em Lisboa. ...

Mais um passo, e este decisivo, era dado para o epílogo do processo. A demissão consumara-se. O episódio havia-se prolongado de 13 de Novembro a 7 do mês seguinte. Recorde-se que o embaixador Ulrich tinha assumido, àquela primeira data, toda a responsabilidade pelo acontecido. E declarara desassombadamente aguardar qualquer decisão superior. Esta demorou pouco a ser tomada, em função

²⁶ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Embaixador de Portugal em Londres, 5 / XII / 1935”.

²⁷ *El Liberal* “de Madrid” de 5 / XII / 1935.

²⁸ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Embaixador em Londres para Estrangeiros, 6 / XII / 1935”.

²⁹ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama da Legação de Portugal na Santa Sé – Pessoal, 6 / XII / 1935”.

³⁰ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Embaixador de Portugal em Londres, 7 / XII / 1935”.

das razões expostas. E o papel do Presidente Carmona afigura-se ter sido determinante. Mesmo na dúvida, a Oliveira Salazar não restaria outra alternativa. É de crer que, a princípio, o Chefe do Governo não conferira excessiva importância ao incidente. Tudo mudou com a habitual voragem do aproveitamento político feito em seu redor.

Formalmente, o então ainda Ministro Plenipotenciário no Vaticano era convidado a ocupar o posto de Embaixador em Londres. Alberto Oliveira, no dizer de Armindo Monteiro, em telegrama enviado, iria ver rematada, por brilhante chefia, «uma notável carreira diplomática»³¹.

A contagem decrescente da permanência de Ruy Ulrich em Londres começara. Curiosamente, dando ainda azo a pequena fricção.

Por não ter tido resposta imediata ao pedido de “agrément” para o sucessor, Monteiro reage prontamente. Sem aguardar mais do que 48 horas pela informação requerida envia novo telegrama. Tomando o silêncio como demonstração de melindre em tratar do assunto, este será conduzido através o Embaixador britânico em Lisboa³².

Logo ao outro dia houve reacção. Apenas duas linhas telegráficas: não contestara prontamente por «ter estado fora e não julgar o caso de tão ansiosa (sic) urgência»³³.

Parece inocultável que, ao Embaixador de Portugal em Londres, não lhe teria agradado a incumbência de acreditar o sucessor.

Administrativamente prosseguiu o devido processo de demissão. A 30 de Dezembro de 1935 era despachado para publicação o decreto governamental. Texto normativo relevava o facto de Ruy Ulrich ser exonerado a seu pedido; além de sublinhar ter desempenhado o cargo com «muito zelo, dedicação e patriotismo»³⁴.

Três semanas decorridas, tempo indispensável para os preparativos da mudança, partia de Londres. À estação compareceu Sir Sidney Clive, representando o rei Eduardo VIII. Trocaram-se, como de costume, “amáveis e lisonjeiras palavras”³⁵. Presentes também vários membros do Corpo Diplomático; alguns portugueses residentes na capital e, naturalmente, funcionários da Embaixada e Consulado.

³¹ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Ministro de Portugal no Vaticano, 7 / XII / 1935”.

³² AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama do Ministro para o Embaixador de Portugal em Londres, 9 / XII / 1935”.

³³ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama da Embaixada de Portugal em Londres para Estrangeiros, 10 / XII / 1935”.

³⁴ AHD MNE – GSG – M-11. “Direcção-Geral dos Serviços Administrativos, 30 / XII / 1935”.

³⁵ AHD MNE – GSG – M-11. “Telegrama da Embaixada de Portugal em Londres para Estrangeiros, 22 / I / 1936”.

Assim chegava ao termo um incidente, com penosa repercussão para o seu principal protagonista. Sem que tivesse sequer beliscado a harmonia das relações luso-britânicas, tudo se saldou pela simples remoção do Embaixador de Portugal em Londres.

Em manifesto exemplo de carácter, Ruy Ennes Ulrich assumira toda a responsabilidade, desde a primeira hora. Nunca tergiversou, embora reconhecendo “a tolice” cometida.

O regresso a Lisboa trouxe-lhe, entre outros dissabores, um avultado prejuízo financeiro. Despendera do seu bolso mais de 3.000 libras em mobília; além de pratos e muitas outras peças adquiridas para a residência. Agora, como dissera a Armindo Monteiro, de nada lhe serviriam, por se destinarem a ambientes de grande representação. Não queria o Estado adquiri-las?...³⁶.

Supomos nunca ter havido solução a contento do Embaixador; e os aspectos da decoração da residência até lhe deram amargos de boca posteriores. Mas que não vêm ao caso neste trabalho.

Jurista de formação, retoma a docência na Universidade de Coimbra, por pouco tempo. Transferido para Lisboa, a seu pedido, em breve ascende a director da respectiva Faculdade de Direito.

Interveniente de relevo nesta curta saga, Armindo Monteiro tem sido, por vezes, injustiçado. É frequente atribuírem-lhe um papel, em todo este imbróglio, que consideramos sem fundamento.

Acusam-no de haver manipulado inviamente a questão, por duas razões: subsistir uma antipatia recíproca, decorrente de litígio antigo, quando Monteiro era Ministro das Colónias e Ulrich estava ligado à Companhia de Moçambique; pretender pessoalmente a demissão do Embaixador em Londres, por ambicionar-lhe o cargo.

A primeira dispensará comentários, sendo bem possível que existisse. Já quanto à segunda, há que rebatê-lo através de insuspeito testemunho. É certo que Monteiro acabará por ser designado para Londres, sucedendo a Alberto Oliveira, que ali adoece gravemente.

³⁶ AHD MNE “Documentos de Teixeira de Sampaio. Proc.º 1, 1935 – 1936 – Apontamento de conversa com o Dr. Ruy Ulrich, 27 / XI / 1935”.

Mas a suspeita sempre pairou, até alimentada pelo Dr. Ruy Ulrich. Este, de facto, em conferência feita na Associação Comercial de Lisboa em princípios de 1938, insinuou «ter havido uma pessoa altamente colocada que teria ambicionado o lugar...»³⁷.

Ora, deve-se ao próprio Prof. Oliveira Salazar o cabal esclarecimento da questão. Transcrevendo um passo de uma carta endereçada à Sr.^a D.^a Genoveva, mulher do Dr. Ruy Ulrich, o Presidente do Conselho afirma: «... ninguém poderia prever que o sucessor em Londres adoescesse a ponto de ter de abandonar o cargo, e só eu vi o que custou a convencer o actual embaixador (Armindo Monteiro) a deixar-se nomear»³⁸.

Importa, por último, referir o papel do Chefe do Governo. Tem-se como pacífica a opinião de que as circunstâncias não lhe deram outra alternativa, além da decisão tomada. O alarido da opinião pública republicana, as pressões exercidas sobre o Governo e o desagravo exigido pelo Presidente Carmona, forçaram Oliveira Salazar à via da demissão.

Tê-lo-á feito a contragosto. Considera-se iniludível o grande apreço que nutria pela pessoa de Ruy Ulrich, enquanto cidadão, jurista e homem de cultura. Recorde-se que a sua casa foi uma das derradeiras tertúlias literárias de Lisboa, graças também e sobretudo à poetisa Veva de Lima, sua mulher.

Mas o penhor, quanto a nós menos refutável dessa consideração e, quiçá, estima, será colhida quinze anos depois. Em 8 de Abril de 1950, o mesmo Presidente do Conselho, Prof. Oliveira Salazar, tornava a nomear Ruy Ulrich para Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Londres. Tudo leva a crer, até prova em contrário, tratar-se da reparação e um acto que, em consciência, lhe ficara a pesar. Gesto, aliás, praticado na plenitude do seu significado. Efectivamente, naquelas funções se manteve até ao limite de idade. E porque, àquela data, se aproximava a coroação da rainha Isabel II, foi-lhe prorrogado o prazo de permanência na Embaixada. Será, assim, ainda na qualidade de Chefe da Missão, que recebe a delegação portuguesa à cerimónia, chefiada pelo Ministro dos Estrangeiros Paulo Cunha. **NE**

³⁷ OLIVEIRA, Pedro Aires – *Op. cit.*, documento 23 (b), carta de A. de Oliveira Salazar a Armindo Monteiro, de 27 / 3 / 1938, págs. 91 e 92.

³⁸ *Idem.*

MINISTERIO DOS NEGOCIOS ESTRANGEIROS

NOTA OFICIOSA

Não teve o Ministério dos Negócios Estrangeiros conhecimento prévio do almoço oferecido ao sr. D. Duarte Nuno de Bragança pelo sr. embaixador da Republica em Londres. Foi, assim, absolutamente estranho àquele facto.

Logo que o ministro dos Negócios Estrangeiros teve notícia do almoço, apressou-se a pedir as informações que julgou necessárias, tendo obtido do nosso embaixador, em telegrama do dia 13 do mês corrente, os seguintes esclarecimentos:

«Estando de passagem por esta cidade dois portugueses, um deles Ilustre pelo seu nome de família e outro meu amigo pessoal, convidai-os a almoçar na mais estrita intimidade, sem o menor protocolo e frisando previamente que não era o embaixador que fazia o convite, mas sim um particular, que, não reconhecendo D. Duarte como pretendente ao trono, só o trataria como príncipe, e que o nosso encontro casual seria mantido sob reserva. Estas condições foram aceitas e por mim mantidas. Entendi que o nosso encontro em tais termos nenhuma significação política podia ter.»

Diário de Notícias, Lisboa, 20 de Novembro de 1935.

Cronologia

- | | |
|----------------------|---|
| 1933 • Maio • 23 | Decreto de nomeação para Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário de Portugal em Londres. |
| 1933 • Junho • 8 | Partida de Lisboa para Londres. |
| 1933 • Junho • 12 | Assume a gerência da Embaixada. |
| 1935 • Dezembro • 30 | Decreto de exoneração do cargo de Embaixador de Portugal em Londres. |
| 1936 • Janeiro • 20 | Entrega da gerência da Embaixada ao 1.º Secretário de Legação Gabriel da Silva. |
| 1936 • Janeiro • 22 | Parte de Londres. |
| _____ | |
| 1950 • Março • 2 | Instruções para pedido de “agrément” dirigidas ao Embaixador em Londres. |
| 1950 • Março • 13 | Concedido o “agrément” pelo rei Jorge VI. |
| 1950 • Abril • 8 | Decreto de nomeação para Embaixador de Portugal em Londres. |
| 1950 • Abril • 10 | Toma posse do cargo na Secretaria de Estado em Lisboa. |
| 1950 • Abril • 14 | Partida para Londres. |
| 1950 • Abril • 17 | Assume a gerência da Embaixada. |
| 1950 • Maio • 5 | Apresentação de credenciais. |
| 1953 • Abril • 20 | Atinge o limite de idade (70 anos). |
| 1953 • Junho • 2 | Coroação da rainha Isabel II da Inglaterra. |
| 1953 • Agosto • 7 | Parte definitivamente de Londres no navio “Andes”. |
| 1953 • Agosto • 10 | Chegada a Lisboa. |

O Mediterrâneo e o Médio Oriente: a nova agenda



Que papel para os actores externos? – Relatório* do debate organizado pelo Instituto Diplomático em colaboração com o IEEI

Relatório O ACTUAL CONTEXTO de reformas políticas na região do Mediterrâneo e Médio Oriente constituiu o pano de fundo para a conferência organizada pelo Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros com a colaboração do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), na qualidade de Secretariado e Coordenador da rede EuroMeSCo, que decorreu na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD) a 19 de Maio de 2004. A temática central da conferência, presente nas discussões dos diversos painéis, foi o papel dos actores externos nos processos de transição.

O interesse pelos problemas políticos da região do Mediterrâneo Sul não é novo, mas as recentes iniciativas e propostas formuladas pelos Estados Unidos e pela Europa para a região apresentam a democratização dos diversos Estados do Mediterrâneo e Médio Oriente como condição necessária para a estabilidade regional e internacional. Tal raciocínio aparece de forma explícita na proposta americana para o Grande Médio Oriente (região definida de forma muito ampla, abrangendo uma área geográfica de Marrocos ao Paquistão), mas também na recém-formulada Política de Nova Vizinhança da União Europeia, que oferece aos vizinhos do Sul a possibilidade de relações mais estreitas mediante o cumprimento de certos critérios políticos e económicos. Aliás, a preocupação com a falta de progresso estava já bem patente na Comunicação da Comissão Europeia sobre os Direitos Humanos e democratização no Mediterrâneo¹, apresentada à Presidência grega em 2003.

Se a discussão na cimeira do G-8 do plano americano, agora intitulado “Parceria para um Futuro Comum com a Região do Médio Oriente alargado e o Norte de África” revela um grau significativo de convergência na análise dos problemas políticos e

* Relatório de Pedro Courela e Vânia Pinto, do IEEI. Este Relatório, elaborado com base nas intervenções e nos debates das diversas sessões, integrou as conclusões da conferência, apresentadas por Álvaro de Vasconcelos, Director do IEEI, e Nuno Tavares de Sousa, DGRB, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹ Communication from the Commission, “Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratisation with Mediterranean partners Strategic guidelines” COM (2003) 294 final, 21.04.2003.

sociais dos países árabes, mostra igualmente que existem propostas diferentes para lidar com eles, e que é, portanto, necessário analisar as condições que poderão garantir a sua consistência e a sua coerência.

A percepção que os actores locais têm, quer do papel dos agentes externos nos seus processos de reforma, quer das propostas concretas, não pode ser isolada do actual contexto internacional e do papel que a Europa e os Estados Unidos assumem em relação às grandes questões regionais. Estas questões incluem essencialmente o impasse no conflito israelo-palestiniano e a crise no Iraque, ambas referidas repetidamente pelos participantes na conferência. O empenho dos actores internacionais na resolução das duas crises determinará, em larga medida, a sua capacidade para apoiar com eficácia os processos de reforma da região.

As intervenções dos ministros dos Negócios Estrangeiros de Portugal e Marrocos, na sessão de abertura da conferência, convergiram na necessidade de basear as estratégias de desenvolvimento socio-económico no mundo árabe em estruturas de governação democráticas. O apoio internacional a reformas políticas é bem-vindo, embora deva ser conduzido num espírito de parceria e cooperação e nunca numa lógica de substituição dos actores locais. Assim, iniciativas como o Grande Médio Oriente (GMO) devem basear-se nos projectos de reforma já em curso na região. O ministro marroquino apontou o exemplo do seu país e as reformas políticas em curso, como a do sistema educativo e do Código da Família. A ministra Teresa Patrício Gouveia referiu que a experiência de países que passaram por processos de democratização há relativamente pouco tempo, como é o caso de Portugal, podem ser úteis na procura de soluções para os problemas que os países do Mediterrâneo actualmente enfrentam.

A necessidade de encontrar complementaridades entre as diversas iniciativas foi outro dos aspectos focados pelos dois ministros. Sem adoptar uma abordagem simplista de uma solução única para realidades bastante diversas, a comunidade internacional deve ser capaz de identificar os grandes desafios da região do Mediterrâneo e Médio Oriente e otimizar as propostas que surgem em diferentes contextos institucionais. Nessa medida, o reforço da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) foi apontado como particularmente importante, o que implica não só um redobrado empenhamento europeu mas também dos países da margem Sul do Mediterrâneo.

Quanto ao peso que o conflito israelo-palestiniano tem para processos paralelos na região, ambos os ministros referiram a importância de uma solução negociada

para o sucesso de outras iniciativas. Contudo, deve evitar-se que estas últimas fiquem reféns de um entendimento entre israelitas e palestinianos, como tem acontecido em algumas estruturas de cooperação.

O dilema reformas/*status quo* no apoio externo às transições democráticas O painel que analisou as transições democráticas na região juntou Abdallah Saaf do CERSS, de Rabat, e Ebtisam al-Kitbi da Universidade dos Emirados Árabes Unidos. A moderação esteve a cargo do Embaixador José Cutileiro, da Universidade de Princeton.

A especificidade dos diferentes processos de transição em curso é talvez o grande obstáculo a planos homogêneos de reforma para toda a região do Mediterrâneo e Médio Oriente. As apresentações mostraram claramente que existem diferentes situações e diferentes agendas de reforma nas sub-regiões do Norte de África (Abdallah Saaf) e do Golfo (Ebtisam al-Kitbi).

Tanto os oradores como os intervenientes no debate sublinharam a complexidade dos processos de reforma democrática, que não se cingem somente à realização de eleições ou a alterações constitucionais. A forma como as novas elites reformadoras lidam com o legado autoritário do país, as dinâmicas que se criam entre os diversos actores políticos (nomeadamente a sociedade civil e os governos) são aspectos que variam substancialmente de país para país, que possuem ritmos próprios e que têm de ser tomados em consideração. Por outro lado, é difícil estabelecer claramente o início de um processo de transição, uma vez que estes são muitas vezes marcados por avanços e recuos. Assim, o importante é reconhecer e apoiar aquilo que no debate foi designado como “factores de reforma”, isto é, as iniciativas que revelam a existência de correntes e projectos reformistas. A questão central parece ser a capacidade para combinar os esforços políticos dos governos com o apoio à sociedade civil, nomeadamente às organizações que lidam com questões de direitos humanos.

De igual importância é o reconhecimento de iniciativas que nascem “de baixo”, ou seja, da sociedade civil, e da sua interacção com o Estado, pois um processo de reforma conduzido exclusivamente “de cima” pode conduzir ao que foi apelidado de “autoritarismo liberal”. Para todos os efeitos, só o conhecimento profundo de cada realidade nacional permitirá determinar a eficácia da ajuda externa.

É importante reconhecer como ponto de partida para o envolvimento dos actores externos o apoio às iniciativas que surgem no interior dos vários países da região. Na verdade, existe actualmente um movimento geral de “saída do despotismo”, sem intervenção estrangeira e oriunda, em muitos casos, da sociedade civil

local. Embora com importantes limitações, estas iniciativas reformistas resultam directamente dos próprios processos de liberalização interna. Basta olhar para a liberalização política, para a realização de eleições mais pluralistas, para as modificações aos códigos da família ou para a maior liberdade de imprensa que, com o aparecimento de meios de comunicação privados, se faz sentir um pouco por toda a região. A chamada Declaração de Alexandria, que emergiu da reunião de intelectuais de vários países na Biblioteca Alexandrina no Egipto, é também um exemplo da crescente sensibilidade dos governos da região face às questões de reforma política e da tomada de consciência de que a sociedade civil tem um papel a desempenhar nos processos de transição. É igualmente interessante constatar a realização em alguns países mediterrânicos de seminários internacionais sobre a temática das reformas democráticas.

Outro aspecto sublinhado foi a relação entre o falhanço da modernização dos Estados do Médio Oriente (nomeadamente no Golfo) e a persistência de estruturas estatais de poder que são sustentadas pelos rendimentos do petróleo, a economia “rentier” e o clientelismo. A falta de reformas contribuiu não só para a estagnação, mas também para um revivalismo religioso, em larga medida porque a religião veio preencher o vácuo que as restrições políticas e de livre associação criaram. Ao mesmo tempo abriu-se espaço à afirmação de novas correntes políticas opostas ao *status quo* na protecção que o espaço religioso confere.

As políticas ocidentais para o Médio Oriente sempre se basearam na defesa do *status quo*, ou seja, de valorização da estabilidade em detrimento da mudança, o que progressivamente conduziu à estagnação social, política e económica. Antes dos atentados terroristas de 11 de Setembro, os processos internos da região, desde que não ameaçassem os interesses políticos e económicos do Ocidente, não eram considerados relevantes. Após o 11 de Setembro o discurso alterou-se, e as reformas políticas e económicas passaram a constituir condição *sine qua non* para prevenir as chamadas “root causes” do terrorismo.

Contudo, a maioria dos participantes no debate consideraram que esta alteração de discurso não trouxe ainda a consciencialização de que democratizar pode implicar, num primeiro momento, uma situação de instabilidade social e política. Por outro lado, o papel dos movimentos islamistas no processo político e sua progressiva “normalização” é outro aspecto em relação ao qual não existe uma posição clara dos países ocidentais – por isso o *status quo* ainda aparece, para alguns, como a melhor opção. Os movimentos islamistas têm um peso cada vez mais preponderante em

vários países da região, o que os torna incontornáveis e passíveis de constituir um teste à capacidade dos Estados Unidos e da Europa de ultrapassarem a “política do status quo” para a região. Foi sublinhado que nos países onde as reformas políticas estão mais avançadas, os islamistas foram envolvidos no processo político e houve uma aposta clara de integração no espaço público, como é o caso da Jordânia e de Marrocos. O exemplo da Turquia também foi por várias vezes referido.

Da mesma forma, a relação entre nacionalismo e democracia deve ser bem ponderada e analisada caso a caso, evitando à partida uma abordagem de total incompatibilidade entre os dois aspectos.

Tendo em conta a influência dos Estados Unidos na região, Ebtisam al-Kitbi recomenda que a União Europeia, enquanto *soft-power*, desenhe o seu próprio plano para promover o desenvolvimento humano e o equilíbrio entre a sociedade civil e o Estado no Mundo Árabe. Esta estratégia deverá apostar no fortalecimento das instituições estatais, em paralelo com medidas de incentivo a uma maior participação política da sociedade civil e à melhoria de serviços. Algumas das medidas sugeridas prendem-se com a ajuda à modernização, medidas anticorrupção, observação de eleições, reforma do sistema legal, reformas constitucionais, reformas económicas e agrícolas, entre outras.

O efeito modernizador da pressão externa O painel subordinado ao desenvolvimento e modernidade juntou Jorge Braga de Macedo, do IICT de Lisboa, George Joffé, da Universidade de Cambridge, e Nadim Shehadi, do Centro de Estudos Libaneses da Universidade de Oxford. Luís Moita, da Universidade Autónoma de Lisboa, moderou o debate.

Embora colocando a tónica no triângulo modernidade/desenvolvimento/ democracia, o painel continuou a discussão acerca do papel dos actores externos nos processos de transição democrática.

A pressão como força modernizadora surge associada à condicionalidade política e económica, já que condicionalidade sem incentivos claros dificilmente produzirá benefícios visíveis. O debate centrou-se nos potenciais efeitos positivos ou negativos da pressão: se conducentes a uma maior democratização ou incapazes de alterar o *status quo*.

A grande questão é, assim, saber como deve a pressão externa ser exercida sobre diferentes componentes da sociedade, e de que forma a combinação de pressão interna e externa produz um efeito benéfico. O debate não foi consensual, mas algumas ideias devem ser retidas.

Os exemplos de experiências recentes podem ser elucidativos. Jorge Braga de Macedo deu o exemplo de Portugal no pós-25 de Abril e do papel essencial que as pressões externas tiveram em momentos chave, como, por exemplo, a revisão constitucional de 1982.

Apesar da modernização se ter tornado uma panaceia universal, implicando uma actuação governamental pautada pelos valores de governação democrática e liberalização económica, o exemplo dos países do sudeste asiático demonstra que a relação entre desenvolvimento e modernidade é mais complexa do que aparenta, e que um forte crescimento económico não é necessariamente corolário de um contexto político democrático.

Alguns participantes salientaram o facto de a agenda internacional nunca poder ser neutra, tanto no que respeita ao tipo de pressão exercida (associada por alguns a ideias neoliberais), como pelo efeito que produz nas sociedades alvo. Predomina na região algum cepticismo relativamente às grandes iniciativas de “democratização”, que são vistas, por diversos sectores, como uma forma de pressão externa. Segundo George Joffé, a insistência nas reformas democráticas que transparece dessas iniciativas é conotada por alguns com uma certa ideia de “imperialismo liberal” e de “superioridade moral”. Estas percepções nascem, em certa medida, da experiência histórica do mundo árabe e do sentido de derrota e humilhação hoje patente na região. O prolongamento do conflito israelo-palestiniano, a crise do Iraque e também o falhanço dos projectos de desenvolvimento socioeconómico, no qual se inclui a experiência do colonialismo, exacerbam a sensação de desconfiança e de alheamento. Estes sentimentos são particularmente fortes em relação aos Estados Unidos, intervenientes directos nas crises actuais.

Há, no entanto, quem considere, como Ebtisam al-Kitbi, que a pressão externa é, em muitos casos, um factor importante tanto para despoletar como para prosseguir reformas políticas. A pressão externa reveste-se de uma importância particular quando se trata da protecção dos activistas dos direitos humanos e o que tem acontecido, salvo raras excepções, é precisamente a ausência de acção por parte das potências ocidentais.

A principal conclusão é a de que a aceitação da pressão externa depende, em primeiro lugar, da legitimidade de quem a exerce. Por isso, os actores internacionais (em particular os Estados Unidos) devem procurar agir com enorme coerência e respeito pelos direitos humanos, e envolver ao máximo os actores locais.

Finalmente, as políticas de inclusão económica que tanto sucesso tiveram na Europa (os casos de Portugal e Espanha foram repetidamente citados) têm de estar ligadas às de reforma política. Os problemas gerados pela Política Agrícola Comum da

União Europeia, por exemplo, que impede o acesso de produtos do Sul ao mercado do Norte, são um obstáculo real ao aprofundamento das relações entre a União Europeia e os países do Sul, afectando também a credibilidade das propostas de integração económica da União.

O necessário equilíbrio entre liberdade individual e segurança O painel sobre segurança e justiça juntou Jorge Bento Silva, da DG JAI, Bruxelas e Nuno Piçarra, da Universidade Nova de Lisboa, sob a moderação de José Luís da Cruz Vilaça, do Conselho directivo do IEEI.

Num contexto internacional em que a luta contra o terrorismo assume uma prioridade absoluta, o debate centrou-se na necessidade de encontrar um quadro político e jurídico adequado ao equilíbrio entre os valores da liberdade, da segurança e da justiça.

O modelo de cooperação na área da segurança e justiça adoptado pela União Europeia serviu de referência para esta reflexão. O acordo de Schengen, a política de asilo ou o mandato de detenção europeu, foram apresentados como exemplo de que é possível exercer controlo nestas áreas e reforçar a cooperação, sem descuidar a justiça e as liberdades individuais.

A decisão-quadro do Conselho da UE de 13 de Junho de 2002, relativa ao combate ao terrorismo, é outro exemplo desta conjugação de valores. Apesar do seu cariz abrangente, privilegia essencialmente uma vertente operacional, cujo objectivo é uma luta antiterrorismo eficaz, conjugada com a protecção dos direitos individuais. Para facilitar e operacionalizar o combate antiterrorista, é avançado na decisão-quadro que “a definição de ataques terroristas deverá ser aproximada em todos os Estados-membros” e que o unilateralismo é ineficaz na luta contra esta ameaça.

Mas mais do que os diversos mecanismos adoptados no quadro da luta antiterrorista, o que releva é a própria concepção da UE como um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, cujos contornos foram desenvolvidos em Tampere, e que implica um esforço constante de equilíbrio entre os três pilares do conceito. Este conceito de “Espaço”, compreensivo e abrangente, é também inovador no contexto da União Europeia, porque assume que o objectivo da segurança europeia (e a base da sua legitimação) é a plena realização da liberdade e da justiça, conceitos que são, por sua vez, um limite e um travão a eventuais excessos securitários.

Com efeito, existe o perigo da luta contra o terrorismo ser instrumentalizada para atingir objectivos de repressão interna. A não existência de uma definição consensual

de terrorismo pode conduzir a interpretações excessivamente abrangentes e a uma deriva securitária incompatível com os princípios básicos do Estado de Direito. O recurso à declaração do estado de emergência e a tribunais de excepção é disso exemplo.

Apesar de se vir a assistir na Europa, sobretudo após o 11 de Setembro, a uma certa valorização dos interesses da segurança em detrimento da liberdade e da justiça, de que são exemplos a sistemática reposição dos controlos de fronteiras internas e uma política de imigração tendencialmente restritiva, a UE tem afirmado os seus valores democráticos nas suas relações com os países terceiros. Tal decorre da europeização e externalização da segurança interna que levou a Europa, não só a tomar consciência que as duas dimensões – externa e interna – da segurança não se podem desligar, como a actuar de acordo com a ideia de que a segurança interna da União começa do outro lado das suas fronteiras.

No domínio da luta antiterrorista, a intensificação da cooperação bilateral entre a UE e os EUA, sobretudo após o 11 de Setembro, foi referida no debate como sendo um aspecto bastante positivo das relações entre os dois lados do Atlântico. Analisando de perto esta relação bilateral é possível, no entanto, observar a emergência de duas visões diferentes sobre o que deve ser o justo equilíbrio entre segurança, liberdade e direitos nos esforços contra o terrorismo.

Nesta linha, foi salientado no debate que a UE tem rejeitado a existência de zonas de não-Direito, como os campos de Guantánamo. Existem, por outro lado, preocupações no que respeita à protecção de alguns direitos fundamentais (como, por exemplo, o direito à privacidade, no quadro da transmissão de dados pessoais pela UE aos EUA e da sua adequada protecção).

A coerência que os actores externos devem assegurar entre os valores que promovem e a forma como conduzem a luta antiterrorista é outra questão essencial. Assim, e perante a complexidade da questão, é importante manter a legalidade democrática e garantir que a cooperação internacional na luta contra o terrorismo não é um factor de reforço do poder interno de forças autoritárias.

Pelo contrário, o novo quadro internacional representa um desafio para a política de justiça e assuntos internos da União e para a sua dimensão externa. Um desses desafios é a capacidade para exportar o seu modelo para regiões onde as ideias de segurança prevalecem sobre as do Estado de Direito. Nesse sentido, a cooperação euro-mediterrânica deve orientar-se por regras mais claras, com a definição de prioridades nos domínios da liberdade e da justiça, traduzindo uma visão global e integrada.

Apesar do já referido perigo de deriva securitária, a luta contra o terrorismo pode também funcionar como força motriz para a democratização. O caso da Arábia Saudita, que nos últimos tempos tem sofrido ataques terroristas, é um exemplo a reter. Perante o reconhecimento do terrorismo com um problema essencialmente económico e social, o Governo saudita decidiu levantar restrições existentes à ocupação profissional das mulheres.

As condições da complementaridade transatlântica Este painel analisou a complementaridade entre os diálogos e iniciativas internacionais, e juntou Fouad Ammor, do GERM em Rabat e Mohammed al-Kuwari, Embaixador do Qatar em França. A moderação do debate esteve a cargo de Álvaro de Vasconcelos, director do IIEI.

Tal como nos painéis anteriores, a importância de reconhecer a diversidade do mundo árabe foi aqui sublinhada como indispensável para o sucesso das várias iniciativas que têm sido apresentadas nos últimos tempos. A tónica deve, pois, ser colocada na especificidade e não na amálgama entre os vários países e os respectivos processos de reforma política. As diferentes iniciativas e os actores externos devem necessariamente assumir a diversidade no Mediterrâneo e no Golfo como condição *sine qua non* para a eficácia da sua acção.

As três iniciativas que foram objecto de debate foram a Parceria Euro-Mediterrânica reforçada com a política de nova vizinhança da União Europeia, as propostas da Liga Árabe e o projecto do Grande Médio Oriente.

As várias iniciativas para as reformas políticas e económicas apresentadas durante a última década referem a necessidade de reformar uma zona instável, economicamente deprimida e onde as liberdades individuais são frequentemente atropeladas. Esta consciência esteve já na base do processo 5+5 e da PEM, nos anos 90.

Nesta linha, a iniciativa americana do GMO parte de uma análise que relaciona a falta de democracia, de liberdade e de oportunidades económicas com o extremismo, o terrorismo, o crime internacional e a imigração ilegal. Neste sentido, e considerando a dimensão de *soft power* contida na iniciativa do GMO, há um reconhecimento implícito de que este tipo de abordagem, já amplamente testado pela União Europeia, não só nas suas relações externas mas sobretudo pelo próprio desenvolvimento do processo de integração, é o método mais indicado para apoiar reformas políticas e incentivar a consolidação democrática. Trata-se, no fundo, de apoiar as reformas através de políticas de inclusão, com incentivos claros e perceptíveis. Este reconhecimento da importância central das medidas de *soft power* pode constituir a base de complementaridade entre as diversas iniciativas.

A proposta inicial do plano do GMO não teve, por diversas razões, condições para vingar. É importante compreender essas razões para que as iniciativas saídas da reunião do G-8 possam ser bem sucedidas.

Primeiro, existe no projecto uma abordagem demasiado global, que não reconhece as grandes diferenças entre os desafios que diferentes regiões do mundo árabe enfrentam. Segundo, a instabilidade que a região conhece actualmente põe em causa um modelo que considerava o Iraque a “pedra de toque” para um processo que se estenderia a toda a região, num “efeito dominó”. Terceiro, o anti-americanismo profundo que grassa na região deve ser tomado em consideração para impedir um efeito de “contaminação” a outras iniciativas. Quarto, o conteúdo desta iniciativa, não tomava devidamente em consideração os instrumentos que operam na região já há algum tempo, nomeadamente através da PEM. Quinto, faltava ao plano qualquer referência directa aos processos paralelos que devem ser igualmente tomados em consideração, muito particularmente a resolução do conflito israelo-palestiniano. Finalmente, por se tratar de um plano que se insere no quadro mais geral da luta antiterrorista, tem implícito que os resultados concretos devem fazer sentir-se rapidamente. Contudo, a transição democrática é, regra geral, um processo gradual, que depende de factores não controláveis pelos actores internacionais. A iniciativa do Grande Médio Oriente, no entanto, levantou questões pertinentes e teve um efeito positivo na análise dos limites e das deficiências das iniciativas já existentes.

A PEM é uma iniciativa de diálogo e de cooperação da UE com os países do Magrebe e Mashreque que visa desenvolver uma política integrada para a bacia mediterrânica, tendo em vista a criação de uma zona de paz, prosperidade e estabilidade partilhada. Consequentemente, a abordagem europeia tem a vantagem de apresentar uma abordagem holística aos problemas do Mediterrâneo, integrando as dimensões económica, política e de segurança e cultural. Tem igualmente uma perspectiva de longo prazo e a noção de que os benefícios poderão demorar algum tempo a concretizar-se.

Contudo, a dificuldade da PEM em constituir-se como factor de reforma política e de funcionar como elemento de reforço da segurança regional e de resolução de conflitos regionais tem ficado patente nos seus quase dez anos de funcionamento. Como apontou a Comissão no seu relatório sobre os direitos humanos, não houve progressos significativos de democratização e de instauração do Estado de Direito nos países da margem sul do Mediterrâneo. O incidente que envolveu Marrocos e

Espanha em torno da Ilha Perejil/eila em 2002, foi apontado por Fouad Ammor como um exemplo da incapacidade da PEM na gestão de conflitos regionais.

Uma outra iniciativa para o Médio Oriente, de natureza endógena, foi apresentada por uma série de países, e contempla a constituição de um tribunal árabe, a transformação da Liga na União dos Países Árabes, a adopção de uma nova carta árabe, a adopção de uma estratégia comum de defesa árabe, entre outros. Estas reformas visam impulsionar uma estratégia pró-activa para fazer a Liga sair do seu imobilismo e desempenhar um papel activo. A falta de vontade política quanto à implementação das medidas propostas e as diferentes percepções do que deve constituir a cooperação intra-árabe, tem constituído factor de paralisia.

Como articular as várias propostas? É importante reconhecer que o sucesso de qualquer plano de apoio à democratização da região tem de assumir a pluralidade de actores no processo, aceitando o islamismo político moderado como uma corrente incontornável. Por outro lado, os novos planos não começam do zero e é fundamental reconhecer os resultados de iniciativas anteriores e retirar as devidas ilações. A procura de sinergias entre as várias iniciativas, assentando num triângulo UE/Estados Unidos/países árabes é positiva, mas tal complementaridade não conduzirá necessariamente a projectos comuns. Reconheceu-se que do lado europeu existe um receio de “contaminação” pelo cepticismo em redor das iniciativas patrocinadas pelos Estados Unidos. À Europa, por isso, interessam as medidas americanas que sejam compatíveis com a sua estratégia de inclusão do Sul (patente quer na PEM como na Política de Nova Vizinhança). Isto implica que os Estados Unidos aceitem que a inclusão Norte-Sul no Mediterrâneo tem valores e objectivos semelhantes aos do próprio projecto de integração europeia. Se no final da Segunda Guerra os Estados Unidos desempenharam um papel central na construção da unidade europeia, que viram como forma de garantir a paz e a segurança no continente, trata-se agora de alargar para sul essa dinâmica, pelo que devem apoiar os esforços que a União Europeia faça nesse sentido.

Ao mesmo tempo, foi igualmente referido que os europeus têm de aceitar a posição americana de que o *status quo* já não é sustentável e que são necessárias políticas activas de apoio às reformas.

Por último, o fomento ao reforço da cooperação multilateral Sul-Sul e o envolvimento das comunidades árabes residentes na Europa nos projectos de cooperação económica e política poderão mitigar os estereótipos e aproximar as sociedades, esbatendo a percepção nos países do Sul de que são apenas destinatários de programas alheios.

Conclusão Geral Como a preparação da cimeira do G-8 demonstrou, a questão das reformas políticas e económicas no Mediterrâneo e Médio Oriente vai, nos próximos tempos, dominar a agenda internacional. Embora o objectivo de paz, estabilidade e democracia para toda a região seja comum aos dois lados do Atlântico, é necessário reconhecer que existem e continuarão a existir iniciativas diferentes nos Estados Unidos e na Europa. As diferenças prendem-se com a abordagem, com o tipo de projectos propostos, com os ritmos de implementação, mas igualmente com a própria noção da região e das diversas realidades que a compõem.

Todavia, a procura de consistência entre as diferentes iniciativas é um elemento benéfico para a democratização e estabilidade da região. Tal consistência é possível se se observarem determinados princípios:

- *Envolver as organizações da sociedade civil, laicas ou não, dos países do Mediterrâneo e do Golfo, não limitando a inclusão nas diferentes iniciativas políticas apenas aos governos da região, canalizando a cooperação através de ONGs europeias, americanas e internacionais.*
- *Apoios efectivos (e não meramente retóricos) aos processos de reformas políticas, incentivando as iniciativas, tanto governamentais como da sociedade civil, que têm como objectivo processos de liberalização e de reformas.*
- *Garantir compromissos de longo prazo, tanto em termos de envolvimento político como de recursos financeiros substanciais.*
- *Garantir a correcta aplicação dos fundos disponíveis, condicionando a sua atribuição a critérios de boa governação, e implementando processos de *monitoring* e de responsabilização.*
- *Garantir a transparência na atribuição de meios financeiros a organizações da sociedade civil, sejam elas europeias, americanas ou dos países do Mediterrâneo e do Golfo.*
- *Reforçar a dimensão de parceria das iniciativas, sublinhando o sentido de pertença e a apropriação das iniciativas por parte das sociedades.*
- *Reforçar a cooperação antiterrorista, nomeadamente em termos de serviços policiais e de informações, garantindo a coerência entre as declarações e as políticas, garantindo que as actividades antiterroristas se limitam ao quadro de actuação do Estado de Direito.*
- *Tirar partido da diversidade política e institucional euro-mediterrânica e transatlântica e dos países do Mediterrâneo e do Golfo, sem amalgamar as diversas iniciativas, e assegurando a complementaridade entre os diferentes mecanismos e instrumentos próprios dos Estados Unidos e da União Europeia.*

- *Forte empenhamento na resolução das crises na região.* Os Estados Unidos devem, como o fizeram no passado em relação à Europa, na Bósnia e no Kosovo, empenhar-se na procura de soluções justas para os conflitos, particularmente o israelo-palestiniano, que entravam o sucesso das políticas de inclusão.
- *Encarar e integrar o islamismo político,* reconhecendo a sua diversidade e distinguindo os grupos que recorrem à violência dos que actuam exclusivamente no quadro político. Não poderá haver transição e consolidação democrática se as correntes islâmicas que rejeitam a violência e aceitam o jogo democrático não forem integradas no espaço público.**NE**

Intervenção da Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas

GOSTARIA DE COMEÇAR por agradecer a participação de todos e, em particular, do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Marrocos, Mohammed Benaïssa, a quem agradeço igualmente o apoio que deu desde o início à realização deste evento.

Numa altura em que se vêm registando desenvolvimentos tão significativos para a região do Mediterrâneo e Médio Oriente, como sejam a intervenção no Iraque, as propostas mais recentes quanto ao Processo de Paz, o fenómeno do terrorismo e as múltiplas iniciativas que têm surgido para promover a sua modernização e desenvolvimento, consideramos que seria importante reflectir um pouco sobre todos estes elementos.

Decidimos por isso organizar este Seminário, em conjunto com a rede do EuroMeSCo (que agrupa institutos e *think thanks* da região euro-mediterrânica) também como um sinal da interacção que deve existir no debate destas questões entre o político e o académico. A necessidade da procura de consensos entre os governos e respectivas sociedades civis é, desde logo, uma das vias para melhor lidar com os problemas existentes.

Dos vários desafios que se apresentam hoje em dia aos países da região, creio que o mais premente é aquele que é colocado pelas suas próprias populações ditado pelos anseios de progresso e bem-estar social.

Não me cabe a mim nem a ninguém substituir-se aos governos locais na procura de respostas e soluções para estes problemas. Não devemos sobretudo esquecer que a nossa experiência de democracia e desenvolvimento também é muito recente, em Portugal e em grande parte da Europa.

Contudo, é nossa obrigação, num espírito de parceria e cooperação contribuir para a modernização, reforma e estabilização de toda esta região, até porque a estabilidade e segurança do todo depende cada vez mais da estabilidade e segurança de cada uma das partes.

Naturalmente que o primeiro passo quando se avaliam os desafios existentes é não ceder à abordagem simplista de amalgamar diferentes realidades num único conceito. Existem contudo tendências comuns à região que constituem sinais preocupantes.

Os relatórios do PNUD de 2002 e 2003 sobre o Desenvolvimento Humano no Mundo Árabe apontam já algumas destas tendências. Numa região com 280 milhões de pessoas onde mais de 60% têm menos de 18 anos, o crescimento económico não tem acompanhado o crescimento da população.

Segundo as estatísticas existentes será necessário criar cerca de 6 milhões novos empregos para absorver os 50 milhões de pessoas que entrarão no mercado de trabalho até 2010 e os 100 milhões até 2020. Por outro lado, também o poder real de compra tem vindo a decair, um terço da população ainda vive com menos de 2 dólares por dia.

Esta região tem vindo ainda a perder peso comparativo no quadro mundial, há 40 anos atrás o rendimento *per capita* era superior ao conjunto dos “tigres asiáticos”, hoje em dia é metade do da Coreia.

O relatório de desenvolvimento humano no mundo árabe de 2002 aludia aos três défices que necessitavam de ser ultrapassados: o do conhecimento, liberdade e maior participação das mulheres.

Mas nem tudo é negativo, nos últimos anos registaram-se alguns progressos, no domínio da participação popular e eleições parlamentares, e no da participação das mulheres na vida social e política.

Por outro lado, ao contrário de algumas ideias feitas a esse respeito, a população nos países árabes está predisposta e favorece estas transformações.

De acordo com um estudo realizado pelo *World Values Survey*, os países árabes foram os que se mostraram mais favoráveis à afirmação “A democracia é a melhor forma de governo” com cerca de 60%, à frente da Europa Ocidental!

Foi também a opinião pública dos países árabes que mais altos índices registou na recusa de regimes autoritários (80%), à frente das restantes regiões do mundo.

Para além disso é importante desfazer o mito de que o Islão seja incompatível com a modernização. Nunca é demais recordar que um dos grandes responsáveis pelos avanços na ciência, técnica e artes na Europa foi o Al-andalus muçulmano. Al-Mutamid, o vizir de Sevilha continua a inspirar poetas hoje em dia, Averróis é uma referência no pensamento filosófico, Abulcasis na medicina, Azarquiel na astronomia, Al-Idrissi na geografia ou Ibn Luyyun na agronomia.

Mas não precisamos de recuar mil anos para constatar estes avanços. Existem hoje em dia casos bem sucedidos de países que têm sabido conciliar o processo de reformas com os valores e a ética do Islão.

Marrocos é um desses países. Permito-me citar apenas dois exemplos do muito que se já fez. No domínio político consolidou-se a alternância democrática. No

domínio social foi adoptado no início deste ano um novo código de família, que consagra a igualdade entre homens e mulheres.

A questão fundamental não é por isso da compatibilidade do Islão com o desenvolvimento mas sim, como explicou o arabista holandês Rudolph Peters, a escolha entre os que preferem subordinar o Islão ao progresso e os que preferem subordinar o progresso ao Islão.

Naturalmente que estas opções têm de ser assumidas pelos governos e povos que representam, contudo é obrigação da comunidade internacional estar disponível e atenta para os auxiliar.

Actualmente assistimos a uma grande concentração de atenção internacional na região e a uma profusão de iniciativas e projectos tendentes à sua reforma.

Vários países e organizações internacionais apresentaram a sua “visão” sobre o futuro da região. Este interesse é positivo e deve ser aproveitado por todos, a começar pelos países árabes, para promover um efectivo processo de reformas. A ideia-base de todo este exercício não deve ser ocidentalização, mas sim modernização.

Para tal, é necessário desde logo rentabilizar a diversidade institucional das diversas organizações que avançaram com projectos para a região do Mediterrâneo e Médio Oriente.

Assim, cada uma destas organizações deve actuar nos domínios onde tem efectivamente mais valias, envolvendo sempre os países árabes na formulação das políticas numa estratégia de co-responsabilização e tendo em conta as especificidades de cada sub-região.

Portugal tem defendido estes mesmos princípios nas organizações políticas e de segurança de que faz parte.

No âmbito da União Europeia fomos entusiastas da criação de uma Estratégia para o Mediterrâneo e Médio Oriente assente nos instrumentos já existentes: Processo de Barcelona, Diálogo com o Conselho de Cooperação do Golfo e Política Europeia de Vizinhança. Tivemos oportunidade de o defender na recente reunião ministerial do Processo de Barcelona realizada em Dublin.

Temos igualmente impulsionado ao longo dos quase 10 anos do Processo de Barcelona avanços no domínio social e económico. Recordo que a União é o maior parceiro comercial da região e contribui todos os anos com cerca de 1 bilião de Euros, em projectos ao abrigo do programa MEDA. Se incluirmos os empréstimos feitos pelo BEL, o valor da cooperação europeia com os Membros do Processo de Barcelona atinge 3 biliões por ano.

Este esforço político e económico deve ser sustentado, ao nível de segurança pela NATO e OSCE. Portugal tem sido dos principais promotores do diálogo destas organizações com os países da Bacia do Mediterrâneo.

Na NATO, propusemos já a elevação do Diálogo da Organização com os parceiros mediterrânicos a um estatuto semelhante à Parceria para a Paz, com maior cooperação em exercícios, projectos de assistência na área da defesa e adopção de medidas geradoras de confiança.

Na OSCE, defendemos na última reunião ministerial de Maastricht um passo em frente no *outreach* da organização, associando, entre outras medidas, os parceiros para a cooperação às reuniões das estruturas da organização.

Consideramos ainda que para o sucesso de qualquer iniciativa que vise a modernização e reforma no mundo árabe é essencial associar os Estados Unidos no processo, não só pela necessidade de compatibilizar as diferentes visões e iniciativas, mas também pelo peso específico que os EUA têm no auxílio à resolução de algumas questões que continuam a impedir uma estabilização do Médio Oriente.

Refiro-me à importância de uma solução política e negociada para o conflito israelo-palestiniano.

Naturalmente que o desejável processo de reformas no mundo árabe não deve estar condicionado pela resolução desta questão, contudo também é verdade que uma estabilização efectiva do Mediterrâneo e Médio Oriente não acontecerá sem a paz entre Israelitas e Palestinos.

Apesar desta proliferação de iniciativas continua a faltar o projecto decisivo e verdadeiramente catalizador das transformações: aquele que deverá vir da própria região e que é produto dos que nela vivem.

Aguardamos por isso com expectativa o resultado da próxima Cimeira da Liga Árabe de 22 e 23 de Maio, onde esperamos que os países membros acordem num conjunto de iniciativas que, mais do que um mínimo denominador comum, constitua uma agenda ambiciosa para a transformação da região, à qual se possa associar a restante comunidade internacional.

A História ensina-nos que a vontade dos povos, mais do que a acção isolada dos seus líderes, ou as pressões externas que eventualmente existam, tem sido o motor das grandes transformações políticas e sociais.

É importante, por isso, que todos saibamos estar à altura de saber interpretar a vontade da sociedade civil e de prosseguir, em cada momento, com redobrado empenho, na via da democracia e do desenvolvimento social. **NE**

As Mudanças no Sudeste Asiático e a sua relação com a União Europeia



Changes in Southeast Asia and its impact on EU-Asean relations – Relatório da Conferência organizada pelo Instituto Diplomático em colaboração com o IEEI

Introduction THE INSTITUTE of International and Strategic Studies and the Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs of Portugal organized a Conference held in Lisbon in June 2004 on “The changes in Southeast Asia and its impact on the relation with the European Union”. The theme was analysed by a group of distinguished speakers and experts organised in three panels. In the first panel, the two speakers, Dr. Ali Alatas, Senior Adviser to the President of the Republic of Indonesia, and Prof. Tim Huxley, Senior Fellow and coordinator of the Southeast Asia programme at the Institute of International and Strategic Studies (IISS), in London, dealt with the topic of the “New security priorities in Southeast Asia”.

In the second panel, Dr. Ramos Horta, Minister of Foreign Affairs of East Timor, and Prof. Barbedo de Magalhães, President of IASI-UP, addressed the question of the “Political transitions in ASEAN countries and its impact on the relations with the EU”. In the third panel, Mr. Aldo dell’ Ariccia, Deputy Director of the Southeast Asia Department in the European Commission, and Prof. Miguel Santos Neves, Head of the Asia Programme at the IEEI, dealt with the topic “The EU-ASEAN relations: an agenda for partnership”.

The Conference constituted not only an excellent opportunity for an in-depth and updated analysis of the current state of EU-ASEAN relations, but also a highly symbolic event of the reconciliation between Portugal-Indonesia and East Timor-Indonesia, suggesting that the development of a new trilateral cooperation Portugal – East Timor – Indonesia is a promising scenario that can effectively contribute to strengthen EU-ASEAN relations.

The Report is organised in two parts. The first part deals with the nature and scope of the political, economic and security changes that occurred in Southeast Asia since the late 1990s. The second part, analyses the impact of these changes on the evolution of EU-ASEAN relations, seen in an historic perspective, and how far they contributed to create new opportunities to strengthen and revive the relationship.

1. **Economic, political and security changes in Southeast Asia.** In the course of the last decade, Southeast Asia went through many changes at the economic, political and security levels as a consequence of the interplay between the global process of acceleration of globalisation and regional factors.

1.1. Economic changes

At the economic level the Asian crisis of 1997-98 brought to an end a golden period of high growth led by exports and FDI inflows. The crisis had a major impact on Southeast Asia's economies, being Thailand, Indonesia, the Philippines and Malaysia among the worst affected economies. There have been timid positive signs of recovery (ASEAN's average growth reached 4% in 2002 and 2003) but the situation has been overall characterised by low growth rates, and a non-robust recovery. Three main structural factors, both internal and external, account for this. Firstly, the China factor, the emergence of China as a robust economic power in direct competition with ASEAN, leading to a diversion of trade and FDI flows from Southeast Asia to China.

Secondly, the relaxation in the implementation of required structural reforms and the persistence of domestic structural economic weaknesses already identified in 1997-98, in particular the fragilities of the financial system, including the absence of an independent and proper banking supervision, and the lack of a competition policy, which negatively affects domestic Small and Medium size Enterprises (which constitute the bulk of the economy) and foreign firms. Thirdly, the deficiencies in the system of governance, and the persistence of non-transparent practices associated with an inability to curb corruption.

One of the implications of the joint interaction of these three factors has been the decline in foreign investment flows, including the EU outflows, and of the European investors' interest in ASEAN markets.

1.2. Political changes

At the political level, the major change has been the progress towards democratisation in the region with an increase in the number of ASEAN Members with democratic systems, namely the Philippines, Thailand and most notably Indonesia. The transition in Indonesia, precipitated by the Asian economic crisis, has a significant strategic interest, as pointed out by one of the participants, that goes beyond the region insofar as it can demonstrate that democracy is viable and sustainable in the largest Muslim country in the world, thus proving that Islam and democracy can coexist.

East Timor is the most recent Southeast Asia democracy which, as pointed out by Ramos Horta, Barbedo de Magalhães and several participants, has contributed to strengthen the democratic group in the region. It was stressed that there was a strong two-way linkages between East Timor's self-determination and Indonesia's democratisation: on the one hand, the transition to democracy in Indonesia facilitated the decision to go ahead with the referendum in January 1999, a rather unexpected devel-

opment as confirmed by the former foreign minister Ali Alatas; on the other, the East Timor process leading to self-determination has contributed to strengthen the democratic sectors in Indonesia and to alleviate the pressure of the international community.

In this context, and in spite of the progress in democratisation, Southeast Asia became a politically more heterogeneous region where 3 different groups coexist: (i) a democratic group (although some with a weak rule of law system); ii) an “authoritarian with rule of law” group (Singapore, Malaysia) and iii) authoritarian regimes without a rule of law system (the extreme example being Myanmar).

The second major political change has been, although with some exceptions, the emergence of higher human rights standards and greater concern with human rights protection in the region. This has been partly explained by the fact that the “Asian values theory” became less fashionable and was gradually abandoned after the Asian crisis. However, it should be noted that it was exactly when the human rights culture was making its way and being consolidated, that the new global fight against terrorism emerged as a priority giving rise to new tensions between security and human rights. As noted by one of the speakers, this created a puzzling and ironic situation, as illustrated by the case of the influence exerted by the US on the Indonesian government for the latter to put pressure on the judicial system and reduce the suspect terrorists’ defence guarantees, exactly in contradiction with what were previous recommendations aimed at strengthening the rule of law. Although the political evolution and progress in democracy and human rights brought ASEAN closer to the EU, creating a potential favourable environment for a more intense relations, paradoxically the whole EU-ASEAN relation did not registered any major progress, fundamentally because it became hostage of the Myanmar problem, as was pointed out by Aldo dell’Aricia and Miguel Neves in the third session.

1.3. Security changes

As far as the security dimension is concerned important changes occurred in Southeast Asia in recent years in particular after September 11. One of the main conclusions that came out from the Conference debate was that the changes in regional security were the most important changes in Southeast Asia in recent years, overshadowing economic and political changes. In fact, security became the predominant dimension conditioning both economic and political ones and raising new challenges to the processes of economic recovery and democratic transitions.

In terms of economic recovery, the fact that Southeast Asia became the second front in the fight against global terrorism raised the political risk profile of ASEAN

countries with a negative impact on FDI, crucial for economic recovery, and significant costs namely for the tourism industry, one of the most important in the region. The SARS crisis in 2003 contributed also to a reduction in GDP growth although there was a recovery in the second half of the year. As a consequence in the post-crisis period of 1998-2003 the average annual GDP growth rate was 2.4%, significantly lower than the 7.6% average annual growth rate in the pre-1997 crisis decade. However, both in 2002 and 2003 economic growth was relatively stronger with 4.1% and 4.5% respectively for the ASEAN as a whole (being the best performers Vietnam and Thailand). So, although the 1997-98 economic crisis – which most affected Indonesia, Thailand, Malaysia and the Philippines – was the main factor behind economic decline, it should be noted that the worsening of the security situation worked as a major impediment to a quicker and more robust recovery, leading to a situation where the average ASEAN growth rate in the post-crisis period is 3 times lower than the average rate in the pre-crisis period. Furthermore, there was a clear interruption of the recovery cycle in 2001 as growth declined from nearly 6% in 2000 to 3% in 2001, to a great extent explained by security factors.

At the political level, the new security situation presented new and complex challenges to political systems in Southeast Asia, particularly to those involved in democratic transitions. Firstly, the need to respond to the new security problems created additional problems for moderate Muslim governments caught between closer ties with the US/co-operation on the security front and serious risks of radicalisation of their Muslim populations which voice increasing reservations against the US strategy and the invasion of Afghanistan and Iraq. In other words, security needs created a problem of legitimacy for democratic governments.

Secondly, the democratic transitions are also undermined by the fact that their systems of governance are weaker. As was pointed out, ironically those which are considered the most effective and model countries in the fight against terrorism (Singapore, Malaysia), are not the best examples of democracy, where police and judicial practices which are not entirely consistent with human rights standards are used (i.e. holding a suspect without trial and accusation for long periods); while Indonesia is considered a problem and a weak link in terms of regional security. The tension between effectiveness in the fight against terrorism and the respect for democratic values and human rights rules, is particularly acute in Southeast Asia, the more so as we have still fragile democracies which coexist with non-democratic regimes that face less constraints in limiting public liberties.

The analysis of the changes in the post-September 11 regional security framework has been one of the main focus of the first session. The different speakers have converged in the diagnosis but diverged in the solutions, particularly as far as ASEAN's capacity for self-management of regional security is concerned.

1.3.1. Major changes in regional security

On the convergence side both Alatas and Huxley agreed that there were 3 major changes in the regional security context in the post-September 11:

- (i) The change in the nature of the priority threats to regional security;
- (ii) The change in the US policy towards the region and a growing strategic competition with China;
- (iii) Some progress, still limited, in the regional co-operation efforts in security matters.

Firstly, there was a change in the nature of the priority security threats. In fact, and contrary to past experience, non-military non-traditional security threats (soft security) emerged as the priority for the region, in particular terrorism but also maritime piracy, drug trafficking and arms smuggling.

Traditional hard security threats associated with the risks of inter-State conflict related to territorial disputes and other contentious matters became less relevant, namely the territorial disputes in the South China Sea, partly as a consequence of the urgency of non-traditional threats and partly as a result of the new and more constructive engagement of the PRC with Southeast Asia that culminated in the signature of the "Declaration on the Code of Conduct in the South China Sea" in November 2002. However, this qualitative change does not mean that traditional hard security tensions between ASEAN countries have gone away. Just to remind us that despite change old problems persist, Huxley recalled that in the course of 2003 bilateral tensions between Singapore and Malaysia intensified with Malaysian politicians referring to the risk of war; tension between Cambodia and Thailand escalated in January 2003 leading Thailand to close its border crossing and both sides to withdraw their respective ambassadors; or the tension between Brunei and Malaysia concerning a dispute over maritime territory containing potentially important oil and gas reserves, which escalated in June 2003 following an incident between a Malaysian patrol boat and an exploration vessel.

Secondly, the fact Southeast Asia became the second front in the fight against terrorism and a strategic centre for the organization of Al Qaeda operations has contributed for the region to become again a priority in the US strategic agenda after a period of decline of American interest and engagement following the end

of the Cold War. The United States' security role in Southeast Asia far from diminishing despite the increasing anti-americanism of many Muslim sectors in the region, has increased as demonstrated by the signature of a cooperation agreement on the fight against transnational terrorism with ASEAN in 2003, and the strengthening of bilateral security cooperation with priority allies in the region (Thailand, the Phillipines and Singapore) allowing US forces greater access to Southeast Asia staging posts and logistic support. As pointed out by Huxley, the US designated Thailand a major Non-NATO Ally (MNNA), which allows wider access to US-supplied arms and military technology. With the new bilateral framework agreement on Defence and Security, Singapore will gain similar benefits and the Phillipines has been already granted the major ally status. While the US relations with Malaysia have improved, with Indonesia they remain difficult as Jakarta is seen as the weak link in regional security showing many hesitations in launching an articulated programme for the fight against terrorism. In addition, relations with Indonesia's military remain difficult as a result of the sanctions imposed as a response to the 1999 East Timor crisis aggravated by the death of two americans in Papua in 2002 in relation to which there are strong suspicions of TNI involvement.

As far as external powers are concerned, the other important change is the increasing influence and presence of China in the region and the development of a real US-China strategic competition in Southeast Asia. Beijing has initiated a new phase of relations with ASEAN in the economic sphere with the initiative of the China-ASEAN Free Trade Area, cemented by the economic power and dynamism of the Overseas Chinese regional networks, but also in the strategic field. In 2003 China acceded to the 1976 Treaty of Amity and Cooperation (the first non-ASEAN member to do so) and signed the "Joint Declaration on Strategic partnership for peace and prosperity" to built a partnership characterised as "non-aligned, non-military and non-exclusive", which Huxley interpreted as a Chinese early move towards incorporating Southeast Asia into a Chinese-led East Asia economic, political and security community. In January 2004 ASEAN and China signed a memorandum for cooperation in the non-traditional security areas (drug trafficking, people trafficking, maritime piracy, terrorism, arms smuggling, cybercrime) which includes 4 main areas of cooperation: information exchange; training and exchange of experts; cooperation in the area of law enforcement; joint investigation. It can be argued that China's main strategic objectives involve not only counterbalancing the US predominance in the region but also to ensure the existence of a stable external environment

crucial for China's economic development, and get access to alternative sources of energy to ensure greater energy security. Furthermore, the Southeast Asian waters are crucial for China's vital interests insofar they are the sealane for the transport of a high percentage of Chinese exports and for the large majority of China's oil supplies from the Middle East.

Japan, although a more marginal actor, has also strengthened its ties with ASEAN, motivated by competition with China, its own economic interests and energy security concerns. Tokyo has signed with ASEAN a framework agreement covering comprehensive economic cooperation in 2003 and later on the two sides agreed that Japan would also accede the Treaty of Amity and Cooperation and signed the "Declaration for a Dynamic and enduring Japan-ASEAN Partnership in the New Millennium" which involves political and security cooperation.

The response of ASEAN to the increasing presence of, and competition among major external powers in the region has been a strategy of diversification of relations and counterbalancing each other in order to avoid becoming excessively dependant on one single power. As Huxley mentioned "ASEAN Members have no intention of acquiescing in China's rise to regional hegemony" and therefore pursue a strategy aimed at engaging other powers that can contain China.

Thirdly, there was a major change related to progress in regional cooperation in security matters, particularly in the fight against terrorism. This might be the first move to reverse the traditional deficit of cooperation in security, which in the words of Ali Alatas, was deliberately downplayed in the first years of ASEAN. Later, in spite of the creation of new instruments and a political discourse to enhance political and security cooperation (ZOPFAN, Treaty of Amity and Cooperation, SEA-NWFZ), the fact was that these instruments were left inoperative and were not translated into action. However, it can be argued that the real explanation lies elsewhere. Firstly, as pointed out by Huxley, intra-ASEAN relations have often featured distrust and tension. Secondly, the key principle of non-interference has been a major impediment to cooperation in a sensitive area like security. In many respects, ASEAN has been a space for the consolidation of national sovereignties which tended to exclude cooperation in high politics matters seen as a risk to that process of consolidation. Finally, the US strategy of cultivating bilateral security ties with individual ASEAN members leading to a network of bilateral treaties as a means to secure predominance, was also an obstacle to direct ties and cooperation among ASEAN countries.

The awareness of the existence of sophisticated ties between different terrorist groups in Southeast Asia and their collective close links to Al Qaeda – particularly the Abu Sayaf and MIFL groups in the Philippines, the Jemaah Islamiyah group, the Aceh and Sulawesi groups in Indonesia and the group in South Thailand, form a regional alliance, the Rabitabul Mujahidin, which shares resources, operational training, arms procurement and terrorist operations planning – led some countries in the region to understand that only a collective response could effectively deal with the threat. The most important concrete initiative was the signature of the May 2002 trilateral anti-terrorist agreement between the Philippines-Malaysia-Indonesia, after joined by Cambodia and Thailand, exactly the three States the terrorist network aims to unify under a pan-regional islamic State. This agreement foresees various areas for cooperation, particularly strengthening border control, information exchange, sharing lists of passengers of air flights and police cooperation. However, crucial areas like legal and judiciary cooperation, namely extradition agreements, are left out.

1.3.2. Regional responses and solutions

As far as regional responses and solutions are concerned, there was clearly a divergence of views and different perspectives emerged from the Conference debate.

In general the significance of the Declaration of Bali ASEAN Concord II of October 2003 was underlined by the speakers and participants insofar it sets out a long term plan for the creation of an ASEAN Community, based on three complementary pillars: (i) ASEAN Economic Community, associated with the creation of a single market by 2020 (ii) ASEAN Security Community (iii) ASEAN Socio-Cultural Community. This clearly represents a project of deepening of the ASEAN regional integration process. The main focus of analysis was that the ASEAN Security Community aimed at enhancing political and security cooperation in the region. While the Economic Community was mainly proposed and promoted by Singapore, the proposal for the establishment of a Security Community was an initiative of Indonesia. The rationale behind Indonesia's proposal was not so clear and different explanations were offered.

Ali Alatas pointed mainly to regional concerns associated with the fact that Indonesia considers that political and security cooperation, not only trade, is an important dimension to deliver regional peace and stability; the consideration that a viable economic community can only be sustained if supported by a security community; and the need for ASEAN to respond to the new challenges of globalisation, in particular international terrorism and the surge of non-traditional and transnational threats to security.

In contrast, Huxley offered a different explanation more centred on Indonesia's national strategic objectives, arguing that this initiative serves Indonesia's objective to reassert its leadership within ASEAN, which has been dormant in the last few years, on the one hand, and is aimed at promoting regional self-management of security matters because of Jakarta's concern about the increasing presence and intrusion of external powers (US, China, Japan, Australia) in the region, on the other.

There were clearly two different views on whether the ASC can be successfully implemented and contribute to respond to regional security threats and enhance regional stability.

A more optimistic view was held by Ali Alatas and to a lesser extent by Ramos Horta. Making clear that the ASC is not a defense pact or a military alliance and will not involve a common foreign policy, Ali Alatas considered this to be a viable project which will make possible a self-management of regional security problems by ASEAN. Confronted in the debate with the existence of major obstacles to overcome, namely the long established and rigid principle of non-interference, the consensus-based decision and the strong tradition of affirmation of national sovereignty, Ali Alatas acknowledged the existence of such obstacles but considered that the formula for success is a flexible and selective application of those principles. Two factors were mentioned by Ali Alatas in this respect as necessary conditions for success: deepening of the "enhanced interaction" approach which should lead to the possibility of Member-States working together to help a Member country dealing with an internal problem which has regional implications; flexibilisation of the consensus-based decision system, by applying to the political and security realm the "ASEAN minus X" formula applied to certain economic decisions or even going further by adopting the "2 plus X" approach according to which in certain areas any two Member countries could initiate a cooperation first with other Members following later. In other words, these are not minor changes and therefore the viability of ASC depends to a certain extent on a far reaching change in some of ASEAN's golden rules and principles. It was mentioned that the implementation process had already began as Indonesia is drafting a Plan of Action in which some innovative mechanisms are being contemplated such as an ASEAN Center for combating terrorism and other transnational crimes, an ASEAN Commission on Human Rights, an ASEAN Maritime Forum and a Regional Peacekeeping Arrangement.

Finally, Ali Alatas stressed that the ASC was not a substitute for the Asean Regional Forum but a complement and that ARF was supposed to remain the main

forum for regional security dialogue. However, it remained unclear what would be in reality the relationship, articulation and the division of labour between ARF and the ASC.

Ramos Horta highlighted the importance of regional cooperation in security matters for stability in the region, and of East Timor's involvement in this process to compensate for its vulnerabilities, arguing that, being a non-Member of ASEAN, the East Timor's present priority to integrate itself in the regional security community was the accession to the Asean Regional Forum (ARF) for which the country counts on ASEAN's support.

During the debate the issue of East Timor's accession to ASEAN was raised and some participants argued that full membership would be an extremely important security guarantee for the new State. Ali Alatas considered that East Timor full membership of ASEAN was not viable in the short term but only within 5-6 years time, because of technical problems, mainly the lack of institutional and financial capacity of East Timor to comply with its obligations and participate in numerous ASEAN meetings. Although there was not any controversy on this, the explanation is, however, more complex than that. On the one hand, there is a resistance on the part of some Member States to further enlargements to include less developed countries in the face of the persistent problems from the last enlargement in the second half of the 1990s. On the other, a political factor related to the veto of Myanmar and probably the lack of enthusiasm of other authoritarian regimes. Ramos Horta revealed that East Timor has been developing a strategy of building bilateral relations with each one of the ASEAN countries (with the exception of Myanmar), which he sees both as a necessary condition and a preparatory stage for acceding to ASEAN.

The second view, more pessimist, was presented by Huxley who clearly believes that the ASC is extremely difficult to implement and that self-management of regional security by ASEAN itself is not a realistic outcome. To support his view three different arguments were put forward. First, ASEAN is particularly weak, lacking leadership and faced with a problem of declining credibility, following its inability to respond to the East Timor crisis, to solve the Myanmar problem controlling its security impact on neighbouring Thailand and contain growing tensions between Members. Second, there is no clear substantial support beyond Indonesia for ASC in ASEAN, so Jakarta's enthusiasm is not shared by others suggesting the absence of a strong political will. Third, and most importantly, the level of presence and intrusion of external powers in Southeast Asia and the increasing strategic competition among

them reached such high levels that self-management of the regional security order is simply not viable and is still “a distant prospect”. It suffices to recall that the links and cooperation between some individual Member States and the US or China are stronger than the links with other ASEAN Members.

2. The impact of economic, political and security changes in Southeast Asia on the evolution of EU-Asean relations.

2.1. The EU-ASEAN relations in perspective

The evolution of the EU-ASEAN relations was a topic addressed in the last session by Aldo dell’Ariccia, from the EU Commission, and Miguel Santos Neves, Head of the Asia Programme at the IEEI. Both have stressed the fact that the EU-ASEAN is the oldest inter-regional relation in the world and therefore constitute a relevant element in the international system. As a matter of fact the relations between the EU and ASEAN date back from the 1970s and went through 3 different stages that Miguel Neves characterised as follows:

(i) The 1970s until the mid 1980s:

This period was characterized by “economics in command”, being economic relations dominated by trade flows and aid flows, with limited relevance of FDI flows. The relationship had a non-comprehensive nature and both sides had high expectations about the future of the relationship. The EC saw ASEAN as the most promising follower of the European regional integration paradigm. For ASEAN, the EC was in the context of the Cold War an alternative partner that could help ASEAN reaching a more neutral status and reducing the pressure of both the US and the Soviet Union. Finally, this was the period of institutionalisation of relations formalised in 1977 and consolidated with the 1980 EC-ASEAN Cooperation Agreement.

(ii) The mid-80s until mid-90s:

In this period economic relations were still predominant and expanding, with a rapid increase in trade and investment flows with total trade reaching 73 billion Ecus in 1995, more than double the amount of trade in 1990 and 7 times larger than the 1980 level. It was a period of high economic growth in ASEAN associated with the emergence of the second generation of NICs. There was a renewed European interest in Asia and the Asian markets, which led to the formulation of the 1994 Asia Strategy, where ASEAN is classified as one of the priority relationship in Asia.

However, despite the euphoria and impressive growth of bilateral economic relations, there was, interestingly, an awareness of the limitations and risks affecting

bilateral relations and of the need to develop a more comprehensive relationship. This was clearly the main message of the new “Spirit of Karlsruhe” at the 11th ASEAN-EU Ministerial meeting, which recognised the need to develop a more comprehensive approach going beyond economics and covering political, security and cultural areas.

In this period the EU deliberately pursued the role of an external federator in relation to ASEAN using two strategies: functioning as a regional integration model and a partner in the inter-regional dialogue; supporting projects on a regional scale in order to force ASEAN countries to cooperate among themselves.

(iii) From the mid-90s onwards:

This period was marked by the decline in economic relations and trade flows largely explained by (i) the effects of the Asian financial crisis and (ii) diversion of flows as a result of the “China market magnet” effect and the clear priority attached to China by the EU Governments and business circles.

At the same time the relationship gained a new political dimension but in a negative mode as it became dominated by hot contentious issues. First it was the East Timor issue and later on, even more problematic, the Myanmar issue which has severely damaged and, as pointed out by del Arricia and Miguel Neves, still blocks the relationship until the present day.

On the other hand, for ASEAN the joint impact of the Asian economic crisis and the enlargement/expansion of membership led to a stagnation in its integration process, despite some progress in AFTA, as many countries became more inward-looking concentrated in their domestic problems and ASEAN’s diversity increased, both in political and development levels terms.

2.2. Features of the current relationship

The current state of relations can be characterised by the following features:

a) The relationship is unbalanced and asymmetrical as it is still predominantly centred on economics, with a reduced though tense political dimension and a very marginal security component, as the EU does not play any significant role in Southeast Asia’s regional security. Even economic relations have experienced a clear decline in recent years. Total EU-ASEAN trade declined -3,4% in 2001 and -2% in 2002 when it reached a total amount of 100 billion Euros, mainly explained by the decline of ASEAN exports to the EU. Only in the first semester of 2003 there were some signs of recovery as total trade registered an increase of 7.6% when compared with the same period of 2002. In 2002, the EU was ASEAN’s 3rd largest trading partner, accounting for 14% of ASEAN trade: 3rd ASEAN source of imports with 12% after Japan (19%)

and the US (14%); 2nd market for ASEAN exports absorbing 16% after the US (19%) and ahead of Japan (14%) and China (6%). From the EU perspective, ASEAN supplied 6,3% of total EU imports and absorbed 3,9% of total EU exports.

As far as investment is concerned, the share of ASEAN in EU total FDI declined from 3,3% in 1998 to 1,8% in 2001, which shows that there has been a decline in interest for ASEAN on the part of EU investors, explained by the effects of the Asian financial crisis, the diversion of flows to other countries, in particular China, and the increase in the level of political risk and security concerns associated with the ASEAN markets.

b) The relationship is below its potential, a circumstance recognised by both sides, and expectations have not been fulfilled. The ASEAN side has even argued that there was a decline in the EU's political interest and commitment towards ASEAN, as recently stated in the last Meeting of ASEAN-EU Economic Ministers. This view also underlines the conclusions of the 14th EU-ASEAN Ministerial Meeting of January 2003, which pointed to the urgent need to reinvigorate the relationship by concentrate in two main priority areas: expand trade and investment flows; strengthen cooperation in non-traditional security issues.

This concern over the decline in economic relations led to launch the Trans-regional EU-ASEAN Trade Initiative (TREATI), proposed by the EU Commission in its July 2003 strategy paper "A new partnership with Southeast Asia", aimed at contributing to the expansion of trade and investment flows by strengthening cooperation in key priority areas: trade facilitation, investment, technical barriers to trade and sanitary and phytosanitary measures, customs and tourism. Besides this strategic priority, the EU has also defined other five priorities related to: (i) supporting regional stability and the fight against terrorism; (ii) human rights, democratic principles and good Governance; (iii) mainstreaming Justice and Home Affairs issues; (iv) continuing to support the development of less prosperous countries; (v) intensifying dialogue and cooperation in specific policy areas.

c) The relationship is too centralised and dominated by Government-to Government relations: relations are too concentrated at the official level and there are few ties at the civil society level although there have been recent efforts to promote links between academic/University networks, youth organisations but with limited results. The role of ASEF has been very important in this field, but is still limited.

It was possible to identify two divergent views on the nature of the EU-ASEAN relations. Firstly, the perspective presented by Aldo dell' Ariccia, who considered that ASEAN is a priority partner for the EU in Asia and looks with reasonable optimism to

the impact of the New Partnership strategy, more comprehensive in nature, in terms of revitalizing the relationship. Furthermore, it attaches greater priority to the role of governmental circles and government-to-government ties.

Secondly, the view held by Miguel Neves, who considered that in spite of formal political discourses and statements, in reality the EU-ASEAN relation is increasingly a secondary relationship for both sides and shows clear signs of stagnation. However, he argued that even if it is to remain a secondary relationship this does not mean it can not be useful and made more effective, and should not paralyse both sides just because it can not be their first priority. Furthermore, he considered that the missing link is a greater involvement of civil societies, people-to-people ties, and that this is the priority dimension to revitalise the relationship.

2.3. Obstacles

Looking at the difficulties, Miguel Neves, stressed that the current state and level of relations and the slow progress registered so far, is explained by different obstacles both on the EU and on the ASEAN sides:

a) Each part has a different first priority relationship:

– for the EU undoubtedly China is the first priority in Asia and most of its political energy and economic resources have been concentrated there, in a context where the EU has a global deficit of involvement in Asia.

– for ASEAN the priority relation is the US not only because it is its main trade partner but also because it is the key strategic player in Southeast Asia, whose presence is an important guarantee for regional security, in particular as a counterbalance to the growing power and influence of Beijing, and to a certain extent China itself. To a large extent ASEAN saw the EU as a player with instrumental balancing functions in the region to moderate the American and Chinese influences.

b) The EU's dual identity as a coherent and strong actor in "low politics" areas, in particular in trade and economic matters where it acts with a single voice, and a weak and divided actor in "high politics" matters, namely in defence and security matters, where it has many and contradictory voices. The fact the EU did not play any role in the regional security framework which was traditionally dominated by hard security questions and the risks of conflict between States, has contributed over the years to reduce the EU relevance to the Southeast Asia region, where a security awareness is acute.

c) ASEAN's enlargement in the second half of the 1990s has not only reduced the level of cohesion of ASEAN and created a two-speed process leading to a more inward orientation, aggravated by the economic and social crises induced by the Asian financial

crisis, but has also generated the Myanmar problem which has been a stumbling bloc in EU-ASEAN relations. The regional process has also lost momentum because of lack of leadership, as Indonesia lost that role exhausted by its own domestic turmoils.

d) The ASEAN and the EU models of regionalism were apparently similar but only on the surface, in reality there were two different and contradictory models: while integration for the EU was a legally built and deep process with a strong institutional strategy involving the sharing of sovereignty and exercising it in common; the ASEAN perception was clearly to create a regional process to allow space for national sovereignty to be consolidated, for nation and State-building, so aimed at the consolidation not the sharing of sovereignty.

2.4. Impact of changes in Southeast Asia on EU-ASEAN relations

The recent changes in Southeast Asia had some impact on the evolution of EU-ASEAN relations.

As far as economic changes are concerned the weak recovery of ASEAN economies and the fact the ASEAN average growth rate in the post-crisis period is three times lower than the average rate prevailing in the pre-crisis period, associated with the increase in the level of political risks and the China market effect, led to a significant decline in the EU FDI flows to ASEAN, from 3.3% in 1998 to 1.8% of EU total outflows in 2001.

However, another major development still in formation, the ASEAN closer relation with China and the signature of the agreement for the creation of an ASEAN-China Free Trade Area can reverse the situation in the future. However, it is still in its early days of implementation and therefore did not have yet an impact on EU-ASEAN economic relations. However, if this project is translated into reality, then it will bring about a deep and structural change in ASEAN and will certainly boost the interest of the EU for ASEAN as the latter becomes more integrated with the vast China market.

At the political level, the progress towards democratisation in various ASEAN countries, signs of improvement in the implementation of rule of law systems, better regional human rights standards and a new and more positive attitude that distances itself from the relativist view on human rights advocated by the "Asian values" theory, objectively brought ASEAN and the EU closer together in political terms. The EU has expressed support to the Indonesia transition and provided assistance to the improvement of the rule of law system (judiciary, transparency).

However, paradoxically, this potential was not been translated into reality as the political dialogue has been dominated by the Myanmar question which led to a

clear cool down of political relations in a context where there is exactly an unprecedented progress towards democracy in the region. The problem is that ASEAN has not been able to deal with the Myanmar question and to press effectively that Member to respect minimum standards. Even the threat of expulsion advanced by the former Malaysian Prime Minister Mahatir although an interesting sign, was never implemented. In other words, it is the lack of a democratic principle behind ASEAN's project that is at the heart of the problem.

The changes at the security level and the degradation of the regional security situation in Southeast Asia, created a window of opportunity to develop the EU-ASEAN cooperation in security matters, traditionally a marginal dimension in bilateral relations. Interestingly, this seems to be the field where the recent changes in Southeast Asia had a more positive impact in the evolution of EU-ASEAN relations.

2.5. Future opportunities to strengthen EU-ASEAN relations

The identification of the opportunities to strengthen the EU-ASEAN relations was one of the topics analysed in the last panel. Miguel Neves argued that there are three relevant factors that can potentially bring the two players closer together:

a) **Firstly, the change in the security priorities in Southeast Asia in the post 9/11**, from the traditional hard security issues related to the risks of conflict between States (arms race, South China Sea disputes) to a greater priority to non-traditional security issues, namely terrorism, maritime piracy, smuggling, drug traffic and traffic of people, money laundering, which require more complex responses. This opens new opportunities for a greater involvement of the EU in regional security and a greater relevance of its potential constructive role than when a hard security perspective prevailed (when the EU role in regional security was negative and limited, basically as seller of arms).

The EU and ASEAN have jointly elected the fight against terrorism a key priority, as stated in the Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism (January 2003, EU-ASEAN Ministerial Meeting) where both parties agreed on a more comprehensive strategy which involves economic, social, political, legal, military dimensions to address the root causes of terrorism in the long term, in contrast with the US approach which has advocated mainly a military strategy to address the problem. The EU offers clearly an alternative strategy to that of the US insofar it supports (i) a more comprehensive response (ii) greater concern in terms of finding the right balance between fight against terrorism and human rights, democratic liberties (iii) greater emphasis on cooperation between law enforcement agencies, police,

namely EUROPOL and ASEANPOL, so that the EU can share its experience of ways to improve cooperation between police and share of information, an area which has progressed slowly in ASEAN (iv) EU support and co-operation to assist ASEAN Members to implement the Security Council Resolution 1373, and emphasis on the multilateral efforts. Two interesting examples of the effective implementation of this approach are the EU Commission concrete assistance under the EC Rapid Reaction Mechanism to the Philippines in the fields of border management and money laundering; and to Indonesia in the fields of combat to financing of terrorism and judicial capacity building.

The issue of maritime piracy is also of particular interest to the EU-ASEAN relations, as Southeast Asia is by far the critical area where the highest number of piracy attacks take place, accounting for 43% of the world cases in 2003 (189 cases in a total of 445 at the world level as registered by the International Maritime Bureau) being Indonesia the weakest link (attacks against tankers increased rapidly raising concerns about potential environmental disasters). The EU experience of coordination between maritime authorities can be of great help.

The exploitation of this opportunity has two different implications. Firstly, the expansion of ties in the non-traditional security areas tends to contribute to reinforce the trend of governmentalisation of relations and might run contrary to the objective of greater decentralisation of relations and more civil to civil society exchanges which many sectors on both sides hoped to see develop faster.

Secondly, the fight against terrorism and the ability of the EU to help implementing a comprehensive strategy can go a long way in terms of asserting the presence and role of the EU as a security player in Southeast Asia and strengthen its position in relation to the US in a crucial region which is the “second front” in the fight against global terrorism.

b) Secondly, the option for a strategy of deeper integration on the part of ASEAN, following the Bali Concord II Declaration (October 2003) aimed at building an ASEAN Community with 3 pillars: ASEAN Economic Community (AEC); ASEAN Security Community (ASC) and ASEAN Socio-Cultural (ASC) Community, leading among other objectives to the conclusion of an internal market by 2020. This implies a major change in ASEAN’s strategy which brings it closer to the EU model which, for the first time, is clearly recognised as a reference and source of inspiration for ASEAN. The potential for the EU to play again an effective role as an external federator will be undoubtedly enhanced.

Most likely there will be a greater interest from ASEAN in knowing the EU experience and for the EU to share it with ASEAN, in particular in areas where there is a clear deficit in ASEAN, in particular (i) Institutional framework for integration; (ii) Competition policy and standards; (iii) Regional policy and correction of regional disparities; (iii) Judicial settlement of disputes between Member States, through an independent and non-political mechanism.

Furthermore the consolidation of a “2 plus X” or “ASEAN minus X” approach in ASEAN crucial to move forward in the ASEAN Community project, as pointed out by Ali Alatas, implying the existence of different groups in different areas and a core group which leads the process, has a potential positive impact on EU-ASEAN relations, not only because it will increase flexibility, but also because it will be possible to move faster in certain areas and overcome sensitive problems like the Myanmar one. One potential practical example of this new possibility could be the possibility of the EU signing a Free Trade Agreement with Singapore before negotiating one with ASEAN as a whole.

c) Thirdly, the interest in the development of paradiplomacy links between EU regions/sub-national governments and sub-national governments and regional players in ASEAN countries.

The development of paradiplomacy is not only an important new trend in the international system fuelled by globalisation but is also a necessary strategy to deal with the heterogeneity both of ASEAN and the EU, particularly relevant in “low politics”, in particular economic and socio-cultural areas.

The main implications are that this new dimension can contribute to facilitate the development of more decentralised relations, a greater participation of SMEs in bilateral inter-regional relations as well as a more active participation of civil society in the process.

Conclusions The main conclusions of the Conference can be summarised as follows:

1. There have been significant changes in Southeast Asia in recent years at the economic, political and security levels. Security emerged as the dominant dimension, marked by a new set of non-traditional security priorities and by an increasing involvement and influence of external powers that compete to strengthen their position in the region. This new context presents a paradox insofar it requires an enhanced regional co-operation to face the new challenges at the same time it has diminished ASEAN’s capacity for self-management of regional security.

2. ASEAN registered a slow progress in terms of regional integration as it has been struggling with structural problems which include: an increasing heterogeneity both in political and development asymmetries terms; lack of leadership to move forward the regional integration process; reduced credibility as a consequence of failing to solve the East Timor crisis and the Myanmar problem; and the lack of flexibility, resulting from the persistence of a rigid implementation of the principles of “non-interference”, consensus-based decision and protection of national sovereignties. The launching of the ASEAN Community project in 2003 constitutes the most important political decision in recent years and contains a strategy to overcome these structural problems, with potential long term far reaching implications both for the region and for its external relations with other regions.

3. East Timor is the most recent democracy in Southeast Asia actively pursuing integration in ASEAN as one of its foreign policy priorities. However, accession will not be viable in the short term and East Timor’s strategy of integration in the regional order involves the combination between observer status in ASEAN, membership of ARF and consolidation of bilateral relations with ASEAN Members. For the EU although not a formal Member of ASEAN, East Timor is a Member of the Southeast Asia region and is part and parcel of the EU’s Southeast Asia policy. Furthermore, East Timor is potentially an important asset in EU-ASEAN relations.

4. The EU-ASEAN relations, which lack an holistic perspective and are still largely dominated by economics, have not only registered a clear decline in recent years, as trade and FDI flows declined and political relations became hostage of the Myanmar problem, but run the risk of becoming a secondary relationship. The changes that occurred in Southeast Asia, namely the progress towards democratisation and better human rights standards which brought ASEAN closer to the EU, have not so far had a major impact on, or contributed to reinvigorate the relationship. Excessive governmentalisation, the EU’s dual identity and ambiguity as an international player and the divergence between the EU and ASEAN’s regional integration models, are some of the structural obstacles that account for the current difficulties.

5. There are nevertheless opportunities for reinvigorating EU-ASEAN relations brought about by 3 fundamental developments: the new priority attached to non-traditional security threats in Southeast Asia opened positive prospects for the development of bilateral security cooperation and for a more relevant EU role in regional security; the ASEAN recent option for deepening the regional integration process with the creation of the ASEAN Community brought it closer to the EU model of integration

and enhanced the EU's role as an external federator and the relevance of the EU's technical expertise and cooperation; the development of paradiplomacy initiatives on the part of EU and ASEAN sub-national governments, opens new prospects for a more decentralised relationship crucial to overcome excessive governmentalisation, promote greater participation of civil societies and small businesses and ensure respect for the heterogeneity of both the EU and ASEAN as well as a higher degree of flexibility.

6. The development of a new trilateral cooperation Portugal – East Timor – Indonesia can be one of the first manifestations of the new concept of flexibilisation of relations along the line of “2 plus X” model, potentially contributing not only to consolidate good relations inside the triangle, but also to foster EU-ASEAN relations. What was once a stumbling bloc for the EU-ASEAN relations is presently a potential building bloc for the revival of the relationship. **NE**

Towards an ASEAN Security Community

I AM VERY PLEASED to be given the opportunity to address this distinguished Forum and to share with you my views on some important recent developments in ASEAN.

At the Ninth ASEAN Summit, held in Bali on the 7th of October 2003, the ASEAN Heads of State and Government moved the Association a momentous step forward. They issued the Declaration of ASEAN Concord II (or Bali Concord II), so named to demonstrate that it is a further development of the first ASEAN Concord reached during the First ASEAN Summit 27 years ago at the, same venue, Bali. Through the new Declaration, they pledged to achieve an ASEAN Community by the year 2020, which would rest on the three pillars of an ASEAN Security Community, an ASEAN Economic Community and an ASEAN Socio-Cultural Community. Cooperation through these three Communities would be closely intertwined and mutually reinforcing for the purpose of ensuring durable peace, stability and shared prosperity in the region.

The agreement to establish the ASEAN Community was in response to an acutely felt need to further strengthen the Association's capacity for more coherent and integral modes of cooperation, particularly in light of the rapid and fundamental changes on the global and regional scene as well as the new dynamics within each of the ASEAN Member countries.

Unfortunately, due to constraints of time, it is not possible for me to discuss all three components of the Community on this occasion. I shall therefore confine myself to highlighting some aspects of the ASEAN Security Community.

When ASEAN was formed in 1967, cooperation in the political and security sphere was deliberately downplayed, partly out of realization of the great divergences then prevailing in the political outlooks of the founding Member countries and partly to avoid any misperceptions among the regional neighbours as to the nature and purpose of the new Association, which was for economic cooperation and not for defense or security. The 1967 ASEAN (Bangkok) Declaration, while setting "regional peace and stability" as the Association's goal, stressed the promotion of

* Address by Mr. Ali Alatas before the Conference organized by the Instituto Diplomático, Lisbon, 3 June 2004.

“active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields”. Thus, it gave prominence to “the economic road towards peace and stability”. It turned out, however, that soon after its formation, ASEAN unavoidably had to direct its attention to political and security cooperation, as reflected in the November 1971 Kuala Lumpur Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), the proposed ASEAN blueprint for peace and harmonious relations among the States of East and Southeast Asia. In fact, from 1979 to 1991 when it faced the question of Cambodia, in the U.N. and elsewhere, the political activities of ASEAN received greater publicity on the world stage than its economic cooperation.

Subsequently, however, especially since ASEAN’s IIIrd Summit in Manila in 1987, intra-ASEAN economic cooperation increased markedly while political cooperation was seen to be waning as ZOPFAN, the subsequently established Treaty on Amity and Cooperation (TAC) and the South East Asia Nuclear Weapons-Free Zone Treaty (SEA-NWFZ) were practically left inoperative. Hence, the need was felt to accord appropriate importance again to the “political and security road towards peace and stability”. This was one of the considerations behind Indonesia’s proposal for enhanced political and security cooperation through the establishment of the ASEAN Security Community.

Another rationale was Indonesia’s conviction that a viable ASEAN economic community, as earlier proposed by Singapore, could only be achieved and sustained if supported by the simultaneous establishment of a security community. Conversely, a security community would not be sustainable without a strong foundation of mutual interests generated by an economic community. In other words, the two should be linked and mutually reinforcing.

Thirdly, there was the overriding need for ASEAN to adapt itself and to maintain its relevance in the face of the new challenges posed by globalization, international terrorism, unilateralism, sharpened economic competition and a surge of non-traditional and transnational threats to security such as illegal migrations, people and arms smuggling, money-laundering, piracy etc.. The global situation also underlined the importance of attaining a higher degree of coherence between our efforts at achieving the objectives of ASEAN Vision 2020 with those aimed at realizing the Millennium Development Goals and with those in pursuit of our respective national development goals.

The idea of creating an ASEAN Security Community is not entirely new. As far back as November 1971, ASEAN already started to lay down the first elements of a security community, through the Declaration on the ZOPFAN. This was followed by

the elaboration of the Guidelines of ZOPFAN to serve as a “code of conduct” for the countries of East and Southeast Asia, the 1976 TAC, which transcribed ZOPFAN’s principles and guidelines into an international legal document, and the 1995 Treaty on the SEA-NWFZ.

It has to be conceded, however, that despite the potentials of these instruments and mechanisms, ASEAN has yet to develop into a full-fledged Security Community. Many of its agreed undertakings still constitute declarations of intent that are largely unfulfilled. The ASEAN Security Community, therefore, is aimed at bringing ASEAN’s political and security cooperation to a higher plane and to ensure that all the integral conditions and elements of a full-fledged Security Community, already envisaged many years ago, will finally be realized.

The Declaration of ASEAN Concord II, provides us with some definitions as to the nature, principles, objectives and modalities of the envisaged ASEAN Security Community.

It defines the Community as one in which the Member countries regard their respective security as fundamentally linked to one another and bound by a common vision or perception of security threats as well as common objectives in overcoming them. In this regard, Member countries shall rely exclusively on peaceful means in the settlement of their intra-regional differences. It emphasizes that the ASEAN Security Community subscribes to the principle of comprehensive security, which conceives security beyond its military dimension and also encompasses human security and the non-military threats to security. The Declaration also stresses the fact that the ASEAN Security Community is not a defense pact or a military alliance. And realistically enough, it will not, at least for some time to come, evolve towards having a common foreign policy.

Apart from abiding by the UN Charter and other principles of international law, the ASEAN Security Community will uphold ASEAN’s basic principles of respect for national sovereignty, non-interference, consensus-based decision-making, national and regional resilience, the renunciation of the threat or the use of force and peaceful settlement of disputes. The Declaration breaks new ground by affirming that maritime issues and concerns are transboundary in nature and should therefore be addressed regionally in a holistic, integrated and comprehensive manner.

Although not expressly mentioned in the text of the Declaration, due to lingering fears on the part of some of the Member countries, it is tacitly understood that the principles of respect for national sovereignty, non-interference and consensus-based

decision-making should be applied in a flexible and selective manner. The “enhanced interaction” approach, which ASEAN informally adopted in 1998 to deal with problems internal to one Member country but having a negative impact on other Member countries, should continue to be honored and further refined. ASEAN should be able to develop an agreed mechanism through which Member States could work together to help a Member country in addressing internal problems with clear external implications. Indonesia inviting its neighbours to help overcome the haze problem a few years ago was an early example.

With the effectiveness of ASEAN’s consensus-based decision-making being increasingly held in doubt there is all the more reason for applying this principle selectively. In the economic realm, ASEAN in the past has already agreed to apply the so-called ASEAN minus x formula to certain economic and investment decisions. This formula could perhaps also be considered as a basis for decision-making on certain aspects of political and security cooperation. The Agreement on Information Exchange and Communication Procedures to facilitate cooperation in combating transnational crime, particularly terrorism, initially signed by Indonesia, Malaysia and the Philippines and subsequently acceded to by Cambodia and Thailand, could serve as a precedent for this. In fact, in the economic field the ASEAN Leaders are considering the idea of adopting a “2 plus x” approach to ASEAN economic integration besides the existing ASEAN minus x formula. In the proposed “2 plus x” approach, any two countries that are ready to cooperate in specific sectors could go ahead first while other Member countries could follow later.

As to the objectives of the ASEAN Security Community, the strengthening of national and regional capacities to counter-terrorism, drug trafficking, trafficking in persons and other transnational crimes is given high priority. The Community will also work to ensure that the Southeast Asian region remains free of all weapons of mass destruction. The ASEAN Security Community will enhance its cooperation with the United Nations as well as other international and regional bodies in the maintenance of international peace and security. It will contribute to further promoting peace and security in the Asia-Pacific region. In this regard the ASEAN Regional Forum (ARF) will remain the principal forum for regional security dialogue, with ASEAN as the primary driving force.

The Declaration of ASEAN Concord II emphasizes that the existing ASEAN political instruments, such as the ZOPFAN Declaration, the TAC and the Treaty on the SEA-NWFZ, will continue to play a pivotal role and will be fully utilized in pursuing

the objectives of the ASEAN Security Community. In this context the Declaration *inter alia* states that “The High Council of the TAC shall be the important component in the ASEAN Security Community”. It is to be regretted that, due to resistance from certain quarters, no clearer language could be agreed upon on the status and functioning of the High Council in the TAC, as there was still some resistance towards its early activation as the primary ASEAN mechanism for conflict resolution. It is to be hoped that this deficiency will be overcome at future elaborations on the implementation of the ASEAN Security Community.

Finally, with regard to the modalities or methodology in the implementation of the ASC, the Declaration states that ASEAN will explore innovative ways to increase its security through modalities which *inter alia* include the elements of norms-setting, conflict prevention, approaches to conflict resolution and post-conflict peace-building.

As decided at the Ninth ASEAN Summit, Indonesia is entrusted with drafting a Plan of Action for the progressive implementation of the ASC, with clear timelines that are comfortable to all Member States. This draft Plan of Action will be submitted to the next ASEAN Ministerial Meeting in June and hence to the 10th ASEAN Summit later this year.

The realization of an ASEAN Security Community would lead to the creation of a regional order that strengthens national and regional resilience as well as promotes peace and security. Such a regional order would be based on shared norms and rules of good conduct in inter-state relations; effective conflict prevention and conflict resolution mechanisms; and post-conflict peace-building activities to maintain the peace and prevent the recurrence of conflict in the region.

As it is being worked out, the Plan of Action will therefore focus on the modalities as earlier described and will have six components: political development, shaping and sharing of norms, conflict prevention, conflict resolution, post-conflict peace-building and implementing mechanism. Moreover, it will have to specify the institutions and mechanisms that may be needed, apart from the existing ones, to ensure optimum results in the implementation of the ASC. An ASEAN Center for combating terrorism and other transnational crimes, an ASEAN Commission on Human Rights, an ASEAN Maritime Forum and a Regional Peacekeeping Arrangement are some of the mechanisms and institutions being contemplated.

Whatever decisions will be taken in the days and years ahead, there will be no turning back on the road towards the realization of an ASEAN that is in a true sense a Security Community and a concert of Southeast Asian nations, bonded together in partnership, in dynamic development and in a community of caring societies. **NE**

Coluna Livre



Voz(es) da América

GWB versus JKF – América vezes dois

entre o confronto e os imponderáveis nas Presidenciais de 2004

«President Kerry. Please, spare us!!!»

Howard Dean, Fevereiro 2004

«I've met with foreign leaders who can't go out and say publicly, but, boy, they look at you and say,

“You've got to win this. You've got to beat this guy. We need a new policy”. Things like that»

John Kerry, Março 2004

QUANDO A CORTINA descer sobre as eleições Presidenciais de 2004, duas visões da América, e do futuro imediato que a aguarda, terão estado de novo em confronto: para uns, desde o “11 de Setembro” que a Nação está em guerra e George Bush é o Comandante-em-Chefe com o perfil adequado para os tempos e desafios que se avizinham. “Making America more secure” é o seu lema, nem que para isso haja que exigir da maioria no Congresso a extensão dos poderes de vigilância sobre os cidadãos outorgados pelo Patriot Act, a controversa legislação aprovada no rescaldo dos ataques às torres do World Trade Center e ao Pentágono.

Para os Democratas, que subscreveram em tempo e sem hesitação a dita iniciativa legislativa, o terror é perigo omnipresente, mas é no interior do País que se concentram os desafios imediatos, da criação de postos de trabalho e do relançamento da

economia à reforma do sistema de saúde, da defesa e protecção do meio ambiente à educação para todos.

A ser reeleito, Bush manterá inalterada a promessa feita: os terroristas, e quem os apoia e dá guarida, declararam guerra à América e é guerra aquilo que terão como resposta. Depois do Afeganistão o Iraque, depois do Iraque logo se verá, pois com ou sem o beneplácito das Nações Unidas, a «América jamais buscará permissão para defender e garantir a segurança do seu povo».

Com Kerry, não serão apenas o estado da União ou as prioridades governativas a exigirem mudança de rumo. É também, e com urgência, a natureza do mundo exterior, o relacionamento com as Nações Unidas – plataforma incontornável de resolução de conflitos e a coabitação da única superpotência mundial com os demais da comunidade internacional.

* Contribuição escrita em Março de 2004.

Nem a reforma do *Medicare*, que já foi bandeira desfraldada pelos democratas, nem as concessões feitas à política de emigração, reformulada para atrair o voto hispânico, nem o combate assumido em público contra a corrupção e a ganância empresariais poderão por si só garantir a George Bush os quatro anos adicionais que procura para robustecer a Nação. Para o Presidente, o que lhe surge inequívoco e determinante para resolver a contenda eleitoral é o ter poupado a Pátria a novos atentados terroristas e o ter ido ao Iraque destronar Hussein, envolto no nevoeiro de uma guerra preventiva que reserva aos EUA o direito de intervir sempre que se considerem ameaçados na segurança nacional ou nos interesses estratégicos.

A contrario, Kerry, Edwards, Clark ou Dean acreditam que a derrota de Bush não resultará de divergências quanto à gestão do Iraque pós-Saddam, cujo derrube aliás apoiaram sem reservas, ou das armas de destruição maciça que continuam por vir à luz do dia. A registarem-se mudanças na Casa Branca elas serão produto das duas Américas que a agenda doméstica de Bush patrocinou, a dos ricos e privilegiados versus a da maioria das famílias que integram a classe dita média.

Cortes sucessivos nos impostos, sacrifício de programas sociais, défices astronómicos no orçamento e acolhimento diferencial e reverente de grupos de interesses deram corpo, na óptica democrata, a um País menos justo e igualitário, assimétrico na distribuição da riqueza, com índice

gravoso de desemprego, número crescente de pobres sem seguro de saúde, crianças “deixadas para trás” sem formação escolar e jovens impotentes para transpor a barreira super-inflacionada das propinas universitárias.

Uniter ou Divider.

Com a provável excepção de Noam Chomsky ou Gore Vidal, nenhum outro americano terá hesitado em conceder a Bush o benefício da dúvida na liderança da América pós-11 de Setembro.

A guerra no Afeganistão e o derrube dos talibã não trouxeram à superfície fissuras internas e mesmo os Democratas, para quem Bush fora eleito por obra e graça do Tribunal Federal Supremo, julgaram ser dever patriótico conceder ao Presidente a oportunidade para unir a Nação, tal como prometera quando saíra de Crawford rumo a Washington.

«I'm a uniter not a divider», proclamara Bush, decidido que estava a restaurar a ética e os bons costumes na Pennsylvania Avenue e a recuperar para a gestão dos negócios correntes o espírito bipartidário de que tanto se orgulhara nos seus tempos de Governador do Texas.

Três anos e duas guerras passadas (três, se se contabilizar a luta global contra o terror), se algo se mostra unido é a base democrata de oposição a um Presidente cuja compaixão entrou em hibernação, firme e decidido como se afirma nas opções conservadoras e no congregar dos seus compatriotas sob a bandeira e ideário republicanos para confrontar o mundo com a incontestada superioridade da América e a

liderança no combate pelos valores democráticos e pela liberdade.

Hoje, como em 2000, o País mostra-se dividido e polarizado. Não como ao Presidente apazaria – em matéria de segurança nacional, quem não está por nós é contra nós, recordou-o mais do que uma vez! – mas em resultado directo de uma agenda interna que, diversamente do anunciado, se refugiou suficientes vezes no partidarismo e no conforto das maiorias que as eleições intercalares de 2002 lhe propiciaram.

A este respeito, ninguém melhor do que Howard Dean terá encarnado o sentimento de rebeldia que inspirou e serviu de leitmotiv aos candidatos democratas no decurso das primárias; a um tempo, contra um Presidente que deixou esquecidos os mais de 50 por cento da população que votou em Gore e, a outro, contra os próprios colegas de partido em Washington, cuja incapacidade em refutar os labéus de anti-patriotismo com que mais de uma vez foram brindados, os terá sepultado no imobilismo e cumplicidade ditados pelo *establishment*.

Por momentos, analistas e comentadores julgaram vislumbrar um Partido Democrata coeso no desejo de vingança, pronto a abandonar o centro para navegar em águas mais radicais, ainda que arriscando deixar pelo caminho parte considerável dos seus eleitores tradicionais.

A troca afigurar-se-ia compensadora até o Governador de Vermont, iracundo, urrar contra os que se recusaram a transformar a simpatia e curiosidade alardeadas

pela sua pessoa em voto firme de credibilidade e confiança. Declarado moribundo antes de tempo, John Kerry soube esperar o momento e capitalizar nos resultados, não tanto por obra e graça dos seus 19 anos de Senador, que poderão trazer-lhe ainda amargos de boca, como pela habilidade em reconduzir o partido ao doce mar da tranquilidade, lá onde a “*electability*” se revelou alimento decisivo de uma esperança que há cinco eleições não renasce.

Entretanto, a oito meses de distância das «Presidenciais 04», nenhum vaticínio se afigura razoável, tal a imprevisibilidade dos factores que estão em jogo. Da economia à transferência de autoridade no Iraque, dos casamentos homossexuais ao multiplicar das crises internacionais, da eminência de novos ataques terroristas (Madrid poderá não ser caso isolado) à possível detenção de Osama Bin Laden, muita água correrá sob as pontes do Potomac. São algumas dessas pontes que a seguir se vistoriam (em ordem alfabética), na sempre difícil tarefa de acompanhar o sinuoso curso de um rio e “das margens que o comprimem”.

Casamentos homossexuais.

Quase sem dar por isso, o que era um fósforo virou fogueira e não parece haver agora quem a apague!

Em *replay* acelerado: o Supremo Tribunal de Massachusetts rejeitou, como alternativa, as uniões civis; Bush tentou fazer doutrina no discurso sobre o Estado da União; o *Mayor* de São Francisco, não receando a ira de Schwarzenegger, deu luz verde a milhares

de casamentos entre pessoas do mesmo sexo; o que forçou a mão do Presidente e o obrigou a vir a público propor uma nova emenda à Constituição (*Federal Marriage Amendment*) apesar de consciente do longo e complexo processo necessário para a fazer aprovar (dois terços do Congresso e três quartos dos Estados).

Em semanas, o tema preencheu manchetes e abertura de telejornais e ameaça agora ter um papel central na decisão de voto em Novembro. O ciclone que varreu o País realinhou os crentes pró e contra e instalou o desconforto tanto nos republicanos como nas hostes democratas, que se viram forçados a reagir com prudência bastante, sem hostilizar clientelas, mas desviando-se claramente nas estratégias de campanha que haviam preparado.

A caixa de Pandora está aberta e todos os argumentos são válidos no faz-de-conta da anti-discriminação. Ao menos nesta matéria Bush e Kerry parecem... unidos de facto.

Crises

Internacionais múltiplas e ordem de prioridades para a política externa americana têm vindo a ocupar inesperada centralidade em ambas as campanhas.

Com o mais recente drama do Haiti e o recrudescimento da violência e acções de guerrilha no Iraque, a Administração Bush parece esgotar recursos e disponibilidade para enfrentar eventuais novos conflitos e sair da posição defensiva a que se remeteu ou foi remetida. Iraque, Afeganistão, Haiti,

Colômbia, Médio Oriente, Irão, Coreia do Norte e luta global contra o terror, sem mencionar as constantes disputas com a OMC – Organização Mundial do Comércio, conduzem ao limite as agendas de diplomatas e generais e deixam os decisores políticos a rezar para que, pelo menos até Novembro, nenhuma outra crise internacional os catapulte para a boca de cena.

A Casa Branca rejeita em público um qualquer insuportável acréscimo de pressões ou o esgotamento de meios, reiterando a “normalidade” do dia-a-dia presidencial; a verdade, porém, é que a última coisa de que se necessita em Washington é de nova crise internacional, que force a uma intervenção política ou à mobilização de forças de estabilização e/ou manutenção de paz.

A dispersão geográfica e a diversidade e complexidade dos compromissos externos já assumidos pela política externa americana deixam a Administração a braços com uma mobilidade política, militar e financeira limitada, geradora de consenso negativo na opinião pública quanto ao desejo ou inevitabilidade de novas aventuras em terras alheias.

E o mais certo é que, perante o estado actual das coisas, tal dificuldade não venha a desaparecer por simples obra e graça das presidenciais de Novembro.

Defensiva

Mais cedo do que o previsto, o actual Presidente viu-se obrigado a nomear em público o seu adversário. Foi num almoço de angariação de fundos, em palco californiano,

Março mal tinha começado, que George Bush proferiu as duas palavras fatais: Senator Kerry, acusou ele!

O “lapso” não passou despercebido, tendo sido interpretado como sinal de um Bush na defensiva, empurrado para o contra-ataque mais cedo do que gostaria ou planeava; e fez as delícias dos democratas que nele intuíram a perda de favoritismo que em regra é atribuído a quem ocupa o cargo.

Parte dos republicanos concede: longe de estar a marcar a agenda, a Casa Branca tem-se limitado a reagir aos ataques, incapaz de definir as normas e ritmos do debate eleitoral. Primeiro com o serviço militar do Presidente, cumprido na Guarda Nacional, depois com a inverosímil previsão de 2,6 milhões de novos postos de trabalho a criar tão-só em 2004, prosseguindo com a deslocalização das empresas americanas, a revelação de nomes de operacionais da CIA e a inclusão de imagens dramáticas do “11/9” nos anúncios de campanha, vide os caixões que as televisões estão proibidas de mostrar sempre que se trata de soldados mortos no Iraque.

Um Bush e uma Casa Branca a jogar à defesa, em vez da postura firme e inabalável que os seus partidários reclamam, não é estratégia que se possa manter por muito mais tempo. Com ou sem recurso aos cofres-fortes do partido, onde Bush leva larga dianteira, a estratégia deverá ser invertida, logo que enfraquecer o talvez prematuro momentum democrático que permitiu repescar Kerry da morte anunciada.

Defesa

«Nenhum democrata conseguirá ser eleito Presidente em 2004 se não privilegiar a segurança nacional, a defesa e as Forças Armadas, e a actual intervenção no Iraque serve como teste importante», prognosticou Lieberman durante a sua curta campanha eleitoral.

Kerry, que votou sim à invasão do Iraque, mas que na primeira oportunidade pareceu ceder à determinação anti-bélica de Howard Dean, poderá ter aqui uma das suas maiores vulnerabilidades.

Ao longo da carreira como Senador, JFK votou quase sempre contra o acréscimo de dotações orçamentais para a Defesa e para os serviços de informações e contra novos programas de investigação e desenvolvimento de armas.

Claro que não foi o único, mas as posições que perfilhou no passado poderão regressar para atormentá-lo, tal como quando feito herói do Vietnã desceu às ruas de Washington para protestar contra a guerra.

Para quem coloca a segurança nacional da América como a primeira das prioridades, o passado de Kerry por certo não o ajudará; reconheça-se todavia que o liberalismo que o inspira e o anti-belicismo de que dá mostras também têm lugar numa sociedade dividida e complexa com é a América do século XXI.

Cabe a Bush pintar Kerry com as cores da tibieza perante eventuais ameaças à segurança nacional; e cabe a Kerry lembrar que, ao contrário de outros, não cumpriu serviço militar na Guarda Nacional nem ganhou a “purple heart” por débito de coragem para enfrentar o perigo.

Economia

Com o desemprego, o déficit orçamental, o desequilíbrio da balança comercial e a muito pouco patriótica deslocalização de empresas para mercados de mão-de-obra barata, o estado da economia bem poderá vir a ser um dos temas quentes da campanha ainda por concluir e factor determinante do sentido de voto dos eleitores em Novembro.

Em final do ano passado, os ventos sopraram de feição para a Administração: crescimento superior a oito por cento, Dow Jones em terreno positivo, taxas de juro a níveis históricos, construção civil e compra de habitação em plataforma estável ou em ascensão, indústria em retoma de anteriores níveis de produção e vendas, e o optimismo a sobrepor-se, com a maioria dos americanos a revelar confiança para 2004 e Bush a declarar a recessão morta e enterrada.

Se não apontam em sentido oposto, os indicadores do primeiro trimestre de 2004 também não trazem à economia a solidez antevista. Os salários subiram pouco acima da inflação, novos empregos não surgem ao ritmo desejado, bolsas de pobreza continuam a macular a paisagem e a classe média está agora tão apreensiva quanto antes face a um futuro sempre incerto, onde a média de despesas com a saúde e a educação se agravam e a segurança social toca campanhas de alarme.

A proposta orçamental para 2005, com déficit superior a 500 biliões de dólares, cortes em programas sociais relevantes a nível federal e novo acréscimo de dotações

para a Defesa, não ajuda a compor o retrato do optimismo, desfocado ainda mais por uma irrealista previsão de 2,6 milhões de novos postos de trabalho (a criar só no corrente ano) oportunamente anunciada pelo Conselho Económico da Casa Branca mas de que o próprio Presidente se viria a distanciar na primeira oportunidade.

Aliás, os últimos anos têm evidenciado o quão imprevisível se pode comportar a economia. O Presidente alega que o seu primeiro mandato decorreu sob o signo das contrariedades, da recessão herdada de Clinton ao desastre que foi o “11 de Setembro”, dos escândalos financeiros nas companhias multinacionais à intervenção militar no Iraque.

Todavia, segundo os democratas, o optimismo alardeado em matéria económica não é muito diverso da tese das ADM iraquianas que, existindo ou não, nunca deram à costa: os 2,6 milhões de novos empregos a criar não seriam assim mais do que uma cortina de fumo sobre os milhões de postos de trabalho que, com as suas desastrosas políticas, eles próprios teriam contribuído para encerrar.

Humor

Incontornável em qualquer campanha, é arma poderosa, variando a sua eficácia com a inspiração e mordacidade com que é usada

Desta vez, a pretexto do serviço militar que o Presidente terá ou não cumprido, a Casa Branca achou por bem desclassificar centenas de documentos, permitindo ao

público ficar a conhecer, em pormenor e com a dignidade requerida... o registo dentário do candidato Bush. Além de quatro dentes do siso extraídos prematuramente, o *lieutenant* Bush revelou, aos 31 anos, ser possuidor de nove cáries a requerer tratamento, respectivamente nos dentes nrs. 4, 5, 15, 19, 20, 21, 29, 30 e 31. Diminuto uso de flúor foi o diagnóstico avançado pelo Dr James Feldman, presidente da associação de dentistas do Distrito de Columbia, a solicitação expressa do *The Washington Post*, cujo repórter se sentiu incapaz de decifrar, por si só, o diagrama dental recebido em *attachment*.

Há momentos na vida de um Presidente em que o excesso de informação e a vontade de bem cumprir se mostram contraproducentes; ainda quando a pressão pública se mostre insustentável, afigurar-se-á adequado na maioria das vezes... ficar de boca fechada!

Indecisos

Por um voto se ganha, por um voto se perde; melhor dito, em Nação tão polarizada, alguns (poucos) milhões de votos podem fazer a diferença.

Branco, não sindicalizado, idade entre os 30 e os 49, liceu completo, habitantes dos subúrbios das grandes cidades, são quase 29 por cento do eleitorado americano, segundo a estatística credível do *Pew Research Center*, em Washington.

A percentagem desce para 9,5 por cento, ou 10 milhões de eleitores, quando se valoram tão-só os eleitores indecisos... nos Estados indecisos. Por outras palavras, a

indecisão não afecta os Estados com maiorias firmes de republicanos ou democratas, nem será por ela que se verá alterada a composição do Colégio Eleitoral. Mas nos Estados que flutuam ao ritmo de interesses próprios ou conjunturais – e são 15 em 50 – um bloco compacto de indecisos é susceptível de provocar estragos.

Tendo em atenção o historial de votações, Estados como o Minnesota, Arkansas, Florida, Michigan, Pennsylvania, West Virginia, Oregon, Iowa, New Mexico, Wisconsin, Missouri, New Hampshire, Louisiana, Ohio e Tennessee serão pontos críticos nas eleições de Novembro.

O *Pew Center* foi porém mais longe e concluiu que se uma maioria de indecisos está ao lado de Bush na luta contra o terrorismo, também uma segunda maioria pende para o lado de Kerry, contrariada como se mostra com o estado da economia. Já quanto a casamento entre homossexuais, 64 por cento dos indecisos afirma-se contra, o que fica a meio caminho entre as posições de Bush e Kerry, também eles indecisos quanto à melhor solução para um *dossier* que claramente lhes escapou das mãos.

Internet

Pode ser que Gore esteja ainda às voltas com o registo de patente da *internet*, mas uma das poucas certezas desta campanha eleitoral é que ela foi como nunca um veículo novo e eficaz na promoção dos candidatos e na difusão das suas mensagens políticas e ainda, *Dean dixit*, máquina muito produtiva na angariação de fundos.

O ex-Governador de Vermont saiu da corrida presidencial quase como nela entrou: ignorado nas sondagens e nos *media* e sem fundos que lhe permitissem alimentar a ambição. Pelo meio, recolheu, só em 2003, mais de 40 milhões de dólares da sua base de internautas, batendo inclusive o *record* de Clinton apurado num único trimestre e deixando a milhas de distância todos os seus pares democratas.

O modelo utilizado é hoje um *case study*. Em explicação simples, Dean congregou todos os que se opuseram à guerra contra o Iraque, cativando as atenções dos *media* e do público em geral com o seu discurso franco, directo e sincero. Mas a fórmula utilizada – campanhas de angariação de fundos com escalões, montantes e prazos a atingir nas múltiplas etapas – inovou e garantiu a preceito a sobrevivência financeira do candidato.

Em vez de grandes celebrações mundanas ou jantares a milhares de dólares o prato, Dean mobilizou as tropas contribuintes via *internet*, dando ao seu próprio partido uma importante lição.

Habitado a depender de “*soft money*”, ou seja, de volumosas contribuições financeiras não reguladas que a lei McCain/Feingold de 2003 veio interditar, o Partido Democrata viu com espanto desaguar em nos cofres de Howard Dean centenas de milhar de dólares em contribuições individuais, feito que antes parecia ser exclusivo... dos republicanos!

A crédito da campanha de Dean acresce também a familiarização da classe política com os *blogs*, ou diários com actualização permanente, para onde milhares de pessoas

canalizam sugestões, comentários, críticas ou as observações com que gostariam de confrontar os candidatos. Os milhares de “*confissões*” recebidas, se outro mérito não tiveram, serviram para alimentar o sentimento de pertença a uma vasta comunidade de fiéis, estimada em cerca de 200 mil e em que o ex-Governador se pode agora apoiar para negociar com Kerry os termos da rendição.

Nader

Em 2000, os votos que recolheu foram os bastantes para “desviar” Al Gore da estrada da Presidência. Agora volta à liça, diz ele, para mobilizar o voto dos conservadores e independentes que estão fartos de Bush mas não querem votar democrata.

«*Relax and rejoice*», aconselha Nader a quem lhe pede que desista da candidatura. Treinado nas lides, o santo protector dos consumidores lá vai alinhavando os nós com que ornamenta o seu ideário político: pró-casamento de homossexuais e pró-aborto, financiamento público das eleições, América fora do Nafta e da OMC, controlo estrito dos poderes das multinacionais, fim dos cortes nos impostos, *impeachment* de Bush pela intervenção no Iraque, cuja administração deverá ser imediatamente transferida para as Nações Unidas.

O rosário soma e segue, mas já poucos rezam pelas suas contas!

Primárias

Já o é na prática, mas dentro de dias ou semanas sê-lo-á também de modo formal: John Forbes Kerry é o incontestado vencedor

das primárias democratas, assim se vendo catapultado para o confronto eleitoral de Novembro próximo com George Walker Bush, o Presidente eleito em 2000.

Por uma vez, o calendário eleitoral democrata funcionou com a antecipação deliberada. A ideia era separar as águas e identificar um nomeado tão cedo no ano quanto possível. Sobreviventes de cinco derrotas eleitorais sucessivas, os democratas pretendiam um candidato com carisma bastante para se fazer ouvir e aceitar a nível nacional, não apenas nas bases que lhe são fiéis, mas pela generalidade dos eleitores para quem Kerry não é mais uma figura desconhecida.

Por outro lado, os meses que ainda distam irão permitir concentrar a angariação de fundos num só candidato, e Kerry bem precisa deles, pois não tendo ainda esgotado os cofres com esta fase preliminar da campanha, encontra-se longe dos cerca de 150 milhões de dólares que Bush leva de avanço, quase sem dar por iniciado o pleito eleitoral.

Também o número e a diversidade dos candidatos parece ter jogado a favor. Desde Janeiro que a opinião pública e os *media* se concentraram nas proezas e destemperos de Dean, no carisma e no sorriso de Edwards, no *gospel* encorpado de Sharpton, na traição de Gore ao seu ex-vice Liberman, na entrada em cena de Clark e na fortuna pessoal da mulher de Kerry, a luso-africana Tereza Heinz, herdeira do império do *ketchup*.

A diversidade melhorou os desempenhos, aperfeiçoou as máquinas de campanha e deu coerência e credibilidade ao nomeado. No essencial, os democratas

escolheram não apenas o candidato com maior experiência política, como o que revelou currículo adequado a enfrentar um Presidente que a si próprio se intitula como “war president”.

Entretanto, a antecipação e concentração do calendário obrigou os candidatos a uma corrida desenfreada, pondo à prova não apenas a respectiva preparação física, mas sobretudo a curiosidade dos votantes que mal tiveram tempo para se aperceberem dos detalhes das propostas eleitorais, saborear as promessas feitas ou simplesmente traçar dos candidatos um perfil mais próximo da realidade.

Já se disse que Kerry foi escolhido não pelas qualidades patenteadas, mas pelo respeitável grau de “*electability*”, isto é, a capacidade (e probabilidade) de enfrentar e derrotar o adversário actual Presidente.

Nesta, como em outras matérias, Kerry revelou instinto político superior ao dos seus competidores, pois vaticinado como defunto em Novembro de 2003, soube inverter em tempo o rumo e a estratégia de campanha, reestruturar a organização em que se apoiava, trocar de conselheiros e criar a dinâmica e o *momentum* que o levariam à vitória, para descanso do Partido Democrata que fica a braços com um rebelde chamado Howard Dean.

Segurança

“*Critical threat*” para os interesses vitais da América, o terrorismo internacional e a determinação em lhe fazer frente ocupam o lugar da frente das preocupações eleitorais e podem determinar a sorte dos candidatos.

A par deles, a proliferação de armas de destruição maciça, o conflito no Médio Oriente, o fundamentalismo islâmico e a emigração clandestina são as questões da actualidade que mais inquietam os eleitores. Segurança, segurança e mais segurança é reclamada desde que o “11 de Setembro” pôs a nu as vulnerabilidades da única superpotência mundial. O tema será recorrente nos meses que ainda faltam e Bush e os estrategas republicanos não deixarão de o “martelar” para evidenciar o quão John Kerry está longe de ser o líder indicado para ripostar a um novo e potencial ataque, ainda e sempre eminente na psique americana.

A firmeza inabalável de que George Bush deu mostras no pós-Setembro joga a seu favor e corporiza as “provas dadas” em que muitos irão apostar.

Sondagens

Muitas e para todos os gostos. As últimas, da segunda semana de Março, projectam Bush no patamar mais baixo da popularidade, vítima do fogo cruzado da artilharia “primária” democrata, do tímido desempenho da economia e do pesadelo que o Iraque ainda representa.

A acreditar no *The Washington Post* e na cadeia de televisão ABC, 57 por cento dos americanos aprovariam um novo rumo para a Presidência e um orçamento de défices mais contidos, sem por isso abandonar a guerra contra o terror, a travar sem quartel.

Se fosse agora, conclui a mesma sondagem, Bush perderia para Kerry, 48 contra 44 por cento dos votos dos eleitores registados; dos 12 itens ponderados, o candidato democrata levaria a melhor em oito,

com realce para a economia, a saúde, a educação e a segurança social; Bush é o preferido para combater o terrorismo e “empata” com JFK na gestão do dossier iraquiano, no casamento de pessoas do mesmo sexo e na defesa e protecção dos direitos cívicos.

Os três por cento das preferências que calham a Ralph Nader provêm do campo democrata, dando a clara indicação de que, tal como em 2000, o candidato independente pode estragar a festa aos deserdados de Clinton. Se serve de ajuda, a sondagem revela que dois terços dos democratas são contra a candidatura de Nader, face aos 50 por cento de republicanos que a apoiam.

Significativo é ainda o número (seis em 10) de eleitores que votam em Kerry... porque não gostam de Bush! Ao contrário, nove em cada 10 dos apoiantes do actual Presidente votam porque nele acreditam e querem ver renovada a sua liderança por mais quatro anos.

Esta e outras sondagens parecem claras nas tendências que revelam: o apoio a Bush oscila com a conjuntura, mais fraco com os empregos que não surgem ou com o ritmo das explosões em Karbala, mais robusto com a determinação em combater o terror.

Resta lembrar que a vontade expressa de ver o Presidente mudar de estratégia não implica que os eleitores avancem de modo automático para a sua destituição em Novembro próximo. Com efeito, em Maio de 1988, apostando embora noutro rumo para o País, a maioria dos eleitores “promoveu” Bush-Pai a Presidente; quatro anos mais tarde, em Março de 1992, uma vontade de sentido idêntico inviabilizou a sua reeleição. **NE**

Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome _____

Morada _____

Código Postal - _____ Localidade _____

N.º Telefone _____

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 15

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3 Número 4/5 Número 6 Número 7

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º _____ Banco _____

Assinatura _____ Data _____

Instituto Diplomático

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . idiplomatico@mail.telepac.pt

Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome _____

Morada _____

Código Postal - _____ Localidade _____

N.º Telefone _____

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 15

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3 Número 4/5 Número 6 Número 7

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º _____ Banco _____

Assinatura _____ Data _____

Instituto Diplomático

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . idiplomatico@mail.telepac.pt

Delta Timor. Quando os homens querem, a obra nasce.



Delta, a única empresa portuguesa distinguida pelo segundo ano consecutivo na área de Responsabilidade Social.

Depois de receber a certificação SA 8000, a Delta foi distinguida com o prémio Corporate Conscience Awards, atribuído pela Social Accountability International – organização pioneira na promoção da Ética Corporativa de Responsabilidade Social. Este prémio – que tem como princípio o reconhecimento de empresas que respeitem os direitos dos trabalhadores e das comunidades onde se inserem – é simultaneamente um incentivo e um reconhecimento do compromisso assumido com o projecto "Um Café por Timor". E porque a vontade é grande, a Delta irá continuar a trabalhar pautando-se por valores como a honestidade, integridade e transparência, promovendo o desenvolvimento social, o respeito pelos valores da cidadania e do comércio justo, demonstrando que, quando os homens querem, é possível construir um mundo melhor.



SUSTENTABILIDADE
DO CAFE
SUSTAINABLE
COFFEE



ECO-EFICIÊNCIA
ECO-EFFICIENCY



COMÉRCIO
JUSTO
FAIR TRADE



Marca de Rosto Humano

SIVA



Seguindo as suas próprias regras.



**Novo Audi A6
com sistema de tracção quattro®
e motor 3.0 TDI de 225 cv.**

Como é que se alcança o equilíbrio numa limousine desportiva? Com um design surpreendente? Com o sistema de tracção permanente quattro®, que reparte a potência entre o eixo dianteiro e traseiro de forma variável e controlada? Com o novo motor V6 Diesel 3.0 de 225 cv? Ou será com o conjunto de todos estes factores, que transformam a condução deste automóvel numa experiência acima do habitual? A decisão é sua.



PONTE SALGUEIRO MAIA - Nova ponte sobre o rio Tejo em Santarém

35 ANOS
1969
2004
MSF
Mendes & Fernandes - Engenharia, S.A.



PONTE DA MAIA, TEXEIRA E FORTUNHO ENGENHEIROS, S.A.



**A solidez constrói-se.
A competência cultiva-se.
A confiança conquista-se.**

Desde a sua fundação, em 1969, e ao longo de 35 anos de actividade, a MSF tem protagonizado a execução de projectos de engenharia de grande envergadura e complexidade técnica, que muito contribuíram para o desenvolvimento e a modernização do País.

Hoje e no futuro, com o mesmo empenho de sempre, a MSF saberá adaptar-se à evolução da sociedade e dos mercados, para garantir aqueles que são os seus pontos fortes: competência técnica, eficiência de gestão, cumprimento dos prazos e qualidade de construção.

São estes, no fundo, o suporte e as bases da Política da Empresa.

Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 52 | 1070-064 Lisboa
Tel.: +351 217 213 500 | Fax: +351 217 263 399 | www.msf.pt

*Haverá alguma sabedoria
que não se aplique à vida?*

[Henry Thoreau - filósofo]

O conhecimento é algo que se renova a cada momento. Mas não é por se viver em constante mudança e evolução que os resultados de hoje invalidam os conhecimentos de ontem. Se hoje estamos onde estamos, é também porque, no passado, alguém nos deu um ponto de partida. E é a partir desse ponto que conseguimos traçar novos rumos e estabelecer novas metas. No nosso caso, a meta será sempre a sua satisfação.

**No Grupo BES provamos todos os dias
que a verdadeira sabedoria é saber aplicá-la.**



BANCO ESPIRITO SANTO

Quem sabe, sabe e o BES sabe.

“Negócios Estrangeiros” é
publicada com o apoio das seguintes entidades:



Audi

<http://www.audi.pt>



**BANCO
ESPIRITO SANTO**

<http://www.bes.pt>



<http://www.delta-cafes.pt>



MONIZ DA MAIA, SERRA & FORTUNATO
EMPREITEIROS, S.A.

<http://www.msf.pt>

