



BOLETIM

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

BOLETIM

FORMAÇÃO INVESTIGAÇÃO DOCTRINA



Autores

Álvaro Sabino Guerreiro
Armando Carlos Marcos Correia de Barros
Pedro Júlio de Pezarat Correia
Maria Francisca Saraiva
Tiago Maria Ramos Chaves de Almeida e Vasconcelos
Armando Marques Guedes
Radu Dudau
José João Sequeira Rodrigues Pedra
Paulo Mónica de Oliveira

Copyright © IESM, 2010

ISBN: 978-972-1-061-00-2

Pré-Impressão, Impressão e acabamento: FÁBRICA DAS LETRAS. LDA

Depósito legal n.º 300896/09

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

Publicação Semestral

Ano IV

NÚMERO 7 – DEZEMBRO DE 2009

Director

Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro
(Director do Instituto de Estudos Superiores Militares)

Propriedade/Edição

Instituto de Estudos Superiores Militares
Rua de Pedrouços – 1449-027 LISBOA
Telefone: 213 025 250 – Fax 213 025 062
Correio electrónico: iesm.biblioteca@mail.exercito.pt
Internet: www.iesm.mdn.gov.pt

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente – Director do IESM

- Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro

Editores:

Director do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM - Contra-Almirante Augusto Mourão Ezequiel
Director do Departamento de Ensino - Major-General Frederico José Rovisco Duarte
Director do Departamento de Cursos - Major-General PILAV Sílvio José Pimenta Sampaio
SubDirector do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM – Coronel ENGAER Pedro Miguel de Palhares Veloso da Silva
Director do Centro de Recursos do Conhecimento - Capitão-de-mar-e-guerra Pedro Alexandre de Sousa Feliciano Marques Pereira

CONSELHO CIENTÍFICO

- Professor Doutor Adriano Alves Moreira
- Professor Jorge Manuel Moura Loureiro de Miranda
- Professor Doutor João Luís César das Neves
- General José Alberto Loureiro dos Santos
- Almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias
- General Gabriel Augusto do Espírito Santo
- General António José Vaz Afonso
- Almirante Francisco António Torres Vidal Abreu
- Tenente-General Alípio Tomé Pinto
- Tenente-General Abel Cabral Couto
- Tenente-General António de Jesus Bispo
- Vice-Almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues
- Tenente-General José Eduardo Martinho Garcia Leandro
- Vice-Almirante Henrique Alexandre Machado da Silva da Fonseca
- Tenente-General Carlos Manuel Mourato Nunes
- Major-General Pedro Júlio de Pizarat Correia
- Major-General António Martins Rodrigues
- Major-General Manuel António Lourenço Campos de Almeida
- Major-General Rui Mora de Oliveira
- Contra-Almirante António Manuel Fernandes Silva Ribeiro
- Coronel Gil Herberto Edmar de Freitas Armada de Menezes
- Tenente-Coronel Abílio Augusto Pires Lousada

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
BOLETIM N.º 7 (DEZ 2009)

ÍNDICE

<i>Ficha técnica</i>	4
<i>Nota de abertura</i>	7
1. ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2009/2010 – 4 de Dezembro de 2009	9
a. INTERVENÇÃO DO DIRECTOR DO IESM, <i>Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro</i>	9
b. LIÇÃO INAUGURAL: A ABORDAGEM COORDENADA E ABRANGENTE DOS INSTRUMENTOS DE PODER: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA, <i>Tenente-Coronel ENGEL Armando Carlos Marcos Correia de Barros ...</i>	19
2. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO – REVOLUÇÃO NOS ASSUNTOS MILITARES E ESTRATÉGIA PÓS-MODERNA, <i>Major General REF Pedro Júlio de Pezarat Correia</i>	33
3. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEGURANÇA GLOBAL. CONTRIBUTOS PARA UMA GESTÃO PARTILHADA DE CRISES E CONFLITOS, <i>Prof. Doutora. Maria Francisca Saraiva</i>	65
4. O FUTURO DO SISTEMA INTERNACIONAL FACE AO CRESCIMENTO DO PODER DOS BRIC (BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA), <i>Coronel TIR CAV Tiago Maria Ramos Chaves de Almeida e Vasconcelos</i>	97
5. THE REGIONAL AFTERMATH OF THE ‘FIVE-DAY WAR’ – POLITICAL, ECONOMIC, AND SECURITY OVERHEADS OF THE CONFLICT IN GEORGIA, <i>Prof. Doutor. Armando Marques Guedes e Prof. Dr. Radu Dudau</i>	165
6. O PAPEL DOS SUBMARINOS EM OPERAÇÕES CONJUNTAS E COMBINADAS DECORRENTE DAS NOVAS AMEAÇAS E CENÁRIOS DE CRISES ACTUAIS E EMERGENTES, <i>CTEN José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra</i>	211
7. ANÁLISE DE RISCO – O MODELO SARA (STABILITY-BASED APPROACH TO RISK ANALYSIS), <i>CMG Paulo Mónica de Oliveira</i>	253

NOTA DE ABERTURA

Criado em 22 de Setembro de 2005, o Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) herdou a responsabilidade de transmitir o conhecimento académico e científico e consolidar experiência dos antigos Institutos Superiores dos ramos das Forças Armadas, como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar, a materializar no futuro estatuto do IESM.

O IESM, como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar procura assegurar e aperfeiçoar a excelência da formação complementar de carreira dos oficiais, garantir o referencial fundamental de conhecimento e da capacidade de desempenho necessário às exigências do produto operacional e desenvolver a actividade de investigação científica de forma certificada, susceptível de facilitar, em cooperação com universidades públicas civis, a certificação de níveis académicos nos ramos de conhecimento e especialidades que venham a ser definidos com base no paradigma de Bolonha.

Na perspectiva de consolidar o IESM como Estabelecimento de Ensino Superior Público Universitário e Militar, têm sido tomadas acções relativas à qualidade e oportunidade dos artigos seleccionados para publicação e à divulgação externa do trabalho académico e científico realizado no Instituto, através do acompanhamento da produção pela comissão editorial e da validação dos seus conteúdos pelo conselho científico respectivo, conducentes ao reconhecimento do Boletim do IESM como publicação de elevado valor acrescentado e bem aceite pela comunidade científica, assim como de assegurar o seu registo para efeitos de protecção de direitos de autor.

Assim, o presente número do Boletim prossegue o novo ciclo de produção e divulgação externa, entrando no circuito comercial através de um acordo de produção da Editora Fábrica de Letras e distribuição da Europa América.

A presente edição, prevista sair em Novembro de 2009, ficou atrasada devido à operacionalização e consolidação das medidas antes referidas.

Esperamos que a edição N.º 7 do Boletim do Instituto de Estudos Superiores Militares preencha a finalidade a que se propôs e corresponda às expectativas dos estimados leitores.

A Comissão Editorial

1. ABERTURA SOLENE DO ANO LECTIVO 2009/2010 (4 DE DEZEMBRO DE 2009)

A. INTERVENÇÃO DO DIRECTOR DO IESM

Senhor Ministro da Defesa Nacional, Senhor Professor Doutor Augusto Santos Silva.

Para os que trabalham no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), é uma grande honra receber o Senhor Ministro da Defesa Nacional, numa casa que é sua. Uma presença que naturalmente nos estimula a prosseguir ainda com maior determinação o nosso caminho para o futuro. Ter aceite presidir a esta sessão solene é tanto mais assinalável, quanto o facto de só há bem pouco tempo ter assumido o cargo e, ainda assim, ter tido disponibilidade para entretanto ouvir o Director desta casa explicar-lhe as várias questões em aberto. Ouvir, é precisamente uma atitude que frequentemente recomendo junto dos alunos dos vários cursos deste Instituto, e dos auditores, um termo de que particularmente gosto e que pretende caracterizar a capacidade de ouvir dos Capitães-de-mar-e-guerra e Coronéis que frequentam o Curso de Promoção a Oficial General.

Senhor General Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
VEXA assumirá em breve a tutela do Instituto. Contamos com a sua compreensão e o apoio para prosseguirmos o nosso trabalho de consolidação do IESM como Instituto Universitário, um Instituto que pretendemos de excelência, para servir as Forças Armadas a Guarda Nacional Republicana (GNR) e o país.

Senhor Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República
Agradeço também a sua presença, após ter tomado posse de tão elevado cargo há bem pouco tempo. A Comissão de Defesa Nacional tem um papel fundamental no âmbito da consideração da problemática da Segurança e da

Defesa nacionais. Desejo-lhe os maiores êxitos, porque alguns deles serão também benéficos para o cumprimento das missões das Forças Armadas.

Senhor Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada
Senhor General Chefe do Estado-Maior do Exército
Senhor General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

Os Ramos das Forças Armadas são a razão essencial da existência deste Instituto. Foi a partir dos institutos dos Ramos que se criou o IESM. Nunca o esquecemos. Vossas excelências são dos mais interessados no produto do nosso trabalho e os mais determinantes na definição dos recursos existentes, de que sublinho os recursos humanos que entendem indigitar para prestar serviço no Instituto. Estamos satisfeitos com a cooperação existente, que reconhecemos penhoradamente. Estamos também permanentemente atentos às vossas indicações e sugestões e disponíveis para melhorar o nosso desempenho, quando possível. Esta casa continua naturalmente a ser a vossa casa.

Senhor Deputado da Assembleia da República, Senhor Doutor Marques Júnior, Caro Camarada
Senhor General Chefe da Casa Militar do Presidente da República
Cumprimento Vossa Excelência, sublinhando que também nunca esquecemos que SEXA o Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas.

Senhor Chanceler das Antigas Ordens Militares
Magnífico Reitor da Universidade Autónoma de Lisboa
Senhor Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa, em representação do Magnífico Reitor da Universidade Nova de Lisboa
Senhor Governador Civil de Lisboa
Senhores Oficiais Gerais Antigos Chefes dos Estados-Maiores
Senhor General representante do General Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana

O Comando-Geral da GNR é também um dos principais interessados no nosso trabalho. Estamos muito bem com a GNR, cujo curso de promoção a oficial superior terá sido o que sofreu um maior impulso renovador depois da criação do IESM, fruto da acção conjugada entre o Departamento de Ensino do IESM e a Universidade Nova de Lisboa, que se traduziu no estabelecimento de um protocolo com resultados muito positivos.

Senhores Oficiais Gerais

Senhor Tenente-General, Contra-almirante e Major General comandantes das Academias Militares e da Escola Naval

Senhor Intendente Director do Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna, em representação do Director Nacional da PSP

Senhor Professor Doutor Adriano Moreira e restantes professores civis

Senhores conferencistas civis e militares

Senhoras e senhores convidados

Senhores oficiais gerais subdirectores, dois deles a assistir a esta sessão através de vídeo conferencia no Auditório Gago Coutinho, juntamente com outros oficiais do corpo docente, pessoal dos serviços de apoio e discentes deste Instituto.

Senhores coordenadores de área de ensino e directores dos cursos e responsáveis pelos diversos organismos de apoio.

Senhores professores militares.

Senhores auditores e alunos

Senhores oficiais, sargentos, praças e funcionários civis do Instituto

Minhas senhoras e meus senhores

O Mundo vive em **incerteza estratégica**.

Esta circunstância, num país que se insere num espaço democrático e aberto como o europeu, temperada no compromisso da relação transatlântica, aqui ao lado do “Oceano Moreno”, influencia decisivamente as operações em que são envolvidos os militares, sejam eles das Forças Armadas ou da GNR, designadamente quando são projectados em missões no exterior.

À incerteza estratégica, nós os militares, temos que contrapor:

- a certeza dos nossos **valores**, de que destaco os que estão na base da condição militar, designadamente a disponibilidade para servir a Pátria onde e como necessário, de acordo com as decisões do Poder Político;

- e também a **disciplina**, livremente consentida.

De facto, devemos contrapor à incerteza estratégica a certeza dos nossos valores, que alguns tendem a considerar antiquados e onde, em essência, reside uma enorme disponibilidade para o Serviço Público.

Sublinho ainda a camaradagem e a amizade, que ultrapassa as fronteiras do serviço activo e que se projecta na família militar, transformada em solidariedade no caso dos ex-combatentes.

E também os padrões éticos de comportamento, que se pretendem elevados. Mesmo que ética, seja hoje, uma palavra gasta.

Não somos melhores nem piores que os outros grupos profissionais, mas temos que assumir as nossas diferenças e manter toda a serenidade e paciência, mesmo quando menos considerados.

O povo português conhece-nos e dá-nos a sua confiança, como o demonstram recentes sondagens à opinião pública.

E é esta confiança que temos que continuar a merecer, para o bem servir.

À incerteza estratégica temos também que contrapor **conhecimento**.

Um conhecimento multifacetado, que percorre praticamente todas as áreas, da Arte Operacional Militar, à Estratégia, à Geopolítica, à História, ao Direito, ao estudo dos fenómenos religiosos, à Administração dos Recursos, à Sociologia Militar, etc.

Um conhecimento cuja necessidade é ampliada pela crescente complexidade das outras missões de interesse público, que as Forças Armadas também desempenham.

Um conhecimento que vem desde a formação inicial, nas nossas universidades militares, já em cooperação com universidades civis, onde os cadetes aprendem a ser oficiais, desenvolvendo as competências que lhes permitem comandar homens em ambientes crescentemente complexos do ponto de vista tecnológico, obrigando a um permanente reequipamento das forças empregues nos diversos teatros operacionais.

Até uma formação complementar, nesta casa, em que se contribui decisivamente para que os oficiais ascendam à categoria de oficial superior, desempenhem com maior eficácia funções de estado-maior ou reúnam as condições para ascender ao almirantado ou generalato. Isto significa somar à formação inicial e ao conhecimento entretanto adquirido nos postos de trabalho e noutras acções de formação, áreas mais abrangentes do conhecimento, em que, no fundo, se tenta contribuir para descodificar um Mundo também crescentemente complexo e imprevisível, com elevados níveis de conflitualidade.

Formação complementar, essencialmente constituída por cursos de promoção e de estado-maior, que pode ser uma oportunidade para os oficiais passarem a trilhar novos caminhos. Novos caminhos que os valorizam pessoalmente e o Ramo ou a GNR a que pertencem. Em que podem atingir o doutoramento, agora com mais apoio institucional, através de parcerias com universidades públicas, conforme o oportunamente fixado na lei.

Novos caminhos em que a calçada são os conceitos, alicerçados numa Doutrina entendida do ponto de vista da sedimentação das lições aprendidas e não em dogmas condicionantes da reacção perante o inesperado.

Por isso é importante consolidar o IESM como Instituto Universitário Militar.

Uma instituição onde continue, com toda a naturalidade, para surpresa de alguns, o exercício responsável da liberdade académica.

Onde não há assuntos tabu.

A consolidação do IESM como Instituto Universitário, foi o objectivo que defini para nortear a minha acção como Director, desde há um ano.

É este o objectivo que consta nas directivas publicadas, na do Director e nas directivas sectoriais dos Subdirectores.

E deste objectivo não nos desviámos um milímetro, a não ser para retomar o fôlego e prosseguir esta construção.

Que é uma construção nova.

Um Instituto Universitário Militar é de facto uma construção nova.

Em que está presente a qualidade académica dos anteriores institutos, de cuja fusão, há quatro anos, resultou um caudal renovado de acção cooperativa entre os Ramos das Forças Armadas.

Uma construção nova em que as autonomias universitárias ensaiam uma vivência diferente com a dependência hierárquica característica das organizações militares.

Que já trabalha com os conselhos Científico e Pedagógico, em substituição do plenário do Conselho Escolar, onde naturalmente se integram ou irão integrar-se alunos e personalidades académicas de reconhecido mérito.

Em que o centro de gravidade é o aluno.

Uma construção que integra os quatro pilares que são os Ramos das Forças Armadas e a GNR.

Uma construção em que convive o ensino da tática com o da estratégia, na acepção que nós, os militares, damos a estas palavras. Em que a formação sobe abruptamente do nível da acção no terreno, à dialéctica da Vontade dos estados e dos povos.

Em que convive o nível de formação inicial do politécnico, com o ensino universitário.

Em que, por exemplo, é possível descortinar neste mesmo auditório, na componente formativa comum e conjunta dos vários cursos de promoção a oficial superior, praticamente todas as classes, armas, serviços e especialidades dos oficiais das Forças Armadas e da GNR, este ano num total de quarenta e nove.

Onde existem médicos, técnicos de diagnóstico e terapêutica, engenheiros de várias formações, pilotos, com a mesma qualificação que no mundo civil ou até superior, só para citar especialidades e áreas do conhecimento mais afins com este universo. Mas onde coexistem os oficiais de cavalaria, de artilharia, da classe de marinha ou administração aeronáutica, com a mesma sólida formação científica, embora mais centrada no “ethos” militar.

E onde coexistem oficiais que já conseguiram por si próprios graus acadêmicos em universidades civis, para além daquele que confere a sua formação inicial, ou que ainda são mestrandos e doutorandos. Entre pós-graduações e mestrados, mais um professor doutor no Curso de Promoção a Oficial General, contei quarenta e dois.

Uma construção com uma arquitectura aberta, que se abre nas componentes formativas específicas dos diversos Ramos e da GNR para resolver a equação da diferença. De uma diferença que também existe dentro de um só Ramo ou na GNR, obrigando a considerar várias tonalidades dentro de alguns dos cursos.

Por isso a problemática do específico é tão relevante.

Arquitectura aberta, pensando também nos mais jovens a quem gostaríamos de reforçar a sensibilização para as problemáticas da Geopolítica e da Estratégia, segundo a ideia original do Almirante Sachetti, de saudosa memória.

Ou, em altura adequada, também de abertura a alunos civis, que poderão beneficiar, no âmbito de protocolos com outras universidades, da frequência de algumas disciplinas dos nossos cursos, designadamente nas componentes formativas complementares.

Aberta também ao mundo empresarial ligado às indústrias de defesa e que reiteradamente nos escolhem para a realização de diversos eventos, como é o caso da AFCEA, da EMPORDEF ou da ESRI, apoiando-nos por sua vez com patrocínios para as nossas edições do Boletim ou livros do IESM.

De uma construção que acolhe camaradas de países amigos, designadamente lusófonos e de países aliados, com níveis de formação diferenciados.

Uma construção que não tem igual, tal como na Escola Naval e Academias Militares, porque não há oficiais das Forças Armadas e da GNR no mercado de trabalho, disponíveis para contratação.

Que tem que contar com o seu Corpo Docente próprio de professores militares colocados no IESM, querendo aqui reconhecer as escolhas acertadíssimas efectuadas pelos Ramos e GNR relativamente aos elementos do corpo docente que iniciaram a sua comissão este ano escolar.

Mas que busca a cooperação dos doutorados militares onde quer que estejam, no activo, reserva ou reforma, para reforço da nossa credibilidade do ponto de vista académico e cumprir com os requisitos legais para a acreditação no âmbito do ensino superior em geral.

Estes doutorados, representam, em nosso entender, uma das melhores sínteses entre a cultura organizacional militar e a competência académica.

Síntese magistral no caso do Professor Doutor Adriano Moreira, oriundo do mundo académico e político, mas que tão bem soube entender as suas Forças Armadas, que tanto lhe devem. Ou do Professor Doutor Jorge Miranda, tornado indispensável nesta casa, para citar alguns dos professores civis.

Um IESM que procura a cooperação, em parcerias estratégicas, com universidades civis.

Uma estrutura flexível, que beneficia do esforço dedicado de inúmeros conferencistas, militares e civis, que nos transmitem, no caso dos militares, o que de mais actualizado se passa nas diversas áreas funcionais dos Ramos e GNR ou, no caso dos conferencistas civis, o topo do conhecimento das diversas áreas científicas, de uma forma generosa e tão dedicada e competente, que só me permite usar a palavra mais singela para lhes agradecer – obrigado.

De uma construção suficientemente ampla para albergar a Cooperação Técnico-Militar com Angola e, muito recentemente, com Moçambique, onde ajudamos a edificar institutos semelhantes a este. Falamos portanto do IESM como vector de afirmação estratégica de Portugal, no âmbito da formação dos quadros superiores das forças armadas de países amigos em África. De um IESM ainda disponível para um maior dinamismo no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), onde integramos um Centro de Análise Estratégica.

Que continua a relacionar-se, agora mais fortemente com os nossos amigos da Escola Superior das Forças Armadas de Espanha, com trabalho feito em diversas iniciativas de carácter bilateral e também multilateral, ao mesmo tempo que busca um reforço da cooperação com os nossos irmãos do Brasil.

De uma construção que entretanto implantou novos alicerces na área da Investigação, criando um Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM, com o seu Conselho Científico e cinco Núcleos de Investigação (Estratégia, Administração e Recursos da Defesa, Estudos Africanos, Arte Operacional e Direito Internacional Humanitário), chefiados, em regra, por professores militares do IESM envolvidos no programa de valorização académica dos docentes, em projectos de mestrados ou doutoramentos. Núcleos de Investigação de onde derivam, por cada um, várias linhas de investigação, que por sua vez inspiram os temas dos trabalhos de investigação. Que no caso do Exército, com uma Área de Ensino Específico mais robusta, colabora na elaboração de diversas publicações doutrinárias próprias da componente terrestre. E que integra, na lógica atrás referida, os resultados da investigação anual de mais de trezentos discentes, em trabalhos elaborados com as rigorosas regras do método de investigação científica adoptado e que segue as normas gerais da investigação universitária.

Um edifício renovado, que reiniciou a publicação de livros e do Boletim, de que hoje lançamos o Número 6, em parceria com uma editora privada – a Prefácio, que não teme, portanto, o julgamento do público consumidor, que pode adquirir estas publicações. Agradeço ao Professor Doutor Armando Marques Guedes, grande amigo desta casa, o facto de se ter aventurado connosco por este caminho.

Em que o mundo universitário militar se abre cada vez mais ao ensino superior civil, sem complexos, sem receios, com o lastro antigo da qualidade do trabalho dos ex-institutos e com a tranquilidade de quem tudo tem tentado e tenta para fazer bem.

Em que se procura trabalhar de forma cada vez mais integrada, porque a acção no mar, em terra e no ar é conjunta e combinada, com os Ramos das Forças Armadas nacionais, com a proximidade das forças de segurança, neste instituto materializadas na GNR, e com os países amigos, com quem integramos as alianças indispensáveis ao nosso país.

Porque a Segurança e a Defesa é responsabilidades de todos.

Não esquecemos a gestão dos meios, que naturalmente deve ser cada mais racionalizada.

Onde não temos receio e só vemos vantagem na comparabilidade com outros institutos universitários portugueses, a qual Bolonha finalmente nos propicia.

Ou ainda, da comparabilidade com a formação equivalente de militares noutros países, onde a nossa preparação é anualmente testada no exercício internacional “Combined Joint European Exercise” (CJEX), num círculo constituído por cinco países amigos e aliados – Holanda, Suécia, Dinamarca, Bélgica e Portugal.

Finalmente, uma construção em que o mundo real é já ali. Que recebe oficiais que mal despiram o fato de embarque azul que usam a bordo dos nossos navios, o fato de voo, ou o camuflado ainda impregnado das areias dos desertos ou da lama das matas.

Senhor Ministro da Defesa Nacional.

Há muito para fazer.

Para isto conto, como sempre, com os meus subdirectores, os coordenadores de área de ensino, os directores de curso, os professores e os que servem nos diversos segmentos orgânicos que apoiam o Instituto. Conto também com o futuro apoio do Senhor General CEMGFA, à semelhança do que aconteceu com o apoio recebido do Ministério da Defesa Nacional, de que tenho que destacar, na proximidade da transferência da tutela, não só a disponibilidade dos Senhores Ministros, mas a atenção permanente do Chefe de Gabinete de SEXA o MDN, do Secretário-Geral, do Director-Geral de Política de Defesa Nacional

e do Director-Geral do Pessoal e Recrutamento Militar. Sublinho ainda, por ser de elementar justiça, o excelente relacionamento com o Inspector-Geral de Defesa Nacional, que nos apoiou na área da formação e com as sábias recomendações constantes nos relatórios das inspecções efectuadas.

Os auditores e alunos são gente madura, testada, seleccionada, que sabe do interesse dos cursos, quer do ponto de vista pessoal ou profissional. Tenho a consciência de que tudo o que a direcção, o corpo docente e o apoio fizer por eles, será sempre insuficiente para a avidez do conhecimento que lhes é intrínseca.

Não vou maçar mais VEXA e esta assistência, nem com a descrição exaustiva do que fizemos nem com os problemas que temos para resolver.

Reagiremos imediatamente à publicação do Estatuto, acelerando os estudos conducentes à transferência para a dependência do General CEMGFA e propondo para publicação, ou publicando, o normativo complementar essencial ao funcionamento do Instituto, que já vigora a título transitório.

Faremos a revisão, logo que possível, das parcerias estratégicas com as diversas universidades para se dar corpo ao ciclo ou ciclos de estudos de doutoramento, flexibilizar a estrutura curricular do Curso de Estado-Maior Conjunto e colocar todos os alunos dos diversos cursos de promoção em pé de igualdade no que respeita ao potenciar da formação adquirida para obtenção de graus académicos, o que indicia a necessidade de melhorar a coordenação com os Ramos e GNR, atenta a problemática da gestão dos recursos humanos fora da acção formativa nesta casa.

Reavaliaremos as condições para que seja possível prosseguir com os projectos de Cooperação Técnico-Militar e outra cooperação internacional em que estamos envolvidos.

Não irei falar de questões de ordem administrativa, porque as resolveremos quando e como for possível.

Mas quero ainda sublinhar, terminando, um potencial ainda com margem para explorar.

Porque provámos que somos capazes de trabalhar, com toda a normalidade, de forma integrada. Visando a acção conjunta.

A união vai-nos trazendo mais força, maior capacidade para nos dirigirmos para o que é essencial. E esta força fará o seu caminho, contribuindo para ainda uma maior unidade no âmbito das Forças Armadas e GNR.

“Uma língua é o lugar donde se vê o Mundo e em que se traçam os limites do nosso pensar e sentir. Da minha língua vê-se o mar.”

Vossa Excelência Senhor Ministro citou recentemente Virgílio Ferreira no Instituto de Defesa Nacional.

Permita-me que “navegue” um pouco mais com o escritor.

“Da minha língua ouve-se o seu rumor, como da de outras se ouvirá o da floresta ou o silêncio do deserto. Por isso a voz do mar foi a da nossa inquietação.”

De tudo o que eu disse, sintetizo que gostaria que o IESM fosse um lugar de inquietação. De desassossego intelectual. De onde se traçam os limites do nosso pensar e sentir.

Foi de inquietação que se obteve a matéria-prima para se iniciar a construção do IESM.

Só com inquietação se defende Portugal e se faz o País andar para a frente.

Disse

Álvaro Sabino Guerreiro
Vice-Almirante
Director do IESM
iesm.director@mail.exercito.pt

B. LICÇÃO INAUGURAL: A ABORDAGEM COORDENADA E ABRANGENTE DOS INSTRUMENTOS DE PODER: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA

Armando C.M. Correia de Barros

Tenente-Coronel ENGEL

Professor da Área de Ensino de Administração do IESM

barros.acmc@mail.exercito.pt

Introdução

O tema que nos traz aqui hoje é a estratégia.

Se existe palavra hiperutilizada actualmente é este vocábulo.

Tratada nas salas de aula desta Casa com a reverência que advém de ser algo que tem a ver com a questão vital da sobrevivência do Estado, como proclamado há já quatro mil anos por Sun Tzu, é hoje objecto de uso em inúmeros sectores da actividade humana.

Este extravasar etimológico é tema de indiscutível pertinência, quiçá também adequado para uma lição inaugural.

Mas, na lição que ora iniciamos, a vertente que nos propomos abordar é aquela que tem a ver com o significado que a estratégia possui para a unidade política, ou seja, a chave da concretização dos objectivos que esta procura alcançar, ainda que num ambiente onde exista competição, oposição ou mesmo conflitualidade.

Acima de tudo, é nosso propósito contribuir para as respostas a duas perguntas que podemos combinar numa só: a que orientações deve obedecer a estratégia de uma unidade política nos dias de hoje e, sobretudo, que estratégia possível para Portugal?

Este desígnio contributivo insere-se no âmbito da especial atenção que o Instituto de Estudos Superiores Militares dedica ao labor de investigação,

actividade a que pretende conferir significativo incremento e, principalmente, levá-la a efeito em simbiose perfeita com a actividade formativa.

Foi com este desiderato que se fez nascer o Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM (CISDI) que, no âmbito do primeiro programa-quadro de investigação deste Instituto, definiu como tema central de investigação o seguinte: “O Portugal que Somos. Contributos para um Conceito Estratégico Nacional”.

Assim, é propósito do IESM que a partir do ano lectivo cuja abertura hoje solenemente assinalamos, a maioria dos trabalhos de investigação a realizar pelos oficiais auditores e alunos dos cursos aqui ministrados se enquadrem no referido tema.

Procurando também responder ao repto contido no tema central, ao olhar para o que significa a palavra estratégia nos dias de hoje, seria veleidade da nossa parte procurar nesta curta exposição abarcar toda a vastidão que este assunto encerra.

Impunha-se, por isso, fazer uma escolha, que fizemos recair na abordagem de um ângulo particular no que à estratégia diz respeito e que tem a ver com as implicações, para um país como o nosso, da actual conjuntura de segurança cooperativa.

No mundo globalizado e interdependente em que vivemos, se é verdade que novos problemas de segurança se colocam, não menos verdadeira é a constatação de que esta conjuntura de interdependência motiva fortemente os actores em jogo, nomeadamente os Estados, a olharem para a segurança não na perspectiva do conflito, mas sim procurando atender a um novo paradigma: o da cooperação.

A participação em organizações internacionais parece ser hoje obrigatória para qualquer Estado, sobretudo quando estão em causa arranjos de natureza preventiva da conflitualidade ou de acção coerciva face a adversários comuns.

Estar “dentro”, parece, assim, ser inequivocamente melhor modalidade de acção estratégica que estar “fora”.

Contudo, este dominante paradigma participativo parece caracterizar-se por uma frequente dicotomia entre o que se adopta ao nível colectivo e o que se transpõe para a ordem interna dos Estados.

Tal é o caso da discussão, que está na ordem do dia, sobre a utilização coordenada e abrangente dos diversos instrumentos de poder à disposição do Estado, na sua demanda de segurança, uma visão holística do problema relativamente à qual parece existir consenso de principio no seio das organizações internacionais, mas que intramuros não se tem conseguido

impor ao paradigma, velho de séculos, de clara separação entre os planos interno e externo.

Por isso, pareceu-nos interessante e pertinente trazer à colação um exemplo de sucesso nesta matéria que, felizmente, não é um outro Estado, mas uma organização internacional da qual Portugal é membro de corpo inteiro: a União Europeia.

É nosso propósito mostrar como a União Europeia já faz *Comprehensive Approach*, o conceito que se tornou referência obrigatória no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), reconhecimento explícito que, na arena estratégica, o sucesso na consecução dos objectivos ditados pela política é cada vez menos dependente do instrumento militar e, por isso, cada vez mais dependente dos restantes instrumentos de poder.

Para tal, iremos utilizar um acontecimento que, independentemente da discussão existente à volta do seu impacto, é quase consensualmente considerado de primeira grandeza no panorama internacional: o 11 de Setembro.

Vamos ver que a forma como a UE lhe respondeu evidenciou a sua capacidade de actuação integrada, transversal e pluri-instrumental, para responder a uma determinada conjuntura no sistema internacional.

Assim, em primeiro lugar, apresentaremos os traços essenciais da actuação da União Europeia no domínio da segurança para, de seguida, mostrarmos como a União respondeu ao 11 de Setembro. Tudo isto com o intuito de, por fim, nos debruçarmos sobre as possíveis implicações para Portugal, extraindo, das características desta resposta, as principais ilações em matéria de segurança, na óptica de um possível contributo para um novo Conceito Estratégico Nacional.

A União Europeia e a Segurança e Defesa

Como é referido no seu sítio oficial, na Internet, a União Europeia é *“Uma parceria económica e política, com características únicas, entre 27 países europeus democráticos.”*

Os Estados soberanos que a constituem, e que a si mesmos se apelidam de Estados-Membros (EM), são também parceiros, desenvolvendo, pois, actividades em conjunto, de natureza económica e política, de forma consistente e prolongada no tempo, formando uma Comunidade, à qual conferiram a missão de criar um mercado comum e uma união económica e monetária, bem como a condução de políticas comuns, em matérias como a agricultura, as pescas, ou os transportes.

Mas, dando corpo ao desígnio, sempre presente desde a sua fundação, de que o processo de integração económica aí iniciado, constituísse um ponto

de partida para uma crescente integração política, os EM decidiram avançar para além da ideia de Comunidade, e das respectivas políticas comuns.

Para tal, instituíram entre si uma União, mecanismo que lhes permitiu passar a cooperar em domínios relacionados com as funções do Estado mais intrinsecamente ligadas à essência da sua soberania, ou seja, a política externa, a segurança e defesa, a justiça, e a administração interna.

Mas os EM entenderam que sendo seu propósito cooperar mais activamente nestas matérias não o poderiam fazer usando as regras vigentes de índole comunitária, pela sensibilidade de que se revestiria essa cedência de soberania.

Para o efeito adoptaram uma original e inovadora arquitectura institucional, assim nascendo a actual estrutura organizacional em três pilares, uma forma de tratar matérias diferentes utilizando métodos diferentes: no 1.º Pilar, prosseguindo as políticas comuns acima mencionadas, o método comunitário, onde as decisões são tomadas por maioria qualificada, no 2.º Pilar, dedicado à política externa e, neste âmbito, à política de segurança e defesa, e no 3.º Pilar, tendo por objecto a justiça e os assuntos internos, o método intergovernamental, onde as decisões são tomadas por unanimidade.

É com esta arquitectura institucional que a União Europeia actua no domínio da segurança e defesa, fazendo uso dos respectivos pilares para actuar simultaneamente nos planos interno e externo, utilizando para o efeito os instrumentos de poder disponíveis em cada um deles: o económico, no 1.º Pilar, o diplomático e o militar, no 2.º Pilar, o judicial e o policial, no 3.º Pilar, um *modus operandi* transversal adequado a uma envolvente de segurança onde as fronteiras dos Estados se tornaram permeáveis a novas ameaças com origem em actores não estatais.

Foi desta forma que a União respondeu às consequências de um acontecimento de primeira grandeza na cena internacional como foi o 11 de Setembro, resposta que iremos procurar, de forma breve, descrever a seguir.

A resposta da União Europeia ao 11 de Setembro

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington chocaram o mundo pelo inusitado da forma e pela magnitude do sofrimento infligido.

Mostraram até que ponto grupos organizados, actuando à margem dos Estados, eram capazes de explorar as possibilidades oferecidas por uma globalização que assim revelava o seu lado sombrio.

Não provocaram mudanças tão profundas na conjuntura internacional como tinha ocorrido cerca de dez anos antes, quando se deu a implosão da União Soviética, mas constituíram um rude golpe para o orgulho dos Estados

Unidos da América, cujo território se tinhamantido imune a qualquer ataque desde 1812.

Reagindo de imediato, a federação norte-americana iniciou, desde então, um combate global contra o terrorismo que, se num primeiro momento, no Afeganistão, foi visto como a expressão de uma retaliação sentida, num segundo momento, no Iraque, foi encarado, com incidência especial na Europa, como o aproveitamento de uma oportunidade estratégica.

A estes desenvolvimentos, mesmo que assim o quisesse, a União Europeia não poderia ficar indiferente, tendo-lhes respondido, no domínio da segurança, de forma condizente com a especificidade do projecto político original e inovador que a caracteriza.

Vejamos, pois, as principais facetas da resposta a este acontecimento, através da descrição e análise sucintas dos seus momentos mais marcantes: as medidas tomadas no imediato, a Estratégia Europeia de Segurança e a Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

A Resposta Imediata da União Europeia ao 11 de Setembro

A resposta imediata da União ao infausto acontecimento nos EUA teve início logo no dia 11 de Setembro de 2001, quando Guy Verhofstadt, Primeiro-Ministro do Reino da Bélgica, país a quem o calendário tinha cometido a Presidência do Conselho da União Europeia, expressou o seu choque e consternação pelo sucedido, e, em nome da União, condenou veementemente o que apelidou de ataque covarde a civis inocentes.

Mas esta resposta não se circunscreveu às acções tomadas nos dias imediatamente posteriores ao atentado, dela fazendo parte, também, o esforço de concepção, discussão, decisão e lançamento de medidas que ocorreu no último trimestre de 2001.

Das medidas em apreço, cumpre destacar a Declaração Conjunta de 14 de Setembro de 2001 e o primeiro Plano de Acção contra o terrorismo, aprovado uma semana depois, em 21 do mesmo mês.

Na Declaração Conjunta emitida pelos Chefes de Estado e de Governo dos EM da União, bem como pelo Presidente do Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), foi reiterada a condenação da agressão aos EUA, reafirmado o compromisso de trazer os responsáveis perante a justiça e manifestada a disponibilidade da União para apoiar os EUA no combate ao terrorismo.

E acrescentava-se que a União, para fazer face aos desafios da luta antiterrorista, deveria desenvolver a PESC, materializando o desiderato de ser capaz de falar “*a uma só voz*”; e tornar a Política Europeia de Segurança e Defesa

(PESD) tão operacional quanto possível; dando especial ênfase às informações e acelerando a implementação de uma área de justiça europeia, através, nomeadamente, da adopção de um mandato de captura e de extradição europeu nestas matérias.

Tratou-se de um esboço de uma estratégia global de combate ao terrorismo, tanto a nível interno como externo, estratégia que, com assinalável rapidez, se tornou realidade ainda nesse mesmo mês de Setembro de 2001, quando foi aprovado o primeiro Plano de Acção contra o terrorismo, que incluía medidas a serem adoptadas pelos EM, designadamente nas áreas da cooperação civil e judicial, transporte aéreo e papel internacional da União no combate ao terrorismo.

Pode, pois, concluir-se que, no imediato, o 11 de Setembro, ao tornar prioritária a resposta à ameaça terrorista, motivou os EM a tirarem partido da arquitectura institucional existente para se tomarem medidas em benefício comum.

Vejamos, por isso, como, desde esse primeiro momento, se agiu nesse sentido, através da definição de duas estratégias: a Estratégia Europeia de Segurança, e a Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

A estratégia europeia de segurança

É em Salónica, em Junho de 2003, que Javier Solana, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia, apresenta, pela primeira vez, ao Conselho Europeu, um *draft* daquilo que viria a ser a Estratégia Europeia de Segurança (ESS), aprovada pelo mesmo Conselho Europeu na sua reunião subsequente de Dezembro de 2003, em Bruxelas.

Tendo por título “*Uma Europa Segura num Mundo Melhor*”, a ESS apresenta uma visão, subscrita por todos os EM, da natureza do ambiente internacional e do papel que cabe à União nele desempenhar, e enuncia, como seus, três grandes objectivos: alargar a envolvente de paz em redor da Europa, promover um multilateralismo efectivo e fazer face às novas ameaças do terrorismo, da proliferação de armas de destruição maciça e do crime organizado.

O documento refere explicitamente o 11 de Setembro como evidência da capacidade da UE para enfrentar as ameaças que se lhe depararem, mencionando as iniciativas de combate ao terrorismo anteriormente tomadas, nomeadamente: o mandato de captura europeu, as acções contra o financiamento do terrorismo e o acordo de auxílio judiciário mútuo com os EUA.

Da análise ao documento, na parte em que se debruça sobre as ameaças a enfrentar, releva-se o que, em nosso entender, se pode apelidar de um modo

de actuação específico: a actuação à distância e antes que o problema se agudize.

Este modo de actuação tem por base o que a União considera como duas evidências: por um lado, a noção de que *“Numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós”* e, por outro lado, a ideia de que *“... devemos estar prontos a actuar antes de ocorrerem as crises. Em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, nunca é demasiado cedo para começar”*.

Temos razões para crer que este entendimento se terá imposto como auto-evidente na sequência do 11 de Setembro, assim o evidenciando a subsequente ênfase no aumento das capacidades de cariz expedicionário, civis e militares.

A ESS, não tendo sido revogada, foi já objecto de actualização, por intermédio do “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, datado de 11Dec08.

Este relatório, como no mesmo é referido, não visa substituir a ESS, mas sim reforçá-la, constituindo *“... uma oportunidade para analisar o seu funcionamento na prática e os meios de melhorar a sua execução”*.

Nele se reconhece que, relativamente a 2003, as ameaças são praticamente as mesmas, havendo apenas que acrescentar as relacionadas com o uso dos sistemas de informação (cibersegurança), com as fontes de energia (segurança energética), e com as alterações climáticas.

O Relatório reafirma, também, o propósito de a União ser agente de estabilidade para o mundo em geral e para a sua vizinhança em particular, reiterando o entendimento de que esta não se circunscreve àquela que lhe é imediata.

De igual modo, neste relatório é dada particular ênfase à capacidade de actuar antes das ameaças se transformarem em fonte de conflito, desiderato para o qual se considera serem essenciais medidas de consolidação da paz e de redução da pobreza a longo prazo, associadas a uma utilização coerente de todos os instrumentos disponíveis.

A ESS e o Relatório de 2008 são, pois, exemplos ilustrativos da forma como a UE se propõe actuar em matéria de segurança, seguindo uma orientação que tem no 11 de Setembro o seu acontecimento balizador, apontando para a necessidade de se agir colectivamente e recorrendo a uma panóplia variada de instrumentos de poder.

A estratégia antiterrorista da união europeia

Vamos agora tentar ilustrar a forma como a UE procurou orientar o combate ao terrorismo após a resposta dada no imediato ao 11 de Setembro, mencionando os novos e importantes desenvolvimentos que se registaram nos anos de 2004 e 2005.

A tal circunstância não terão sido alheios os atentados de 11 de Março de 2004, em Madrid e de 7 de Julho de 2005, em Londres, evidenciando a desagradável insuficiência das medidas que vinham sendo tomadas desde 2001 e a imperiosa necessidade de fazer mais e melhor.

Assim, logo após o atentado em Madrid, é aprovada uma revisão do Plano de Acção contra o terrorismo, que vinha de 2001. Reconhecendo-se que a sua eficácia tinha ficado aquém da pretendida, são agora definidos objectivos estratégicos e é sublinhado que o êxito só poderia ser alcançado se todos os EM implementassem, de forma efectiva e abrangente, as medidas adoptadas pelo colectivo.

Era, pois, imperioso, materializar as medidas legislativas que vinham do antecedente, de fortalecimento da cooperação policial e judicial e de maximização da eficácia dos sistemas de informação no Espaço Schengen, e prosseguir no sentido do reforço dos controlos de fronteiras e da segurança documental, da troca de informações, da dificuldade do financiamento do terrorismo, da protecção das populações e dos meios de transporte, e da cooperação internacional, ou seja, tornar realidade uma linha de acção muito concreta, visando a obtenção de efeitos de amplo espectro, duradouros e consistentes.

São disso exemplo a adopção das Linhas de Orientação da UE para uma Abordagem Comum ao Combate contra o Terrorismo, a definição dos Objectivos Estratégicos para o Plano de Acção Revisto de Combate ao Terrorismo e a criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista da União.

Salienta-se, ainda, neste Plano Revisto, a referência a uma “abordagem integrada”, a propósito da qual o Conselho sublinhou a importância de se utilizarem todos os instrumentos à disposição da UE no combate ao terrorismo, sendo reiterada a necessidade de se assegurar que este combate faça parte integral da política externa da União.

As medidas tomadas, mesmo sabendo-se que algumas delas só teriam efeito a médio e longo prazo, não foram suficientes para evitar nova tragédia, desta vez em Londres, em 7 de Julho de 2005.

De imediato, a UE anunciou como primeira prioridade perseguir e investigar os elementos terroristas através das fronteiras dos seus EM, tendo

como objectivo último impedir o planeamento de actos terroristas, bem como desarticular as suas redes de apoio e estancar o seu financiamento, procedendo criminalmente contra os indivíduos envolvidos.

O atentado em Londres constituiu, assim, imediato catalisador não só para medidas de curto prazo como as que referimos, mas também para a concretização da Estratégia Antiterrorista da UE, aprovada em Dezembro de 2005.

Esta Estratégia Antiterrorista tem por base o que designa por “*Compromisso Estratégico*”, estando delineada em quatro vertentes, associadas aos verbos “*Prevenir*”, “*Proteger*”, “*Perseguir*”, e “*Responder*” e quatro contributos “*Reforço das capacidades nacionais*”, “*Facilitação da cooperação europeia*”, “*Desenvolvimento da capacidade colectiva*”, “*Promoção de parcerias internacionais*”.

Certos autores, como Luís Tomé, consideram, ainda, que a EA se caracteriza por adicionar, às quatro vertentes e aos quatro contributos, quatro elementos cruciais, configurando assim uma estrutura conceptual que se pode sintetizar através da mnemónica “4 – 4 – 4”.

Os quatro elementos identificados por este autor são: a responsabilidade dos Estados; a aposta na cooperação prática ao nível europeu; o fortalecimento da cooperação com os diversos parceiros; e a aproximação abrangente e transversal, cobrindo uma multiplicidade de instrumentos e acções.

Este último aspecto, em nosso entender, está ligado ao segundo, na medida em que o mesmo ilustra adequadamente a procura de uma resposta transversal, perante um adversário que tira partido de um espaço europeu cada vez mais aberto e onde a relação entre os planos interno e externo é tendencialmente mais estreita.

Implicações para Portugal

Chegou agora o momento de nos debruçarmos sobre as implicações que, para Portugal, tem este *modus operandi* da União Europeia.

Como anteriormente afirmámos, é propósito da estratégia permitir à unidade política alcançar os seus objectivos, ainda que se lhe deparem oposições.

Os objectivos de qualquer unidade política, por muitos e variados que possam ser, admitem a sua redução a apenas dois: a Segurança e o Bem-Estar, entendendo-se por Segurança a condição que permite maximizar a liberdade de acção para que a unidade política prossiga todos os demais objectivos a que se propuser, de natureza moral ou material, totalidade essa que, numa perspectiva o mais lata possível, designamos, assim, por Bem-Estar.

Para alcançar a Segurança e o Bem-Estar, a unidade política procura, então, concretizar a sua estratégia, recorrendo aos meios que tem disponíveis, utilizando-os onde e quando entende ser mais adequado.

Neste processo está implicitamente contido um labor de reflexão, feito de análise, ponderação e tomada de decisão, esforço cujo sucesso será uma palavra vã se, a montante, não existir a indispensável orientação.

É este o propósito de um Conceito Estratégico: estabelecer as traves-mestras da acção estratégica, caracterizando, em primeiro lugar, a envolvente em que actua a unidade política, nela identificando as oposições a vencer e os obstáculos a ultrapassar, para, seguidamente, após prévio levantamento das potencialidades e vulnerabilidades próprias, configurar as possibilidades que se lhe deparam, no que concerne a meios e modalidades de acção e, assim, avançar para a execução das que foram entendidas como as mais adequadas.

Todavia, chegados aqui, uma questão imediatamente se nos coloca: terá Portugal um Conceito Estratégico Nacional?

Antes de procurar a respectiva resposta, é importante sublinhar que um tal conceito não tem que ser obrigatoriamente reduzido à forma escrita, como ocorreu em determinados momentos do nosso passado como país independente, nos quais foi manifesta a existência dessa referência orientadora, ainda que da mesma não haja notícia de quaisquer registos.

Dito isto, que resposta para a questão anterior, no momento actual?

Vozes de reconhecida autoridade como, por exemplo, Adriano Moreira, têm defendido que Portugal deixou de possuir um Conceito Estratégico desde que arrumou definitivamente a vocação imperial nos arquivos da História.

Perante esta afirmação, muitos, por sua vez, formularão uma subsequente interrogação: mas não tem Portugal um Conceito Estratégico de Defesa Nacional, actualizado, pela última vez, em 2003?

A esta segunda interrogação respondemos nós, sem prejuízo do valor intrínseco do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e atenta a sua qualidade de normativo em vigor, afirmando que este conceito não é um Conceito Estratégico de Segurança Nacional e, muito menos, um Conceito Estratégico Nacional.

Em apoio do que dissemos, invocamos o *corpus* conceptual que nos permite sustentar que o conceito de Defesa Nacional corporizado no actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional é o conjunto de medidas tomadas em proveito da Segurança Nacional utilizando apenas as Forças Armadas, não

contemplando, pois, medidas concretizadas através do emprego dos restantes instrumentos de poder, isto é, o político, na sua vertente diplomática, o judicial e o policial, o económico, e o informacional.

Assim sendo, o humilde contributo que *hic et nunc* podemos proporcionar será fazer incidir a vossa atenção para a problemática da inclusão de todos estes instrumentos no Conceito Estratégico Nacional.

É com esta mesma problemática que está relacionado o conceito de *Comprehensive Approach*, a forma como é designada, no seio da Aliança Atlântica, a utilização coordenada, em matéria de segurança, de todos os instrumentos de poder, por parte de um Estado ou de uma coligação.

Apoiada nas lições aprendidas que emergiram da conflitualidade que tem caracterizado esta nossa transição milenar, onde foi patente que o instrumento militar, por si só, não é suficiente, a ideia de *Comprehensive Approach* visa enquadrar todas as actividades dos órgãos do Estado na resposta a situações de crise, tendo em vista o doseamento apropriado e abrangente dos instrumentos do poder nacional, aplicados de forma coordenada e adequada à natureza dos actores em presença.

A importância que este conceito possui advém do que parecem ser imperiosas necessidades: não só levar de vencida o combate que se está a travar nas montanhas e vales do Afeganistão, mas também fazer face às conjunturas adversas que, na óptica de um conceito alargado de segurança, se convencionou chamar de novas ameaças e que configuram um espectro alargado de situações, que vão desde o terrorismo transnacional aos fenómenos decorrentes das alterações climáticas, englobando, ainda, sem ser exaustivo, a proliferação de armamento de destruição maciça, o crime organizado e os fluxos migratórios, ou seja, incluindo, também, a nova dimensão humana da segurança de que muito se fala actualmente.

É nosso entendimento que a União Europeia parece estar mais bem preparada para levar à prática esta nova abordagem, nomeadamente em matéria de combate ao terrorismo que, como anteriormente ilustrámos, constitui um bom exemplo de *Comprehensive Approach avant la lettre*.

Reconhecemos, no entanto, que o combate ao terrorismo na UE não é um bom exemplo de emprego do instrumento militar, dada a maior ênfase nas acções levadas a cabo na vertente civil. Todavia, é crucial sublinhar que, no plano interno dos EM, se deu, como seria de esperar, profícua utilização a forças de características e modos de actuação muito similares aos das forças militares, que conjugam essa natureza com as competências policiais que lhes estão atribuídas.

Reconhecemos, também, as limitações que caracterizam a UE no que concerne ao uso de instrumentos de poder de índole coerciva, o chamado “*hard power*”. Espera-se, com razoável optimismo, que o actual processo de desenvolvimento de capacidades militares, associado a um incremento da utilização de outros mecanismos sancionatórios, possam colmatar as limitações existentes, permitindo à União colaborar de forma mais musculada com o parceiro transatlântico.

A convergência entre os planos externo e interno no domínio da segurança, bem como o enunciado de importantes nexos conceptuais entre segurança externa e interna, está patente na Estratégia Europeia de Segurança.

Portugal, como Estado-Membro da União Europeia, deu o seu aval a esta Estratégia de Segurança, pelo que a pergunta que a todos nos ocorrerá fazer é de que forma o nosso País se propõe agir individualmente, na sequência desta orientação que sancionou para o colectivo.

Ou seja, irá Portugal continuar a proceder como até aqui, isto é, empregando de forma coordenada os diversos instrumentos de poder no plano externo, através da participação na actuação da União Europeia além-fronteiras, com efectivos militares e civis, incluindo nestes os policiais, mas sem nada alterar no plano interno, no que respeita à referida articulação entre os vários instrumentos de poder que pode utilizar?

A alteração legislativa que deu corpo à Lei de Segurança Interna em vigor buscou, certamente, dar início a um caminho visando alcançar a desejada melhor articulação interministerial e interagencial nesta matéria.

Não sendo nosso propósito discutir o teor do normativo em apreço, mas não enfeitando as responsabilidades de estudo e reflexão que são próprias deste Instituto, não podemos deixar de assinalar que se nos afigura como substancial a distância a que se está relativamente a este desiderato.

Assim, não existe um Sistema Nacional de Gestão de Crises nem um quadro legal que explicita e fundamente, em situações de grande gravidade, a colaboração das Forças Armadas com as Forças de Segurança em matéria de segurança interna, sendo, além disso, patente, a existência de várias entidades com jurisdição nesta mesma área de responsabilidade.

Para colmatar estas lacunas, e tendo presente que, no seio da União, Portugal tem apoiado ou, no mínimo, viabilizado, o aumento da eficácia da coordenação interpilares, a gestão pluri-instrumental da actuação externa no domínio da segurança e a dinamização do fluxo de informações inter-organismos, afigura-se-nos, pois, pertinente, que estudemos qual a melhor forma de podermos

reproduzir, internamente, estes novos mecanismos que estamos a ajudar a pôr em marcha na União Europeia.

Conclusão

Como sublinha Terry Deibel, no essencial, a estratégia diz respeito ao “COMO” tem que se fazer para que aquilo que se ambiciona seja realidade, ou seja, a estratégia é, fundamentalmente, um plano de acção.

Um plano de acção que ignore a envolvente de actuação em que se insere é algo mais próprio de um universo pirandelliano, do que um efectivo instrumento de prossecução dos desejados fins.

Se existe realidade mais palpável e evidente, na envolvente de actuação em que Portugal está inserido, é a nossa condição de participantes activos no projecto europeu, um desses “Grandes Espaços” que, como ensina Adriano Moreira, têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais relevante na cena internacional, tendencialmente emergindo como substitutos dos Estados.

Neste contexto, como arrisca adjectivar o ilustre professor, a soberania adquire cariz cooperativo, passando o seu exercício pelo Estado a estar restringido a determinadas funções.

Não estando em causa, no que concerne à segurança, o completo endosso da sua responsabilidade ao Grande Espaço, mas decorrendo, da participação neste, uma omnipresente dualidade entre os planos interno e externo, eventuais incongruências na actuação política, num e noutro plano, poderão ser fonte de tensões.

Se Portugal, no seio da UE, encara como pertinente, subscreve e contribui para uma abordagem, no domínio da segurança, que contempla a utilização coordenada e abrangente dos instrumentos de poder, então, no plano interno, deve estar organizado, o mais harmoniosamente que lhe for possível, relativamente ao *modus operandi* da União.

É pois chegado o momento de materializar o conceito de *Comprehensive Approach* na nossa actuação dentro e fora do território nacional. Portugal poderá ser, porventura, exemplo a seguir, assim se cumprindo plenamente a visão de Fernando Pessoa: de que o rosto com que a Europa fita o Ocidente e o resto do mundo seja Portugal.

2. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO, REVOLUÇÃO NOS ASSUNTOS MILITARES E ESTRATÉGIA PÓS-MODERNA¹

Pedro J.de Pezarat Correia
Major General REF
pezarat@netcabo.pt

Resumo

O presente artigo situa a conceptualização estratégica da actualidade no âmbito daquilo a que se chama Revolução nos Assuntos Militares (RAM), isto é, a reflexão sobre a forma como é hoje equacionada a problemática da guerra nas suas amplas e diversificadas perspectivas.

Ao longo do artigo, através da apresentação da RAM releva a ruptura com o pensamento e prática dominantes até finais do século XX impondo novos paradigmas dos conflitos e da guerra, relaciona-a com o actual patamar da evolução do pensamento estratégico e enquadra-a entre diversos exemplos na tendência da estratégia pós-moderna.

Abstract

This article sets the strategic conceptualization of the present days under the so called Revolution in Military Affairs (RAM), i.e., thinking about the way how the issue of the war is regarded today, in its broad and different perspectives.

The article, by presenting RAM, mentions the break with the dominants thoughts and practices until the late twentieth

¹ Este texto constitui o suporte, mais desenvolvido, da conferência proferida no Instituto de Estudos Superiores Militares para o Curso de Promoção a Oficial General 2008-2009, e posteriormente atualizada para o Curso de Promoção a Oficial General 2009-2010.

century, imposing new paradigms of conflicts and war, relating it with the current level of evolution of the strategic thought and including it between several examples in the trend of post-modern strategy.

Introdução

É objectivo deste trabalho, para corresponder ao desafio que lhe é colocado pelo tema proposto – Evolução do Pensamento Estratégico –, situar a conceptualização estratégica da actualidade no âmbito daquilo a que se chama Revolução nos Assuntos Militares (RAM), isto é, a reflexão sobre a forma como é hoje equacionada a problemática da guerra nas suas amplas e diversificadas perspectivas.

Abordaremos o tema começando por uma breve incursão no domínio da teoria da estratégia, apenas a indispensável para enquadrar teoricamente o patamar actual do pensamento estratégico.

Em seguida, com mais detalhe, passaremos a uma caracterização da RAM, do seu significado, da sua natureza complexa, salientando a forma como se traduz numa ruptura com o pensamento e prática dominantes até finais do século XX e como impõe novos paradigmas dos conflitos e da guerra.

O cruzamento destas duas reflexões, nos campos da teoria da estratégia e da RAM, levar-nos-á à constatação de que a componente conceptual da RAM corresponde à concepção pós-moderna da estratégia, designação pela qual identificamos o actual patamar da evolução do pensamento estratégico.

Daqui, finalmente, partiremos para a identificação e interpretação de certas tendências da estratégia pós-moderna, para o que seleccionaremos três casos que consideramos significativos e que podemos classificar de exemplares dos diferentes níveis da estratégia.

Para finalizar chegaremos a uma breve síntese conclusiva.

1. Teoria da estratégia

Por opção própria procuro evitar caracterizar a estratégia com base em definições. Este é um domínio em que há uma miríade de tentativas de definição de uma matéria que, sem deixar de lhes reconhecer preocupações de rigor, são por vezes redutoras, frequentemente até contraditórias, reflectindo as épocas em que são formuladas, o patamar da evolução do conceito ou as opções do autor.

Daqui que eu prefira caracterizar o campo conceptual da estratégia através de um quadro cujos parâmetros delimitadores permitem seleccionar o que pode, e o que não pode, caber dentro do conceito. Foi este o critério que segui na elaboração do respectivo capítulo do *Manual de geopolítica e geoestratégia* Vol I² que, por não ter nada a alterá-lo, me permito transcrever aqui. São

² CORREIA, Pedro de Pezarat – *Manual de geopolítica e geoestratégia, Vol. I Conceitos, Teorias e Doutrinas*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002.

quatro os parâmetros que distingo nesse quadro, o fim, o sujeito, o objecto e os meios:

«Quanto ao fim, o objectivo em benefício do qual a estratégia é concebida, é a política. A estratégia serve a política, é um instrumento da política e, por isso, visa fins definidos pela política. Só se pode considerar que se está no campo da estratégia, seja da conceptualização estratégica, do planeamento estratégico ou da acção estratégica, quando os objectivos a atingir tenham sido definidos pela política.

Quanto ao sujeito, o agente responsável pela estratégia, ele situa-se nos escalões mais elevados da decisão. Isto é, não sendo apenas uma questão de dimensão, também é uma questão de dimensão. Os actores da estratégia, os que intervêm na definição dos seus objectivos, no planeamento estratégico, na condução da estratégia, situam-se nos mais elevados escalões da política ou das áreas sectoriais de aplicação da(s) estratégia(s), militar, segurança, económica, diplomática, cultural, informação, etc.

Quanto ao objecto, aquele contra quem se dirige a estratégia, o parâmetro é de mais fácil identificação. Só há estratégia quando se está perante um outro que se opõe, mas um outro racional, com vontade própria, que é suposto também ter uma estratégia oposta. A estratégia dirige-se sempre contra alguém e, por isso, não há estratégia face a coisas, a animais irracionais ou a fenómenos da natureza.

Quanto aos meios, os instrumentos a utilizar, a estratégia pressupõe, sempre, o recurso a meios de coacção. Exactamente porque há uma vontade contrária que se pretende neutralizar, é implícita a necessidade de meios de coacção que o consigam. Porque hoje o âmbito da estratégia ultrapassa o militar [...] e porque no conceito moderno a guerra está dentro da estratégia, os meios de coacção não são necessariamente armados ou violentos [...]

Temos então que o quadro definido por estes quatro parâmetros permite identificar o campo próprio da estratégia, no qual deve caber qualquer definição que se pretenda válida face ao actual conceito moderno e alargado: é uma disciplina, ou uma área que conjuga pensamento e acção, ao serviço do poder e visando atingir objectivos fixados pela política; é da responsabilidade dos mais elevados escalões da hierarquia; tem em conta a existência de um outro, que se opõe racionalmente e cujos objectivos e acção importa negar; promove, articula e coordena a utilização de todos os recursos que podem constituir meios de coacção.» (pp. 26 e 27)

E, naquele meu manual, procurando alertar para os riscos daquilo a que Jean-Paul Charnay chama de “derivações semânticas”³, eu acrescentava:

«A identificação deste quadro delimitador é necessário, nomeadamente para contrariar de uma forma racional, a tendência actual para banalizar a utilização do termo estratégia, alargando-o a actividades em que tal não se justifica, porque não respeitam a totalidade ou, ainda que seja apenas um, daqueles parâmetros. É hoje usual falar-se de estratégia quando se está apenas perante programação, planeamento, gestão de não importa que actividade e que nível de actuação. O uso do termo estratégia tornou-se moda, confunde-se com a classificação daquilo que é importante.» (pp. 27 e 28)

Note-se que este era o enquadramento de um conceito moderno de estratégia mas que, veremos a seguir, pode ser posto em causa pela evolução recente do pensamento estratégico.

* * *

O general Abel Cabral Couto, a quem se deve, em minha opinião, o mais completo ensaio sobre a teoria da estratégia elaborada por autores portugueses⁴, publicou recentemente um texto, “Raymond Aron e a teoria da estratégia”, que constituiu a sua participação no livro *Raymond Aron – a paz e a guerra no século XXI*⁵, no qual distingue três concepções – poderíamos chamar-lhes três escolas – a longo da evolução do pensamento estratégico. Cabral Couto não odiz, mas deve subentender-se que estas três concepções já se inscrevem no período a que Ferruccio Botti⁶ chamou da “estratégia científica”, quando a estratégia passou, além de praticada, a ser objecto de estudo e teorização, substituindo-se à “estratégia instintiva” ou seja, a prática instintiva do guerreiro que, desde as origens da sociedade, se organizou para a eterna luta entre conquista e preservação, entre domínio e resistência, entre extermínio e sobrevivência.

³ Apud REYSSET, Pascal et WIDEMANN, Thierry – *La pensée stratégique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 5

⁴ COUTO, Abel Cabral – *Elementos de estratégia* Vol I e II, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares, 1988 e 1989

⁵ Id, “Raymond Aron e a teoria da estratégia”, *Raymond Aron – a paz e a guerra no século XXI*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN, 2007.

⁶ BOTTI, Ferruccio – “Le concept de géostratégie et son application à la nation italienne dans les théories du général Durando (1846)”, *Stratégique* N.º 58, Paris, Institut de Stratégie Comparée, 2.º Trimestre 1995.

As três concepções consideradas por Cabral Couto são a clássica, a moderna e a pós-moderna. A clássica era de âmbito restrito, reduzia a estratégia à coacção militar e a actores estatais, era a arte de conduzir as batalhas. A estratégia estava dentro da guerra e não era concebível fora do seu âmbito. O seu apóstolo, fundador dessa escola, foi Carl Von Clausewitz no início do século XIX.

A concepção moderna, a que também se pode chamar de âmbito alargado, passou a considerar outras formas de coacção para além das militares, entre elas a económica, diplomática, psicológica e caracterizou diversos níveis da estratégia, total (ou global), gerais e particulares. A guerra passou para dentro da estratégia já que havia mais estratégia para além da meramente militar. O seu fundador foi Basil Liddell-Hart, nos princípios do século XX, mas teve o principal teorizador, nos meados do século, em André Beaufre.

A concepção pós-moderna é a que predomina na actualidade, ainda em fase de afirmação e, por isso, ainda não se pode falar nela como uma formulação acabada. É de âmbito generalizado, aceitando uma pluralidade de sujeitos não-políticos e não-estatais que se envolvem numa heterodoxia de conflitos que, transcendendo o paradigma clássico da guerra, são hoje conhecidos como “novas guerras”. É já não apenas a guerra, mas os conflitos na sua globalidade, independentemente da sua caracterização polemológica, que passaram para dentro da estratégia.

* * *

Esta concepção pós-moderna da evolução do pensamento estratégico vem, até certo ponto, perverter o enquadramento conceptual com que iniciámos este capítulo porque, de facto, dos quatro parâmetros que elegemos para a caracterizar, nem todos têm nela aplicação integral. É assim com o fim e o sujeito. Como dissemos as novas guerras incluem conflitos que não visam fins políticos, dos quais está ausente uma racionalidade político-social. Por outro lado os seus sujeitos são, muitas vezes, agentes não estatais, forças armadas não-institucionais, uma vez que se desvaneceu o paradigma weberiano do Estado como detentor do monopólio da violência legítima. Há, porém, dois parâmetros que permanecem, que são o outro e a coacção, uma vez que continua a não haver estratégia sem o objecto contra o qual se dirige e sem meios capazes de tentar obrigar o outro a fazer aquilo que não faria sem coacção.

Podemos, assim, chegar a uma síntese do conceito de estratégia tal como aqui o abordámos – não é uma definição, longe disso –, que contém as premissas comuns a todas as definições e a qualquer das concepções e que nos servirá de

suporte para as reflexões que se seguirão nos capítulos posteriores: “Estratégia é o emprego dos meios de coacção na gestão dos conflitos”. A coacção está explícita nesta síntese e o outro está implícito no conflito que, por definição é, segundo M. Julien Freund, «[...] *um afrontamento intencional entre dois seres ou dois grupos de seres da mesma espécie, animados de uma vontade agressiva comportando uma intenção hostil [...]*»⁷ (pp. 77 e 78). Ou seja, onde há conflito há implicitamente um outro que se opõe racionalmente.

2. Revolução nos assuntos militares

Foi na década de 1980 que, nos Estados Unidos da América (EUA), nos meios especializados em matérias militares, se começou a falar e escrever sobre *revolution in military affairs*, que deu origem à sigla RMA e que, em Portugal, se tem traduzido para “revolução nas questões militares” ou “revolução nos assuntos militares”. Esta última acabou por prevalecer até por permitir uma mais fácil adaptação da sigla, transformada em RAM.

No entanto, ainda que com outro nome, é na União Soviética (URSS) que devemos situar as origens da RAM. No início dessa década de 1980 o então ministro da defesa soviético, marechal Nikolai Ogarkov, apercebendo-se dos atrasos que, face aos EUA estavam a afectar a eficácia das forças armadas soviéticas, nomeadamente na área das novas tecnologias, determinou uma profunda renovação a que chamou “revolução técnico-militar”. Não teve sucesso, antes pelo contrário, pois foram os EUA que, através de volumosos investimentos em investigação e desenvolvimento (R&D) na aplicação das tecnologias emergentes na área militar, aumentaram irreversivelmente o distanciamento em relação a todos os competidores, aliados ou inimigos potenciais. Iniciava-se, assim, o que nos próprios EUA passou a denominar-se por RAM.

Surge, a partir de então, uma grande profusão teórica sobre esta matéria mas que, em Portugal, inicialmente, não suscitou curiosidade apreciável. Pela minha parte, o primeiro texto que me despertou a atenção foi um artigo de Eliot Cohen, “A revolution in warfare”, publicado na revista *Foreign Affairs* em Abril de 1996⁸. Segundo este autor «*Há quase uma década os planeadores da defesa americana previram uma iminente revolução nos assuntos militares, por vezes descrita como a revolução técnico-militar [...]*». E num livro de múltipla autoria publicado em 1999, *Contemporary*

⁷ Apud BOUTHOU, Gaston – *La paix*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974.

*security and strategy*⁹, Andrew Latham colaborou com um texto com o título “Re-imagining warfare”, no qual sintetizava o conceito de RAM como sendo «[...] rupturas radicais na natureza da guerra» (p. 212).

* * *

Muitos autores não têm conseguido libertar-se da tendência para confundirem a RAM com a mera evolução tecnológica dos armamentos e equipamentos militares, tendência que contém todos os vícios de uma perspectiva redutora. É certo que, como veremos, a RAM tem as suas origens na evolução tecnológica que dá lugar a transformações na área militar, mas a RAM é muito mais do que isso. O próprio Andrew Latham, no texto que já citei, escreve que «[...] os avanços tecnológicos não traduzem o que é ‘revolucionário’, não constituem em si uma revolução nos assuntos militares. Também são exigidas profundas alterações no pensamento militar (doutrinas) e nas práticas organizacionais [...]» (p. 227). E Mary Kaldor, cuja obra¹⁰ é tida como indispensável em matérias relacionadas com as novas guerras, considera que «[...] houve uma revolução nos assuntos militares, mas é uma revolução nas relações sociais da guerra, não na tecnologia [...]» (p. 3). E é, exactamente, no mesmo sentido que aponta o pensamento de Eliot Cohen quando, à sua formulação que atrás citei, acrescenta que «*Tal revolução atingiria virtualmente todos os aspectos da instituição militar*».

No entanto, por vezes, alguma confusão continua a reinar entre dois conceitos próximos mas distintos, revolução e transformação.

António José Telo publicou, na *Nação e Defesa* de Outono-Inverno de 2002 um artigo com o título “Reflexões sobre a revolução militar em curso”¹¹, no qual desenvolvia um entendimento da RAM na linha do que atrás registámos, frisando até que, na sua caracterização, «*A doutrina e o aparelho conceptual são um elemento essencial [...]*». Acrescentava que, para distinguir a RAM actualmente a ocorrer de outras revoluções militares que a história regista, passaria a chamar-lhe “Revolução Militar em Curso” (RMC). No entanto, em

⁸ COHEN, Eliot A. – “A revolution in warfare”, *Foreign Affairs* Volume 75 n.º 2, Mars-April 1996.

⁹ Vários – *Contemporary security and strategy*, Edited by Craig A. Snyder, G.B., Macmillan Press, 1999.

¹⁰ KALDOR, Mary – *New & old wars - organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999.

¹¹ TELO, António José – “Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso”, *Nação e Defesa* n.º 103, Lisboa, IDN, Outono-Inverno 2002.

2006, revendo esta sua posição coordenou cientificamente um livro editado pela Academia Militar, onde é professor catedrático, com o título *A transformação da defesa*¹², a cujo texto introdutório, de que é autor, deu o significativo título interrogativo “Transformação da defesa ou revolução militar?” e onde defende que «*Pouco depois da primeira eleição de George Bush a expressão (revolution in military affairs) foi abandonada em termos oficiais nos EUA [...] Daí que se adoptou como politicamente correcta a expressão “transformação da defesa” e se deixou cair a sigla RMA. “Transformação da Defesa” [...] tornou-se de uso obrigatório no mundo ocidental*» (p. 15). Discordo em absoluto desta última posição de A. J. Telo pois nos EUA e no ocidente a terminologia RAM continua a ser profusamente utilizada. Mas, indirectamente, Telo legitima a dúvida implícita no título do texto porque, de facto, ele privilegia a evolução tecnológica em curso e não a RAM na sua globalidade. Aliás como o conjunto do livro e, por isso, é correcto o seu título *A transformação da defesa*. Mas já não o é o anúncio da morte prematura da RAM.

Admito que este livro e a reflexão desenvolvida na Academia Militar, de que é expressão, tenha sido influenciada por um artigo publicado na *Foreign Affairs* de May-June 2002 por Donald Rumsfeld, “Transforming the military”¹³. Se o foi, a sua leitura foi incorrecta pois, se é certo que Rumsfeld trata fundamentalmente da componente tecnológica e, daí, a pertinência do título, tem o cuidado de afirmar, logo no início, que «*[...] uma revolução nos assuntos militares é muito mais do que construir armas de alta tecnologia – embora isto seja parte dela. Também envolve novas forma de pensamento e novas formas de combater*». E, sendo Donald Rumsfeld, como era então, secretário da defesa dos EUA, não creio correcto dizer que, nos EUA, a terminologia RAM fora abandonada nos meios oficiais.

* * *

Temos então que, por RAM se deve entender um fenómeno complexo, que tem por base uma evolução tecnológica mas que vai muito além dela. Diria que uma RAM resulta de uma conjugação de quatro componentes: tecnológica, organizacional, conceptual e doutrinária.

A componente tecnológica está na sua origem, produto do reflexo dos avanços civilizacionais e científicos na área militar mas, por si, é insuficiente para configurar uma RAM.

¹² Vários – *A transformação da defesa*, Lisboa, Prefácio, 2006.

¹³ RUMSFELD, Donald H. – “Transforming the military”, *Foreign Affairs* Volume 81 n.º 3, May-June 2002.

Os avanços tecnológicos dão lugar a novas organizações, que ao nível institucional se traduzem em diferentes modelos de serviço militar, em alterações no relacionamento entre a instituição militar e a sociedade e a nível estrutural conduzem a novos dispositivos e escalonamentos para o cumprimento das suas missões. É a componente organizacional da RAM.

Novos equipamentos e novas organizações exigem novas abordagens estratégicas, operacionais e táticas isto é, profundas alterações nas formas de percepção do outro (novas ameaças) e na aplicação dos meios (novos instrumentos de coacção). É a componente conceptual da RAM.

Por último temos a componente doutrinária, isto é, um novo entendimento da natureza da própria guerra, da filosofia da guerra enquanto fenómeno violento que opõe seres racionais, grupos ou sociedades politicamente organizadas.

É o conjunto destas quatro componentes e a sua interacção mútua que conduzem a rupturas no âmbito militar, as quais podem ser classificadas como RAM. E há quem pense, valorizando particularmente as componentes conceptual e doutrinária que, apesar das sucessivas evoluções que, desde as suas origens, a história militar regista e das quais Clifford S. Rogers, em trabalho recente, nos dá um relato exaustivo¹⁴, só se deve falar de RAM quando se produzem rupturas nas áreas conceptual e doutrinária.

Da análise desta evolução e na linha de pensamento de Raymond Aron¹⁵, segundo a qual «[...] em todas as épocas, a sociedade dos Estados e a natureza da guerra agem uma sobre a outra: a sociedade dos Estados suscita guerras de um certo tipo e o tipo de guerra influi na organização da sociedade dos Estados e da sociedade de cada um deles» (p. 93), cheguei a um quadro síntese, a seguir reproduzido (Quadro I) no qual, às épocas histórico-militares (inspiradas no livro de Fuller *L'influence de l'armement sur l'histoire*¹⁶) e aos correspondentes modelos de sociedade (inspirados na obra clássica de Juan Clemente Zamora *O processo histórico*¹⁷) procuro associar os tipos de instituição militar e os tipos de conflito que em cada época predominaram. Quadro este que me leva a concluir que, aceitando o princípio de que só

¹⁴ ROGERS, Clifford J. – “The idea of military revolutions in eighteenth and nineteenth century texts”, *Revista de história das ideias – A guerra*, Volume 30, Coimbra, Instituto de História e Teoria das Ideias e Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2009

¹⁵ ARON, Raymond – *Clausewitz*, Lisboa, Esfera do Caos, 2009.

¹⁶ FULLER, J. F. C. – *L'influence de l'armement sur l'histoire*, Paris, Éditions Payot, 1948.

¹⁷ ZAMORA, Juan Clemente – *O processo histórico*, Lisboa, Livraria Renascença Editora, s/d.

Quadro I

ÉPOCA HISTÓRICO-MILITAR	MODELO DE SOCIEDADE	TIPO DE INSTITUIÇÃO MILITAR	CONFLITO
Bravura	Agrícola, escravocrata	Hordas	Sobrevivência
Cavalaria	Rural, feudal	Senhorial	Feudos, disputa hierárquica
Pólvora	Mercantil, Burguesa	Permanente, mercenários	Consolidação Estado-nação
Vapor	Industrial, Proletária	Massas, nação em armas	Espaço vital, recursos, mercado
Petróleo	Tecnológica, Burocrata	Mecanizada	Idem
Nuclear	Electrónica, Tecnocrata	Informatizada	Ideológico, Libertação
Cibernética	Computorizada, Globalizada	Profissionalizada	Novas guerras, assimétricas

rupturas conceptuais e doutrinárias originam uma RAM, nesta evolução histórica só encontramos duas evoluções qualificáveis como RAM, a clausewitziana correspondente à época do vapor e a RAM actual em curso, como lhe chamou J. A. Telo, correspondente à época da cibernética. Clifford Rogers, no texto atrás citado e ao qual só tive acesso depois de já ter chegado a estas conclusões, confirma-as plenamente pois, sem o dizer expressamente mas pelo destaque que lhe dá, deixa implícita a ideia de que a única evolução no passado que configura uma RAM é a napoleónica-clausewitziana.

De facto, a RAM clausewitziana resulta das enormes transformações tecnológicas correspondentes à primeira revolução industrial, que tiveram a sua expressão máxima com a introdução da espingarda de retrocarga que facultou um aumento espectacular no poder de fogo, alcance e cadência de tiro das armas individuais revolucionando as movimentações tácticas, com o barco a vapor e o caminho de ferro que conferiram um enorme aumento da rapidez, capacidade e amplitude ao transporte e à manobra estratégica e com o telégrafo, que permitiu as comunicações a grandes distâncias e deu uma nova dimensão e oportunidade ao controlo de decisão política até aí inconcebível.

No campo organizacional as grandes mudanças verificaram-se, a nível institucional, com as inovações napoleónicas da conscrição e do exército de massas, a nação em armas, cujo criador havia sido, aliás, Carnot, em 1793, mas que o imperador sistematizou e utilizou magistralmente e, no campo estrutural, com a organização divisionária napoleónica e a hierarquização funcional integrando as diversas armas combatentes e os trens logísticos, facultando a possibilidade de manobras independentes em teatros de operações distintos e longínquos.

Mas é nas componentes conceptual da estratégia e doutrínaria da filosofia da guerra que a ruptura foi mais radical, com o pensamento de Carl Von Clausewitz a impor-se e, por isso, a justificar que se fale de uma RAM. Foi a passagem da estratégia instintiva à estratégia científica, como muito bem notou Ferruccio Botti e o abandono das filosofias escatológica e cataclísmica que viam a guerra como algo de transcendente ou fatalista que ultrapassava a vontade do homem e a adopção da filosofia política que passa a encarar a guerra como um fenómeno racional e com um desígnio humano.

Quatro pilares do pensamento clausewitziano, insertos na sua obra magna *Da guerra*¹⁸, constituem uma síntese da sua ruptura conceptual e doutrínaria:

- o primeiro é o que o seu prefaciador Anatole Rapoport chamou de “paradigma”: «*A guerra é um instrumento racional de política nacional*» (p. 8);
- o segundo é a definição monista: «*A guerra é pois um acto de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade*» (p. 73);
- o terceiro é a definição trinitária: «*A guerra [...] é também [...] uma surpreendente trindade em que se encontra, primeiro que tudo, a violência original do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural, depois o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre actividade da alma e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política por via da qual ela pertence à razão pura. O primeiro destes três aspectos interessa particularmente ao povo, o segundo ao comandante e ao seu exército e o terceiro releva sobretudo ao governo*» (p. 89);
- por fim o mais citado de todos e que é recorrente no seu pensamento, a que Raymond Aron chamou “a fórmula”¹⁹ e que, na Nota II que precede

¹⁸ CLAUSEWITZ, Carl Von – *Da Guerra*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1976.

¹⁹ ARON, Raymond – *Penser la guerre; Clausewitz*, Paris, Gallimard, 1976.

o *Da guerra*, Clausewitz resumiu assim: «*A guerra não é outra coisa senão a continuação da política de Estado por outros meios*» (p. 65).

O notável sentido premonitório de Clausewitz ressalta dessa Nota II que ele deixou junto dos seus manuscritos que postumamente seriam publicados no volume *Da guerra*, na qual escreveu: «*Creio que um leitor imparcial [...] neles (nos seus livros) encontrará talvez as principais ideias que poderão implicar uma revolução desta teoria (da guerra)*» (p. 66). Não se enganava. Estava ali o essencial da primeira RAM. J. C. Fuller, já por nós aqui citado, escreveu, argutamente: «*A Idade da Força*²⁰ *encontrou em Napoleão o seu profeta [...] o seu “Corão” foi redigido por um general prussiano – Karl Von Clausewitz [...]*» (pp. 126 e 127).

Também da RAM em curso podemos dizer que tem a sua origem na vertiginosa evolução tecnológica da era da informação, computadorização e robotização, dos avanços no conhecimento intensivo que, em terminologia militar anglo-saxónica se condensa na fórmula C4I+SR, ou seja, Comando, Controlo, Comunicações, Computorização e Informação, mais Vigilância e Reconhecimento.

Na área organizacional assiste-se agora ao fim da conscrição e à profissionalização da instituição militar, com os desvios perversos que dela naturalmente decorrem, como a mercenarização e privatização que, aliás, já estão em curso. Estruturalmente verifica-se a tendência para a constituição de grandes unidades associando forças dos três ramos das forças armadas, exército, marinha e força aérea, e oriundas de Estados diversos, aquilo a que se chama Grupos de Forças Combinadas Conjuntas (GFCC). Por outro lado as unidades táticas passaram a ser organizadas na base do sistema modular, não rígido, isto é, não há unidades previamente constituídas mas módulos que podem ser associados distintamente conforme as tarefas a executar.

Mais uma vez é no campo conceptual e doutrinário que as rupturas são mais radicais e tipificam a RAM em curso. Na sua base estão as chamadas novas ameaças e as respostas estratégicas que suscitam. São ameaças difusas, incertas, invisíveis, inesperadas. Carlos Fino, no seu livro *A guerra em directo*²¹, cita Greenville Byford como tendo escrito que antigamente as guerras eram travadas contra nomes próprios, por exemplo Reino Unido, Alemanha, França ou Japão, mas agora o são contra nomes comuns, pobreza, crime, droga, terrorismo, adversários que nunca se rendem e, portanto, muito mais difíceis

²⁰ O A. referia-se à Época do Vapor.

²¹ FINO, Carlos – *A guerra em directo*, Lisboa, Editorial Verbo, 2003.

de enfrentar (p. 238). É o quê em vez de quem. No Quadro II inscrevem-se as novas ameaças tal como são identificadas em instâncias decisórias através dos seus documentos estratégicos fundamentais, o Relatório do secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) Kofi Annan de 2005²², o Documento Solana de 2003²³ que não é mais do que a Estratégia Europeia de Segurança e a que eu tenho chamado o pré-conceito estratégico da União Europeia (UE), o Conceito Estratégico da Organização do Atlântico Norte (OTAN) de 1999, a Directiva da Casa Branca de 2002 *National Security Strategy of the USA* e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (português) de 2002.

Quadro II

TIPOS DE AMEAÇAS \ ENTIDADES	ONU	UE	OTAN	EUA	PORT
Terrorismo	X	X	X	X	X
Armas de destruição massiva	X	X	X	X	X
Criminalidade organizada	X	X	X	X	X
Violência civil	X				
Estado falhados		X		X	
Degradação ambiental	X			X	
Pobreza	X			X	
Epidemias	X			X	
Crises regionais periferia OTAN			X		
Armas Nucleares fora da OTAN			X		
Tecnologia bélicas			X		
<i>Rogue states</i>				X	
Conflitos étnicos				X	

Do elenco das novas ameaças constantes destes documentos verifica-se que há três que são transversais, comuns a todos eles e, portanto, podem considerar-se como as grandes ameaças da actualidade: o terrorismo global, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), nomeadamente das armas nucleares e a criminalidade transnacional organizada (CTO). Novas ameaças exigem novas

²² Annan, Kofi – *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*, Nova Iorque, Relatório à Assembleia Geral da ONU, Março, 2005.

²³ SOLANA, Javier – “Uma Europa segura num mundo melhor”, *Nação e Defesa* N.º 106, Lisboa, IDN, Outono-Inverno 2003.

estratégias para as enfrentar e é, exactamente esse, o domínio da concepção pós-moderna do pensamento estratégico, como atrás salientámos no Capítulo I. É o tema que trataremos no capítulo seguinte.

A ruptura doutrinária na RAM em curso dá-se com o aparecimento do que se vem chamando novas guerras (há inúmeras designações para identificar este conceito como conflitos de baixa intensidade, guerras de 4.^a geração, guerras pós-modernas, ciberguerras etc. etc.) e que alguns pretendem que significa o fim do paradigma da guerra clausewitziano que predominou nos séculos XIX e XX. Martin Van Creveld no seu livro *La transformation de la guerre*²⁴ que pode ser considerado uma das obras de referência sobre a RAM em curso, escreve: «*No futuro a guerra não será função dos exércitos, mas de grupos, terroristas, guerrilheiros, bandidos, assaltantes de estrada [...]*» (p. 251).

Mary Kaldor, que já citámos atrás, diz que «*[...] as novas guerras são [...] uma mistura de guerra, crime e violação dos direitos humanos [...]*» (p. 11) e assinala que com as novas guerras se põe termo a um outro paradigma, o de Max Weber²⁵, segundo o qual o Estado é o único detentor do monopólio da violência legítima (p. 115). Kaldor justifica a aplicação do termo guerra porque considera que o novo tipo de violência organizada surgida nos anos 1980 e 1990, produto da era da globalização, têm natureza política (pp. 1 e 2).

Citemos ainda um outro autor e o seu livro recente, Rupert Smith e *A utilidade da força; a arte da guerra no mundo moderno*²⁶. Smith é general do exército britânico na reserva, militar com um vastíssimo currículo nas guerras modernas, na África do Sul, Malásia, Golfo Pérsico 1991 (comandou a 1.^a Divisão Blindada Britânica), Bósnia (comandou a UNPROFOR), Irlanda do Norte (comandou o exército britânico), Kosovo (comandou as forças da OTAN). Também ele considera que com as novas guerras há uma mudança de paradigma, da guerra industrial entre Estados para a guerra no seio do povo, na qual a superioridade tecnológica se revela inútil. Afirma, categoricamente, «*[...] a guerra industrial deixou de existir [...] o que mudou foi o próprio conceito de guerra: mudou para um novo paradigma [...] é a guerra no seio do povo [...]*» (pp. 19 e 21).

²⁴ CREVELD, Martin Van – *La transformation de la guerre*, Paris, Éditions du Rocher, 1998.

²⁵ WEBER, Max – *A política como profissão*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas, 2000.

²⁶ SMITH, Rupert – *A utilidade da força – a arte da guerra no mundo moderno*, Lisboa, Edições 70, 2008.

Não são estes conflitos violentos que são novos, eles sempre existiram ao longo dos tempos, com maior ou menor dimensão, mas que a concepção clausewitziana da polemologia situava fora do espectro da guerra, atribuindo-os aos foros das polícias e dos tribunais. O que há de fundamentalmente novo nesta nova formulação teórica é que estes conflitos passaram a ser classificados como guerras rompendo radicalmente com a filosofia política da guerra que Clausewitz fundara.

No Quadro III, procuro sintetizar o essencial das componentes doutrinárias da RAM clausewitziana e da RAM em curso sobre o conceito de guerra, através de respostas a alguma das perguntas clássicas que é comum colocar no planeamento estratégico e salientar o que, na RAM em curso, pode considerar-se como rupturas decisivas com o pensamento clausewitziano.

Quadro III

	RAM CLAUSEWITZIANA	RAM EM CURSO
O QUÊ?	Conflito violento, fenómeno político-social	Conflito violento em que pode estar ausente uma racionalidade político-social
QUEM?	Estados ou entidades políticas	Fim do conceito weberiano do Estado detentor do monopólio da violência legítima; novos actores para-estatais, sub-estatais ou marginais
COMO?	Através de forças armadas institucionais	Não exclusiva de forças armadas; terroristas, senhores da guerra, grupos marginais, EMP. Novas tecnologias, estruturas, métodos, atitudes
PORQUÊ?	Por motivos de interesse nacional	Interesses materiais, particulares ou de grupos
PARA QUÊ?	Para servir objectivos políticos	Objectivos não-políticos, identitários, económicos, criminosos

Importa, porém, deixar uma advertência. Ao contrário de algumas opiniões não creio que, com a RAM em curso tenha ocorrido o fim definitivo das guerras clausewitzianas. É certo que deu lugar a novas guerras que rompem com o paradigma clausewitziano, mas as guerras clausewitzianas permanecem e, digamos, passam a conviver os dois paradigmas. Em alguns conflitos até se assiste a uma evolução de um para outro paradigma, Exemplo flagrante e actual é o da guerra do Iraque que começa em 2003 com uma guerra clássica, industrial, clausewitziana, mas que, depois do derrube do regime de Saddam Hussein, evolui para um conflito complexo, em que se mistura

resistência popular, guerrilha, terrorismo, criminalidade transnacional organizada, configurando sem dúvida uma nova guerra não-clausewitziana.

3. A RAM e a concepção pós-moderna da estratégia

As várias componentes que configuram uma RAM, não funcionando em compartimentos estanques, encadeiam-se numa lógica de causa-efeito. Na RAM em curso, para se chegar à componente conceptual da estratégia, pode seguir-se este raciocínio lógico: a evolução tecnológica que está na sua génese e assenta na explosão do conhecimento intensivo expresso na fórmula C4I+SR dá lugar a novas guerras (não-clausewitzianas); novas guerras envolvem novas ameaças (diferentes percepções do outro) e novas organizações (modernos instrumentos de coacção); novas ameaças, novas organizações e novos meios de coacção exigem novas estratégias (correspondentes à concepção pós-moderna).

Como a evolução tecnológica não está ao alcance de todos os actores da cena internacional, pelo contrário, está marcada por imensas disparidades que, nos seus limites, tem num extremo a hiperpotência dominante do sistema (EUA) e no outro os Estados falhados ou grupos marginais, a RAM assenta, à partida, numa vincada dissimetria, pondo em confronto fortes e fracos. O fraco, ao constatar que não pode confrontar-se com o forte com meios idênticos aos deste, vê-se obrigado a optar por processos diferentes adaptados aos frágeis meios ao seu alcance, capazes de atingir o forte nas suas vulnerabilidades, o que dá lugar a estratégias assimétricas²⁷. Estamos, assim, perante um princípio da RAM segundo o qual a sua estratégia assenta no binómio dissimetria/assimetria suscitado por uma dinâmica em que a evolução tecnológica conduz a guerras dissimétricas e estas atraem estratégias assimétricas. Neste particular reside uma clara ruptura com o pensamento clausewitziano cuja reflexão assentou numa guerra que opunha potenciais e estratégias simétricas.

Deste princípio resulta o grande paradoxo estratégico da RAM: com o domínio e desenvolvimento das inovações tecnológicas o forte cultiva a dissimetria como garantia de manutenção de uma superioridade absoluta; o fraco, incapaz de acompanhar a corrida tecnológica, busca formas de actuação assimétricas; como a assimetria favorece o fraco enquanto a simetria

²⁷ Dissimetria verifica-se quando as partes se confrontam com uma notória diferença nos seus potenciais, quer humanos quer materiais. Assimetria significa que as partes em confronto recorrem a estratégias, isto é, a formas de actuação distintas. Simetria dá-se quando as partes em confronto podem dispor de potenciais semelhantes que, não sendo necessariamente iguais são do mesmo tipo e optam por formas de actuação e estratégias idênticas.

é favorável ao forte, o forte vê-se obrigado a procurar a simetria ao nível do fraco, na qual a vantagem dissimétrica se revela inútil.

Convém esclarecer um pouco melhor este paradoxo.

Que o objectivo do desenvolvimento tecnológico consiste no estabelecimento de potenciais dissimétricos capazes de conferir superioridade, parece óbvio. Sempre foi assim ao longo da história com a eterna disputa entre o gládio e o escudo e, no limite, a busca da obtenção da arma absoluta, que só é absoluta enquanto o outro não lhe tem acesso ou não a ultrapassa. A corrida armamentista, nomeadamente a paranóia da corrida nuclear, é a expressão desta realidade levada ao absurdo. O investimento tecnológico que está na origem da RAM em curso é este objectivo que visa. Os EUA, para além de serem já, a grande distância das que se lhe seguem, a maior potência militar do mundo, evidenciam nos seus orçamentos anuais a determinação de manter esse estatuto e mais, de o reforçar, uma vez que só em R&D (Investigação e Desenvolvimento) para a área da defesa ultrapassam a soma dos seus aliados com orçamentos mais elevados. Esta é uma opção deliberadamente assumida como pode constatar-se na já citada Directiva da Casa Branca *NSS of the USA 2002*: «*As nossas forças serão suficientemente fortes para dissuadir adversários potenciais de prosseguirem na edificação de uma estrutura militar com o fim de ultrapassar, ou mesmo igualar, o poder dos Estados Unidos*». Era este o espírito que presidia ao pensamento do então secretário da defesa Donald Rumsfeld expresso no artigo já atrás citado, quando escrevia: «*[...] sabemos que por os Estados Unidos disporem de um poder sem paralelo em terra, no mar e no ar, não faz sentido a potenciais adversários tentarem competir directamente connosco*». E, mais à frente: «*[...] devemos desenvolver novos recursos (assets) cuja posse, por si só, desencorage os adversários de competirem*».

Rumsfeld estava ciente de que esta opção é geradora por parte do mais fraco, se atacado, de respostas assimétricas, pois remata a frase anterior reconhecendo que «*Por isso em vez de levantarem exércitos, marinhas e forças aéreas competitivas eles preferirão desafiar-nos assimetricamente descobrindo as nossas vulnerabilidades e tentarão explorá-las*». Assim é, de facto. A dissimetria do forte gera assimetria por parte do fraco. Tem sido uma constante histórica amplamente demonstrada em conflitos insurreccionais, resistência generalizada contra invasores, guerras de guerrilha, terrorismo organizado e é tema que tem suscitado interessante reflexão teórica.

Michael Krepon, em artigo na *Foreign Affairs*, “Lost in space”²⁸, diz que «*A guerra assimétrica permite a um oponente mais fraco nivelar a batalha*

²⁸ KREPON, Michael – “Lost in space”, *Foreign Affairs* Volume 80 n.º 3, May-June 2001.

através de meios não ortodoxos». E Ivan Arreguín-Toft tem um artigo publicado na revista *International Security* cujo título é elucidativo, “How the weak win wars”²⁹, que desenvolve esta matéria de forma muito interessante. Cita a explicação de Andrew Mack sobre as razões porque os fracos vencem guerras assimétricas, que se baseia numa relação entre potenciais, interesses e vulnerabilidades, o que leva Arreguín-Toft à conclusão de que potenciais dissimétricos determinam interesses dissimétricos, interesses dissimétricos³⁰ implicam diferentes vulnerabilidades e estas são desfavoráveis ao forte. Com base nesta conclusão o A. desenvolve a teoria da “interacção estratégica”, segundo a qual um confronto entre estratégias simétricas (clássica v. clássica ou guerrilha v. contra-guerrilha) favorece o forte, enquanto entre estratégias assimétricas (clássica v. guerrilha) favorece o fraco. Por isso, conclui Toft, «*Os actores fortes perdem os conflitos assimétricos quando adoptam a estratégia errada face aos seus adversários mais fracos*».

Henry Kissinger, no livro *Diplomacia*³¹, chamou a isto «*A equação básica da guerra de guerrilha [...] o exército de guerrilha vence enquanto consegue não perder; o exército convencional perderá certamente se não conseguir uma vitória decisiva*» (p. 547). Kissinger já teria usado esta imagem anteriormente, mas inspirou-se em Raymond Aron que, no seu livro *Penser la guerre*³² havia escrito: «*[...] nas guerras de libertação nacional [...] aos partisans basta não perderem, para ganharem [...]*» (p. 187). Na página seguinte Aron acrescenta: «*[...] numa guerra de libertação nacional [...] à partida a superioridade do armamento e do número pertence ao detentor do poder [...] mas a superioridade do número e até do material, ameaça inverter-se com o tempo [...]*»

Este paradoxo constitui um dos temas dominantes do livro de Rupert Smith que já anteriormente trouxemos aqui ao nosso convívio. Considera este autor que nas novas guerras, no novo paradigma da guerra no seio do povo na sua terminologia, a dissimetria tecnológica não garante a eficácia: «[...] em muitas das circunstâncias nas quais hoje operamos as nossas forças não serão eficazes como uma força militar [...] a força tem pouca utilidade»

²⁹ ARREGUÍN-TOFT, Ivan – “How the weak win wars”, *International Security* Vol. 26 n.º 1, Summer 2001.

³⁰ O A. usa, a meu ver erradamente, o termo “assimétricos”, que aqui tomo a liberdade de corrigir.

³¹ KISSINGER, Henry – *Diplomacia*, Lisboa, Gradiva, 1996.

³² ARON, Raymond – *Penser la guerre II l'âge planétaire*, France, Éditions Gallimard, 1976. Aron junta uma Nota 2 onde esclarece: «*Creio ter a responsabilidade desta fórmula que Henry Kissinger também utilizou*».

(pp. 28 e 29). Reconhece, implicitamente, o binómio dissimetria/assimetria: «[...] os conflitos têm sido cada vez mais entre antagonistas aparentemente assimétricos [...] mas têm maioritariamente sido os fracos a prevalecer ou a transformar a vitória militar num desastre político para os vencedores» (p. 284). E, mais à frente: «A principal razão para esta tendência é o facto de os nossos adversários terem aprendido a posicionar-se abaixo do nível de utilidade dos nossos sistemas de armas. Aprenderam a não oferecer alvos que favoreçam as armas que possuímos e o modo como as utilizamos» (pp. 346 e 347) e conclui, quase a encerrar o livro, que «[...] hoje em dia, possuir vantagem tecnológica não é suficiente; só por si não constitui uma mais-valia» (p. 456).

Mais recentemente, no livro *O segundo mundo*³³ que publicou em 2008, o politólogo norte-americano Parag Khanna tira idêntica conclusão: «[...] apesar das repetidas afirmações do presidente Bush de que os EUA devem “prosseguir com a ofensiva e manter-se na ofensiva” (ou seja, combater o terrorismo e o “Eixo do Mal”), os EUA falharam rotundamente na resolução das principais ameaças que identificou, revelando assim a impotência do seu poder militar» (p. 324).

Em suma, o que Rupert Smith e Parag Khanna querem dizer é que a paranóica corrida armamentista pelos Estados que constituem o centro do sistema global e que têm acesso aos desproporcionados recursos do desenvolvimento tecnológico, não têm qualquer utilidade nas novas guerras em que se vão envolver contra Estados ou outros actores da periferia do sistema.

Enfim, este paradoxo leva-nos a uma conclusão intermédia. Na RAM em curso o desenvolvimento tecnológico deu lugar a um novo paradigma de guerra que assenta no potencial dissimétrico dos contendores. São as novas guerras. A dissimetria das novas guerras suscita estratégias assimétricas através das quais os actores fracos da periferia do sistema procuram explorar as fragilidades dos actores fortes do centro. É o patamar da concepção pós-moderna da evolução do pensamento estratégico ou, numa terminologia mais breve e acessível, a estratégia pós-moderna.

4. Tendências da estratégia pós-moderna da RAM

A estratégia pós-moderna que se inscreve na dinâmica da RAM em curso está a fazer o seu percurso que se vai revelando nos vários conflitos, reais

³³ KHANNA, Parag – *O segundo mundo*, Lisboa, Editorial Presença, 2009.

ou potenciais, que têm marcado esta era da globalização. Porque a RAM em curso é, sem dúvida, um produto da globalização.

A título de exemplos ou, se quisermos dar-lhe um tom mais académico, como estudos de casos, podemos distinguir três tendências estratégicas, consideradas a três níveis distintos: um caso ao nível da estratégia global, a tendência unilateralista da hiperpotência a impor-se ao multilateralismo; um segundo caso ao nível da estratégia geral militar, a tendência da guerra preventiva a sobrepor-se à guerra preemptiva; e um terceiro caso ao nível da estratégia particular militar nuclear, com a tendência da contraproliferação a substituir-se à não-proliferação. São três exemplos paradigmáticos de desvios conceptuais, de que resultam efeitos perversos e que têm, todos, como denominador genético comum, a dissimetria.

Deve notar-se que estas tendências foram-se acentuando na estratégia dos EUA desde que, com a sua vitória na guerra fria, conquistaram o estatuto de única hiperpotência mundial, atingindo o seu apogeu com a administração neoconservadora radical do presidente George W. Bush que as assumiu expressa e provocadoramente. A actual administração de Barack Obama dá sinais de as querer corrigir mas enfrenta sérios obstáculos numa classe política que não quer reconhecer o fracasso das tentações imperiais. E há dinâmicas que estão lançadas e que é difícil travar e inverter.

a. Unilateralismo versus multilateralismo

O termo unilateralismo, que não é novo no léxico das relações internacionais, conquistou recentemente algum protagonismo com a globalização e a emergência de um discutível sistema unipolar, em que a hiperpotência se sobrepõe a todos os demais parceiros. Pressupõe a tendência da hiperpotência para agir isoladamente e tomar decisões tendo apenas em conta os seus interesses, ignorando mesmo os seus aliados e os fóruns internacionais em que participa. Denuncia uma arrogante convicção de superioridade e auto-suficiência que a leva a considerar dispensável a participação dos parceiros. Traduz-se, em síntese, na atitude imperial de imposição de decisões não negociadas³⁴. É a negação do multilateralismo, que privilegia tomadas de posição consensuais e, mesmo quando se dispõe de capacidade para impor soluções, prefere encontrá-las e chegar a acordos nas instâncias internacionais³⁵.

³⁴ Ver RIBEIRO, Henrique M. Lages – *Dicionário de termos e citações de interesse político e estratégico*, Lisboa, Gradiva, 2008, p. 327.

³⁵ Id, p. 224.

Por vezes tende-se a confundir o eixo unilateralismo/multilateralismo com um outro, isolacionismo/intervencionismo, porque ambos têm animado o debate político nos EUA a partir do momento em que, no início do século XX, se tornaram uma potência dominante na cena internacional. Mas são dois eixos de ordenadas distintos, tendo o primeiro a ver com a forma de tomada de decisões e o segundo com o tipo de decisão tomada. Pode ser-se unilateralista ou multilateralista e, um ou outro, ser intervencionista ou isolacionista e nem sequer as diferentes opções são mais características de republicanos ou democratas. Foi com a administração de George W. Bush que os EUA atingiram a expressão mais arrogante do unilateralismo da era da globalização mas os primeiros sinais já haviam ocorrido no mandato de Bill Clinton em 1999, com a intervenção na Jugoslávia na crise do Kosovo, sem mandato da ONU. Curiosamente, em pleno período eleitoral para o primeiro mandato, W. Bush propunha uma política externa unilateral e isolacionista mas, depois do 11 de Setembro de 2001, enredou-se em opções unilaterais e intervencionistas. A esmagadora superioridade dissimétrica e a ambição imperial instalaram na Casa Branca e no Pentágono a convicção de que os EUA dispunham de liberdade de acção absoluta, de que podiam optar por um intervencionismo sem condicionamentos. Esta opção unilateralista assumiu forma na própria Directiva da Casa Branca *NSS of the USA 2002* onde, entre outras passagens, se pode ler: «[...] *não hesitaremos em agir isolados, se necessário, para exercer o nosso direito à autodefesa [...]*» Ainda que esta formulação seja especificamente orientada para a luta anti-terrorista, a verdade é que a atitude unilateralista presidiu a decisões abrangentes da estratégia de defesa, como o rompimento do tratado sobre mísseis anti-balísticos com a Rússia, a não ratificação do tratado sobre armas ligeiras, a recusa de banimento de armas biológicas, a invasão do Iraque. E ultrapassou mesmo a mera área da defesa, estendendo-se à denúncia do Protocolo de Quioto sobre o ambiente, ao boicote à conferência de Durban sobre o racismo, à recusa do Tribunal Penal Internacional, ao obstáculo à convenção da ONU sobre a tortura.

As dificuldades que os EUA foram progressivamente enfrentando, no Iraque, no Afeganistão, na luta contra o terrorismo global, obrigaram a sua administração a moderar as suas tendências unilateralistas e a procurar aproximações na ONU, na OTAN, com os seus aliados e mesmo com adversários potenciais. Mas os efeitos perversos da deriva unilateralista eram óbvios e deixaram marcas profundas: um isolamento crescente da hiperpotência sujeita a acusações sistemáticas de ilegalidades e de violações de direitos e regras fundamentais nas relações internacionais, uma perda acentuada de

credibilidade e de influência externa e uma quebra vertiginosa de apoios internos. Acima de tudo, a arrogante exibição de força assente no potencial dissimétrico dava lugar a uma humilhante fragilidade para enfrentar os desafios estratégicos assimétricos.

b. Guerra preventiva versus guerra preemptiva

Ao nível da estratégia geral militar pode encontrar-se um caso exemplar da deriva estratégica, no âmbito da RAM e provocada pelo diferencial dissimétrico, na dicotomia guerra preemptiva/guerra preventiva. Há uma distinção de conteúdo, formal e legal bem definida entre estes dois conceitos ainda que, por vezes e não inocentemente, se tente confundi-los. Está-se perante uma acção, estratégia ou guerra preemptiva quando um actor A se apercebe que está na iminência de sofrer um ataque de B e toma a iniciativa de se antecipar para neutralizar a agressão de B. Preempção significa, exactamente, uma acção por antecipação e é reconhecida internacionalmente, inclusivamente pela ONU, como uma acção de legítima defesa. Pelo contrário uma acção, estratégia ou guerra é preventiva quando, não estando iminente nem sequer previsto qualquer ataque de B contra A, este invoca que B pode constituir uma ameaça potencial e longínqua e decide atacar B para neutralizar a invocada ameaça. Tal ataque não é legitimado pelo direito internacional e é considerado uma agressão se não tiver obtido um prévio consentimento do Conselho de Segurança (CS) da ONU.

Esta matéria constitui doutrina internacionalmente reconhecida e há imensa reflexão teórica a sustentá-la, nomeadamente nos próprios EUA. Porém, o desequilíbrio dissimétrico e o sentimento de impunidade absoluta que lhe é inerente, convida a iniciativas preventivas por parte do mais forte. É óbvio que tais iniciativas estão reservadas aos actores fortes pois, por parte dos fracos, pelas respostas que suscitariam, não passariam de meras provocações. As acções preventivas são produtos de potenciais dissimétricos.

Nos escalões responsáveis dos EUA conhece-se bem esta distinção entre preempção e prevenção e a prova é que, não poucas vezes, procuram legitimar acções preventivas classificando-as de preemptivas e, assim, tentando aliviá-las da sua carga negativa. É este o espírito que atravessa todo o documento base da Casa Branca, o NSS of the USA 2002 e Donald Rumsfeld, no seu artigo na *Foreign Affairs*, não deixa dúvidas ao considerar que a opção dos EUA deve ser proactiva e não reactiva, isto é, «[...] não esperar que as ameaças surjam e sejam “validadas”, mas sim antecipar-se-lhes antes que apareçam [...]» E, mais à frente, para que não restem dúvidas: «[...] defender os EUA exige

prevenção e, por vezes, preempção». Repare-se na inversão das prioridades, prevenção sempre, preempção talvez.

Importa registar, sobre esta matéria, algumas vozes respeitadas nos EUA e que denunciam o desvio dos seus responsáveis políticos.

Richard Haass, presidente do Conselho para as Relações Externas e director do Grupo de Planeamento Político do Departamento de Estado entre 2001 e 2003, portanto já em pleno mandato de George W. Bush, escreve na *Foreign Affairs* em 2005³⁶: «[...] *um Estado reivindica o direito de atacar antecipando-se por ter a certeza de ir ser atacado. Isto é preempção no sentido clássico – algo muito diferente do uso que o presidente George W. Bush faz do termo que, de facto, deve antes ser entendido como prevenção [...] Em tais circunstâncias, qualquer ataque dos EUA será preventivo, não preemptivo – o uso da força contra uma ameaça em formação, mas não iminente*»

John Lewis Gaddis, professor em Yale, escreveu na mesma revista³⁷: «'Preempção' significa desencadear uma acção militar contra um Estado que estava pronto a lançar um ataque; a lei e a prática internacionais desde há muito permitem tais acções para prevenir perigos claros e imediatos. 'Prevenção' significa iniciar uma guerra contra um Estado que pode, no futuro e até certo ponto, colocar alguns riscos. Ao desencadear a sua ofensiva pós-11 de Setembro, a administração Bush confundiu estes termos, usando a palavra 'preempção' para justificar o que aparecia como uma guerra 'preventiva' contra o Iraque de Saddam Hussein».

Michael Walzer, professor em Princeton e um dos mais respeitados pensadores norte-americanos sobre temas bélicos, escreveu no seu livro *A guerra em debate*³⁸ publicado em 2004: «[...] em West Point [...] o presidente Bush defendeu a necessidade e a justiça da guerra preemptiva contra o Iraque [...] a preempção não é uma descrição exacta da ameaça do presidente. Ninguém está à espera de um ataque iraquiano amanhã ou na próxima terça-feira, por isso a preempção não tem razão de ser. A guerra que está a ser debatida é preventiva, não preemptiva [...] (p. 160).

E, por último, Michael Scheuer, que foi até 2004 analista da Central Intelligence Agency (CIA) e especialista na ameaça islâmica e se demitiu da agência de informações depois de em 2005 ter publicado o livro *Orgulho*

³⁶ HAASS, Richard N. – “Regime change and its limits”, *Foreign Affairs* Volume 84 n.º 4, July/August 2005.

³⁷ GADDIS, John Lewis – “Grand strategy in the second term”, *Foreign Affairs* Volume 84 n.º 1, January/February 2005.

³⁸ WALZER, Michael – *A guerra em debate*, Lisboa, Livros Cotovia, 2004

*imperial*³⁹. Escreveu, na “Introdução” deste livro: «*Nunca na nossa história foram tão necessárias acções preemptivas como na última década contra a ameaça iminente e letal de Bin Laden, da Al Qaeda e dos seus aliados. Mas a invasão do Iraque não foi uma acção preemptiva*» (p. 21)⁴⁰.

O desvio terminológico, porque intencional, tem os pecados éticos inerentes, mas o problema maior reside nas perversões que a deriva estratégica da actuação preventiva acarreta. Em primeiro lugar uma guerra ou uma simples acção preventiva, quando desencadeada sem a cobertura da ONU como é, por definição, o caso, denuncia uma opção unilateralista arrastando, por isso, os efeitos perversos atrás apontadas para esta deriva estratégica, isolacionismo, violação de direitos e regras internacionais, perda de credibilidade e influência. Em segundo lugar, uma vez que se generaliza nos meios políticos e na opinião pública interna e internacional a convicção de que se está perante um acto de agressão, gera-se um clima desafecto que fragiliza a superpotência na cena mundial e a condiciona, retirando-lhe capacidade para intervir noutros focos de tensão onde a sua presença poderia ser mais útil e consensual. Por fim, como manifestação evidente de uma dissimetria esmagadora fomenta, da parte do fraco alvo da acção preventiva, respostas assimétricas que vão prolongar o conflito e neutralizar os efeitos pretendidos com a acção preventiva, eficácia, brevidade, decisiva. Parafraseando Kissinger, a equação básica da guerra assimétrica vira-se contra o forte.

c. Contraproliferação versus não-proliferação nuclear

Por último um exemplo das tendências estratégicas da RAM a um nível particular militar, o da estratégia nuclear.

O nuclear constitui um caso singular em que, pela sua própria natureza, se desenvolve num ciclo complexo de dissimetria e simetria. Na sua génese, com o aparecimento das primeiras bombas atómicas e o seu emprego em 1945 em Hiroshima e Nagasaki, a intenção óbvia da potência detentora é de assumir uma superioridade dissimétrica absoluta e preservá-la assegurando o seu monopólio. Sucedeu o que sempre tem acontecido ao longo da história com todas as pretensas armas absolutas, a bomba atómica só o foi até aparecer a nova potência atómica, a URSS, em 1949. A partir daqui entrou-se numa situação paradoxal em que conviviam a simetria entre potências nucleares (o “clube nuclear” foi-

³⁹ SCHEUER, Michael – *Orgulho imperial; porque está o ocidente a perder a guerra contra o terrorismo*, Lisboa, Edições Sílabo, 2005

⁴⁰ O tradutor traduziu erradamente o termo no original “*preemptive*” por “preventiva”, que eu, aqui, tomo a liberdade de corrigir para “preemptiva”.

-se alargando progressivamente a novos parceiros) e a dissimetria entre o clube nuclear e os outros, dando lugar ao que passou a ser conhecido como o *apartheid* nuclear, demarcando estatutos diferentes entre o centro e a periferia do sistema internacional de então, até porque ao clube nuclear pertenciam todos e apenas os Estados membros permanentes do CS da ONU com direito a veto, o núcleo duro do sistema. Formalizou-se mesmo a terminologia “Estados possuidores” e “Estados não-possuidores” que muitos analistas interpretaram, erradamente, como visando perpetuar esta situação. A simetria dentro do clube nuclear manteve-se numa dinâmica de vertiginosa corrida armamentista, em termos quantitativos e qualitativos, que distanciou as duas superpotências dos restantes parceiros, mas sem alterar o equilíbrio simétrico dado que a arma nuclear é um equilibrador estratégico independentemente do seu número e da sua potência. O paradigma da estratégia nuclear, a estratégia da dissuasão, é rigidamente simétrica, porque só funciona entre adversários possuidores. Inversamente, a estratégia nuclear face a adversários não-possuidores é rigidamente assimétrica, pois a estes não resta outra alternativa senão responderem por meios não-nucleares.

Rapidamente se constatou que a proliferação nuclear seria inevitável e as primeiras tentativas dos EUA, com o Plano Baruch e o Acto Mc Mahon, em 1946, que procuraram assegurar o monopólio, foram votadas ao fracasso. O clima da guerra fria, mais gerador de desconfiança do que de confiança, favorecia a proliferação e esta atrairia mesmo ambições de Estados não-alinhados.

No seio do próprio clube nuclear foi-se instalando a preocupação com a proliferação descontrolada até porque, se a lógica da dissuasão podia funcionar enquanto os Estados possuidores se limitavam aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, já que todos se integravam nos dois blocos antagónicos do sistema bipolar, já seria de garantia duvidosa com a eventual emergência de Estados possuidores não-alinhados. A dissuasão era considerada uma estratégia binária, que funcionava a dois mas dificilmente funcionaria a três ou mais antagonistas. E foi assim que, em 1968, se chegou ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que se tornaria o pilar fundamental de uma estratégia para contrariar a proliferação.

O TNP é um documento relativamente curto (XI Artigos) e simples na sua formulação. Dois artigos são particularmente importantes e definem o espírito do TNP e, por isso, a seguir se transcrevem de forma resumida:

«Art II: Cada Estado não possuidor de armas nucleares que seja Parte no Tratado compromete-se a não receber de ninguém, nem directa

nem indirectamente, a transferência de armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos ou do controlo de tais armas ou de tais dispositivos explosivos; a não fabricar nem adquirir de qualquer maneira armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos e a não procurar nem receber qualquer ajuda para a fabricação de armas nucleares ou de outros dispositivos nucleares explosivos.

[...]

Art VI: Cada uma das Partes no Tratado compromete-se a efectuar negociações de boa fé sobre medidas eficazes relativas à cessação da corrida aos armamentos nucleares numa data próxima e ao desarmamento nuclear e sobre um tratado de desarmamento geral e completo sob um controlo internacional estrito e eficaz [...]»

Estes dois artigos configuram aquilo que tornou comum chamar-se a não-proliferação horizontal (Art II), isto é, impedir que surjam novos Estados possuidores e a não-proliferação vertical (Art VI), ou seja, inverter a dinâmica armamentista dos Estados possuidores que aceitam vir a deixar de o ser e a caminhar abertamente para o nível zero. É isto o essencial do espírito do TNP e, de facto, só o respeito integral das duas componentes, horizontal e vertical, lhe confere equilíbrio e aceitabilidade, porque só a renúncia aos actuais arsenais legitima que se impeça o aparecimento de novos possuidores e também só a garantia de que não haverá novos possuidores justifica que os actuais se desembarquem das suas armas.

Mas o TNP nasceu com alguns equívocos e contradições que, à partida, o fragilizaram. Por vezes usa de uma linguagem ambígua que o sujeita a interpretações distintas consoante as conveniências. Por exemplo e como já evidenciámos, a referência a Estados possuidores e não-possuidores leva alguns a considerarem que tal constitui a consagração de uma situação *de facto* e a aceitação da sua eternização. Na realidade a situação *de facto* é constatada mas sem favorecer uns em relação a outros e, pelo contrário, prescrevendo obrigações a ambos, diferenciadas mas correspondentes aos respectivos estatutos. E, ao contrário da sua eternização, o Art VI impõe aos possuidores a abdicação desse privilégio. Há ainda quem considere, aqui provavelmente com mais fundamento, que é mais taxativo no Art II, contra a proliferação horizontal, porque as suas prescrições têm aplicação imediata e permitem uma avaliação concreta do seu cumprimento, do que no Art VI contra a proliferação vertical, com uma perspectiva mais tendencial, mais permeável ao não-cumprimento porque não estabelece prazos concretos nem tarefas objectivas. Acresce que o TNP só compromete os seus subscritores deixando estes em situação de desigualdade face a Estados não-subscritores

que assim se sentirão livres para desenvolverem programas de armas nucleares. Aliás, desde a sua aprovação, Estados que já ambicionavam tornar-se potências nucleares mantiveram-se de fora, como Israel, África do Sul (do tempo do *apartheid*), Índia e Paquistão, vindo todos a tornar-se possuidores sem violarem o tratado⁴¹. E até Estados possuidores, abrangidos pela Art VI mas que à data da sua aprovação se consideravam em posição de desfavor em relação aos seus parceiros, como a França e a China, só vieram a ratificá-lo em 1992, depois de solucionarem alguns entraves tecnológicos. Por fim, o TNP é permissivo, porque não estabelece mecanismos de garantia pelo seu respeito, acabando por funcionar de acordo com a lei do mais forte o que, neste particular, o torna desequilibrado, pois sendo os mais fortes os Estados possuidores e, na sua maioria, membros permanentes do CS, recorrem a ameaças de represálias para imporem o cumprimento do Art II enquanto se permitem violar ou ignorar impunemente as obrigações decorrentes do Art VI.

A realidade é que o TNP não tem funcionado porque tem sido incapaz de impedir a proliferação, quer a horizontal quer a vertical. Novos possuidores foram progressivamente surgindo, alguns não assumidamente, como Israel e a África do Sul, outros assumidamente, como a Índia, o Paquistão, a Coreia do Norte. Também da parte dos possuidores se tem assistido a uma permanente violação. Ainda que os EUA e Rússia tenham procedido à destruição substancial de engenhos estratégicos, isso não se inscreve na lógica do TNP, mas sim em negociações bi-laterais e à eliminação de sistemas obsoletos ou inúteis na actual conjuntura. O desarmamento total e completo visando o nível zero está fora dos seus objectivos e, pelo contrário, o nuclear continua a constituir uma prioridade explicitamente inscrita nas suas políticas e conceitos estratégicos de defesa. Continuam mesmo a apostar na investigação e aperfeiçoamento da tecnologia nuclear, orientada para a miniaturização dos engenhos e instalação de sistemas anti-mísseis com vista a tornarem-se imunes à retaliação contra um primeiro ataque. Miniaturização e escudos anti-mísseis configuram a mesma lógica que se traduz em encarar a arma nuclear como arma de emprego. A miniaturização pode tornar a arma nuclear “aceitável”, porque baixa o patamar dos seus efeitos catastróficos, o que é um logro porque ignora a lógica da escalada, isto é, o emprego de uma arma de baixa potência suscita uma resposta mais forte, numa espiral que sempre terminará nos arsenais estratégicos. E os escudos anti-mísseis visam

⁴¹ Com o fim do regime do *apartheid* a África do Sul abandonou o seu programa de armas nucleares.

inviabilizar o funcionamento da dissuasão que tornou o engenho nuclear uma arma de não-emprego porque, sem vulnerabilidade do lançador de um primeiro ataque à resposta do outro, não há dissuasão. A invulnerabilidade de um ou mais actores da estratégia nuclear significa o regresso ao estatuto do monopólio, ainda que partilhado.

Com a RAM e a preocupação com as novas ameaças, das quais emerge a associação do terrorismo global com a proliferação de ADM e a possibilidade de grupos terroristas lhe terem acesso, o que constitui a maior ameaça potencial da actualidade⁴², resultou que, na prática, se tenha deixado cair o TNP e o princípio da não-proliferação e, em sua substituição, se tenha passado a apostar na contraproliferação.

Chama-se contraproliferação à utilização da força, isto é, emprego ou ameaça de emprego de meios de coacção, para impor unilateralmente a aplicação parcelar do TNP, exclusivamente na sua componente horizontal. Então, a contraproliferação é, mais uma vez, produto do potencial dissimétrico pois só o forte pode assumi-la perante o fraco. Mais, é produto da dissimetria nuclear pois é da iniciativa de Estados possuidores, que admitem mesmo recorrer a armas nucleares para imporem a não-proliferação horizontal, desprezando absolutamente as suas obrigações perante a não-proliferação vertical.

Segundo Samuel Huntington, no seu célebre e controverso livro *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*⁴³, Washington incluiu, oficialmente, a contraproliferação na sua doutrina estratégica, desde 1993, vindo a definir uma nova doutrina militar e nela incorporando a “Iniciativa de Defesa de Contraproliferação” (DCI). No *NSS of the USA 2002* pode ler-se que «*A nossa estratégia abrangente para combater as ADM inclui: esforços de contraproliferação proactiva*», acrescentando: «*A contraproliferação deve ser integrada na doutrina, treino e equipamento das nossas forças [...]*»

Não é difícil descortinar os efeitos perversos que decorrem da contraproliferação. À cabeça teremos logo o facto de esvaziar o TNP, o instrumento mais válido até hoje encontrado, apesar das suas contradições, para travar a paranóia nuclear e conferir uma hipótese credível a um desarmamento global.

⁴² Não cabe no âmbito deste trabalho nem disponho aqui de espaço para abordar a delicada questão do terrorismo nuclear, que tem sido, por vezes, equacionada com alguma superficialidade. Não deixando de constituir um risco não será fácil a grupos terroristas terem acesso a engenhos nucleares e capacidade para os fazerem detonar. Sobre esta matéria veja-se o importante documento de Charles D. Ferguson, *Preventing catastrophic nuclear terrorism*, relatório do Council On Foreign Relations, CSR n.º 11, New York, March 2006.

⁴³ HUNTINGTON, Samuel P. – *O choque das civilizações e a mudança na Ordem Mundial*, Lisboa, Gradiva, 1999, p. 224.

A contraproliferação é a negação da não-proliferação pois o seu espírito não está na eliminação do nuclear mas na sua perpetuação, desde que reservada às “boas mãos”. Assenta na distinção maniqueísta do *apartheid* nuclear segundo a qual há armas nucleares boas (as nossas) e armas nucleares más (as dos outros), ignorando que a utilização das armas, de qualquer tipo de armas, não depende de preconceitos éticos ou da natureza dos regimes políticos, mas das condições e da oportunidade para poderem ser eficazmente utilizada. A única utilização, até hoje, de armas nucleares em acções bélicas, por um regime considerado paradigma das democracias ocidentais, apologista do Estado de direito, paladino dos direitos humanos, é a melhor comprovação desta realidade. A arma nuclear foi utilizada em Hiroshima e Nagasaki em 1945 porque os EUA detinham o seu monopólio e não corriam qualquer risco de retaliação. A partir do momento em que a bomba passou a ser partilhada, independentemente da natureza dos regimes que dela dispunham, nunca mais se recorreu ao seu uso, o que legitima a conclusão de que o monopólio favorece o seu emprego (confere impunidade) e a partilha o impede (funciona a dissuasão). Não se está aqui a fazer a apologia de uma proliferação generalizada, sistema em que a dissuasão não funcionaria mas, pelo contrário, a condenar a perda da oportunidade para a desnuclearização total. Não há armas nucleares boas e armas nucleares más. A arma nuclear é, por si só, uma ameaça.

É oportuno chamar a atenção para posições recentes de figuras proeminentes e que continuam a ter peso na política dos EUA, alguns dos quais até nem primavam por posições anti-belicistas, para a necessidade de se recuperar o papel do TNP como instrumento decisivo da paz mundial. Digamos que, movidos por argumentos racionais, de sentido prático face à nova conjuntura internacional, juntaram as suas vozes a movimentos que ao longo dos anos e por todo o mundo têm desenvolvido campanhas pelo desarmamento nuclear, defendendo a preservação do espírito do TNP. Os antigos secretários de estado Henry Kissinger e George Shultz, o antigo secretário da defesa William Perry, o antigo presidente da Comissão Militar do Senado Sum Nun, subscreveram, em 2007, um apelo em defesa do TNP, nomeadamente da eliminação total das armas nucleares, que foi apoiado por mais de dois terços de todos os antigos secretários de estado, da defesa e conselheiros de segurança nacional vivos e ainda pelos, então, candidatos à presidência dos EUA Barack Obama e John Mac Cain⁴⁴. Já como presidente dos EUA Barack Obama proferiu um importante discurso em Praga, em 5 de Abril de 2009,

⁴⁴ DAALDER, Ivo e LODAL, Jan – “The logic of zero”, *Foreign Affairs* Volume 87 n.º 6, November/December 2008.

no qual, pela primeira vez, o presidente de um Estado possuidor e até o da maior potência nuclear, assume uma leitura do TNP na linha da que neste texto vimos defendendo. Disse o presidente Obama: «[...] reforçaremos o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares como base da cooperação. A base da negociação é simples: países com armas nucleares avançarão para o desarmamento, países sem armas nucleares não as adquirirão; e todos os países poderão aceder a energia nuclear pacífica [...]» E chamou também, corajosamente, a atenção para a especial responsabilidade dos EUA na não-proliferação, «[...] como potência nuclear – como a única potência que usou uma arma nuclear – os Estados Unidos têm uma responsabilidade moral de agir». É um sinal de que a nova administração norte-americana poderá rever a opção pela contraproliferação.

A contraproliferação significaria a prossecução da corrida ao nuclear. Já não, provavelmente aos armamentos estratégicos mas, como referi, ao investimento nas novas tecnologias da miniaturização, nas chamadas armas nucleares tácticas ou de teatro. Para além do risco de, como já alertei, os seus efeitos menos devastadores tornarem as armas nucleares mais “aceitáveis”, logo armas de emprego, são também mais susceptíveis de poderem cair em mãos terroristas, estas sim mais perigosas por se colocarem fora da lógica da dissuasão⁴⁵.

Outro aspecto perverso a considerar na contraproliferação é o seu contributo para a proliferação clandestina. Uma vez que os Estados possuidores quiserão guardar para si o direito à posse legítima e controlada pelas instâncias reguladoras internacionais, os não-possuidores que não abdicarem do projecto nuclear tenderão a persegui-lo à margem dessas instâncias. O TNP permite, pelo seu Art IV, o desenvolvimento da energia nuclear por parte de qualquer Estado, desde que para fins que não tenham a ver com armas nucleares, isto é, fins pacíficos. Há uma diferença significativa entre os níveis de enriquecimento de combustível para fins pacíficos e fins militares, mas os sistemas de fiscalização não primam pela eficácia e dependem da cooperação dos Estados a serem sujeitos a fiscalização. São sempre possíveis situações ambíguas como a do chamado “modelo japonês”, ou seja, não dispor de armas nucleares mas dispor do *know how* e da tecnologia suficiente para, em qualquer momento, passar da produção nuclear para fins pacíficos à produção para fins militares. Se a proliferação nuclear já é, por si só, negativa, a proliferação clandestina é um risco acrescido. A contraproliferação, não impedindo a primeira, acaba por contribuir para a segunda.

⁴⁵ Ver sobre esta matéria o já referido Relatório Ferguson.

Síntese conclusiva

Concluiremos este trabalho com uma muito breve síntese da reflexão que aqui foi elaborada.

A RAM em curso, fenómeno da era da globalização, com origem na profunda evolução tecnológica e envolvendo radicais rupturas organizacionais, conceptuais e doutrinárias, dá lugar a “novas guerras”.

As novas guerras comportam, para além das resultantes da sua própria natureza e das dinâmicas que promovem, contradições, paradoxos e perversões inerentes às novas ameaças que enfrentam, como são o terrorismo global, a proliferação de armas nucleares e a criminalidade transnacional organizada.

As novas ameaças atraem novas estratégias que são, por sua vez, geradoras de contradições, paradoxos e perversões.

As novas estratégias suscitadas pela RAM em curso configuram o actual patamar pós-moderno da evolução do pensamento estratégico.

3. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEGURANÇA GLOBAL. CONTRIBUTOS PARA UMA GESTÃO PARTILHADA DE CRISES E CONFLITOS

Maria Francisca Saraiva

Prof. Doutora

Professora Auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

msaraiva@iscsp.utl.pt

Resumo

Este artigo tem por objectivo fazer uma avaliação crítica do impacto das Organizações Internacionais na governação mundial. O artigo examina a problemática das instituições internacionais sob o ponto de vista das relações funcionais e normativas que se estabelecem entre as instituições e organizações internacionais, nomeadamente o papel do G8 na gestão de crises e prevenção de conflitos, como facilitador do trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a relação entre o novo mandato do G20 e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por último, o artigo reflecte sobre a importância do novo Conceito Estratégico da NATO, que deverá ser aprovado na cimeira de Lisboa, em 2010, encarando-o como um desafio à capacidade e legitimidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas como principal gestor de crises e conflitos internacionais.

Abstract

This article aims to make a critical assessment of the impact of international organizations in global governance. The article examines the issue of international institutions from the point of

view of functional relationships and norms that are established between institutions and international organizations, including the G8's role in crisis management and conflict prevention as a facilitator of the work of the Security Council United Nations, and the relationship between the new mandate of the G20 and the reform of the Security Council of the United Nations. Finally, the article reflects on the importance of the new NATO Strategic Concept, to be adopted at the Lisbon summit in 2010, sees it as a challenge to the authority and legitimacy of the Security Council of the United Nations as the primary crisis manager and international conflicts.

Introdução

Décadas passadas sobre a consolidação do estudo do papel das organizações internacionais na governação mundial na área científica das Relações Internacionais, é tempo de expandir o debate sobre o contributo destas instituições internacionais para a resolução dos problemas do mundo, considerando que estas gerem, entre si, uma complexa rede de relações normativas e funcionais que importa escarpelizar.

É preciso ter em conta que os Estados não se limitam a delegar nas organizações internacionais funções essenciais, como é o caso da segurança, um bem público internacional: as organizações internacionais resolvem um conjunto de problemas comuns aos Estados partes e constroem o mundo social, onde a cooperação e as escolhas se tornam possíveis¹. As implicações políticas deste papel das organizações internacionais são, logo à partida, incontornáveis.

Ao nível dos interesses, as organizações internacionais ajudam a definir os interesses dos Estados e de outros actores do sistema, condicionando desta forma o seu modo de actuações na arena internacional. Para as correntes do institucionalismo neo-liberal e para o construtivismo, as organizações internacionais não são epifenómenos. Negando desde logo a ideia da organização internacional reflectir a distribuição internacional de poder, é a capacidade autónoma das organizações internacionais que é posta em realce nestes estudos, o que permite uma atenção muito particular à sua capacidade de influenciar os acontecimentos mundiais.

Sem que seja grande o risco, pode afirmar-se que as organizações internacionais têm autoridade. Em primeiro lugar uma autoridade que lhe é delegada pelos Estados, mas sobretudo autoridade para interpretar o seu mandato com larga amplitude de manobra. Neste sentido, encontramos algumas organizações internacionais com autoridade moral no campo da promoção internacional dos direitos humanos ou na protecção da paz mundial. Por outro lado, algumas organizações ou instituições internacionais gozam de autoridade técnica, em resultado dos conhecimentos especializados que os peritos colocam à disposição das organizações para quem trabalham.

Neste contexto, redes transnacionais de peritos complementam e agilizam o trabalho destes seus funcionários internacionais, colocando no centro da

¹ Michael Barnett; Martha Finnemore, "The Power of Liberal International Organizations", in Michael Barnett and Raymond Duval (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.163.

governança internacional as organizações internacionais e as redes transnacionais e internacionais que elas próprias desenvolvem e alimentam.

Neste particular, assume relevância a contribuição das organizações internacionais para uma gestão partilhada de crises e conflitos de dimensão global. Neste artigo, serão analisadas as relações normativas e funcionais que se vêm observando no relacionamento entre o G8, a NATO e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no contexto da resolução de crises e conflitos que afectam o equilíbrio internacional. Consideramos que o impacto destas influências mútuas releva para o estudo do papel tradicional do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como principal gestor de crises e conflitos internacionais de dimensão global. Neste sentido, o texto que se segue procura escarpelizar as consequências destas relações políticas na credibilidade e legitimidade do sistema onusiano, peça central no mecanismo internacional de resolução de crises e conflitos.

1. O G8 e a governança global

A autoridade das organizações internacionais permite-lhes participar na governança global de crises e conflitos.

É precisamente este o caso do G8 e das Nações Unidas, cuja autoridade é internacionalmente reconhecida por todos.

No seio destas instituições, a acção dos funcionários internacionais não se resume a questões técnicas. Frequentemente, o modo como os burocratas entendem os objectivos da organização põe a nu a sua capacidade de politizar encontros, fora e conferências internacionais, como ilustra a sua conhecida capacidade de agenda *setting*. Em consonância com esta leitura, as burocracias internacionais acabam por definir, ou participam activamente na definição, dos problemas que necessitam de um exame atento ou que devem ser resolvidos em primeiro lugar pela cooperação internacional.

Se a participação dos funcionários internacionais na construção da identidade das organizações internacionais é um assunto que, no essencial, é conhecido e estudado, aqueles fenómenos mais informais que emergem no quadro internacional mais recente remetem sobretudo para redes governamentais que operam nas organizações internacionais e outras instituições internacionais.

Neste artigo procuramos analisar dois casos particulares de instituições internacionais com responsabilidades na condução dos assuntos de segurança internacional, o G8 e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, pondo em destaque a capacidade de entrosamento técnico das redes governamentais que

operam neste tipo de ambientes internacionais e as consequências políticas desta proximidade.

Embora persistam dúvidas sobre alguns dos seus *modus operandi*, verificamos que estas redes seguem modelos não hierárquicos que se caracterizam pelo recurso a instrumentos de persuasão e negociação, permitindo-lhes deste modo articular em conjunto as agendas políticas das respectivas instituições.

Relativamente ao G8, é sabido que os governos dos países que o integram coordenam as suas políticas nacionais em função das decisões comuns que tomam neste fórum internacional. Mas o fenómeno que melhor ilustra a capacidade normativa deste grupo informal é, sem dúvida, a capacidade de coordenar a sua actuação externamente com outros Estados, normalmente no quadro de organizações internacionais.

Ilustremos melhor esta estratégia de governação internacional.

O primeiro dado que emerge a este nível é a presença de representantes governamentais na formulação das decisões políticas no G8, que se substancia tanto ao nível dos grupos de peritos do G8 como nos encontros de alto nível.

Em segundo lugar, estas redes transgovernamentais têm um papel activo na implementação das decisões do G8, através da “delegação” ou “exportação” de tarefas que são assumidas por outras instituições internacionais². Deste modo, o G8 ganha capacidade de influenciar a decisão e implementação das decisões internacionais através de uma série de redes governamentais que se movimentam verticalmente³, mostrando como as organizações internacionais devem ser levadas em conta na sua complexidade estrutural, uma vez que não as podemos assumir como simples instrumentos dos grandes poderes e muito menos como actores internacionais independentes.

É inevitável trazer à colação as investigações de Slaughter sobre redes de governos nacionais com capacidade de intervenção nos mecanismos de governação internacional, entendidas como “*networks of national government officials exchanging information, coordinating national policies, and working together to address common problems*”⁴, assumindo, por vezes, as funções

² S. Gstöhl, “Governance Through Government Networks: The G8 and International Organizations”, *International Organization*, Vol.2 (2007), pp.3-4.

³ Relacionam os funcionários dos governos nacionais com os funcionários das organizações internacionais

⁴ Anne-Marie Slaughter, “Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy”, *Harvard Law School Working Paper* 18, 2001, pp. 2-3.

desempenhadas pelos Estados ao nível legislativo, mas também executivo e judicial. São uma forma de *policy networks*, já descritas como:

“a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests”⁵.

Focalizando a nossa atenção nas redes governamentais, há que distinguir as redes governamentais horizontais, constituídas por redes de funcionários governamentais de vários Estados que representam ministérios ou departamentos congéneres em termos de áreas de intervenção e competência, do fenómeno das redes governamentais verticais, que põem em contacto os funcionários dos governos nacionais com os funcionários das organizações internacionais. Ora, no que diz respeito ao G8 e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, foram identificadas uma série de redes verticais que nos obrigam a analisar as questões teóricas que suscitam o fenómeno dos *sherpas* do G8⁶ e a presença frequente de funcionários do G8 nas reuniões de organizações internacionais ligadas à problemática da segurança.

2. A ascensão do G8 como estrutura de segurança

Criado em 1975, em Rambouillet, por iniciativa francesa, para garantir a manutenção do sistema de Bretton Woods e reforçar a capacidade de resposta internacional aos choques petrolíferos, o G8 evoluiu muito nos últimos anos.

Muitas vozes têm sustentado que o G8 funciona como uma espécie de estabilizador global que reúne oito Chefes de Estado e de Governo em cimeiras (e também ministros das Finanças e governadores dos Bancos Centrais em reuniões calendarizadas) onde se tomam decisões importantes sobre assuntos económicos e de segurança internacional.

Ao contrário da maior parte das instituições internacionais que gerem áreas específicas de cooperação, a especificidade do G8 consubstancia-se na invulgar capacidade de moldar a interacção política entre os grandes poderes, neste e noutros fóruns de negociação internacionais. Em realidade, o G8 tem

⁵ Börzel, 1998, citado por S. Gstöhl, “Governance Through Government Networks: The G8 and International Organizations”, *International Organization*, Vol.2 (2007), p. 5.

⁶ Os *sherpas* do G8 são redes de especialistas nacionais que consensualizam assuntos em determinadas áreas.

uma natureza complexa. Por um lado, é uma instituição que solidifica as relações entre os grandes poderes facilitando a cooperação informal entre os seus membros⁷ nos momentos em que é preciso gerir as crises internacionais mais urgentes. Por outro lado, permite uma discussão informal entre os líderes mundiais e os funcionários dos governos, ministérios, OI e ONG. Do nosso ponto de vista, esta última característica permite ao G8 mobilizar a vontade de importantes actores internacionais, aos quais inculca ideias e molda expectativas, possibilitando-lhe difundir os seus valores políticos no sistema internacional.

Considera-se que a administração Carter foi decisiva para a ascensão do G8 como instrumento colectivo de gestão internacional de crises. Carter abandonou a lógica política das administrações anteriores, tomando em linha de conta a tese do relativo declínio económico americano, raciocínio que a situação internacional parcialmente modificada dos anos 70 parecia confirmar. Além de ter incorporado a necessidade de um sistema de resolução colectiva dos problemas internacionais, foi também esta administração que impulsionou o alargamento da agenda do G8 a temas não económicos.

No âmbito das discussões teóricas acerca da natureza do G8, alguns autores disputam o enfoque do modelo de “hegemonia institucionalizada”, preferindo enfatizar no G8 a ideia de um modelo de concerto global de democracias a funcionar numa base permanente e estável ao longo das últimas décadas. Com efeito, se pensarmos no desempenho institucional deste grupo informal de grandes poderes de funcionamento flexível, há traços que indiciam a sua capacidade de gestão dos problemas fundamentais do sistema internacional, a começar pelo contributo decisivo do então G7 para evitar que o Partido Comunista tomasse o poder em Itália e o seu papel na normalização das relações Leste-Oeste. Por outro lado, não pode deixar de impressionar o seu desempenho na Primavera de 1999, na crise que opôs a NATO à Sérvia, tendo sido instrumental na solução que acabou por permitir uma saída para a crise do Kosovo, a aprovação da resolução 1244 do Conselho de Segurança⁸.

Nos últimos anos, o seu papel na gestão de crises e prevenção de conflitos alcançou uma dimensão tal que leva a pensar que o grupo conseguiu adquirir grande capacidade de liderança internacional, por congregar não só um

⁷ Alison Bailin, “From Traditional to Institutionalized Hegemony”, *G8 Governance*, Vol.6 (Fevereiro 2001), p.4.

⁸ John Kirton, “From Collective Security to Concert: the UN, G8 and Global Security Governance”, paper, *Conference on Security Overspill: Between Economic Integration and Social Exclusion*. Centre Études Internationales et Mondialisation. Université de Québec, Montréal, October 27-28, 2005, pp.2-3.

conjunto de países que têm capacidade política, económica e militar mas sobretudo porque as potências envolvidas têm vontade de agir de modo concertado. Como sabemos, as discussões do G8 são muitas vezes deliberações teóricas de política geral e de princípios, mas as crises do Kosovo, Timor-Leste e finalmente o esforço de Okinawa⁹ em sete áreas prioritárias de prevenção de conflitos mudaram totalmente o posicionamento do grupo, que agora assume sem reservas os conceitos de “segurança humana”, “responsabilidade de proteger” e “segurança ambiental”¹⁰.

Não obstante, um dos grandes desafios que se coloca a este grupo informal de países industrializados que não tem sede, funcionários ou poderes jurídicos, bem como carta ou competência para tomar decisões obrigatórias, relaciona-se com as suas limitações em relação à capacidade de decisão e de execução. Porventura, a necessidade de confiar a outros actores do sistema internacional aspectos específicos relacionados com a gestão dos processos globais é, em determinadas circunstâncias políticas, a única forma de garantir um acompanhamento internacional das questões. Vários exemplos poderiam aqui ser citados.

Repare-se que o funcionamento peculiar do G8 releva ainda um paradoxo, que é o seguinte: embora resulte evidente que o processo de transferência parcial de responsabilidades para outras organizações internacionais ocorreu nos anos 90 do século que passou, pode afirmar-se que, no essencial, foi neste período que decorreu da consolidação do G8 como o centro de poder de facto da governação internacional. Com efeito, sem prejuízo de outros factores que possam trazer-se ao debate, as hesitações e erros do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos conflitos que assolaram a ex-Jugoslávia, Ruanda e Somália parecem ter contribuído decisivamente para este resultado. Mas os paradoxos não acabam aqui: à medida que se tornava aparente que o G8 não tinha capacidades próprias de gestão de crises nem capacidades de decisão política de longo prazo, as grandes potências tratavam de abandonar de uma vez por todas a visão tradicional da segurança internacional, discutindo e regulando aspectos tradicionalmente fora do enfoque militar da segurança, como é o caso do terrorismo¹¹, do tráfico internacional de droga, da

⁹ Cimeira de Okinawa, 21-23 de Junho de 2000.

¹⁰ O conceito de “segurança ambiental” tem sido trabalhado no G8 de um modo muito mais claro que no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem hesitado na operacionalização do conceito. Ver John Kirton, *op.cit.*, p.8.

¹¹ Recorde-se que o grupo de trabalho do G8 sobre terrorismo foi criado em 1986 e que o problema do desvio de aviões por movimentos terroristas foi desde cedo assunto debatido nas cimeiras do G8.

problemática dos refugiados, da segurança nuclear ou das implicações sociais do HIV. Em todo o caso, é geralmente aceite que a intervenção da NATO no Kosovo, nos finais da década de 90, foi um dos momentos mais determinantes para a assunção das responsabilidades do G8 em relação a temas como o tráfico de armas ligeiras e de pequeno porte, o combate ao tráfico ilícito de diamantes, ou a luta contra o flagelo das crianças-soldado, controlo de armamentos, luta contra a proliferação de armamentos, segurança regional, segurança humana, prevenção de conflitos e reforma institucional do Conselho de Segurança¹², podendo concluir-se que a crise do modelo institucional onusiano ajudou a sedimentar a dimensão política global do G8 que assenta, justamente, na disponibilidade dos países industrializados para assumir novas responsabilidades no capítulo da segurança internacional¹³.

Olhando agora para as debilidades já referidas na estrutura do G8, o fenómeno da ancoragem do G8 à Organização Mundial do Comércio, Aliança Atlântica, Nações Unidas e Organização para a Cooperação e Segurança na Europa, entre outras organizações internacionais que aqui poderíamos elencar, parece-nos ser uma solução razoavelmente segura para os problemas estruturais da organização, na medida em que, como afirma Gstöhl, “as redes governamentais horizontais do Grupo dos 8 permitem-lhe encontrar uma posição consensual e depois promovem o consenso colectivamente através de redes governamentais verticais”¹⁴.

O quadro que traçámos serve-nos para colocar numa base mais restrita a nossa análise do G8, permitindo-nos reflectir mais demoradamente na relação entre o G8 e as Nações Unidas.

Neste contexto, são vários os aspectos a referir. Em primeiro lugar, a cooperação do G8 com as Nações Unidas, através de redes governamentais, é a cooperação mais viável quando o que está em causa é um assunto de segurança internacional, porque permite ao G8 funcionar como facilitador do papel do Conselho de Segurança, assumindo-se como fórum de decisão de facto sempre que este não tenha condições para o fazer¹⁵. Comparando as culturas organizacionais do G8 e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, diríamos que só o G8 tem condições para atingir o consenso nestas matérias sem ficar refém da burocracia e das questões jurídicas mais sensíveis. Porém, em termos de formulação efectiva das decisões e/ou implementação das

¹² John Kirton, *op.cit.*, pp.6.

¹³ Risto E. J. Penttilä, “The Role of the G8 in the International Peace and Security”, *Adelphi Papers*, Vol.355, 2003, pp.5-6.

¹⁴ S. Gstöhl, *op.cit.*, p.6.

¹⁵ Risto E. J. Penttilä, *op.cit.*, p.7.

decisões políticas, só a capacidade de persuasão permite que o G8 “exporte a política” para uma organização internacional que a toma como sua, “delegue” (através da criação ou aumento de competências de um fórum externo ao G8) ou estabeleça uma “coordenação política alargada”, neste caso implicando um processo de ajustamento mútuo, mais frequente quando a organização internacional em causa é forte e grande¹⁶.

No caso específico das Nações Unidas, o modelo de cooperação mais explícito parece ser o da “coordenação política alargada”, merecendo ser citado o exemplo da luta contra o terrorismo internacional, por ser um caso exemplar no quadro deste tipo de relacionamento institucional. Com efeito, os riscos da proliferação nuclear e os problemas de segurança associados estão presentes na agenda do G8 desde o início do processo, nos anos 70, mas é sobretudo depois de 1989 que a luta contra a proliferação de armas de destruição massiva se assume como uma das prioridades do grupo¹⁷. Em todo o caso, como é bem conhecido de todos, o ataque às Torres Gémeas catapultou o binómio terrorismo/armas de destruição massiva para o centro da agenda política internacional, e conseqüentemente para o núcleo duro das preocupações do G8.

Note-se a especificidade do G8, que acaba por reconhecer a existência de umnexo importante entre o fenómeno do crime organizado transnacional, incluindo o tráfico de droga e a lavagem de dinheiro, e as acções dos movimentos terroristas, o que lhe permitiu convocar para o debate internacional este aspecto particular da problemática terrorista.

Não admira, pois, que a luta contra o financiamento do terrorismo tenha passado a colocar-se no centro das responsabilidades normativas do G8¹⁸. Com efeito, cabe aqui relembrar que a Convenção das Nações Unidas para Supressão do Financiamento do Terrorismo¹⁹, adoptada em 1999, foi originalmente discutida no seio G8. A necessidade de legisar sobre o tema foi assunto amplamente debatido no seio deste grupo e só posteriormente se propôs à Assembleia-Geral das Nações Unidas que desencadeasse o processo diplomático para redigir o texto da convenção²⁰.

Nesta matéria, o papel do G8 tem sido muito consistente. É importante referir aqui que o G8 tem apelado reiteradamente aos Estados membros

¹⁶ S. Gstöhl, *op.cit.*, pp.3-4 e pp.6-7.

¹⁷ *Idem, ibidem*, p.21.

¹⁸ As duas entidades parceiras mais directamente envolvidas no combate à lavagem de dinheiro são as Nações Unidas e a *Financial Action Task Force* da OCDE.

¹⁹ Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adoptada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 9 de Dezembro de 1999.

das Nações Unidas para que ratifiquem as convenções das Nações Unidas sobre terrorismo²¹. No mesmo sentido, é útil relembrar que o Comité do Contra-Terrorismo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, criado pela resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 28 de Setembro de 2001 para verificar a aplicação da resolução que obriga os Estados a adoptarem uma série de medidas para fortalecimento da sua capacidade jurídica e institucional para combater as actividades terroristas, pode ser visto como um mecanismo inspirado na visão e políticas defendidas pelo G8 na questão do combate ao financiamento do terrorismo internacional²².

Em todo o caso, e sobretudo considerando a capacidade de articulação do G8 com outras organizações internacionais, o que transparece da estrutura do grupo é a sua forte identidade colectiva, já que desde o início se percebem como uma comunidade que partilha os valores da democracia, defesa dos direitos humanos, o primado do direito e a economia de mercado²³. Esta aproximação funcionou particularmente bem no primeiro período da sua actividade, porque o grupo inicial das sete potências capitalistas tinha participação comum na Aliança Atlântica (com excepção do Japão) e a noção de democracia e defesa dos direitos humanos funcionava como cimento unificador do projecto. À identidade do grupo deve ainda acrescentar-se uma outra mais-valia, o seu modelo de funcionamento semi-institucionalizado, que lhe tem permitido ir penetrando em áreas que se encontravam tradicionalmente sob responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tomando decisões de fundo sobre muitos assuntos e financiando generosamente missões internacionais. Tem sido repetidamente sugerido que as Nações Unidas são uma organização internacional firmemente estabelecida no sistema internacional, contando com décadas de experiência institucional, mas que a sua dimensão e a composição quase universal introduziram alguma rigidez política e inércia, prejudicando a capacidade de exercer o seu mandato internacional. O G8 aparece como uma solução que ameniza o problema.

Por seu turno, na transição do milénio pode revelar-se particularmente difícil identificar diferenças de fundo no funcionamento das duas instituições,

²⁰ S. Gstöhl, *op.cit.*, p. 27.

²¹ Desde 1963 foram concluídas 13 negociações, estando em vigor 12 destas convenções. Está ainda a ser negociada a *Comprehensive Convention on International Terrorism*. O G8 tem apelado aos Estados membros para que apoiem esta negociação.

²² Recorde-se que a resolução 1373 insta os Estados membros das Nações a congelar os bens das pessoas que participam nos actos de terrorismo.

²³ Risto E. J. Penttilä, *op.cit.*, p. 33.

uma vez que o G8 coloca hoje problemas similares aos evidenciados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A entrada da Federação Russa na instituição (nos anos 90) permitiu dar uma verdadeira dimensão global ao projecto²⁴. No entanto, não é menos verdade que a decisão introduziu sérios constrangimentos políticos que afectam e aceleram a rápida desagregação dos valores que cimentavam o G7. Com efeito, os desafios do presente dividem mais do que unem os membros do G8, como as questões relacionadas com a Organização Mundial do Comércio, o dossiê das alterações climáticas e a retórica política da Federação Russa de hostilidade ao sistema americano de defesa antimissil, ao alargamento da NATO ou aos projectos ocidentais de construção e finalização de pipelines para escoar o petróleo e o gás do Mar Cáspio.

Por outro lado, não podemos esquecer que países como a China, Índia e até o Brasil demonstram, neste momento, ter suficiente poderio económico, político e militar para pertencerem a este clube restrito e que, como grandes poderes que já são, podem condicionar (senão mesmo contrariar), a partir do exterior, as decisões tomadas internamente pelo G8.

O que emerge destas considerações é a crescente importância de reequacionar o posicionamento institucional do G8 (bem como do Conselho de Segurança das Nações Unidas), adequando-o às oportunidades de cooperação que surgem num ambiente institucional internacional manifestamente mais dinâmico e denso.

Num momento em que se discute a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o G8 vive momentos de alguma incerteza. A percepção de que não existe representatividade política e geográfica na sua actual composição contrasta com a flexibilidade no seu funcionamento, que se concretiza nos consensos gerados pelas normas e composição do grupo e não pelo exercício de um direito de veto. Ninguém duvida que existe uma característica basilar que une os membros do grupo, que deriva de uma relação que foi construída entre iguais, e que consiste na exposição de todas as potências do G8 ao mesmo tipo de vulnerabilidades²⁵, o que tem permitido aos líderes mundiais estimular as necessárias sínteses e sinergias políticas e utilizar as capacidades indispensáveis para implementar as soluções de compromisso.

²⁴ A participação plena da Rússia no G8 é relativamente recente, tendo sido decidida na cimeira de Kananaskis, em 2002. De notar que a Rússia teve de aceitar a inevitabilidade do alargamento da NATO a Leste, como condição prévia à sua plena inserção nesta instituição internacional.

²⁵ John Kirton, *op. cit.*

O problema fundamental do G8 inscreve-se nas dificuldades de compaginar a identidade do grupo, com responsabilidade colectiva muito forte, com o facto da China, actualmente o único membro permanente do Conselho de Segurança que está ausente do G8, mas também a Índia e o Brasil serem potências económicas emergentes o que, na perspectiva de muitos, implica que não tardarão a ser chamados para participar neste mecanismo de “hegemonia institucionalizada”.

No processo de transformação que o sistema de governação mundial hoje atravessa, o impacto de instituições internacionais como o G8 e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no funcionamento do sistema pode resumir-se a duas concepções analíticas alternativas.

A visão que acentua a condição do G8 e o Conselho de Segurança das Nações Unidas como estruturas de segurança parece sugerir que é impossível conciliar a sua identidade matricial com a entrada de países como a Rússia, e no futuro eventualmente a China ou outras potências autoritárias, por não comungarem os valores das democracias ocidentais. Segundo esta perspectiva, o G8 é um estabilizador global e um importante produtor de segurança e não tanto um regulador da economia e finanças internacionais, o que parece sugerir que o sucesso do seu dispositivo de gestão de conflitos está dependente da definição de critérios muito apertados de selecção dos seus membros. Dados os inconvenientes já salientados, diremos que a capacidade económica dos países não parece esgotar os requisitos exigíveis aos candidatos que pretendam entrar neste clube restrito, pelo menos se considerarmos o ponto de vista dos defensores desta opção.

Em qualquer caso, comparando esta concepção com as correntes de opinião que evocam a necessidade de garantir a funcionalidade internacional do G8, diríamos que o G20 representa a ascensão progressiva da segunda perspectiva sobre o que deve ser o posicionamento do G8 na estruturação da governação internacional, isto é, a coesão interna do grupo cede perante a necessidade de incluir no grupo países que têm capacidade para contraditar ou anular as orientações do G8, caso fossem colocados à margem do sistema.

Dito isto, em termos mais analíticos, há alguns aspectos que merecem ser escalpelizados.

Em primeiro lugar, a razão de ser do G20.

Criado em 1999, o G20 nasceu em larga medida da vontade do presidente Clinton, e dos governos alemão e canadiano que se lhe juntaram, para responder aos desafios da globalização e seus impactos mais negativos, particularmente no mundo em desenvolvimento. Os ministros das Finanças e os Governadores dos Bancos Centrais dos países mais industrializados e ricos do mundo passaram a reunir-se com países de economias emergentes, como

a Arábia Saudita, a China, a Indonésia, a Turquia, a Coreia do Sul ou a África do Sul, a que se juntou também a União Europeia, para tratar de assuntos centrais relacionados com a estabilidade económica global²⁶, questões a que as instituições de Bretton Woods já não pareciam dar uma resposta adequada²⁷.

Olhando agora para os princípios que norteiam a actuação do G20, a firme ancoragem à necessidade de promover um modelo de economia global estável, próspera e equitativa parece ser um ponto de chegada diferente do ideário preconizado pelo G8, que tem defendido os valores da democracia, da liberdade individual e do desenvolvimento social como princípios que norteiam a sua actuação.

Esclarecido este ponto, é de sublinhar que esta interpretação, que aponta para o facto do G8 e do G20 perseguirem projectos políticos conflituais, ou mesmo divergentes, tem suscitado reservas em alguns observadores. Kirton e outros analistas destacam-se pela ousadia dos argumentos, nomeadamente quando descrevem o G20 na actualidade como uma verdadeira caixa de ressonância dos valores propalados pelo G8. Até que ponto esta conclusão é sustentável, é algo que pode legitimamente perguntar-se. Kirton é, neste ponto, peremptório, sustentando que o G20 se focou inicialmente na grave crise financeira que atingiu a Ásia em 1997, não podendo, no entanto, esquecer-se que este enfoque se foi perdendo no tempo, ganhando terreno um outro tipo de prioridades, o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento. Deste ponto de vista, a evolução do G20 lembra a própria história do G7/8, sendo notória uma replicação dos temas que constam na agenda deste último, que, como se sabe, inclui não apenas as questões económicas mas também as questões de desenvolvimento e da política de segurança²⁸.

Por último, não se pode ignorar um aspecto crucial que não renega, apenas reforça o argumento anterior. Kirton mantém, embora para muitos persistam dúvidas nesta matéria, que o G8 e o G20 têm vindo a aproximar-se do ponto de vista substantivo, com o G20 a assumir progressivamente a defesa das normas democráticas no mundo²⁹.

As dúvidas que aparentemente se colocam sobre o posicionamento internacional do G20 ficam, na prática, dissipadas quando se comprova que é no G20 que encontramos as condições ideais para o funcionamento de um fórum de

²⁶ http://www.g20.org/about_what_is_g20.aspx.

²⁷ John Kirton, "From G7 to G20: Capacity, Leadership and Normative Diffusion in Global Financial Governance", paper, International Studies Association Annual Convention, Março 1-5, 2005, pp.4-5.

²⁸ *Idem, Ibidem*, p.20.

²⁹ *Idem, Ibidem*, p.20.

concertação internacional alternativo quando os assuntos no G8 estão bloqueados. A primeira cimeira do G20, em Novembro de 2008, em Washington sobre reformas financeiras de longo prazo tem aqui um papel fundamental, a que se seguiu, em 2 de Abril de 2009, o anúncio de Londres de que as questões económicas passariam a ser tratadas no G20 e não no G8, decisão recentemente formalizada na cimeira de Pittsburgh (24/25 de Setembro de 2009)³⁰, tendo sido anunciado pelos líderes mundiais que o G20 irá substituir de forma permanente o G8 como o “conselho permanente da cooperação económica internacional”³¹.

Mais uma vez, encontramos o Conselho de Segurança das Nações Unidas perante um enorme desafio institucional. O G20 tem vindo a fazer o seu caminho na gestão da cooperação económica internacional, mas o que verdadeiramente está em cima da mesa é um outro cenário, que se pode eventualmente materializar no médio prazo, caso a sugestão do Canadá, França e China de transformar o G20 num fórum alargado de concertação económico mas sobretudo político e de assuntos de segurança (conhecido como L20³²)³³ venha a ser formalmente consagrada, lançando o Conselho de Segurança das Nações Unidas numa crise de legitimidade institucional³⁴. Ora, como já foi dito, estão em curso negociações para alterar a composição (e, se possível, dos métodos de decisão) do Conselho de Segurança, com o objectivo de o adaptar às novas realidades geopolíticas mundiais. O que importa dizer é que o G20 é um fórum emblemático porque foi capaz de incorporar, antes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, países em clara ascensão política, podendo vir a funcionar como o seu equivalente funcional, o que, a concretizar-se, poderia diminuir o empenho diplomático dos países candidatos a um Conselho de Segurança alargado na obtenção de um compromisso político nas Nações Unidas que permitisse levar a bom porto uma reforma do Conselho de Segurança.

Em todo o caso, no que toca à redefinição do centro institucional da governação global, é indispensável uma reflexão sobre outros projectos políticos da actualidade.

Olhando agora para a área euro-atlântica, não nos podemos alhear do processo de revisão do Conceito Estratégico da Aliança Atlântica, por este

³⁰ “G20 substitui G8”, *Euronews* <http://pt.euronews.net/2009/09/25/g20-substitui-g8/>, acedido em 10/08/2009, às 14h00.

³¹ Ver mais informação em <http://www.g7.utoronto.ca/>.

³² *Summit of the leaders of 20 nations*.

³³ Ver a discussão do tema em John English; Ramesh Thakur; Andrew F. Cooper (eds.), *Reforming from the Top: A Leaders'20 Summit*, Tokyo: United Nations University Press, 2005.

³⁴ John Kirton, “From G7 to G20”, p.1.

admitir implicitamente modelos alternativos ao sistema onusiano de gestão de crises e conflitos, ameaçando os equilíbrios há muitos estabelecidos. Neste contexto, a tese da NATO global pode vir a exacerbar a discussão em torno da centralidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na governação mundial, sobretudo porque cria condições para que a organização se assuma como pólo legitimador das acção militar colectiva, estatuto que o Tratado de Washington originalmente não lhe concedia.

3. A NATO global

Deve ter-se sempre em mente, ao abordar o assunto da transformação da Aliança Atlântica, que a primeira (e única) vez que o Conselho de Atlântico Norte invocou a cláusula de defesa colectiva do artigo 5.º do Tratado de Washington foi a 12 de Setembro de 2001, no dia seguinte ao ataque ao World Trade Center, numa clara manifestação de solidariedade aliada para com os EUA. Ironicamente, a resposta americana não correspondeu ao que a generalidade dos países NATO esperavam. Como Sloan observou,

“Os Estados Unidos não tiveram confiança suficiente na Aliança para lhe confiar um papel importante na resposta aos ataques terroristas, embora os Aliados tenham imediatamente decidido invocar o Artigo 5.º, a cláusula de defesa colectiva do Tratado de Washington. Os Aliados europeus, apesar do envolvimento do Reino Unido nas operações do Afeganistão e das ofertas de ajuda de muitos outros, não tinham as capacidades necessárias para dar uma contribuição importante para a campanha de alta tecnologia de bombardeamento a grande altitude que os Estados Unidos empregaram para ajudar a derrotar o regime talibã no Afeganistão”³⁵.

É, pois, no 11 de Setembro que se torna aparente que a Aliança Atlântica se predisponha a seguir uma estratégia de consolidação da dimensão política em detrimento da sua missão militar, o que veio a suceder nos anos que se seguiram, tendo talvez a experiência do Kosovo em mente. Nesta altura, as dissensões entre os membros da NATO indiciavam uma crise dúplice, uma crise de confiança de Washington em relação aos parceiros europeus mas

³⁵ Stanley R. Sloan, “A resposta à Crise”, *Notícias da OTAN*, Primavera de 2001, disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/portuguese/opinion.html>, acedido em 2/12/2009, às 15h00.

também uma crise de capacidades operacionais, sendo certo que este último aspecto veio, mais tarde, a reflectir-se negativamente naquele que é o actual posicionamento político-estratégico da organização.

Actualmente, a Aliança vive um momento de adaptação ao ambiente estratégico, que culminará na revisão do seu Conceito Estratégico (em vigor desde 1999), com aprovação no novo Conceito na cimeira de Lisboa, em 2010. É, assim, necessário, acompanhar o processo e ponderar as suas implicações, nomeadamente no que toca a um exercício diplomático que decorre em paralelo, aliás de grande complexidade, a revisão dos membros e métodos de votação do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Conciliar o novo Conceito Estratégico com a relação institucional de subordinação da Aliança Atlântica ao Conselho de Segurança das Nações Unidas é actualmente o principal desafio, uma vez que a Carta dispõe que em caso de emprego da força armada fora do quadro da legítima defesa (neste caso colectiva), prevalece a vontade do Conselho de Segurança, sem prejuízo da possibilidade deste decidir delegar a execução do mandato numa organização regional.

Sabemos que estão em cima da mesa várias NATOS e que os EUA propuseram, ainda na fase da administração Bush, um modelo de NATO global. Esta polémica proposta, que tem suscitado acesos debates nas capitais europeias, pode eventualmente interferir e condicionar a reforma do Conselho de Segurança, impossibilitando-a ou moldando-a excessivamente às necessidades da Aliança Atlântica.

É neste contexto que se deve avaliar a proposta de institucionalização de um modelo de NATO política defendida num artigo de Ivo Daalder e James Goldgeier publicado em 2006 na *Foreign Affairs*. As ideias explanadas no artigo não são despiciendas, pois Ivo Daalder é o novo embaixador norte-americano junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte indigitado pelo presidente Obama. A visão de Daalder e Goldgeier sugere que uma NATO global implica que a Aliança se assuma como uma organização mais política, conciliando o aprofundamento das tendências mais recentes em termos da política de porta aberta, que culminou em sucessivos alargamentos da Aliança, com a diversificação dos domínios e teatros de operações em que a Aliança vem actuando, como é notório no apoio logístico concedido à operação da União Africana no Darfur e nas missões humanitárias no tsunami na Indonésia, nos EUA, no Katrina, e na assistência humanitária no Paquistão, por ocasião do terramoto³⁶.

³⁶ Ivo Daalder e James Goldgeier, "Global NATO", *Foreign Affairs*, Vol.85: 5 (Setembro-Outubro), 2006, p. 105.

A percepção de que a NATO Global e a Aliança Global das Democracias são conceitos harmonizáveis é outro ponto controvertido que merece menção especial.

No início do novo milénio, é-nos proposto um conceito político-estratégico que nos parece recuperar de algum modo a estratégia de defesa avançada que conhecíamos do planeamento estratégico da Aliança ainda em período bipolar, embora esta leitura actualizada da noção de defesa avançada procure agora responder à necessidade de eliminar a ameaça não já nas fronteiras geográficas da Aliança, mas na sua origem. Note-se que esta proposta teórica inspirou o aprofundamento do diálogo político da Aliança com os Países de Contacto³⁷, uma parceria que foi reforçada na cimeira de Riga³⁸ e que mais tarde, já em Bucareste³⁹, viu clarificados os objectivos políticos. É nesta ordem de ideias que Daalder e Goldgeier se permitiram sugerir que este um grupo de democracias poderia ser expandido a outros países, como o Brasil, a Índia e a África do Sul⁴⁰, que demonstrem interesse em estreitar os laços políticos com a Aliança Atlântica, equacionando-se a possibilidade deste mecanismo poder vir a constituir-se como o primeiro passo para a sua entrada formal na organização.

Mas se esta proposta de uma NATO global é, sem dúvida, um modelo planetário que suscita reservas, a nossa divergência fundamental coloca-se noutro plano. Pensamos que é necessário atender ao facto de Daalder e Goldgeier rejeitarem as regras que até agora balizavam as relações entre a NATO e a Nações Unidas em operações de não artigo 5.º, na medida em que admitem que a Aliança Atlântica avance sem mandato o Conselho de Segurança das Nações Unidas perante situações como a que vivemos na crise do Kosovo e outras ameaças globais que se possam vir a colocar⁴¹. Numa palavra, parece que a NATO deve estar preparada para desempenhar “any mission, anywhere in the world”.

Para além de tudo o que referimos, deve frisar-se ainda que o problema tem uma origem remota conhecida, radicando no processo negocial de São Francisco e no texto aprovado da Carta de São Francisco, que não clarificou devidamente o modelo de articulação entre o Conselho de Segurança e as organizações regionais. Os últimos vinte anos agudizaram a situação, assistindo-se à emergência de dinâmicas regionais de segurança, para além das operações de defesa territorial e de dissuasão de possíveis agressões a que a NATO está tradicionalmente obrigada.

³⁷ Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

³⁸ Cimeira de Riga, 27-29 de Novembro de 2006.

³⁹ Cimeira de Bucareste, 2-4 de Abril de 2008.

⁴⁰ Ivo Daalder e James Goldgeier, *op.cit.*, pp.110-111.

A justificação jurídica da NATO como pacto militar de defesa obedece ao disposto no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas (Capítulo VII, Acção em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão), que prevê uma cláusula de solidariedade colectiva em caso de agressão armada a um Estado membro dessa organização militar defensiva, não assentando, portanto, na lógica subjacente ao Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas (artigos 52.º, 53.º e 54.º), que prevê uma delegação de tarefas da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos acordos e organizações regionais, que executarão as missões militares previamente aprovadas por este. Com efeito, a NATO tem entendido que não tem obrigação de submeter previamente as suas decisões ao crivo político do Conselho de Segurança, em especial no que toca às posições da Rússia e da China, membros permanentes do Conselho de Segurança que não pertencem à NATO⁴².

Mas, na prática, não podemos ignorar que os países Aliados da organização têm vindo a apoiar uma série de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas em que se assume a NATO como uma organização regional no sentido do Capítulo VIII, como foi claramente o caso das missões confiadas à Aliança no território da ex-Jugoslávia na década de noventa do século passado, o que sugere uma crescente ambiguidade na forma como a Aliança define a sua identidade, ao somar à tradicional missão de defesa colectiva o desempenho de novas tarefas de gestão dos problemas que afectam a segurança internacional.

Na Cimeira de Praga (Novembro de 2002), a fórmula da NATO global começou a assumir-se de forma mais explícita no discurso dos Aliados, que concordaram que seria prioritário

“be able to meet the challenges to the security of our forces, populations and territory, from wherever they may come” com “forces that can move quickly to wherever they are needed [...] to sustain operations over distance and time”⁴³.

É à luz deste tipo de raciocínio que se devem interpretar a operações no Afeganistão, em 2003, a missão de assistência humanitária no Paquistão (2005/2006) ou o apoio da União Africana no Darfur, em 2005. Por outras palavras, hoje a NATO concebe-se a si própria como uma organização que

⁴¹ *Idem, Ibidem*, p.113.

⁴² David S. Yost, “NATO and International Organizations”, Rome: *Forum Papers Series 3*, 2007, p. 32.

⁴³ *Declaração da Cimeira de Praga*, 21 de Novembro de 2002, parágrafo 3-4.

não reconhece a área euro-atlântica como o limite geográfico de actuação, entendendo que deixou de fazer sentido falar de operações fora da área. Trata-se, no fundo, de clarificar o Conceito Estratégico de 1999, que já apontava neste sentido, ao recusar estabelecer limites geográficos precisos para a actuação da organização, embora o texto se refira vagamente a uma fronteira de actuação, que corresponde a uma extensão geográfica que se ergue “à volta da área euro-atlântica” sem chegar ao ponto de afirmar abertamente que a Aliança se dispõe a defender os interesses do Ocidente onde eles estiverem ameaçados⁴⁴. Deste modo, seguindo Ted Carpenter, pode pensar-se que a nova área de projecção de poder da Aliança Atlântica a que o Conceito Estratégico faz alusão parece reportar-se a uma faixa de países a que correspondem, genericamente, os territórios situados na Europa, Norte de África, Médio Oriente e mesmo na Ásia Central⁴⁵, ao passo que a defesa contra uma ameaça directa aos territórios dos Aliados continua firmemente ancorada no artigo 6.º do Tratado de Washington⁴⁶.

⁴⁴ Transcreve-se o parágrafo 20 do *Conceito Estratégico da Aliança Atlântica* de 1999: “*Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states*”.

Recorde-se que a intervenção no Kosovo é uma concretização antecipada desta orientação. Passadas algumas semanas sobre o início da intervenção aérea, os Aliados adoptaram formalmente o Conceito Estratégico, na celebração dos 50 anos da Aliança, em 24 de Abril de 1999. Ver *The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

⁴⁵ Ted Galen Carpenter, “NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?”, *Journal of Strategic Studies*, Vol.23: 3 (2000), p.14.

⁴⁶ O artigo 6.º do Tratado de Washington tem a seguinte redacção:

Para os fins do Artigo 5.º, considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado:

1. Contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia, contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao Norte do Trópico de Câncer;

Não se pense, porém, que a organização se furtou a clarificar até onde admite envolver-se política e militarmente; na Comprehensive Political Guidance adoptada na Cimeira de Riga⁴⁷, em Novembro de 2006⁴⁸, a NATO apagou formalmente a referência a “operações fora da área”, o que permite concluir que passou a considerar como teatro de operações virtualmente todo o mundo⁴⁹. Recentemente, a Declaração sobre a Segurança da Aliança, aprovada na cimeira Strasbourg-Kehl (3/4 de Abril de 2009), faz alusão à expressão “vizinhança e para além dela”:

“We will develop our relationships with all our partners, both in our neighbourhood and beyond, with whom we have a joint commitment to cooperative security. Our partners are key in enabling us to implement our vision of a community of shared values and responsibilities”⁵⁰.

Como ficou demonstrado, o percurso recente da Aliança Atlântica não se desvincula do modelo de NATO global, que de certa forma tem inspirado e sustentado a adaptação da organização a um novo quadro geopolítico mundial. Podemos englobar nesta abordagem fenómenos diversificados como o que se relaciona com a adopção de um modelo de segurança colectiva regional para a Eurásia, originalmente gizada na Acta Final de Helsínquia, e que foi parcialmente adaptado pela Aliança Atlântica nos anos 90 do século que passou, traduzindo-se na aproximação e posterior alargamento da Aliança Atlântica ao Leste da Europa⁵¹. Com efeito, ocorreu uma socialização e um processo de persuasão

2. Contra as forças, navios ou aeronaves de qualquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o tratado entrou em vigor ou no Mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer, ou que os sobrevoem.

Organização do Atlântico Norte, Tratado de Washington, Washington, DC, 4 de Abril de 1949, disponível em www.nato.int/docu/other/po/treaty-po.htm.

⁴⁷ *Riga Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga*, 29 de Novembro de 2006.

⁴⁸ Acordada em 21 de Dezembro de 2005 pelos 26 membros da NATO, aprovada em Junho de 2006 em Bruxelas e aprovada formalmente pelos Chefes de Estado e de Governo em Riga, 27/29 de Novembro de 2006.

⁴⁹ Charly Saloni-Pasternak (ed.), *From Protecting Some to Securing Many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager*, Helsínquia: FIIA Report 2007, p.26.

⁵⁰ *Declaration on Alliance Security Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl* on 4 April 2009.

⁵¹ Emanuel Adler, “The Spread of Security Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post Cold War Transformation”, *European Journal of International Relations*, Vol.14: 2 (2008), p. 197.

dos parceiros de Leste no sentido de adoptarem a democracia como sistema político e a promoção dos direitos humanos como objectivo prioritário. Todavia, a socialização repercutiu-se negativamente na identidade de defesa colectiva, aspecto essencial que explica o empenho destes países na adesão à NATO, sendo que foi sendo relegada para segundo plano, à medida que as práticas de segurança colectiva foram sendo interiorizadas e praticadas.

Ora, é justamente esta tensão que está no centro da discussão da NATO global.

No contexto em que agora a Aliança se encontra, há um grupo de países na organização que defende que a defesa colectiva define a identidade da Aliança; Polónia, República Checa e países bálticos vivem quotidianamente o problema das ameaças que se insinuam junto às fronteiras da Aliança Atlântica, seja a pressão russa sobre os seus territórios, seja a questão das minorias russas que vivem no seu espaço nacional. Estes países propõem o regresso ao artigo 5.º, ligado à defesa territorial, e não propriamente um investimento nas capacidades expedicionárias da Aliança.

Um segundo grupo, o grupo da Europa Ocidental ou grupo do status quo, liderado pela Alemanha, França, Itália e Espanha, procura refrear o ritmo dos alargamentos e a globalização dos teatros de operações. A Alemanha e a França têm especial interesse na manutenção do status quo, abrindo caminho à consolidação da Política Europeia de Segurança e Defesa e a uma normalização das relações com a China e a Rússia.

Os “reformistas” (bloco anglo-saxónico), por seu turno, reclamam um papel de destaque para a NATO na segurança global⁵². Por esta ordem de ideias, a NATO deve integrar-se nos interesses estratégicos dos EUA, no sentido de contribuir activamente para disseminar a ordem liberal democrática no mundo.

Como se vê, portanto, a tensão entre as duas identidades conduziu a duas consequências intimamente relacionadas. Em primeiro lugar, a problemas internos, de coesão entre os parceiros, que resultam de uma política de porta aberta demasiado ambiciosa, de uma ausência de uma percepção comum da ameaça entre os Aliados e de uma indefinição acerca do papel do poder militar nas políticas internacionais e a função das alianças militares. Em segundo lugar, verificam-se debilidades na capacidade de projecção externa da NATO⁵³, que resultam da falta de coesão interna e das limitações operacionais dos parceiros europeus.

⁵² Timo Noetzel e Benjamin Schreer, “Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic change”, *International Affairs*, Vol. 85: 2 (2009), p. 215 e pp. 222-223.

⁵³ Emanuel Adler, *op.cit.*, p. 220.

A NATO encontra-se numa encruzilhada.

Tendo em conta o que se disse, concordamos plenamente com as reservas de Telo sobre o futuro da defesa na Aliança Atlântica que, apesar de já não ser passiva e reactiva, “deve evitar tomar a defesa da democracia numa escala mundial, ou seja exportar o modelo para fora da sua área de actuação”⁵⁴, embora só deva admitir no seu seio democracias.

Mas a falta de confiança entre os Aliados e as limitações operacionais podem tornar irreversível uma NATO de geometria variável. Num cenário de falta de consenso político, confrontamo-nos com um conjunto de problemas que podem globalmente considerar-se dominados pela possibilidade de um grupo de países avançar sozinho para uma missão militar armada sem a legitimação e aprovação formal da Nações Unidas, por resolução do Conselho de Segurança.

Conclui-se que ainda é cedo para dar resposta plena a estas inquietações. Efectivamente, a manutenção do Conselho de Segurança como locus do processo de legitimação da acção militar coercitiva encontra-se hoje em larga medida dependente das opções políticas que vierem a ser consagradas no novo Conceito Estratégico da NATO. Ainda não é o tempo certo para o aferir, até porque ocorreu uma mudança de administração nos Estados Unidos.

Mas muito mais importante que este compasso de espera são os impactos potencialmente negativos de uma NATO global sobre o processo, em curso, de revisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que corre o risco de uma subalternização institucional.

É justamente este o aspecto que estará em análise na próxima secção.

4. Tendências de reforma institucional do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A necessidade de mudança parece estar hoje perfeitamente interiorizada nas Nações Unidas.

Esta mudança não pode, porém, ocorrer com êxito se não se alicerçar na consciência da natureza política do Conselho de Segurança das Nações Unidas como elemento identitário fundamental do sistema de segurança colectiva global, que funciona como garante da indivisibilidade de um bem público fundamental, a paz.

Como se escreveu há quase uma década, a propósito do G8 e da sua relação com o Conselho de Segurança das Nações Unidas:

⁵⁴ António José Telo, “Os Caminhos da NATO: O que foi, o Que É, o que Deve Ser”, *Relações Internacionais*, Março de 2009, p. 32.

“O poder de facto na direcção dos assuntos internacionais deslocou-se [...]. O processo que genericamente os círculos políticos designaram como reforma das Nações Unidas insere-se no esforço de fazer coincidir a capacidade de direcção informal com a de jure”⁵⁵.

Creio que esta observação continua válida em 2009.

Neste artigo, começámos por explicitar a evolução do G8 como estrutura de segurança. Do mesmo modo, tentámos estabelecer e descrever o modo como o G20 tem chamado a si esta mesma função, o que nos habilita a afirmar que o Conselho de Segurança das Nações Unidas que, como lembra Voeten, não se sustenta num conjunto de valores comuns partilhados por todos os Estados membros⁵⁶, se encontra confrontado com o facto de muitos problemas internacionais serem actualmente equacionados no G20, apesar deste grupo de economias apresentar uma identidade colectiva muito mais efémera do que a que existe no G8 e, por maioria de razão, no G7⁵⁷, antes da entrada da Rússia.

Em contrapartida, tanto o G8 como o G20, e por razões semelhantes a Aliança Atlântica, não obstante evidenciarem uma coesão declinante, articulam melhor a vontade colectiva dos Estados em relação a muitos aspectos da segurança internacional.

Alguns factores explicam que assim seja.

Embora o G8 e o Conselho de Segurança das Nações Unidas tenham capacidade de alterar as expectativas e os comportamentos dos Estados que tanto pertencem a uma como a outra organização, a verdade é os Estados se empenham mais no G8, onde existe um controlo político directo dos Chefes de Estado e de Governo, portanto mais flexível, e não de embaixadores, como é o caso no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

⁵⁵Maria Francisca Saraiva, *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*, Lisboa: ISCSP Editora, 2001, p. 380.

⁵⁶Para Voeten, nem todos os países das Nações Unidas acreditam que as normas emanadas do Conselho de Segurança são moralmente apropriadas, sendo suficiente que a maior parte daqueles que não acreditam na norma assumam que outros actores irão reagir às suas violações. Ver Erik Voeten. “The Political Origins of the UN Security Council’s Ability to Legitimize the Use of Force”, *International Organization*. Vol. 59 (Verão de 2005), p. 529.

⁵⁷Recorde-se que, segundo a Freedom House, a Rússia é, desde 2004, um país não livre, o que contrasta com a situação anterior (parcialmente livre), aproximando-se no estatuto chinês.

Ver http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls, acedido em 2/09/2009, às 10h00.

Quanto à Aliança Atlântica, a aprovação de um novo Conceito Estratégico permitirá esclarecer o sentido da evolução futura da organização. Caso se assuma na cimeira de Lisboa o projecto de uma NATO mais política (com capacidade para poder vir a legitimar autonomamente acções militares colectivas de não artigo 5.º) mas também mais militar (ao nível da execução das missões armadas sem delegação do Conselho de Segurança), teremos como resultado mais provável o recentramento progressivo da gestão das crises e conflitos internacionais na Aliança Atlântica.

É nesta ordem de ideias que aludimos ao problema do L20. Efectivamente, quando abordámos o papel do G8 e a sua “coordenação política alargada” com o Conselho de Segurança das Nações Unidas no que toca a um conjunto de políticas de segurança, pusemos em evidência que a formalização de um L20 pode justificar o adiamento da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a pedido das principais potências candidatas a integrar um Conselho de Segurança alargado.

Não cabe aqui fazer a explanação dos equilíbrios internos a que o modelo final de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas deve necessariamente atender, por este assunto ter sido devidamente escalpelizado num outro lugar⁵⁸.

Com efeito, quanto ao exame dos modelos já propostos e em discussão na organização, gostaríamos de clarificar as relações que se podem estabelecer entre estes modelos e os desafios externos já identificados, um aspecto a que, em nossa opinião, não tem sido dada a devida relevância.

Começemos por clarificar a fórmula de eleição regional dos membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A fórmula, aprovada em 1963, numa resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas, determina a seguinte distribuição dos dez lugares não permanentes: Grupo da Europa Ocidental e Outros (WEOG)⁵⁹, dois lugares; Europa de Leste, um lugar; grupo Afro-asiático, cinco lugares e América Latina e Caraíbas (GRULAC⁶⁰), duas posições⁶¹.

Contudo, o grande problema de qualquer iniciativa que procure rever a composição do Conselho de Segurança é a forte resistência dos grandes poderes em discutir os lugares permanentes. Ao longo da história institucional das

⁵⁸ Maria Francisca Saraiva, “Conselho de Segurança das Nações Unidas: Modelos de Reforma Institucional”, *Cadernos do IDN*, Nº 5, 2008.

⁵⁹ *Western Europe and Others Group*.

⁶⁰ *Group of Latin America and Caribbean States*.

⁶¹ Resolução 1991 (XVIII) de 17 de Dezembro de 1963 que entrou em vigor em 31 de Agosto de 1965.

Nações Unidas foram várias as tentativas de abrir caminho a esta discussão. Todas fracassaram.

Apesar disso, o fim da rivalidade bipolar permitiu a criação, em Dezembro de 1993, de um grupo de trabalho aberto a todos os Estados membros para discussão do assunto, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas Sobre a Questão da Representação Equitativa e o Aumento dos Membros do Conselho de Segurança⁶². O mandato do grupo de trabalho prevê a apresentação à Assembleia-Geral de propostas de emenda da Carta nesta matéria. O grupo de trabalho, conhecido de forma abreviada como Grupo de Trabalho da Reforma do Conselho de Segurança, tem como missão fazer recomendações sobre a representação equitativa e o aumento do número de membros (cluster I) e o melhoramento dos métodos deste órgão (cluster II).

No grupo de trabalho ocorreram alinhamentos políticos, que são bem conhecidos⁶³.

A Alemanha, o Japão, a Índia e o Brasil assumiram-se como candidatos ao estatuto de membros permanentes no novo Conselho de Segurança e constituíam um grupo, o G4. O Grupo Africano que partilha, no essencial, os interesses do G4, nomeará, tudo o indica, dois candidatos para o Conselho renovado. Até ao momento, a União Africana não se mostrou capaz de indicar os dois países africanos candidatos a um lugar permanente, apesar da Nigéria, África do Sul, Egipto (falando-se inclusivamente em Angola) se terem mostrado interessados na candidatura.

O que separa o Grupo dos Quatro do Grupo Africano⁶⁴ é a posição em relação ao direito de veto⁶⁵, prerrogativa de que a Alemanha, o Japão, a Índia e o Brasil já abriram mão na sua proposta de reforma do Conselho. Como é sabido, o modelo de reforma do G4⁶⁶ é o que reúne maior apoio nas Nações

⁶² Resolução da Assembleia-Geral 48/26 de 3 de Dezembro de 1993.

⁶³ Nesta matéria seguimos de perto Maria Francisca Saraiva, "Conselho de Segurança das Nações Unidas", p. 16 e seguintes.

⁶⁴ A/60/L.41.

⁶⁵ O Consenso de Ezulwini definiu uma posição comum da União Africana em relação à reforma do Conselho, aprovada no encontro do Conselho Executivo da UA em Addis Ababa, 7 e 8 de Março de 2005. O documento defende o direito de veto para os novos membros permanentes do Conselho de Segurança.

⁶⁶ O G4 propõe seis novos membros permanentes: dois para África, dois lugares para a Ásia, um lugar para o GRULAC e um membro para o WEOG. Teríamos ainda quatro novos membros não permanentes: um africano, um asiático, um para o GRULAC e um que seria ocupado pela Europa de Leste. Os novos membros permanentes não teriam, para já, direito de veto até o assunto ser devidamente decidido em momento mais oportuno. O novo Conselho teria 11 membros permanentes e 14 rotativos, 25 Estados no total. Ver A/59/L.64 de 6 de Julho de 2005.

Unidas, mas não o suficiente para atingir os 2/3 dos votos na Assembleia-Geral e a concordância dos Cinco. Esta maioria seria, contudo, alcançável caso a União Africana⁶⁷ deixasse cair a exigência dos novos membros permanentes usufruírem do direito de veto. Até ao momento, não houve qualquer concessão dos países africanos na matéria, nem tão pouco se prevê um desenvolvimento desta natureza no curto prazo, pelo que o problema persiste.

Deve ser igualmente examinada a aproximação preconizada pelo movimento United for Consensus (Unidos por Consenso). Com origem no grupo do Coffee Club, esta proposta distingue-se das anteriores pelas diferenças de perspectiva.

Examinemos um pouco mais detidamente esta solução, preconizada por um grupo de países que se tem oposto, por uma questão de princípio, à inclusão de novos permanentes no futuro Conselho de Segurança renovado. A República da Coreia, o Paquistão, o México, a Argentina, o Canadá, a Itália e a Espanha têm como objectivo principal travar a expansão dos membros permanentes, com o fito declarado de impedir a ascensão política dos Quatro potências, uma solução que corresponde à visão estratégica de potências regionais de segunda ordem empenhadas em discutir o espaço estratégico dos Estados hegemónicos nas respectivas áreas geográficas⁶⁸. Assim, temos: Alemanha vs. Itália; Japão vs. Coreia; Brasil vs. México (e ainda Argentina); África do Sul vs. Nigéria e Egipto e Índia vs. Paquistão.

Por isso, a proposta Unidos por Consenso⁶⁹ mantém os membros permanentes sem expandir o seu número, consagra o estatuto de membros semi-permanentes e propõe que o exercício do direito de veto seja limitado. Este modelo diferencia-se das propostas anteriores por colocar a tónica numa solução que regionaliza (ainda que tendencialmente) a representação política no Conselho de Segurança. Embora as regiões do mundo não passem a estar directamente representadas no Conselho, é no interior de cada grupo regional que se decide como se faz a rotação e de indicam os critérios de reeleição dos membros não permanentes⁷⁰.

⁶⁷ A União Africana defende um Conselho de Segurança com 25 Estados. Os novos Estados (11) são distribuídos da seguinte forma: dois lugares permanentes para África e ainda duas posições rotativas; dois lugares permanentes para a Ásia e um membro não permanente; um lugar não permanente para a Europa de Leste; um lugar permanente e um não permanente para o GRULAC e um lugar não permanente para o WEOG.

⁶⁸ Assim, temos as seguintes dicotomias regionais: Alemanha vs. Itália; Japão vs. Coreia; Brasil vs. México (e ainda Argentina); África do Sul vs. Nigéria e Egipto; Índia vs. Paquistão.

⁶⁹ A/59/L.68, de 21 de Julho de 2005.

⁷⁰ A proposta prevê 20 membros (seis para África, cinco para a Ásia, quatro para a América Latina, três para o WEOG e dois para a Europa de Leste) e procura diferenciar países em função do seu perfil político. Atendendo a que alguns países têm uma relação de maior

Tudo esta descrição das propostas que se encontram em cima da mesa de negociações pretende apenas demonstrar que o caminho seguido por cada um dos blocos políticos reflecte preocupações com os equilíbrios internos dentro das Nações Unidas, o que imediatamente sugere a ideia de que os grandes poderes não abdicam de lutar pela consagração de um estatuto que lhes é mais favorável no Conselho de Segurança (solução do G4), ao passo que os pequenos poderes da Assembleia-Geral vêm na proposta da Unidos por Consenso a possibilidade de travar essas ambições. A disputa, sem solução à vista, está na origem da “solução panamiana”⁷¹, proposta que se destina a regular um período transitório até que estejam criadas as condições para uma decisão de fundo sobre este assunto.

O que aqui interessa salientar, é que o documento do Panamá consegue articular uma proposta que vai ao encontro das preocupações dos pequenos países das Nações Unidas, sem com isso defraudar as legítimas expectativas do G4.

Em primeiro lugar, os membros não permanentes passam a rodar em ciclos de cinco anos, com possibilidade de imediata reeleição, o que na prática permite que alguns Estados possam tornar-se semipermanentes. Segundo, estes membros quase-permanentes podem vir a obter um estatuto permanente, desde que ganhem as eleições no respectivo grupo regional quatro vezes consecutivas. Esta fórmula permite aos países do G4 ganhar sucessivas eleições regionais e deste modo ascender ao estatuto de membros permanentes do Conselho de Segurança. Aos países mais pequenos, que continuarão a ter mandatos de dois anos, é oferecida a presidência dos órgãos subsidiários do Conselho de Segurança (Comissão para a Consolidação da Paz, Comité Contra-Terrorista, Comités de Sanções e Tribunais para países específicos). Em relação ao veto, só os membros permanentes originários dispõem da prerrogativa defendendo-se, no entanto, uma abordagem instrumental de limitação do veto até à sua completa eliminação⁷².

Como se vê, o modelo do Panamá permite diferir no tempo a decisão de aumentar o grupo de membros permanentes. Vinte anos, no mínimo, permitem ganhar tempo para novos exercícios diplomáticos.

cumplicidade e cooperação com NU a fórmula permitem a prazo, a (eventual) emergência de estados semipermanentes: caberá a cada grupo regional determinar se promove a reeleição imediata e em que termos se faz a eleição ou rotação. Maria Francisca Saraiva, “Conselho de Segurança das Nações Unidas”, pp.25-26.

⁷¹ Num Conselho de 21 membros, haverá mais um lugar não permanente para o GRULAC, um para Europa Ocidental, dois para a Ásia e dois para África.

⁷² Francisca Saraiva, “Conselho de Segurança das Nações Unidas”, pp.27-28.

Para além disso, a fórmula encontrada permite um processo de socialização entre as pequenas potências, que serão chamadas a dinamizar órgãos subsidiários do Conselho de Segurança responsáveis pela gestão de importantes dossiês na área da segurança internacional, e os candidatos naturais a um Conselho de Segurança alargado (G4 e Grupo Africano), que assumirão mandatos temporários mais longos e em mandatos sucessivos.

O compasso de espera pode, contudo, conduzir a processos falhados, pois durante este período de adaptação mútua, o L20 pode vir a materializar-se e a NATO pode decidir lançar-se no projecto da Aliança Global das Democracias.

Em suma, do nosso ponto de vista, o modelo ideal de reforma do Conselho de Segurança passa pelo aprofundamento da análise da dimensão internacional da reforma interna do Conselho de Segurança, o que implica um esforço de compatibilização entre as dinâmicas internas das Nações Unidas e a necessidade de reagir aos estímulos exteriores, a partir de outras instituições internacionais, como o G8 e a Aliança Atlântica. As redes transgovernamentais continuarão a estar no centro deste processo, embora não esgotem a questão, na medida em que a reforma institucional do Conselho de Segurança pode viabilizar uma articulação satisfatória das Nações Unidas com as outras organizações internacionais na gestão da governação mundial, caso caminhe no sentido da manutenção da capacidade de legitimação colectiva neste órgão onusiano.

Estas breves reflexões são um pequeno contributo para este debate, que ainda está num estado bastante embrionário, mas que urge examinar atentamente.

5. Notas conclusivas

As instituições e organizações internacionais têm intensificado a sua participação na gestão, cada vez mais partilhada, de crises e conflitos de dimensão global.

Neste texto, procurámos analisar os contributos específicos do G8, da NATO e do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a governação mundial em matérias de segurança.

Tomámos como certo que as relações normativas e funcionais que envolvem as três organizações internacionais quando os temas dizem respeito aos problemas de segurança internacional têm um impacto considerável nos equilíbrios institucionais que condicionam a sua actuação internacional, reflectindo-se na capacidade de participação de cada uma destas instituições nos mecanismos da governação global.

Nesta perspectiva, estudámos a actuação das redes transgovernamentais de peritos que operam no G8 e nas Nações Unidas, concluindo que estas redes têm permitido ao G8 funcionar como um facilitador do papel do Conselho de Segurança, podendo assumir-se como fórum de decisão de facto sempre que este não tenha condições para o fazer.

Este fenómeno, que também contaminou o funcionamento do G20, poderá vir a assumir uma nova dimensão, caso se venha a decidir incluir no mandato do G20 assuntos de segurança internacional. Coloca-se, assim, a questão de saber se o proposto L20 poderá servir para desbloquear questões que o Conselho de Segurança das Nações Unidas já não consegue resolver.

Esta abordagem sugere que a criação do L20 pode influenciar negativamente o ambiente político das negociações, já em curso, sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, equacionando-se a possibilidade desta reforma não se vir a concretizar, por falta de empenho dos candidatos naturais a um lugar permanente num Conselho de Segurança alargado.

Em segundo lugar, procurámos antever as consequências de uma eventual incorporação da tese da NATO global no novo Conceito Estratégico da NATO, que deverá ser aprovado na cimeira de Lisboa, em 2010. Concluímos que a ideia de NATO global desafia o estatuto do Conselho de Segurança das Nações Unidas como actor principal na resolução das crises e conflitos internacionais.

Em suma, neste texto, procurámos identificar vantagens e inconvenientes que resultam da complexa teia de interações políticas e técnicas que envolvem o G8, a NATO e o Conselho de Segurança das Nações Unidas em assuntos de segurança internacional. A análise desta problemática permitiu-nos retirar algumas conclusões preliminares sobre os verdadeiros centros de decisão política, tanto de jure como de facto, que, na actualidade, têm procurado resolver os problemas de segurança que afectam a humanidade como um todo.

Bibliografia

- ADLER, Emanuel, "The Spread of Security Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post Cold War Transformation", *European Journal of International Relations*, Vol. 14: 2 (2008), pp. 195-230.
- BAILIN, Alison, "From Traditional to Institutionalized Hegemony", *G8 Governance*, Vol.6 (Fevereiro 2001), pp. 1-30.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha, "The Power of Liberal International Organizations", in Michael Barnett and Raymond Duval (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- CARPENTER, Ted Galen, "NATO's New Strategic Concept: Coherent Blueprint or Conceptual Muddle?", *Journal of Strategic Studies*, Vol.23: 3 (2000), pp. 7-28.

- DAALDER, Ivo; GOLDGEIER, James, "Global NATO", *Foreign Affairs*, Vol. 85: 5 (Setembro-Outubro), 2006, pp. 105-113.
- ENGLISH, John; THAKUR, Ramesh; COOPER, Andrew F. (eds.), *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, Tokyo: United Nations University Press, 2005.
- GSTÖHL, S., "Governance Through Government Networks: The G8 and International Organizations", *International Organization*, Vol.2 (2007), pp. 1-37.
- KIRTON, John, "From G7 to G20: Capacity, Leadership and Normative Diffusion in Global Financial Governance", paper, International Studies Association Annual Convention, Março 1-5, 2005.
- KIRTON, John, "From Collective Security to Concert: the UN, G8 and Global Security Governance", paper, Conference on Security Overspill: Between Economic Integration and Social Exclusion. Centre Études Internationales et Mondialisation. Université de Québec, Montréal, October 27-28, 2005.
- NOETZEL, Timo; SCHREER, Benjamin, "Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic change", *International Affairs*, Vol.85: 2 (2009), pp. 211-226.
- PENTTILLÄ, Risto E. J., "The Role of the G8 in the International Peace and Security", *Adelphi Papers*, Vol. 355, 2003.
- SALONIUS-PASTERNAK, Charly (ed.), "From Protecting Some to Securing Many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager", Helsinki: FIIA Report 2007.
- SARAIVA, Maria Francisca, *Governance: Um Caminho para a Segurança Cooperativa*, Lisboa: ISCSP Editora, 2001.
- SARAIVA, Maria Francisca, "Conselho de Segurança das Nações Unidas: Modelos de Reforma Institucional", *Cadernos do IDN*, N.º 5, 2008.
- SLAUGHTER, Anne-Marie, "Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy", Harvard Law School Working Paper 18, 2001.
- SLOAN, Stanley R., "A resposta à Crise", *Notícias da OTAN*, Primavera de 2001, disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue1/portuguese/opinion.html>.
- TELO, António José, "Os Caminhos da NATO: O que foi, o Que É, o que Deve Ser", *Relações Internacionais*, Março de 2009, pp.21-44.
- VOETEN, Erik. "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force. *International Organization*. Vol.59 (Verão de 2005), pp.527-557.
- YOST, David S., "NATO and International Organizations", Rome: Forum Papers Series 3, 2007.

4. O FUTURO DO SISTEMA INTERNACIONAL FACE AO CRESCIMENTO DO PODER DOS BRIC¹

Tiago Maria Ramos Chaves de Almeida e Vasconcelos

Coronel TIR CAV

Inspector Adjunto da Inspeção Geral do Exército

corvasconcelos.tmrca@mail.exercito.pt

Resumo

Neste estudo defendemos que se os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) assumirem nos mecanismos de regulação do sistema internacional maiores responsabilidades, mais consentâneas com as suas capacidades crescentes e com a indispensável legitimidade da ordem internacional, será mais fácil gerir inevitáveis diferendos, deste modo diminuindo a probabilidade de fenómenos de polarização do sistema internacional; ou seja, é mais provável que o multilateralismo funcione bem e que a transição para uma nova estrutura de distribuição do poder no sistema decorra sem graves perturbações da ordem mundial. Uma vez que o projectado crescimento económico dos BRIC

¹ Adaptação do Trabalho de Investigação Individual (TII) apresentado pelo autor ao Curso de Promoção a Oficial General 2008/2009. Não obstante ter-se aperfeiçoado a redacção da questão central, das questões derivadas e das hipóteses, ter-se consultado bibliografia adicional e ter-se incluído a análise de mais alguns acontecimentos entretanto ocorridos, encontrar-se-ão neste artigo bastantes semelhanças com o referido TII. Porém, apesar de o objecto ser basicamente o mesmo, o leitor não deixará de reparar em diferenças que resultam de um maior enfoque na influência do crescimento das capacidades dos BRIC na operacionalidade dos mecanismos de regulação das interdependências. Este maior enfoque fez-se, em parte, em detrimento de um pequeno ensaio, que o TII continha, sobre consequências para Portugal; não porque tal discussão não seja importante, mas, pelo contrário, porque nos parece merecer, por si só, um trabalho separado.

deverá ser progressivo, e que os quatro países já têm um papel não negligenciável na ordem vigente, a ordem internacional em vigor tem flexibilidade para, com algumas adaptações, acomodar esse crescimento.

Abstract

In this paper we argue that if BRIC (Brazil, Russia, India and China) assume a greater share of responsibility in the regulation institutions of the international system, more adjusted to their growing capabilities, their stake in the system and the need for legitimacy, it will be easier to manage unavoidable disagreements, therefore diminishing the likelihood of polarization of the international system; in other words, it is more likely that multilateralism works well and that the transition to a new structure of the international system occurs without great turbulence affecting the world order. Given the fact that BRIC economic capabilities should grow progressively, and that they already have a significant role in the existing order, international order has flexibility to accommodate, with a few adjustments, the rise of BRIC.

[M]uitos sinais levam (...) a pensar que o desregramento do mundo já está num estágio avançado e que será difícil impedir uma regressão (Amin Maalouf, 2009: 15).

Introdução

O termo BRIC foi criado em Novembro de 2001 por um economista do grupo financeiro Goldman Sachs para designar os quatro principais países emergentes do mundo: Brasil, Rússia, Índia e China (Goldman Sachs, 2001). Num estudo do mesmo grupo publicado em 2003 admitia-se que por volta de 2040 o conjunto dos BRIC ultrapassasse, em valor do produto interno bruto (PIB) em dólares americanos, o conjunto das economias dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha, do Reino Unido, de França e de Itália (Wilson e Purushothaman, 2003). De acordo com as projecções apresentadas nesse estudo estimava-se que em 2050 as três maiores economias do mundo seriam a China, os Estados Unidos e a Índia, por esta ordem. Num estudo posterior do Goldman Sachs, publicado em 2007, as projecções apontam para que o PIB da China ultrapasse o dos Estados Unidos por volta de 2027, antecipando em cerca de uma década as previsões que tinham sido feitas em 2003 (Wilson e Stupnytska, 2007). O projectado crescimento económico dos BRIC configura, assim, um grande aumento do poder destes países no sistema internacional. Consequentemente, é possível assistir-se nas próximas décadas a uma alteração importante da distribuição do poder no mundo, ou seja, da estrutura do sistema internacional.

O problema, porém, é que por diversas vezes no passado uma alteração fundamental na estrutura do sistema internacional traduziu-se em enormes convulsões, instabilidade e guerras que acabaram por envolver as principais potências do sistema. Com efeito, o nascimento de uma nova ordem internacional tem sido frequentemente precedido de grandes guerras, elas próprias consequência de enormes tensões que a ordem anterior não conseguiu acomodar, muitas vezes envolvendo a ascensão de novas potências ou mudanças radicais da estrutura interna e do comportamento de uma ou mais das potências estabelecidas. Assim, a mudança para uma nova ordem internacional poder ser feita “sem antagonismos irreduzíveis e sem uma confrontação global é o maior desafio que a comunidade internacional enfrenta nos tempos mais próximos” (Amado, 2008).

Deste modo, o tema a tratar – “O futuro do sistema internacional face ao crescimento do poder dos BRIC” – visa contribuir para a avaliação do impacto estratégico a nível global da ascensão dos BRIC. Os diversos factores que sugerem ou condicionam a assunção de papéis mais interventivos dos

BRIC na regulação das interdependências regionais e globais constituem o objecto deste estudo. Embora não se possam ignorar certas particularidades de cada país, este trabalho não pretende ser a soma de quatro estudos geopolíticos. O foco é no modo de envolver os BRIC na resolução dos problemas do mundo contemporâneo, na medida em que estes o desejem e o permitam as capacidades crescentes que detêm fruto da integração das suas economias na economia mundial.

Por outro lado, embora esteja sempre presente neste estudo o facto de a estrutura do sistema internacional condicionar o comportamento dos Estados, procurou-se que o trabalho não fosse uma discussão teórica sobre vantagens e inconvenientes entre sistemas unipolares, bipolares e multipolares. O que, neste caso, se poderia fazer admitindo que estão correctas as projecções que apontam para que o sistema internacional venha a ter, quanto à distribuição do poder, uma configuração multipolar (Zakaria, 2008; NIC, 2008).

Assim, procurar-se-ão atingir os seguintes objectivos:

Identificar insuficiências dos actuais mecanismos de regulação do sistema internacional para fazer face aos problemas mundiais;

Analisar o grau de conformação dos BRIC com os mecanismos de regulação do sistema internacional;

Analisar se, com vantagem para a eficácia dos mecanismos de regulação do sistema internacional, os BRIC podem ser institucionalmente melhor envolvidos na solução dos grandes problemas mundiais contemporâneos.

Como fio condutor da investigação foi definida a seguinte questão central (QC): o que se pode fazer, designadamente ao nível dos mecanismos de regulação das interdependências, para que ocorra tão pacificamente quanto possível o estabelecimento do novo equilíbrio no sistema internacional que resultará do crescente poder dos BRIC?

Para responder a esta QC deduziram-se diversas questões derivadas (QD):

QD1 – Quais os principais mecanismos de regulação do sistema internacional que existem, que situações regulam e quais as mais notórias insuficiências que apresentam?

QD2 – Os BRIC conformar-se-ão com as regras e os procedimentos contidos nesses mecanismos de regulação ou, pelo contrário, desafiá-los-ão individualmente, em bloco ou em formações de geometria variável?

QD3 – Um melhor funcionamento a nível mundial do multilateralismo diminui a probabilidade de ocorrência de fenómenos de polarização do sistema internacional?

Para tratar a QC e as QD foram formuladas as seguintes hipóteses (H) que, caso sejam validadas, no seu conjunto permitirão encontrar a resposta para a QC:

H1 – Apesar de certos desafios à estabilidade do sistema internacional favorecerem a cooperação entre potências desenvolvidas e emergentes, são evidentes insuficiências nos mecanismos de regulação do sistema internacional, seja porque muitas instituições não estão bem adaptadas às situações que pretendem regular, seja porque lhes faltam capacidades ou a legitimidade necessária para que as suas orientações sejam aceites.

H2 – Apesar do seu crescente poder económico, os BRIC têm problemas políticos e sociais complexos para cuja resolução precisam de tempo e de estabilidade política doméstica e internacional, pelo que não são prováveis a curto ou médio prazo desafios fundamentais à ordem internacional, tanto mais que, embora com diferenças de país para país, os quatro países estão razoavelmente integrados nela; apesar de alguma cooperação em matérias circunscritas (de que é sintoma a progressiva institucionalização do “diálogo BRIC”), ainda é mais improvável que tais eventuais desafios se façam em “bloco BRIC”, dadas as especificidades dos respectivos contextos geopolíticos.

H3 – A assunção de maiores responsabilidades nas instituições internacionais globais por parte dos BRIC, consentâneas com as suas capacidades crescentes, melhora o funcionamento do sistema internacional, designadamente na medida em que se traduz num acréscimo de representatividade e legitimidade dos mecanismos de regulação do mesmo.

Além desta introdução e das conclusões, o trabalho é constituído por três capítulos, em cada um dos quais se procura, à medida que se responde a uma determinada QD, validar a H que lhe corresponde (Apêndice (Apd) I – Matriz Conceptual).

Assim, no capítulo 2 discutir-se-á a regulação das interdependências no sistema internacional, os problemas e limites dos mecanismos de regulação e os grandes problemas mundiais cuja solução carece de mais e melhor regulação.

No capítulo 3 analisar-se-á a realidade e as expectativas de fortalecimento das capacidades dos BRIC, as perspectivas de coesão do grupo face à diversidade das suas situações e dos seus contextos regionais, as escolhas com que de um modo geral estes países estão confrontados e o grau de conformação dos BRIC com a ordem internacional em vigor, designadamente em comparação com o G7².

² O G7, grupo dos sete países mais industrializados do mundo, foi estabelecido em 1975 como o G5 (França, Alemanha, Japão, Reino Unido e EUA), tendo sido subsequente-mente alargado à Itália e Canadá. O G7 colabora semi-formalmente em problemas económicos, reunindo normalmente ao nível dos Ministros das Finanças. O G7, por seu turno, é uma espécie

No capítulo 4 desenvolver-se-ão dois cenários, um em que a regulação das interdependências funciona bem e um de desordem mundial, apontando-se algumas ideias para tornar mais provável a ocorrência do primeiro.

Este percurso metodológico, que seguirá o método dedutivo, com recurso a pesquisa bibliográfica, constitui em si mesmo o modelo de análise que nos propusemos para estudar o problema e que nos permitirá, de acordo com os objectivos da investigação, apresentar conclusões no capítulo 5 que, validando as hipóteses, respondam às QD e, respondendo a estas, respondam igualmente à QC (Apd I – Matriz Conceptual).

1. Regulação ou desregulação?

a. A regulação das interdependências no sistema internacional

A interdependência, ou seja, uma condição onde praticamente todos os Estados são afectados pelas decisões tomadas por outros, é evidentemente uma das principais características do sistema internacional contemporâneo. Na verdade, entre as pessoas por exemplo, a interdependência é a condição natural de qualquer sociedade; pode dizer-se que é, por definição, a condição normal de qualquer sistema. Note-se, porém, que a interdependência pode ser simétrica ou assimétrica (a economia portuguesa depende muito mais do mercado alemão do que a economia alemã depende do mercado português).

A regulação dos inevitáveis diferendos que resultam da interacção e interdependência dos actores é uma condição fundamental de estabilidade do sistema internacional. Por outro lado, se não houvesse interdependência de nível global, a ordem mundial resultaria da soma das ordens locais ou regionais. E a problemática da regulação do sistema internacional provavelmente não se colocaria do mesmo modo se as desordens locais não pudessem “contagiar” negativamente as ordens regionais, ou se desordens regionais não pudessem levar ao caos global.

Vemos assim que, conceptualmente, deve distinguir-se o nível de interdependência global dos diversos níveis de interdependência regional (de escala sub-continental, continental ou intercontinental). Como exemplos de mecanismos de regulação regional à escala continental ou sub-continental podem considerar-se a União Europeia (UE), a União Africana (e organizações sub-regionais

de “núcleo duro” da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Fundada em 1962, integra os cerca de 30 países com economias industriais avançadas (inclui os países do G7, praticamente todos os países da União Europeia, o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e outros). Constitui um fórum para consultas intergovernamentais multilaterais num vasto conjunto de questões económicas e sociais.

africanas como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, SADC), o Mercosul ou a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Estes agrupamentos têm finalidades diferentes: integração económica; integração político-estratégica; regulação de fluxos económicos e comerciais; criação de atmosfera de confiança; etc. Como exemplos de mecanismos de regulação ou coordenação inter-regional ou intercontinental, mais uma vez com grande diversidade de finalidades, podem elencar-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN (Europa e América do Norte), a Organização dos Estados Americanos, OEA (Américas), a Organização de Cooperação de Xangai, SCO (China, Ásia Central e Rússia), o Fórum IBSA (Índia, Brasil, África do Sul), entre muitos outros. Alguns mecanismos estão altamente institucionalizados em organizações (OTAN e UE, por exemplo), outros são muito incipientes (por exemplo, as negociações entre as 6 partes, SPT, para a desnuclearização da Coreia). Uns, como as SPT, incluem o “país-problema”; outros, como o P5+1, não (o P5+1 não inclui o Irão). Uns têm definição sobretudo de base geográfica, outros de base funcional (Organização de Países Exportadores de Petróleo, OPEP; Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE; etc.). Finalmente, o mecanismo de regulação global institucional por excelência é o sistema das Nações Unidas (NU).

Assinada inicialmente em 1945 por 51 Estados reunidos na Conferência de S. Francisco, a Carta das NU criou a organização com o mesmo nome, a ONU, que hoje reúne 192 membros. A Carta define a estrutura das NU (cujos órgãos principais são a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado), os poderes de cada órgão e os direitos e obrigações dos Estados. A Carta é, assim, o documento legal que limita o uso da força às situações de legítima defesa e que reserva ao Conselho de Segurança (CSNU) a autorização para forçar a reposição colectiva da paz.

Depois de ter sido o princípio fundador da Liga das Nações, a qual falhou porque os seus membros foram incapazes de adoptar uma acção concertada contra o imperialismo japonês e o expansionismo alemão e italiano na Europa e em África, o princípio da segurança colectiva – um sistema em que cada Estado aceita que a segurança de um é preocupação de todos e acorda juntar-se numa resposta colectiva à agressão (Baylis e Smith, 2006: 770) – foi retomado na Carta das NU.

O desarmamento e o controlo de armamentos também incorporam a ideia de segurança colectiva. Desarmamento é a redução ou abolição de armamentos; controlo de armamentos é qualquer restrição ou regulamentação relativamente à concepção, produção, dispositivo, protecção, controlo, trans-

ferência, emprego ou ameaça de emprego de armas (Couto, 1989: 161). Estas actividades tiveram muita importância na Guerra Fria. Nuns casos apenas entre as superpotências, como o tratado, entretanto denunciado pelos EUA em 2002, que limitava o número de locais que cada superpotência podia proteger com sistemas de defesa contra mísseis balísticos (tratado ABM) ou algumas séries de tratados e acordos bilaterais de limitação e de redução de armas estratégicas (SALT I e II, START I e II, INF, entre outros). Noutros casos envolvendo um maior número de países, como foi o caso do tratado de redução de forças convencionais na Europa, CFE, cujas estipulações iniciais foram concebidas no contexto da Guerra Fria, quando ainda existia o Pacto de Varsóvia. Outros exemplos são as convenções para banir armas químicas e biológicas, os regimes de controlo da tecnologia de mísseis, ou o tratado de interdição total de testes nucleares, CTBT (que ainda não entrou em vigor por falta de ratificações).

O tratado de não proliferação nuclear (NPT), por seu turno, assinado em 1968, é a pedra angular do regime de não proliferação e contém três incentivos, cuja concretização na prática nem sempre é linear, para que os países que não têm armamento nuclear se mantenham nessa situação: segurança (garantida pelos membros permanentes do CSNU – os P5 – e pelo facto de não terem vizinhos que possuam armas nucleares); cooperação tecnológica; e progressivo desarmamento nuclear dos P5. A Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA), uma organização do “universo” NU criada em 1957, cujo director-geral reporta directamente ao CSNU e à AGNU, tem a tarefa de garantir que as tecnologias nucleares, a que os países legitimamente têm acesso através da cooperação tecnológica, sejam utilizadas apenas para fins pacíficos. A existência de outras potências nucleares para além dos P5 – para já Índia³, Paquistão, Israel e Coreia do Norte – é um evidente factor

³ Têm-se argumentado que o acordo nuclear civil entre a Índia e os EUA, que é visto como uma forma de os EUA contrabalançarem a China, pode, independentemente dos seus méritos, minar o NPT, porque introduz mais um factor de tensão na “ordem nuclear”. Para o acordo produzir efeitos é necessário abrir uma excepção às regras acordadas no Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG, *Nuclear Suppliers Group*), fundado em 1974, visto que os países do NSG não podem exportar tecnologia e combustível nucleares para a Índia, que não é subscritora do NPT. Neste contexto, a China, que só é membro do NSG desde 2004, já fez saber que tenciona vender dois reactores nucleares ao Paquistão, um país que também não subscreveu o NPT e, tendo obtido em tempos tecnologia e *know-how* nucleares chineses para construir o seu arsenal nuclear, tem um preocupante registo de proliferação (Coreia do Norte, Líbia e talvez outros). O Canadá e o Brasil, por razões diferentes, com interesses próprios porque são exportadores de urânio, têm mostrado algum desconforto com a situação que está a ser criada, porque sentem que lhes pode estar a ser vedado o lucrativo mercado de enriquecimento de urânio. Ver Perkovich (2008).

de perturbação da “ordem nuclear” estabelecida, até porque pode provocar “efeitos de dominó” nos respectivos contextos regionais. Em 2006 existiam no mundo cerca de 27000 ogivas nucleares, 12000 das quais prontas para ser empregadas (WMDC, 2006: 17). Destas, mais de 90% pertenciam aos EUA e à Rússia.

No “universo” das Nações Unidas existem ainda as agências especializadas, organizações que procuram regular ou mesmo garantir o funcionamento de numerosos “sistemas” globais especializados. Entre estas incluem-se a Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das NU para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial de saúde (OMS), a Organização Internacional de Aviação Civil (ICAO), etc. As agências especializadas são organizações autónomas, que trabalham e se coordenam, de diversas formas e com intensidade variável, com a estrutura das NU. Existem ainda diversos fundos e programas das NU, instituições que, basicamente, vão minorando os efeitos de inúmeras catástrofes provocadas ou não pela actuação humana. Entre eles incluem-se o Children’s Fund (UNICEF), o Programa para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa Alimentar Mundial (PAM) ou o Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR).

⁴ O FMI foi estabelecido em 1945 para promover a cooperação económica internacional e a estabilidade cambial, promover a expansão do comércio internacional, fornecer assistência financeira temporária a países que tenham problemas com o equilíbrio da balança de pagamentos, etc. No FMI, cujos estatutos foram sofrendo algumas alterações com o tempo, o número de votos de cada um dos 185 Estados-membros (no momento da criação eram 45) é proporcional à subscrição da quota no Fundo, a qual é determinada através de um sistema de coeficientes de ponderação que inclui a importância da economia do país na economia mundial e o peso de cada país no comércio internacional (Medeiros, 2003: 801).

⁵ Estabelecido em 1945, o Banco Mundial foi criado para facilitar a reconstrução e o desenvolvimento no pós-guerra na Europa, tendo a sua missão entretanto evoluído. Actualmente o Grupo do Banco Mundial visa promover o desenvolvimento em países com médios e baixos rendimentos através de empréstimos para execução de projectos, programas de ajustamento estrutural e consultoria.

⁶ O GATT foi estabelecido em 1947 e tinha 122 membros quando foi absorvido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). O GATT coordenou 8 “rondas” de negociações multilaterais para reduzir as restrições dos Estados ao comércio de mercadorias. A OMC, fundada em 1995, tem 153 membros, sendo a Conferência Ministerial o seu órgão máximo. O objectivo da OMC é diminuir ao máximo as barreiras ao comércio, evitando os protecctionismos de diversos tipos. Tem uma agenda vasta, cobrindo questões ligadas a serviços, propriedade intelectual e investimento, bem como o comércio de mercadorias. Integra um mecanismo de resolução de disputas. Actualmente as negociações na OMC são marcadas pela chamada Agenda de Desenvolvimento de Doha, ou Ronda de Doha (do nome da capital do Qatar onde, em 2001, se realizou a 4.ª conferência ministerial da organização), no fundo, e em resumo, um conjunto de negociações comerciais visando baixar as tarifas e os subsídios agrícolas na Europa e nos Estados Unidos, bem como proteger patentes e nomes de marcas contra violações dos direitos de propriedade intelectual sobretudo na Ásia.

Um dos aspectos mais importantes do esforço de construção da ordem que saiu dos escombros da segunda guerra mundial culminou com os acordos de Bretton Woods, assinados em 1944, dos quais resultou a criação do Fundo Monetário Internacional⁴ (FMI) e do Banco Mundial⁵. Estes acordos, juntamente com o acordo geral sobre pautas aduaneiras e comércio⁶ (GATT), constituem a ordem económica e financeira internacional que se estabeleceu no fim da segunda guerra mundial e que, com algumas adaptações na década de 1970, vigorou basicamente no Ocidente até ao fim da Guerra Fria (o mundo comunista auto excluía-se do sistema e a integração das economias do Terceiro Mundo no sistema foi-se fazendo, mas de forma relativamente dispersa). Do mesmo modo que o foram para o estabelecimento da ONU, foram igualmente os EUA, numa posição de grande preponderância na época, que lideraram a construção das medidas, que se consubstanciaram nos acordos referidos, para a liberalização do comércio e da economia mundial (Medeiros, 2003: 163 a 167).

b. Problemas e limites da regulação

Embora não o admita expressamente, a Carta das NU basicamente estabelece um concerto⁷. Não é que o primeiro princípio da ordem internacional estabelecida pela Carta não seja o da igualdade soberana de todos os seus membros: na Assembleia Geral das NU (AGNU), na qual todos os 192 membros têm assento, cada um tem direito a um voto; e as decisões, dependendo da questão, são tomadas por maioria simples ou qualificada. Mas já na altura era claro que as realidades do poder global tinham de ser acomodadas, se realmente se pretendia que a organização desempenhasse um papel significativo em questões de segurança (Brzezinski, 2004: 8). Por isso o CSNU, que tem a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacional, tem um número fixo de 15 membros (até 1963 eram 11), cinco dos quais, as potências consideradas vencedoras da segunda guerra mundial, são membros permanentes: os EUA; a França; o Reino Unido; a República Popular da China, que a partir de 1971 substituiu Taiwan; e a Rússia, que herdou o lugar da União Soviética. Os 10 membros não permanentes do Conselho (até

⁷ “Concerto” é o papel desempenhado por um determinado grupo, normalmente pequeno, de grandes potências, baseado em normas de consentimento mútuo, para garantir a ordem num determinado espaço (Baylis e Smith, 2006: 770). Neste contexto, designa-se por Concerto Europeu o arranjo estabelecido pelo Congresso de Viena (1815) que pretendeu repor a normalidade depois da perturbação causada pelas Guerras Napoleónicas. A instituição, que visava também o objectivo de preservar a autoridade das monarquias contra os movimentos liberais e nacionalistas na Europa, foi creditada com a paz na Europa entre as grandes potências durante cerca de 50 anos.

1963 eram seis) são eleitos pela AGNU para mandatos de dois anos. No CSNU cada membro tem direito a um voto e todas as decisões exigem a maioria de nove votos em 15. Mas, excluindo questões processuais, essa maioria tem de incluir os votos favoráveis (ou pelo menos a abstenção) dos cinco membros permanentes (P5). Ou seja, estes cinco têm o chamado direito de veto. Como afirma Brzezinski, “esta fórmula era um reconhecimento tácito de que a soberania nacional era cada vez mais uma ilusão para todos excepto alguns países muito poderosos” (2004: 8).

Mas não terá sido apenas nem sequer sobretudo por causa deste pecado original que o ideal da segurança colectiva não funcionou conforme vislumbrado. Com efeito, as potências nunca se entenderam, por exemplo, para o estabelecimento da Comissão de Estado-Maior (Militar) a que se refere o artigo 47.º da Carta. Por outro lado, à medida que durante a Guerra Fria a rivalidade ideológica e geopolítica entre o Ocidente e a URSS se foi acentuando, o mundo dividiu-se em dois blocos polarizados em Washington e Moscovo, ambos acusando-se mutuamente de promoverem políticas expansionistas. A configuração bipolar da distribuição do poder e a rivalidade entre os pólos dificultava o concerto. O CSNU foi posto entre parênteses (Moreira, 2005: 301) e a segurança colectiva preconizada na Carta das NU foi sendo substituída pela “Ordem dos Pactos Militares” (Moreira, 2005: 301). Enfim, não era o ideal da Carta, mas não deixava de ser uma forma de equilíbrio – o chamado “equilíbrio do terror”, por causa da possibilidade que as superpotências tinham de se destruírem mutuamente, independentemente de quem lançasse o primeiro ataque. Por outro lado, a expressão “ordem” é eufemística: no “centro” do sistema evitou-se o holocausto nuclear, é certo, mas o que não faltou foram guerras nas áreas marginais (Coreia, Vietname, guerras coloniais, etc.), em que frequentemente as superpotências se enfrentavam por interpostas entidades. A bipolarização do sistema, por seu turno, a par do desmoronamento dos respectivos impérios coloniais, foi pondo em evidência a relativa pequenez da França e do Reino Unido.

Como vimos acima, com Brzezinski, dificilmente os mecanismos de regulação podem ignorar ou deixar de acomodar as realidades do poder. Dizer isto não significa aceitar como uma fatalidade a “lei da selva”, ou “tudo ao poder” e “nada à regulação”. Mas decerto importa ter-se presente a noção de equilíbrio de poder. O “equilíbrio de poder” refere-se a um equilíbrio entre Estados ou grupos de Estados. Pode ser um objectivo de um Estado (a Inglaterra, por exemplo, historicamente procurou preservar o equilíbrio do poder no continente europeu, visto que poder equilibrado é poder anulado; o conceito de coligação do Midland Ocean, de Mackinder, que esteve na origem da OTAN, visava a percebida necessidade de equilibrar a potência

continental que era a URSS; etc.) ou, como alguns defendem, uma tendência que ocorre quase naturalmente no sistema internacional. Para Cabral Couto, por exemplo, um dos pressupostos fundamentais em que assenta a análise das relações internacionais ao nível sistémico é o de que “todo o sistema busca o equilíbrio e regularidade de funcionamento, isto é, contém em si mecanismos que lhe permitem, quando sujeito a uma perturbação, reagir e retomar uma posição de equilíbrio, por forma a tentar evitar a sua rotura ou a garantir a sua sobrevivência” (Couto, 1988: 13).

A noção de equilíbrio, por seu turno, está muito ligada à de polaridade do sistema internacional, ou seja, a distribuição do poder no sistema internacional⁸. Assim, o sistema internacional pode ter uma configuração unipolar (num artigo publicado na *Foreign Affairs* em 1990, Charles Krauthammer definiu a situação de distribuição do poder no sistema internacional como o “momento unipolar” dos EUA⁹; o eventual Império Mundial e, em particular o Estado Mundial, são por vezes apontados como o exemplo mais refinado de um sistema unipolar), bipolar (como na Guerra Fria, como acabámos de ver), ou multipolar (como na Europa do século XIX; ou, como alguns advogam, a situação para que se caminha hoje, ou mesmo onde já se estará hoje, no sistema internacional). Samuel P. Huntington (2005), por seu turno, empregou o termo “uni-multipolar” para descrever a actual distribuição do poder no sistema internacional¹⁰. Ultimamente têm surgido outras designações – apolar ou não-polar (Haass, 2008a), visando ilustrar uma certa desestruturação do sistema internacional.

Apesar de poderem alinhar-se argumentos acerca das vantagens e inconvenientes para a estabilidade do sistema internacional das diversas configurações do poder típicas, convém notar que a designação da polaridade de algum modo sugere, mas de modo nenhum determina, o padrão das interacções entre os actores. Por exemplo, um sistema internacional multipolar, a expressão entendida como uma forma de descrever em termos estáticos a distribuição do poder ou estrutura do sistema, tanto pode caracterizar-se por um multila-

⁸ A “estrutura” de distribuição do poder no sistema internacional, ou estrutura do sistema internacional, refere-se normalmente ao número de grandes potências no sistema internacional.

⁹ *The Unipolar Moment. Foreign Affairs Volume 70, Number 1. 1990.*

¹⁰ “*This means two things. First, with respect to major international issues the single superpower is usually able to veto the actions of combinations of other major powers. Second, the single superpower can effectively resolve key international issues only in cooperation with some of the other major states*” (Huntington, 2005). Também se pode usar a expressão uni-multipolar para dizer que o sistema é unipolar no plano global, mas multipolar (sendo os EUA sempre um dos pólos) nos principais contextos regionais.

teralismo em que os pólos se concertam para garantir o funcionamento das interdependências globais; como se pode caracterizar por diversas áreas de poder relativamente autárquicas que coexistem sem interagir umas com as outras, podendo ainda, neste contexto, conceber-se o equilíbrio de diversas formas; como, finalmente, se pode caracterizar por fenómenos de atracção e repulsão entre os pólos (mais prováveis, talvez, se não houver um actor com papel de balaceiro) que, em última análise, podem evoluir para uma bipolarização altamente radicalizada em dois campos antagónicos. A bipolarização é um fenómeno que se verifica quando os Estados do sistema internacional tendem a agrupar-se em dois grandes blocos de alianças. Este fenómeno de bipolarização precedeu as duas guerras mundiais do século XX, tendo igualmente caracterizado, embora com um desfecho pacífico, a Guerra Fria.

A integração, um processo de união cada vez mais estreita entre Estados, num contexto regional ou global, é certamente uma das grandes “fórmulas” para gerir as interdependências num espaço determinado. Frequentemente o processo começa com a cooperação para resolver problemas técnicos ou de ordem funcional.

A integração deveria, em regra, contribuir para a estabilidade política internacional, enfim, para a ordem mundial. Mas, na verdade, nem sempre é linear esse contributo por diversas razões, entre as quais a de que frequentemente a unificação política de um espaço leva ao aparecimento de projectos expansionistas¹¹. Ou seja, um determinado ordenamento regional (como a UE ou o Mercosul) ou inter-regional pode ajudar a conter ou regular tensões e diferendos numa dada região, mas também pode adquirir características expansionistas reais, ou como tal percebidas por outros, gerando fenómenos de choque e polarização. É o problema da Rússia olhar a OTAN (que entre outras funções contém e regula alguns factores de divergência nas relações transatlânticas) como uma ameaça, ou dos EUA olharem da mesma forma para a SCO (que, com contornos diferentes, se pode argumentar ter funções similares nas relações entre a Rússia e a China).

Assim, uma coordenação ligeira pode transformar-se numa ligação mais estreita, um projecto defensivo pode adquirir contornos expansionistas, etc. Por outro lado, qualquer processo de integração pode suscitar resistências internas, quando é percebida uma tentação de estabelecimento da hegemonia de um estado director ou de um directório não aceite pelos outros. Esse é um

¹¹ Cujo fito pode ser, até, apenas o de consolidar a unidade através da definição política desse espaço por oposição a outro actor (numa analogia com o que alguns governantes fazem quando definem um inimigo externo para manter a coesão interna do regime).

problema muito próprio do processo europeu (que pode ser mais ou menos explorado por quem esteja interessado em explorar as forças centrífugas para travar a integração), que se agudiza em tempos de crise, mas explica também em parte o anti-americanismo que, com diferentes graduações, praticamente desde sempre foi possível identificar na Aliança Atlântica¹².

O proteccionismo – uma política económica que visa restringir o comércio e o investimento entre nações, através da imposição de tarifas sobre produtos importados, quotas, subsídios e outras regulamentações concebidas para desencorajar as importações e impedir o domínio estrangeiro sobre mercados ou empresas nacionais, proteger postos de trabalho nacionais, etc. – é normalmente um travão ao desenvolvimento natural das interdependências. Costuma atribuir-se ao proteccionismo a responsabilidade pela Grande Depressão dos anos de 1930 e, em última análise, uma das principais causas da segunda guerra mundial. Este espectro, dramatizado ao ponto de alguns analistas terem falado no risco de uma “desglobalização” se algumas tendências proteccionistas recentes não fossem atalhadas, tem estado presente na resposta à crise económica e financeira de 2008.

O proteccionismo muitas vezes é uma resposta aos anseios das opiniões públicas ou a preocupações relacionadas com a estabilidade política e social doméstica, que podem ser mais ou menos justificados, mas pode ser também um instrumento de coacção ou de perpetuação de determinadas vantagens. De facto, não obstante a teoria das vantagens comparativas afirmar que o proteccionismo, impedindo o comércio livre, implica sempre perdas para todos em termos absolutos, o proteccionismo pode ser uma opção em determinados contextos. Com efeito, frequentemente os Estados não se preocupam propriamente com o aumento do poder absoluto dos seus potenciais rivais, mas sim com os ganhos relativos. Por vezes estas considerações constroem a cooperação. Por exemplo, um país, mesmo que em termos absolutos perca um pouco com isso, pode adoptar práticas proteccionistas em relação a um rival, se este perder mais em termos relativos¹³.

¹² De facto, o debate sobre se a identidade político-estratégica do processo europeu se pode ou deve construir num contexto de estreita coordenação transatlântica ou, pelo contrário, seguir uma trajectória independente da dos EUA, eventualmente em oposição aos EUA, ilustra bem esta problemática.

¹³ Note-se que a manutenção de um mesmo diferencial de poder pode implicar alterações no poder relativo (se A tiver 150 “unidades de poder” e B tiver 50, e ambos aumentarem 50 – para respectivamente 200 e 100 “unidades de poder” – o diferencial de poder mantém-se – 100 – mas a superioridade relativa de A diminui do triplo para o dobro). Estes cálculos podem alimentar comportamentos perturbadores da ordem mundial que são explicados pela teoria da assimetria de poderes, entre outras.

Havendo muitas teorias (ou Escolas) de relações internacionais, com diversas ramificações e sempre a serem enriquecidas com novos contributos e críticas, classicamente podem considerar-se duas principais: o realismo e o liberalismo. O realismo parte da premissa que o sistema internacional é um sistema anárquico e que os Estados buscam a sua segurança através da deliberada aquisição de mais poder; a guerra não é o estado natural das relações internacionais, mas os comportamentos dos Estados são ditados, em última análise, pela perspectiva de que ela é possível. O liberalismo parte da premissa de que a guerra não é inevitável e que, através de instituições e regras apropriadas, é possível evitá-la. Repare-se que a premissa de uma não exclui necessariamente a da outra. De facto, na prática, num mesmo processo da decisão política encontram-se frequentemente com facilidade elementos das duas teorias.

Neste contexto, a manutenção da “ordem mundial”, uma categoria de ordem que é avaliada na base do grau a que a Humanidade como um todo usufrui de certos bens básicos como a segurança, o bem-estar e a justiça (Bailys e Smith, 2006: 782), beneficia certamente da existência de uma “ordem internacional”, o padrão normativo e institucional das relações entre Estados, que inclui aspectos como a soberania, as formas de diplomacia, o direito internacional, o papel das grandes potências ou os códigos que circunscrevem o uso da força e que é, no fundo, uma condição de estabilidade e previsibilidade nas relações dos Estados (Bailys e Smith, 2006: 775). Quando não é ela própria a expressão institucional dele, a existência de uma “ordem internacional” favorece o multilateralismo, ou seja, a tendência para os aspectos funcionais das relações internacionais (como a segurança, o comércio, ou a gestão ambiental) serem organizados em torno de um grande número de Estados, ou universalmente, em vez de o serem por acção unilateral do Estado (Bailys e Smith, 2006: 776).

O unilateralismo, por seu turno, é o contrário do multilateralismo. Embora o unilateralismo exista sempre (todos os Estados, mesmo os mais pequenos, tomam muitas decisões unilateralmente), os EUA começaram a ser acusados depois do fim da Guerra Fria desse comportamento sistemático, que se caracteriza por ignorar as instituições multilaterais de regulação das interdependências, incluindo as alianças. Em particular, após a invasão do Iraque em 2003, a qual dividiria profundamente o CSNU e a própria OTAN (a intervenção da OTAN na Sérvia e no Kosovo em 1999, à revelia do CSNU, também suscitara intenso debate na OTAN, mas os Aliados acabaram por seguir os EUA). Na época, mais precisamente em Janeiro de 2003, o Secretário da Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, referiu-se depreciativamente à “velha Europa”, por oposição a uma “nova Europa”, mais predisposta

a alinhar com os EUA¹⁴; e já o comentador e cientista político norte-americano Robert Kagan (2002) sentenciara que os “americanos são de Marte” e os “europeus são de Vénus”. Os EUA foram então acusados de confundirem a diferença entre ser uma “nação indispensável”, um título de que em 1997 se arrogara Madeleine Albright¹⁵, quando se tornou a primeira mulher Secretária de Estado norte-americana, e uma nação que dispensa todas as outras, incluindo alguns dos seus mais antigos aliados, recorrendo ocasionalmente a coligações ad hoc. Em breve, porém, ficaria demonstrada a incapacidade dos norte-americanos para sozinhos resolverem eficazmente todos os problemas do mundo. Por outro lado, com o seu unilateralismo, aos EUA não era reconhecida a indispensável legitimidade. E, sem legitimidade, a sua força – e, provavelmente, a falta de vocação dos EUA para comandarem um império despótico – revelou-se insuficiente para garantir a eficácia. Os EUA estavam a alienar o apoio, quando não a suscitar a resistência, dos principais actores que podiam ser envolvidos nas soluções.

A partir de 2006, e em particular com a administração entrada em 2009, os EUA parecem querer suavizar esta postura, que em muito lhes terá degradado o seu “poder suave”¹⁶. Neste contexto, a atribuição do Prémio Nobel da Paz 2009 a Barack Obama consagra (e encoraja a prosseguir) a agenda de abertura ao multilateralismo que tem caracterizado os primeiros meses da nova administração norte-americana.

Enfim, a regulação das interdependências é indispensável e, neste âmbito, notáveis avanços têm sido sem dúvida conseguidos ao longo da história. As capacidades das organizações internacionais, designadamente das Nações Unidas, nem sempre são as ideais, mas as instituições internacionais são basicamente aquilo que os seus estados membros quiserem que elas sejam, num contexto em que ficaram claros outros problemas e limites da regulação. Um deles é certamente o problema da representatividade do núcleo de membros permanentes do CSNU, para não falar da legitimidade (não no sentido formal, porquanto a Carta o legitima) da existência deste núcleo e do “direito de veto” de que os seus elementos dispõem. Este problema, porém, bem como o facto de o Conselho de Segurança não ter funcionado de acordo

¹⁴ “Outrage at ‘old Europe’ remarks”, BBC News, 23 January, 2003 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>).

¹⁵ Entrevista a Jim Lehrer, PBS, 6 de Março de 1997 (http://www.pbs.org/newshour/bb/fedagencies/march97/albright_3-6.html).

¹⁶ “Poder suave”, ou “*soft power*”, um conceito cunhado por Joseph Nye em 1990, é a capacidade de se obter o que se quer através da cooptação e da atracção em vez da coacção (Nye, 2002: 29).

com o que para aquele órgão eram as enormes expectativas contidas no texto e no espírito da Carta, não pode nem deve ofuscar o contributo das agências especializadas, fundos e programas das NU para que o mundo seja um pouco melhor do que seria se elas não existissem (Moreira, 2005: 4).

c. Problemas do mundo contemporâneo

Depois de termos visto alguns problemas e alguns limites teóricos e práticos à eficácia dos mecanismos de regulação, importa agora tentar perceber alguns dos principais problemas actuais e potenciais do mundo contemporâneo que dificilmente podem ser resolvidos sem recurso ao concerto e a uma melhor regulação.

Neste contexto, Brzezinski defende que o “despertar político global” (2007: 201) emerge como uma realidade fundamental, sobrepondo-se e transformando o carácter dos tradicionais problemas do poder e da geopolítica. Este “despertar” de milhares de milhões de pessoas, conscientes das enormes desigualdades na condição humana, que mistura ressentimento e vontade de alcançar um mínimo de dignidade (Brzezinski e Scowcroft, 2008: 229), tem normalmente um “carácter anti-Occidental” (Brzezinski, 2007: 205). Compreende-se que assim seja: Maalouf, de resto, também chama a atenção para o problema de confiança entre o Ocidente e o resto do mundo “que tem as suas raízes na relação pouco saudável que se estabeleceu entre as potências ocidentais e o resto do mundo no decurso dos últimos séculos” (2009: 50). Embora Maalouf esteja mais focado no problema das relações entre o Ocidente e o Islão, as duas identidades que nele se cruzam fruto das suas origens e do seu itinerário de vida, o sentimento de duplicidade que ele descreve, ou seja, o facto de o Ocidente defender para si próprio valores que negava aos povos colonizados ou submetidos (embora se possa alegar que muitas vezes com a melhor das intenções e que, por outro lado, também houve algumas honrosas excepções), pode ser facilmente transposto para outras áreas geográficas a quem parecem eternamente escapar os benefícios do desenvolvimento.

A “ascensão dos BRIC”, na medida em que tem permitido a centenas de milhões de pessoas livrarem-se do jugo da pobreza extrema, tem parcialmente contribuído para que muita gente possa minimamente satisfazer as suas expectativas de melhoria das condições de vida. Se, porém, tal ascensão mitiga as enormes desigualdades na condição humana, nem por isso deixa de criar ou exacerbar outros problemas.

Um problema particularmente complexo é o da segurança do abastecimento de recursos energéticos, em particular o petróleo e o gás natural. O crescimento da economia mundial implica uma intensificação da procura destes e de outros recursos, estando a agudizar disputas pelo controlo das origens

de abastecimento, bem como pelo controlo das rotas entre as origens e os destinos. A luta pelo controlo do Cáucaso e a política russa de tentar selar a Ásia Central ao acesso directo aos mercados e aos investimentos do Ocidente em matéria energética, ou os sinais da disputa por influência em África, são bons exemplos deste tipo de conflitualidade geopolítica clássica, a par de conflitos que podem surgir relacionados com o controlo das rotas oceânicas e dos pontos de passagem obrigatória. Com efeito, a competição por energia tem implicações de segurança graves, podendo precipitar a rotura do sistema internacional e o reaparecimento de grandes conflitos, bem como tensões e instabilidade regionais (UKCO, 2008: 19).

Este tipo de problemas cruza-se com outro, que é o do eventual esgotamento de alguns recursos não renováveis, como os combustíveis fósseis¹⁷. Este problema, muito complexo, porque envolve factores como preços, capital e tecnologia (técnicas de exploração que podem possibilitar a descoberta de novas reservas, eventual exploração de novas fontes de energia, melhoria da eficiência energética, etc.), tem evidentemente profundas implicações estratégicas.

O impacto ambiental das actividades humanas não se esgota no problema da escassez ou esgotamento dos recursos. Alterações climáticas, poluição, potencial de disseminação de doenças, escassez de água e de produtos alimentares obrigam a questionar a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento económico e constituem outro conjunto de problemas onde preocupações mais ou menos genuínas a nível global se chocam com as legítimas aspirações dos países menos desenvolvidos, confrontados com industrialização e urbanização crescentes e com a utilização cada vez mais intensiva dos solos agrícolas.

Ao ritmo a que estão a ser construídas centrais a gás e a carvão para produção de energia eléctrica nos países emergentes, não se vê que até meados do século XXI possa haver uma transformação fundamental do sistema energético mundial, para a qual, além de vontade política, são precisos avultados investimentos que apenas estão ao alcance de um número limitado de grandes conglomerados industriais e financeiros que hegemonomizam o mercado de

¹⁷ Se o consumo de petróleo *per capita* na China, por exemplo, fosse igual ao dos EUA, a actual produção mundial, cerca de 85 milhões de barris de petróleo por dia, não chegaria para fazer face à procura chinesa, que rondaria cerca de 100 milhões de barris de petróleo por dia. Evidentemente que, nestas circunstâncias, as reservas conhecidas consumir-se-iam muito mais rapidamente. Na verdade, a China consumiu em 2007 pouco menos de 7 milhões de barris diários, ou seja, entre 8% a 9% do total mundial (IEA, 2008). Mesmo que a eficiência energética aumente muito nos próximos anos, intui-se facilmente que o desenvolvimento económico de países como a China inexoravelmente implica o aumento do consumo de energia.

energia. Por outro lado, a menos que haja uma grande melhoria da eficiência energética e que sejam encontradas tecnologias que permitam sequestrar o CO₂ (a queima de combustíveis fósseis é responsável por cerca de 80% das emissões a nível mundial), o problema das alterações climáticas tenderá a agravar-se nas próximas décadas, ainda que sejam controversos os cenários relativos às consequências do aquecimento global¹⁸.

A par das energias renováveis, a energia nuclear pode ser um complemento importante mas não substitui as centrais de produção de electricidade a gás e a carvão. Os combustíveis fósseis representam 87% da energia total e 67% da electricidade gerada a nível mundial (Botkin, 2008). As centrais nucleares, das quais existem no mundo cerca de 400, utilizadas em exclusivo para a produção de energia eléctrica, representam, em todo o mundo, apenas 15% da energia eléctrica e apenas 4,8% de toda a energia gerada (Botkin, 2008). Por outro lado, as reservas conhecidas de urânio são limitadas e, portanto, dificilmente se mobilizam os capitais necessários para investir em novas centrais se não houver uma certa garantia de que existe combustível nuclear suficiente para as alimentar durante o tempo necessário para justificar o investimento feito. Assim, a energia nuclear deverá ter um papel limitado no mix energético (Botkin, 2008), embora muitos considerem que ela é segura e tem um grande potencial. Acresce que uma maior disseminação da energia nuclear é internamente estrangida em alguns países por causa das preocupações com acidentes. E, no plano internacional, também se receia – veja-se o caso do Irão – que as tecnologias nucleares possam ser utilizadas para fins militares e que aumente o número de potências nucleares por “efeito dominó”¹⁹, ao qual aludimos atrás.

O problema das alterações climáticas é muito complexo e não completamente imune a manipulações políticas, mesmo que haja um relativo consenso quanto à importância de se lhe fazer face. Tem de haver diálogo para que os países em desenvolvimento não pensem que o discurso da sustentabilidade do desenvolvimento é um instrumento dos países desenvolvidos para perpetuarem as desigualdades; ou que, como no caso da Amazónia, a retórica das alterações climáticas não seja percebida como instrumento para garantir o

¹⁸ Algumas consequências possíveis do aquecimento global contêm interessantes implicações geopolíticas e geoestratégicas, podendo alterar o panorama do transporte marítimo, a importância relativa de certas rotas e pontos de passagem obrigatória, o custo de extracção de certos recursos naturais e até abrir novas áreas do globo à colonização humana. Do ponto de vista estratégico, situações potenciadoras de conflitos graves.

¹⁹ Um programa militar nuclear do Irão poderia suscitar idênticos programas no Egipto, na Arábia Saudita e na Turquia, entre outros.

acesso ou o controlo de recursos por parte dos países desenvolvidos. Por outro lado, mesmo quando os países mais desenvolvidos apoiam o desenvolvimento dos mais pobres (não raramente antigas colónias), estes ocasionalmente questionam a sinceridade dos propósitos de quem ajuda²⁰. No fundo questionam se a política de ajuda não visa apenas perpetuar as desigualdades, garantir fontes de abastecimento de matérias-primas ou controlar na origem fluxos de imigração indesejada.

Os problemas que vimos até aqui constituem como que um pano de fundo para muitos outros: o terrorismo, de diversas denominações geográficas e religiosas, cada qual com os seus pontos de aplicação e objectivos específicos, mas nalguns casos apoiado em redes com expressão global; a proliferação de armas e agentes de destruição maciça; a difusão da tecnologia necessária para produzir mísseis balísticos e de cruzeiro; e os estados corruptos, frágeis ou falhados, muitas vezes nessa condição em resultado de recorrentes guerras internas, os quais podem constituir santuários para todo o tipo de tráficos, crime organizado e actividades de apoio ao terrorismo e à proliferação. Neste contexto, não é difícil concordar com Fukuyama quando este afirma que o poder legítimo exercido pelos Estados “é necessário para impor uma supremacia do direito a nível interno, e é necessário a nível internacional para preservar a ordem mundial” (2004: 128).

Todos estes problemas, por seu turno, podem ser exacerbados por extremismos, ódios e ressentimentos de diversas origens, nalguns contextos tornando plausíveis certos aspectos da possibilidade do “choque de civilizações”²¹ para que Huntington chamou a atenção, provocando um intenso debate que dura até hoje.

Na verdade, problemas como a proliferação ou o terrorismo podem ser promovidos por Estados ou por entidades não estatais privadas e clandestinas, sem outras motivações que não seja o lucro. Mas frequentemente correspondem a estratégias prosseguidas por actores na defesa do que consideram ser os

²⁰ O problema da condicionalidade da ajuda ocidental ser vista como arrogância ou neo-colonialismo, bem como a acusação que normalmente os países ocidentais fazem à China de, em África, não ligar a ajuda ao desenvolvimento à obrigação das lideranças dos países ajudados respeitarem a democracia e os direitos humanos, fazem parte desta dialéctica. Ver, por exemplo, Ranis e Friedman (2008).

²¹ Expressão utilizada primeiro em 1993 no título de um artigo publicado por Samuel P. Huntington na *Foreign Affairs*. Mais tarde, o autor desenvolveria o conceito num livro (1996). Basicamente, Huntington contesta a tese do “Fim da História” (Fukuyama, 1992), advogando que no pós-Guerra Fria não acabam os conflitos e que, nestes, as partes tenderão a agrupar-se segundo identidades culturais e religiosas. A tese foi criticada e suscitou algumas iniciativas a diversos níveis para fomentar o diálogo inter-cultural.

seus interesses, embora por vezes alimentados ou manipulados por terceiros. Neste contexto, acresce que muitos “impérios” económicos, financeiros e de comunicação geram, e gerem, fluxos transnacionais que, como se tem visto, mesmo os poderes políticos mais organizados não conseguem regular.

A incapacidade do Estado garantir condições básicas de sobrevivência e de dignidade às populações sob a sua jurisdição abre caminho para a comunidade internacional exercer a “responsabilidade de proteger”, um conceito, legitimado pelas NU (2004: 65; 2005a: 35), que surgiu da controvérsia em torno do “direito de ingerência humanitária”, praticado ocasionalmente, mas nem sempre quando era mais necessário, na década de 1990. Mas, num ambiente em que não está ausente o debate político que envolve a problemática da utilização selectiva do discurso da protecção dos direitos humanos, as condições concretas em que pode ser invocada a “responsabilidade de proteger” são sempre controversas, porque a intervenção provoca sempre alguma erosão no princípio da soberania, a que ainda está muito arreigada a generalidade dos Estados, frágeis ou não.

Uma dificuldade adicional é a interligação dos riscos: ligações entre terrorismo e crime organizado e a capacidade de ambos subverterem governos ou economias e provocarem a fragilização de estruturas estatais; ligação entre Estados falhados e conflitos regionais; ligação entre conflitos regionais e proliferação nuclear horizontal; choques económicos que podem levar ao colapso de Estados; conflitos regionais que exacerbam ou são exacerbados por tensões relativas ao abastecimento de energia; pirataria; exclusão política e expectativas frustradas que criam círculos viciosos de revolta, crise económica, crise política, extremismos, migrações, pobreza, etc.

Muitos autores têm chamado a atenção para o arco de instabilidade que se estende desde o Magrebe até ao Sudeste asiático, passando pelo Médio Oriente. Brzezinski cunhou mesmo uma expressão, os “Balcãs Globais” (2007: 154)²², para designar uma vasta região, onde, a par das maiores reservas conhecidas de petróleo e gás natural, se calhar em parte por causa disso, convergem praticamente todos os problemas que vimos referindo. Os “Balcãs Globais”, bordejados por três dos BRIC, abrangem grosso modo o Cáucaso, outras regiões de população islâmica do sul da Rússia, o Médio Oriente²³ e o Turquestão chinês.

²² Brzezinski já utilizara a expressão “Global Balkans” (2004: 42). Antes disso (1997: 53, 124), definira o mesmo espaço, que englobava os “Eurasian Balkans”, como uma zona de grande instabilidade e violência.

²³ Onde se identificam, sem a preocupação de se ser exaustivo, conflito israelo-palestiniano; instabilidade no Líbano; comportamento perturbador do Irão (programa nuclear, manipulação do

O “mundo das democracias” (Kissinger, 2002), pelo contrário, basicamente América, Europa Ocidental e Austrália, é um espaço em que as guerras são hoje praticamente inconcebíveis. Por isso alguns autores referem-se-lhes como “ilhas kantianas”. No entanto, porque existem de facto em África (Corno de África, Grandes Lagos, Sudão, Somália), no Médio Oriente (Iraque, Afeganistão, Paquistão) e por aí adiante, não é preciso grande esforço para conceber guerras regionais e guerras internas dos mais diversos tipos. Porém, como diz Scowcroft, em diálogo com Brzezinski, “a ascensão da China e da Índia [, tal como a de outras economias emergentes,] não é como teria sido há 100 anos. É um tipo de mundo muito diferente. Eu diria que, por talvez uma geração, podemos ter visto o fim das guerras interestaduais como uma forma de resolução de conflitos. Em vez disso o que vai haver é estes conflitos confusos onde, se as grandes potências participarem, participam através de entidades intermediárias ou talvez mesmo juntas” (Brzezinski e Scowcroft, 2008: 27).

Por outro lado, embora nalguns casos algum dos contendores as possa possuir, neste tipo de conflitos é difícil conceber o emprego de armas nucleares. Entre outras hipóteses concebíveis, em especial no Médio Oriente (Russel, 2009), talvez um ataque nuclear de Israel contra o Irão, ainda que pouco provável, por inúmeras razões.

Embora por definição as guerras regionais tenham primariamente um impacto regional, dificilmente uma guerra regional com emprego de armas nucleares deixaria de ter consequências catalíticas à escala global, cujo deriva mais perigosa, se não houvesse um grande esforço de concertação ou contenção das grandes potências, poderia ser a de outra forma improvável grande guerra envolvendo potências nucleares. O que se disse sobre guerras nucleares não é imediatamente transponível para guerras em que sejam empregues outras armas e agentes de destruição maciça, mas existem suficientes analogias.

Mesmo quando não participam directamente, é muito raro acontecer nenhuma grande potência ter em jogo qualquer espécie de interesse numa guerra regional ou interna. No entanto, ao contrário do que acontecia com as superpotências na Guerra Fria, é menos óbvio que as grandes potências as provoquem ou aproveitem para se enfrentarem indirectamente. Em qualquer

Hamas na faixa de Gaza e, mais ainda, do Hezbollah no Líbano); guerras no Iraque e no Afeganistão, neste caso com importantes repercussões no Paquistão; hostilidade indiano-paquistanesa com a questão de Caxemira como pano de fundo e implicações para a política indiana no Afeganistão, no Irão, em Israel, etc.; a questão curda; a tensão entre sunitas e xiitas e entre árabes e não árabes; etc.

caso, o impacto à escala global deste tipo de conflitos pode variar muito. Com efeito, por vezes ocorrem em regiões onde confluem interesses divergentes de grandes potências, os quais, se não forem conciliados, contêm o risco de escalada. Por outro lado, mesmo não havendo estes interesses divergentes, há sempre outras hipóteses de um conflito extravasar os protagonistas e os teatros originais.

A maior ameaça à ordem mundial é uma guerra nuclear, visto que, apesar do número de armas ter diminuído depois do fim da Guerra Fria, ainda existem enormes arsenais²⁴. No entanto, a guerra entre as duas superpotências nucleares é hoje uma hipótese extremamente remota. Também outras guerras concebíveis entre potências nucleares são hoje pouco prováveis. Com efeito, para aqueles que as possuem, o poder de destruição das armas nucleares torna pouco racional o seu emprego, se a parte que desencadeia o ataque não tiver uma garantia quase absoluta de que consegue evitar uma retaliação que lhe provoque danos inaceitáveis; ou um enfraquecimento que a possa tornar um alvo apetecível para uma terceira potência que inicialmente tenha ficado de fora do conflito.

A prazo, são concebíveis cenários de bipolarização do sistema internacional e de corrida aos armamentos comparáveis ao que ocorreu na Guerra Fria. No entanto, é difícil estabelecer um prazo e um percurso para se chegar a esse ponto, bem como a geometria das alianças e o pólo director de cada uma delas quando, e se, aí chegássemos.

Por outro lado, novas tecnologias e o desenvolvimento de novos sistemas de armas, como as defesas contra mísseis, podem afectar os cálculos das potências nucleares, como foi evidente no processo que, para não agastar mais a Rússia, levou a administração Obama a desistir, no Verão de 2009, de instalar radares de localização e interceptores de mísseis na República Checa e na Polónia. Enfim, embora o risco de guerra nuclear exista, são altamente especulativas as circunstâncias em que uma tal guerra possa ocorrer. Atento o contexto global e diversos contextos regionais, com maior probabilidade a curto ou médio prazo, embora não uma elevada probabilidade, pode imaginar-se uma guerra nuclear entre a Índia e o Paquistão, dado o historial recente de conflitos entre estes países. Se a China seria arrastada ou não é uma incógnita, mas deve sublinhar-

²⁴ Depois de completadas as reduções previstas no START I (1991, expira em 2009), os EUA deverão completar em 2010, dois anos antes do previsto, as reduções acordadas no Tratado de Moscovo (2002) sobre redução de armas nucleares ofensivas, estimando-se que, nessa altura, o arsenal norte-americano corresponda a cerca de 25% do da Guerra Fria. Recentemente, Obama propôs novas reduções, com vista a fixar em cerca 1000 para cada o número máximo de ogivas nos EUA e na Rússia. Os russos manifestaram abertura.

-se que Caxemira é a única região onde três potências nucleares têm fronteiras comuns não reconhecidas internacionalmente.

Não existe uma receita fácil para resolver todos os problemas que listámos, em particular para corrigir as desigualdades extremas que alimentam o ressentimento que está associado ao “despertar político global”. Com efeito, a par do proteccionismo que, apesar da retórica da bondade da globalização, frequentemente os países desenvolvidos praticam (Brzezinski, 2004: 147), o resultado de décadas de construção de infra-estruturas, de consolidação dos mercados e dos circuitos comerciais e de concentração nos países desenvolvidos das capacidades industriais, tecnológicas e científicas mais avançadas, é que a economia mundial apresenta enormes constrangimentos estruturais que impossibilitam uma mudança rápida e radical da distribuição da riqueza a nível global.

Quinlan (2008), por exemplo, considera que nos próximos anos haverá uma alteração gradual: enquanto que em 2000 as economias desenvolvidas representavam, em paridade do poder de compra, cerca de 60% da economia mundial e as economias em desenvolvimento cerca de 40%, em 2025 estes números poderão estar invertidos. Se olharmos para o cenário de referência da Agência Internacional de Energia relativo ao consumo de energia em 2030 – que mais ou menos reflecte a produção, descontado o efeito de as economias terem diferentes eficiências energéticas (ou diferentes intensidades energéticas por unidade de PIB) – confirmamos a expectativa de que os números não andarão realmente muito longe disso (IEA, 2008: 8 e 47).

Por outro lado, apesar do bom desempenho de algumas economias emergentes, as populações destes países continuarão a ser, em média, durante ainda muitos anos, bastante mais pobres que as dos países mais desenvolvidos. E nos países menos desenvolvidos provavelmente estas disparidades agudizar-se-ão e prolongar-se-ão por ainda mais tempo. Se a situação objectivamente melhora apesar de tudo – afinal, estima-se que o desenvolvimento chinês nas últimas três décadas tenha retirado centenas de milhões de seres humanos da pobreza extrema –, o problema é que aumenta a consciência das desigualdades entre aqueles a quem continuam a escapar os benefícios do desenvolvimento. Não é difícil imaginar o potencial de frustração que pode explodir se algumas expectativas não forem minimamente satisfeitas.

Portanto, uma distribuição mais equilibrada dos benefícios do desenvolvimento parece essencial para preservar a paz e a segurança internacionais (GMFUS, 2009:8). Naturalmente reflectindo considerações que transcendem os domínios económico e político internacionais, igualmente pensamos ser essa, de algum modo, a mensagem de Bento XVI sobre o “desenvolvimento

humano integral na caridade e na verdade” (2009). O Papa sugere que, para efectivamente corrigir as enormes desigualdades na condição humana, se torna necessário mitigar os piores efeitos de um funcionamento desregulado do mercado (2009: 36 a 39)²⁵, cujo bom funcionamento é em todo o caso indispensável (2009: § 35); procurar que os mecanismos de desresponsabilização dos investidores próprios das sociedades de capital anónimo não se transformem em mecanismos para as pessoas aliviarem as suas consciências e ignorarem o valor social das empresas (2009: § 40); ir muito mais longe na partilha dos instrumentos, designadamente o acesso ao conhecimento e a novas tecnologias, que permitem uma distribuição mais justa e equitativa dos benefícios do desenvolvimento num mundo cada vez mais interdependente (2009: § 21 a 33); atribuir prioridade, no âmbito da ajuda internacional, ao apoio à capacitação institucional (2009: § 41); etc. Note-se que se tratam de tarefas em que os países desenvolvidos deverão ter porventura uma maior responsabilidade, mas os países emergentes, como os BRIC, não poderão alhear-se delas sob pena de verem gravemente perturbada a estabilidade de que precisam para os seus próprios processos de desenvolvimento.

Com efeito, na ausência de um sistema político-económico alternativo ao modelo de capitalismo que, com a derrocada do comunismo, se estendeu a todo o globo, os países desenvolvidos e os países emergentes têm de cooperar para o tornar mais justo e equilibrado. E pode dizer-se que, na actual conjuntura, de algum modo observável na resposta à crise internacional, as potências emergentes não parecem querer desafiar propriamente todas as instituições do sistema. Querem, sim, sobretudo, que os seus interesses estejam melhor representados e sejam melhor acomodados nelas, como se pôde ver pela postura dos BRIC nas três cimeiras do G20 que, no final de 2008 e Abril e Setembro de 2009, decorreram respectivamente em Washington, Londres e Pittsburgh.

d. Síntese conclusiva

Neste capítulo pretendemos validar a H1 – “Apesar de certos desafios com que a estabilidade do sistema internacional é confrontada favorecerem a cooperação entre potências desenvolvidas e emergentes, são evidentes insuficiências nos mecanismos de regulação do sistema internacional, seja porque muitas instituições não estão bem adaptadas às situações que pretendem

²⁵ Não apenas no plano doméstico, o que custa menos porque até pode fazer ganhar votos; mas também no plano internacional, o que, pelo contrário, eventualmente faz perder votos, se não houver um grande esforço de pedagogia e liderança política.

regular, seja porque lhes faltam capacidades ou a legitimidade necessária para que as suas orientações sejam aceites”. Tendo ficado claro que a cooperação entre as potências desenvolvidas e as potências emergentes não é o único desfecho possível, a verdade é que existe a possibilidade de este se verificar. Em primeiro lugar porque existem problemas realmente globais que exigem uma resposta multilateral, como por exemplo as alterações climáticas. Em segundo lugar porque por enquanto não existe um sistema político-económico alternativo àquele que nos últimos anos se estendeu a todo o globo, parecendo as potências emergentes considerarem que os seus interesses de crescimento económico são, apesar de tudo, melhor defendidos dentro do sistema vigente, do que desafiando-o fundamentalmente. Em terceiro lugar porque o facto nuclear induz prudência na abordagem das situações conflituais que encerram o risco de uma escalada incontrolável. Sem que tal signifique inconsciência face aos enormes riscos e desafios a enfrentar, nem uma atitude de complacência face à “energia” política que é preciso despender para dar substância à cooperação, pode arriscar dizer-se que existe uma janela de oportunidade, de talvez uma geração, para melhorar a regulação do sistema internacional. Para aumentar a probabilidade do desfecho mais favorável, esta “janela” deve ser aproveitada porque não obstante existir uma enorme teia de mecanismos de regulação do sistema internacional – de nível global, inter-regional ou regional e de vocação geográfica ou funcional, são evidentes insuficiências, ou porque muitas instituições não estão bem adaptadas às situações que pretendem regular, ou porque lhes faltam capacidades ou a legitimidade necessária para que as suas orientações sejam aceites.

2. Os BRIC e o sistema internacional: conformação ou desafio?

a. Crescimento das capacidades dos BRIC. Expectativas e realidades

É a expectativa do aumento do poder dos BRIC no sistema internacional que antecipa a possibilidade destes países terem um papel relevante na construção da nova ordem mundial. Uma das projecções atrás citadas do Goldman Sachs (Wilson e Stupnytska: 2007) (fig. 1)²⁶, aponta para que por volta de 2050 a China, os EUA e a Índia sejam as três maiores economias do mundo, seguidas pelo Japão, pelo Brasil e pelas maiores economias europeias. Por outro lado, embora com escalas diferentes, os BRIC já são potências territoriais e demográficas e representam hoje cerca de 15% da economia

²⁶ Ver também, por exemplo, o recente trabalho de prospectiva sobre tendências globais 2025, do *National Intelligence Council* (NIC, 2008: 28 a 36).

mundial (CIA, 2008), número que tenderá a crescer no futuro, admitindo-se até (fig. 1) que dentro de alguns anos a China possa ser a maior economia do mundo. Finalmente, todos os BRIC estão a desenvolver e modernizar os respectivos aparelhos militares.

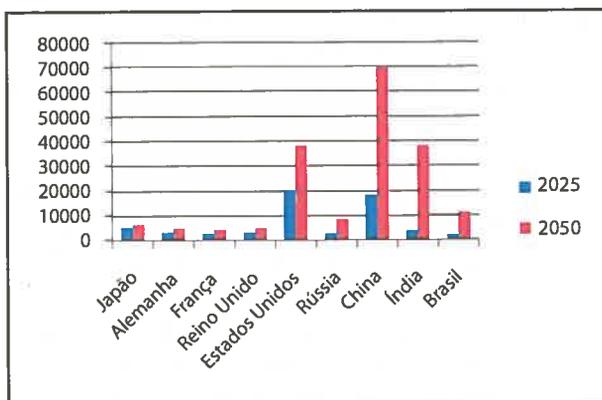


Figura 1 – PIB em milhares de milhões de US \$ 2007 (Wilson e Stupnytska, 2007: 149)

Mas na actualidade é incontornável a proeminência do poder económico, tecnológico e militar norte-americano na cena mundial (Tabela (Tab.) 1, Apd II). Os EUA, cuja população deve crescer cerca de 30% até 2050 (UNPFA, 2008: 86), representam cerca de um quarto da economia e metade das despesas militares mundiais, com uma capacidade de projecção de poder convencional incomparável. Os EUA detêm uma enorme superioridade aérea, naval e no espaço, têm bases e esquadras permanentes em praticamente todos os continentes e oceanos e uma rede de alianças que abrange as economias mais desenvolvidas na Europa Ocidental e no Nordeste asiático. Evidentemente que os EUA têm algumas limitações: dependem de recursos energéticos; apesar da administração Obama o estar a recuperar, têm visto degradar-se algum do seu “poder suave”; e a capacidade militar não resolve todos os problemas, não possuindo forças terrestres para controlar o mundo num sentido clássico.

No entanto, não sendo eternas a superioridade dos EUA nem as suas alianças, nenhuma projecção credível sugere que nos próximos 15 a 20 anos estes entrem num declínio acentuado, perdendo repentina e irremediavelmente o estatuto de primeira potência mundial. E a médio prazo, pelo menos, os EUA continuarão a ser o único país capaz de mobilizar uma acção internacional para travar problemas globais (Patten, 2008). Parecem-nos assim exageradas opiniões que, talvez reflectindo um desejo, defendem que a estrutura

do sistema internacional já é multipolar. Uma estrutura uni-multipolar (Huntington, 1999; 2005) parece-nos uma descrição mais adequada da realidade actual, em que as grandes potências de segunda ordem competem sobretudo para estabelecer a preponderância (ou, não o podendo fazer, para evitar a preponderância de outros) na região em que se integram, procurando não suscitar a hostilidade dos EUA. A nível global, a retórica anti-americana e alguma resistência pouco coordenada não vão ao ponto de suscitar uma coligação consistente para derrubar a proeminência global dos EUA.

Posta em evidência a proeminência dos EUA e das economias desenvolvidas, de algum modo resulta que os BRIC, já tendo um peso significativo na economia mundial, são países relativamente atrasados, embora diferentes entre si. Se Rússia e Brasil apresentam taxas de urbanização equiparáveis às dos países desenvolvidos, o mesmo não acontece com a China e a Índia (UNDP, 2007: 243). Com efeito, nos países desenvolvidos a percentagem da força laboral empregue no sector primário ronda em média os 2% a 3% e o contributo deste sector para o PIB raramente ultrapassa 1,5% (CIA, 2008). Na China e na Índia, porém, a percentagem da força laboral empregue na agricultura é de respectivamente 43% e 60% (CIA, 2008). Nestes países, o contributo da agricultura para o PIB é de respectivamente 11% e 18% (CIA, 2008). O emprego da força laboral e o contributo por sector para o PIB total no Brasil e na Rússia estão mais próximos dos países desenvolvidos (CIA, 2008). Esta maior proximidade também é sugerida por indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (Tab. 2, Apd II).

Podendo argumentar-se que na China e na Índia existem legiões de trabalhadores cuja mão-de-obra é relativamente barata, a verdade é que essas centenas de milhões de seres humanos têm expectativas de desenvolvimento muito difíceis de satisfazer. Por outro lado, as reservas de mão-de-obra barata nem por isso colocam os BRIC, em particular a China e a Índia, nos primeiros lugares dos índices de competitividade. Na Índia, por exemplo, 500 milhões de pessoas não têm acesso a electricidade (UNDP, 2007: 152) e 165 milhões não têm acesso a água potável (UNPFA, 2008: 86). Pode imaginar-se o esforço de infra-estruturação do território e de edificação de equipamentos sociais com que estão confrontados estes países. Acresce que neste momento países como a China e a Índia já têm gravíssimos problemas de poluição. As lideranças dos BRIC estão, assim, confrontadas com enormes dificuldades e desafios, em particular a Índia e a China, sendo que, em quadros agravados por problemas com minorias étnicas e religiosas (na Rússia, na Índia e na China), é muito variável a confiança das populações nos líderes e a flexibilidade dos regimes para acomodar tensões sociais e políticas, como sugerem as percepções de corrupção e, nalguns casos, a natureza dos regimes (Tab. 2, Apd II).

Outro aspecto que importa notar é o grau de interdependência das economias dos BRIC com o exterior (Tab. 3, Apd II), o que constrange trajectórias político-estratégicas que visem desafiar fundamentalmente a ordem existente, caso estivessem inclinados a isso. Deve, no entanto, notar-se a quase independência energética do Brasil e, não fora pelo petróleo, também da China (Tab. 1, Apd II). Neste caso, porém, com graves custos ambientais, por causa do peso relativo do carvão no mix energético chinês.

O comércio externo e o investimento directo portador de tecnologia são muito importantes para qualquer um dos BRIC. Em particular para a China e a Rússia, as exportações – no caso da primeira, produtos manufacturados; no caso da segunda, matérias-primas, em especial hidrocarbonetos – permitiram-lhes acumular enormes reservas de moeda estrangeira, com as quais podem comprar recursos e fazer investimentos no exterior²⁷. Olhando para a estrutura das exportações (Tab. 3, Apd II) também se pode observar que, relativamente aos BRIC, os países desenvolvidos exportam em percentagem muito mais produtos manufacturados que matérias-primas e, nos produtos manufacturados, uma percentagem mais elevada de produtos que incorporam alta tecnologia. Note-se que a Rússia, que com o Brasil é uma grande exportadora de matérias-primas, exporta muito pouco produtos manufacturados. A estrutura das exportações chinesas, por seu turno, é semelhante à de um país desenvolvido. No entanto, grande parte dos produtos “made in China” é na verdade montada na China com componentes importadas do Japão, da Coreia do Sul e de Taiwan. Por outro lado, uma boa parte das exportações chinesas são produzidas em fábricas de multinacionais com bases na Europa e nos EUA (Quinlan, 2008: 6).

b. Sobre a coesão do “bloco”: diversidade dos BRIC e dos seus contextos regionais

As economias dos BRIC, fruto de evoluções político-económicas diversificadas ao longo das duas últimas décadas do século XX, designadamente no contexto da globalização da economia de mercado, podem ter características similares do ponto de vista dos investidores mundiais. E é inegável que, validando uma designação criada por um banco para agrupar aquelas economias, se tem verificado alguma coordenação das políticas externas entre estes quatro países. De facto, embora não constituam uma aliança

²⁷ No final de Outubro de 2008, as reservas em divisas da China eram de 1906 mil milhões de dólares, as da Rússia 542 mil milhões, as da Índia 283 mil milhões e as do Brasil de 206 mil milhões (*The Economist*, October 25th 2008: 77). Para se ter uma ideia, os recursos financeiros do FMI em meados de Março de 2009 eram de cerca de 350 mil milhões de dólares.

militar ou um bloco económico, os BRIC têm coordenado as políticas externas em algumas questões específicas da agenda internacional. Assim, depois de em Maio de 2008 os BRIC se terem reunido pela primeira vez ao nível de ministros dos negócios estrangeiros, o grupo reuniu pela primeira vez ao nível de cimeira de chefes de Estado (a Índia esteve representada pelo primeiro-ministro) em Junho de 2009, na Rússia, estando agendada nova cimeira para 2010 no Brasil. Na cimeira dos BRIC de 2009 o grupo discutiu as consequências da crise económica de 2008, o papel do dólar como moeda de reserva e sua possível substituição, bem como a coordenação de posições a assumir em certos organismos internacionais. Em Março de 2009, aliás, pouco tempo antes da cimeira económica do G20, realizada em Londres a 2 de Abril de 2009, os quatro países tinham emitido declarações independentes mas coordenadas reclamando a reforma do FMI, em cuja arquitectura institucional os BRIC pretendem ter uma voz mais poderosa para melhor o adaptar à nova situação financeira global, assunto a que voltaremos à frente.

Porém, apesar de ocasionalmente coordenarem as suas políticas externas em certas questões específicas da agenda internacional, os BRIC não constituem um bloco geopolítico como a OTAN ou o Pacto de Varsóvia, por exemplo. Na verdade, são quatro países muito diferentes. A Rússia e a China são membros permanentes do CSNU, mas o Brasil e a Índia não; a Rússia é uma superpotência nuclear e até há pouco tempo foi a sede de um império que, abrangendo vastas extensões da Ásia Central (nalguns casos desde o tempo dos czares) e da Europa central e oriental, propunha uma ideologia e um modelo económico alternativos ao capitalismo; a Índia e a China foram apóstolos do “terceiro mundismo” na década de 1950, liderando a Conferência de Bandung²⁸, numa altura em que ainda não se dera o cisma sino-soviético e as autoridades de Pequim não estavam representadas nas NU; a China e a Índia também possuem armas nucleares, mas o Brasil não; a Índia é um dos poucos países no mundo que não subscreve o Tratado de Não Proliferação Nuclear (NPT); se a China e a Índia são grandes potências demográficas, cada uma representando aproximadamente um quinto da Humanidade, o Brasil e a Rússia têm “apenas” cerca de 196 milhões e 140 milhões de habitantes (CIA, 2008), respectivamente; a Rússia, composta por 86 entidades federadas, é o maior país do mundo (CIA, 2008), com uma superfície que é praticamente o dobro de qualquer um dos outros 5 maiores países do mundo (em que se incluem a China e o Brasil); etc.

²⁸ A Conferência de Bandung, realizada nesta cidade indonésia em 1955, foi a primeira conferência das nações afro-asiáticas, tendo proclamado o anticolonialismo e a neutralidade entre o Ocidente e o Leste.

Por outro lado, os contextos regionais são completamente diferentes: a Rússia, “geocondicionada” pela escassez de portos de águas quentes, e a China, “geobloqueada” pela cadeia de arquipélagos que se estende do Japão à Indonésia, são potências continentais ou com características continentais; a Rússia, a Índia e a China são potências instaladas na Eurásia, o “tabuleiro” onde se têm jogado os grandes conflitos de poder mundial, e todas bordejam a região a que, como vimos, Brzezinski chamou “Balcãs Globais”; o Brasil está numa posição relativamente resguardada a este respeito, ocupando praticamente metade do continente sul-americano. Finalmente, as imagens que projectam e os receios que suscitam são também muito diversos: a China e a Rússia, fruto do seu passado imperial, da visibilidade que lhes é conferida por serem membros permanentes do CSNU e, finalmente, de alguns comportamentos mais recentes, fazem com que seja mais fácil colar-se-lhes o rótulo de ameaças à ordem (em vez de agentes de manutenção dela, como lhes compete pelo seu estatuto no CSNU) e de serem tratadas como tal pelos seus vizinhos e pelos EUA.

Neste contexto, importa observar sucintamente algumas características dos BRIC e dos respectivos contextos regionais que, por si sós ou conjugando-se, podem criar condições para desenvolvimentos perturbadores da paz e da segurança internacional. Deixaremos o Brasil para o fim, porque, no grupo, tem um contexto geopolítico muito singular. Começaremos pela China visto que, tendo longas fronteiras terrestres e algumas questões comuns com a Rússia e a Índia, nos permite à partida eliminar redundâncias.

Um dos problemas do modelo de desenvolvimento chinês é ter produzido significativas desigualdades entre ricos e pobres, entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior. O problema das assimetrias de desenvolvimento é particularmente sensível em relação ao interior profundo, onde se situam as províncias do Tibete e do Xinjiang, este com populações muçulmanas. Nestas regiões pouco povoadas vivem minorias étnicas, as quais, não tendo uma expressão demográfica muito grande no contexto chinês (mais de 90% da população chinesa é de etnia Han), têm uma importância relativa grande. O Tibete, em cujo planalto se encontram as nascentes de rios que abastecem de água milhares de milhões de seres humanos na China, na Índia, no Paquistão e no Sudeste asiático, é um caso particular, por causa da visibilidade internacional do Dalai Lama, refugiado na Índia. Os problemas no Xinjiang, por seu turno, não têm sido tão exacerbados no exterior porque a China tem conseguido situá-los no contexto do combate internacional ao terrorismo. Para gerir estes problemas, bem como as expectativas de melhoria de vida da população em geral, o regime tem no desenvolvimento económico e no nacionalismo fontes de legitimidade relativamente frágeis.

No primeiro caso, porque o ritmo do desenvolvimento rompe estruturas tradicionais de apoio social, sem as substituir imediatamente, e não é imune a retrocessos ou estagnações²⁹; no segundo, porque o foco anti-japonês do nacionalismo tem ocasionalmente provocado tensão entre a China e o Japão.

No Nordeste asiático, a questão coreana, cujos desenvolvimentos negativos podem perturbar gravemente o equilíbrio regional, emerge num pano de fundo caracterizado pelo ressentimento histórico contra o Japão na região. A China tem disputas territoriais com o Japão, país que tem também uma disputa territorial com a Rússia nas Curilhas. Os acordos de defesa dos EUA com o Japão e a Coreia do Sul são dois pilares do equilíbrio regional. O acordo com o Japão, em particular, é muito importante, na medida em que, ao mesmo tempo que tranquiliza o Japão face à ascensão da China, tranquiliza os países do extremo oriente em relação à tímida remilitarização em curso no Japão.

Na transição do Nordeste para o Sudeste asiático, surge a questão de Taiwan, cuja independência a China tenta a todo o custo impedir. Recentemente tem-se verificado algum desanuviamento. Embora os últimos tempos sugiram uma acomodação de todas as partes ao status quo existente, Taiwan é um problema que pode sempre colocar a China em rota de colisão com os EUA. Com efeito, as aparentemente promissoras negociações entre Pequim e Taipé na primeira metade da década de 1990 não impediram a crise no Estreito de Taiwan em 1995/96, que obrigou o Presidente Clinton a enviar para a região dois grupos de porta-aviões para demonstrar a determinação norte-americana em honrar o compromisso de defender Taiwan de qualquer injustificada agressão chinesa.

No Sudeste asiático, uma região onde tradicionalmente algumas dinastias chinesas tiveram grande ascendente, e onde vivem minorias chinesas com capacidade económica, a China tem com diversos países da região algumas disputas territoriais no Mar do Sul da China³⁰. As últimas crises datam de meados dos anos 90. Desde então as disputas não têm sido exacerbadas – embora possam sempre vir a sê-lo no futuro – e a China inclusivamente assinou em 2002 com a ASEAN um Código de Conduta para o Mar do Sul da China, com a finalidade de manter a paz e a estabilidade regionais. A região

²⁹ Vejam-se, por exemplo, os relatos na comunicação social do regresso às suas áreas rurais de origem de dezenas de milhões de chineses que habitavam nas periferias urbanas, sem emprego e com expectativas desfeitas como sequela da actual crise financeira global.

³⁰ As principais regiões disputadas no Mar do Sul da China são os arquipélagos das Paracel (ilhéus e recifes que são também reclamadas pelo Vietname) e das Spratly (um grupo de mais de 650 pequenas ilhas, ilhéus, atóis e recifes, parcialmente ocupadas pela China, Taiwan, Vietname, Malásia e Filipinas; o Brunei também reclama algumas, mas não ocupa nenhuma).

é importante para a China, entre outras razões porque é por lá que passa grande parte das suas exportações e importações, em particular o petróleo que importa de África e do Médio Oriente, preocupação que o Japão partilha, numa região onde também convergem os interesses da Índia e dos EUA. As boas relações com a Birmânia (Myanmar), disputando influência à Índia, são importantes para a China, para obter bases e facilidades de acesso ao Índico por terra, em caso de interdição do estreito de Malaca e dos outros estreitos indonésios.

Com a Índia, contra quem travou uma guerra em 1962, a China mantém uma grande rivalidade e, excepto o caso especial de Taiwan, a mais importante de todas as suas disputas territoriais. Uma das regiões disputadas é a Caxemira, onde convergem, como vimos, as únicas fronteiras não reconhecidas internacionalmente entre três potências nucleares: China, Índia e Paquistão. O programa nuclear militar da Índia tem fundamentalmente em vista a China e alguma aproximação das políticas externas da Índia e dos EUA é interpretada como visando equilibrar a influência da China. A China, por seu turno, tenta utilizar o Paquistão, cujo programa nuclear apoiou, para aceder ao Mar Árábico directamente a partir das suas regiões mais ocidentais e para equilibrar a Índia.

Apesar de frequentemente se lhe apontar a vantagem de, em termos de estabilidade política, ser uma democracia, a Índia, candidata recente a um lugar de membro permanente do CSNU, é um enorme mosaico étnico, religioso e linguístico, com 15 línguas oficiais e 844 dialectos (CIA, 2008), a somar a todos os problemas de desenvolvimento que experimenta. Dos seus mais de 1100 milhões de habitantes, 13% são muçulmanos e 2,4% cristãos (CIA, 2008), entre outras minorias religiosas (existem no país seis religiões principais), e são frequentes notícias de atentados terroristas perpetrados por grupos islamistas, violência separatista e morticínios em resultado de conflitos religiosos (às vezes envolvendo cristãos). A disputa com o Paquistão relativa a Caxemira é muito importante neste contexto. O Paquistão, no quadro dos complexos jogos de influência geopolítica abrangendo o Afeganistão e outras regiões da Ásia Central, é acusado de encobertamente manipular alguns grupos islamistas para indirectamente provocar dificuldades à Índia.

Com os países da Ásia Central e a Rússia, a China resolveu todas as disputas territoriais e estrutura, através da Organização de Cooperação de Xangai (SCO), uma cooperação com diversos objectivos, incluindo o abastecimento energético e prevenir que o Xinjiang importe instabilidade política dos “Balcãs Globais”. Mas as relações com a Rússia são ambivalentes. A China compra armamento à Rússia, mas esta restringe a transferência de tecnologia. Relativamente ao abastecimento energético, uma área de

cooperação que também podia surgir quase naturalmente da existência de excedentes na Rússia e do aumento da procura chinesa, a Rússia preocupava-se em não ficar excessivamente dependente do mercado chinês para colocar as suas exportações. Moscovo também se preocupa com eventuais vagas de imigrantes chineses no extremo oriente russo.

A Rússia, dividida entre as suas identidades europeia e asiática³¹, vê a sua população residente³² envelhecer e diminuir³³, num contexto em que se passa o oposto com a minoria islâmica (10% a 15% da população russa) que, em algumas regiões, como o Cáucaso do Norte (sendo a Chechénia o caso com maior visibilidade), tem alimentado aspirações separatistas. Por outro lado, perdeu o controlo da Ásia Central. Derrotada na Guerra Fria, tenta recuperar influência³⁴ e, se possível, exclusividade no acesso aos recursos energéticos no Cáucaso e na Ásia Central (Mankoff, 2009). Conseguiu impedir que a Ucrânia e a Geórgia, que considera parte da sua “esfera de influência”, sejam abrangidas pelos Membership Action Plans da OTAN. Agastada com comportamentos norte-americanos³⁵, tem utilizado a “arma energética”³⁶ para dividir europeus e tentar enfraquecer o vínculo transatlântico, cultiva um ressurgimento nacionalista e preocupa o Ocidente com o reactivar de sobrevoos do Atlântico e do Pacífico com bombardeiros estratégicos, os testes de novos mísseis balísticos intercontinentais ou a ameaça de reposicionamento de certos sistemas de armas para mais perto da sua fronteira ocidental.

³¹ 75% do território russo fica na sua parte asiática, que é maior que a China e a Índia juntas. No entanto, neste vasto território apenas vive cerca de 25% da população do país (CIA, 2008).

³² Significativas populações russas vivem fora da Rússia, nas ex-repúblicas soviéticas. Essa circunstância ajuda a manter conflitos “congelados”, como na Transnístria, entre a Ucrânia e a Moldávia, ou, até recentemente, na Abcásia e na Ossétia do Sul, entre a Geórgia e a Rússia (Edwards e Kemp, 2006: 31; Tomé, 2007: 11). Por outro lado, as populações russas na Crimeia são um factor a ter em conta nas discussões que opõem a Rússia e a Ucrânia relativamente à presença da esquadra russa em Sebastopol (Valasek, 2008: 24).

³³ Estima-se que, de 2008 a 2050, a população russa diminua cerca de 24 % (UNPFA, 2008: 86).

³⁴ A Organização do Tratado de Segurança Colectiva (OTSC), criada em 2002, agrupando Rússia, Bielorrússia, Arménia, Cazaquistão, Uzbequistão, Tajiquistão e Quirguistão, é um instrumento de que a Rússia se serve para restabelecer a sua esfera de influência (Tomé, 2007: 17). A OTSC evoluiu a partir do tratado de segurança colectiva da CEI (1992). Os países bálticos (hoje membros da OTAN), a Ucrânia, a Moldova, a Geórgia, o Azerbaijão e o Turquemenistão são 8 países da ex-URSS que não pertencem à OTSC.

³⁵ Bombardeamento da Sérvia e invasão do Kosovo em 1999, invasão do Iraque em 2003, projecto de instalação de radares e interceptores de um sistema antimíssil na República Checa e na Polónia, etc.

³⁶ A Rússia é o maior produtor mundial de gás natural e o 2.º maior de petróleo (IEA, 2007).

De longe o maior e mais populoso país da América do Sul e possuidor de vastos recursos, o Brasil é a maior potência económica da região, embora cerca de 25% da população ainda viva abaixo do limiar oficial de pobreza³⁷. As desigualdades de rendimentos e a criminalidade são talvez os maiores problemas do Brasil, que não tem conflitos fronteiriços com nenhum país vizinho (Chacon, 2004: 49). Com efeito, é de entre os BRIC o único país que não tem disputas territoriais ou relações tensas com todos ou parte dos seus vizinhos, apesar de ocasionalmente ter de enfrentar alguns desafios à sua soberania na Amazónia, por parte de quem considera que um dos “pulmões” do planeta e cerca de um quinto das reservas mundiais de água doce, entre outros recursos estratégicos, são um património demasiado valioso para ficar entregue à responsabilidade de Brasília.

A necessidade de ocupar efectivamente e ordenar o interior e de harmonizar os níveis de desenvolvimento entre regiões, eventualmente retira ímpeto ao Brasil para uma política de maritimização mais vigorosa. Como diz Chacon, “o Brasil só poderá ser oceânico se for plenamente continental” (2004: 50). Mas continentalização e maritimização, que podemos designar de vocação regional – com expressão no Mercosul e, recentemente, na UNASUL³⁸ – e vocação global, podem ser complementares. Neste contexto, fora do continente americano a área de projecção mais natural do Brasil é o Atlântico Sul e, pela sua proximidade com o saliente nordeste, a costa ocidental africana. Sem prejuízo de outras áreas de projecção afastadas ou mais próximas, como a Antárctida.

A “candidatura” do Brasil a um lugar de membro permanente do CSNU foi e é a expressão de uma vontade de assumir maiores responsabilidades na governação do sistema internacional. Uma vontade perfeitamente legítima por parte de um país que é um dos cinco maiores do mundo; alberga a quinta maior população do mundo; é indiscutivelmente a maior potência da sua região; tem uma natural vocação para projectar estabilidade no continente sul-americano e em África; pode ter um papel importantíssimo na segurança do Atlântico Sul em articulação com África e, em articulação com os EUA e a Europa, nas ligações entre o Atlântico Sul e o Atlântico Norte (este aspecto e o anterior certamente interessando a Portugal); tem uma grande facilidade de ligação simultaneamente com as potências estabelecidas e as

³⁷ Em 2006 era considerado este limiar para os agregados familiares em que o rendimento mensal *per capita* fosse de 120 reais ou, na época, US\$55 (UNDP, 2007: 181).

³⁸ União de Nações Sul-americanas, estabelecida em Maio de 2008, pelo Tratado de Brasília, de que foram signatários os 12 países da América do Sul (o único território que fica de fora é a Guiana francesa).

potências emergentes, por razões de ordem económica, cultural e outras; e, tendo escala suficiente para desempenhar um papel de árbitro em muitas das mais importantes situações de conflitualidade no mundo, tem a vantagem de nelas não ter interesses directos que levem as partes a questionar a sua imparcialidade.

c. Escolhas com que os BRIC estão confrontados

É fácil intuir que o papel que cada um dos BRIC vai ter na ordem mundial depende de factores e variáveis cujo comportamento é impossível determinar, podendo apenas, e nem sempre, arriscar-se um juízo de probabilidade. Entre esses factores e variáveis podemos incluir o papel que cada um dos BRIC tem tido na ordem actual; as capacidades absolutas e relativas que detêm e aquelas que se admite venham a deter; a evolução da estrutura do sistema internacional, no plano global e nos diversos contextos regionais de que os BRIC fazem parte; atenta esta evolução, os condicionamentos estruturais a que estes países estão ou estarão sujeitos, nomeadamente o grau de interdependência com o sistema internacional e com os subsistemas regionais, que sugere o valor do que está em jogo para cada um dos BRIC na preservação, aprofundamento ou institucionalização de diversos tipos de regionalismos e de mecanismos e instituições de regulação globais.

Com efeito, nada está determinado relativamente à ascensão dos BRIC que, como vimos, com graus diversos é certo, enfrentam fortes pressões políticas, sociais e económicas. Por outro lado, é evidente que tal ascensão pode desencadear uma era de novos alinhamentos internacionais. Neste contexto, o World Economic Forum (WEF, 2005; 2006a; 2006b) recentemente apresentou, em relação à China, à Índia e à Rússia, estudos que procuram perscrutar como se posicionarão em 2025 estes três países em relação aos problemas mundiais, podendo por analogia incluir-se o Brasil na generalização que fazemos a seguir.

Assim, em cada estudo do WEF foram concebidas duas perguntas fundamentais, cujas diferentes possibilidades de resposta geram três possíveis cenários. Naturalmente perguntas e cenários não são exactamente os mesmos de país para país. No entanto, as duas perguntas são basicamente sobre, por um lado, a maior ou menor capacidade de cada governo mobilizar a população para levar por diante as reformas necessárias à modernização da economia e do Estado; por outro, como é que a relação entre um dado país e o mundo interage com a agenda interna desse país e afecta o contexto global.

Os cenários traçados pelo WEF para cada país, por seu turno, giram em volta de três possibilidades, que não dependem apenas de desenvolvimentos

internos (a desaceleração da economia mundial terá um impacto negativo nas expectativas de crescimento de qualquer dos BRIC). Uma possibilidade é a acomodação no respectivo contexto geopolítico, o país ultrapassando os seus problemas internos, integrando-se na economia mundial, participando activamente nas organizações internacionais e contribuindo para a segurança do sistema internacional. Outra possibilidade é, devido a constrangimentos externos ou à incapacidade de gerir politicamente as reformas, o país estagnar ou desenvolver-se abaixo do esperado, a liderança conseguindo apesar de tudo manter a integridade do regime sem ir à procura de um bode expiatório ou de comportamentos agressivos que visem unir a frente interna; uma variante desta possibilidade é o país não crescer o suficiente para aspirar a mais do que uma perspectiva regional. A terceira possibilidade é a de uma sucessão de fracassos a nível interno, percebida como consequência da acção propositada de terceiros actores, ou que à liderança do regime convenha apresentar como tal para sobreviver, levar a comportamentos agressivos, com consequências negativas para a segurança internacional a nível regional ou global; vimos que, com a provável excepção do Brasil, o que não falta a nenhum dos BRIC são situações de conflito potencial, condimentadas com rivalidades e ressentimentos.

Naturalmente o futuro só por acaso será igual às possibilidades esboçadas. Com efeito, um comportamento agressivo não resulta apenas de fracassos; pelo contrário, pode resultar de uma sucessão de êxitos que gera autoconfiança para prosseguir políticas expansionistas. Neste contexto, são muitas as combinações de futuros possíveis, e ainda mais se variarmos os prazos considerados. O que importa sublinhar, porém, é que o trajecto de cada um dos BRIC depende deles próprios e do contexto que os envolve.

d. Grau de conformação dos BRIC com a ordem internacional em vigor

Para averiguar do grau de conformação dos BRIC com a ordem internacional, seleccionou-se uma amostra de instituições de vocação universal. Na análise do quadro (fig. 2), em que houve o cuidado de colocar os países desenvolvidos do lado esquerdo da figura (faltando apenas Itália e Canadá para estar completamente representado o G7) e os BRIC do lado direito³⁹, importa ter a noção de que, enquanto algumas das instituições ou regimes listados são

³⁹Ao mesmo tempo houve o cuidado de colocar o P5 (grupo dos cinco membros permanentes do CSNU) ao centro e o G4 (grupo *ad hoc* de quatro países "candidatos" a membros permanentes do CSNU no quadro da reforma de 2005 da ONU) nas extremidades.

de adesão voluntária (por exemplo o NPT⁴⁰), noutros a adesão tem de ser consentida pelos que já são membros da organização (OMC, por exemplo) ou pela própria AGNU (constituição do CSNU).

	Japão	Alemanha	França	R.Unido	EUA	Rússia	China	Índia	Brasil
CSNU (P5)	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
NPT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
NSG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
CTBT	Sim	Sim	Sim	Sim	Não*	Sim	Não*	Não	Sim
FMI	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
OMC	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
PIDCP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não*	Sim	Sim
PIDESC	Sim	Sim	Sim	Sim	Não*	Sim	Sim	Sim	Sim
TPI	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Prot. Quioto	Sim	Sim	Sim	Sim	Não*	Sim	Sim	Sim	Sim*

* Assinou, mas não ratificou.

Figura 2 – Conformação com mecanismos de regulação de vocação universal

Olhando para o quadro, é possível extrair algumas observações: duas das maiores economias do mundo – o Japão e a Alemanha, países derrotados na Segunda Guerra Mundial – e duas importantes economias emergentes, potências regionais e demográficas (neste caso mais a Índia que o Brasil) não são membros permanentes do CSNU, mas a França e o Reino Unido sim; a Índia, potência nuclear, permanece à margem da ordem nuclear (não é parte do NPT, nem do NSG⁴¹, nem do CTBT⁴²); a Rússia está fora da OMC; a China não ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) nem o CTBT; finalmente os EUA, alimentando as acusações que lhe são feitas de unilateralismo, que a administração eleita em Novembro de 2008 visivelmente procura inverter, estão fora do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do CTBT, do TPI⁴³ (acompanhados por China, Índia e Rússia) e do protocolo de Quioto à convenção sobre alterações climáticas das NU.

⁴⁰ Tratado de Não Proliferação Nuclear.

⁴¹ *Nuclear Suppliers Group*, Grupo de Fornecedores Nucleares.

⁴² Tratado de Interdição Total de Testes Nucleares.

⁴³ Tribunal Penal Internacional.

Curiosamente, a única instituição em que estão todos os países é o FMI, no qual a Rússia só entrou depois do fim da Guerra Fria. A atitude dos países emergentes em relação ao FMI, no contexto da crise económica e financeira de 2008, permite ilustrar um ponto que afluímos no final do capítulo anterior. Os países emergentes não contestam a existência nem o papel do FMI. Batem-se é para que as suas quotas correspondam melhor ao peso e à importância das suas economias na economia mundial, para terem uma maior capacidade de moldar os comportamentos da instituição. E, de facto, na terceira cimeira do G20, em Pittsburgh, Pensilvânia, em Setembro de 2009, os líderes presentes chegaram a acordo para aumentar em pelo menos 5% o total das quotas dos países emergentes no FMI em detrimento das quotas de países sobrerrepresentados, bem como, na mesma óptica, aumentar em pelo menos 3% o poder de voto desses países no Banco Mundial⁴⁴.

O G20, criado em 1999, é o grupo dos ministros das finanças e dos governadores dos bancos centrais de 19 das 25 maiores economias do mundo⁴⁵. O G20 representa cerca de 85% da economia, 80% do comércio e dois terços da população mundiais, integrando os países do G7, os BRIC, a Austrália, a Indonésia, a Coreia do Sul, a Turquia, a Arábia Saudita, a África do Sul, a Argentina e a União Europeia. O G20 ganhou grande visibilidade no final de 2008, quando se realizou em Washington a cimeira sobre os mercados financeiros e a economia global⁴⁶, a primeira vez que o G20 se reuniu ao nível de cimeira, na qual se acordou na necessidade de melhorar a regulação dos fluxos financeiros internacionais e de revitalizar a ronda de Doha da OMC. A 2 de Abril a cimeira do G20 voltou a reunir-se, desta feita em Londres, tendo sido acordadas diversas medidas para restaurar o crescimento da economia mundial; melhorar a regulação e supervisão financeira; resistir ao proteccionismo, promovendo o comércio e o investimento (a maior parte dos

⁴⁴ The Pittsburgh Summit: Key Accomplishments (<http://www.pittsburghsummit.gov/resources/129665.htm>).

⁴⁵ Não confundir este G20 com um outro grupo de 20 países em desenvolvimento, que é um bloco que emergiu em 2003, em Cancún, na 5ª reunião ministerial da OMC, para, dito de uma forma algo simplificada, lutar contra as práticas proteccionistas dos países desenvolvidos, que impedem o acesso dos países em desenvolvimento aos seus mercados agrícolas e outros. A Índia e o Brasil têm sido vistos como os líderes deste grupo de países. É neste quadro, aliás, que se filia em grande parte o fracasso das mais recentes negociações, no Verão de 2008, em Genebra, da ronda de Doha da OMC.

⁴⁶ Na cimeira estiveram também presentes os Banco Mundial, o FMI e o Fórum de Estabilidade Financeira, bem como, a título extraordinário, a Espanha e a Holanda. Estes dois países, aliás, também estariam na terceira cimeira e não é de admirar que no futuro continuem a estar.

países do G20, apesar daquilo a que se tinham comprometido em Washington meses antes, tinha entretanto erguido barreiras proteccionistas que, apesar de consistentes com os acordos em sede de OMC, geraram controvérsia, alimentando receios de se poder estar perante dinâmicas semelhantes às da Grande Depressão que antecedeu a Segunda Guerra Mundial); minimizar o sofrimento dos mais pobres; e reformar e modernizar as instituições financeiras internacionais, dotando-as de modelos de governação mais consonantes com as mudanças ocorridas na economia mundial. Esta última disposição era uma abertura para ao referido aumento das quotas dos países emergentes e para que as chefias do FMI e do Banco Mundial deixem de ser atribuídas em exclusivo a europeus ou americanos⁴⁷. Algumas ideias avançadas por dignitários russos e chineses antes da Cimeira de Londres no sentido de substituir o dólar por uma moeda de reserva supranacional não fizeram vencimento. Neste contexto, tem-se discutido se a crise é sintoma de uma transferência do poder a nível mundial. Mas não é evidente exactamente a favor ou em detrimento de quem. Com efeito, como dizem Burrows e Harris, “[com] a crise financeira levanta[-se] a questão de saber se (...) [esta] será uma oportunidade para os EUA emergirem mais fortes nos próximos anos, ajudando-os a manter uma vantagem maior [durante] mais tempo” (2009: 33).

Entretanto, na já referida cimeira, em Setembro de 2009, em Pittsburgh, aos sinais de que a economia mundial começava a reagir positivamente aos estímulos dos governos retiraram algum dramatismo à reunião, cujos resultados mais visíveis acabaram por ser o citado acordo relativo às quotas do FMI e ao poder de voto no Banco Mundial.

No rescaldo desta série de cimeiras do G20 (três em menos de um ano, quando do antecedente não se tinha realizado nenhuma), tem-se defendido que o G20 substituiu de vez o G7 e o G8⁴⁸. Formalmente não será assim, mas é inegável que uma maior visibilidade do G20 se está a obter em detrimento daquelas duas formações e, sobretudo, de uma formação intermédia, o G8+5⁴⁹,

⁴⁷ Do comunicado: “we agree that the heads and senior leadership of the international financial institutions should be appointed through an open, transparent and merit-based selection process” (G20, 2009: 6).

⁴⁸ O G8, que inclui os países do G7 mais a Rússia, mas não substitui o G7, foi criado em 1997 e reúne a nível de Chefes de Estado e de Governo. Na altura, a abertura à Rússia foi vista como uma compensação para dar “estatuto” à Rússia no contexto do que viria a ser o primeiro alargamento da NATO a países do antigo Pacto de Varsóvia.

⁴⁹ O G8+5, formado em 2005 para injectar ímpeto na ronda de Doha da OMC, integra, além dos países do G8, as cinco grandes economias emergentes (Brasil, China, Índia, México e África do Sul). Costumava reunir à margem do G8. Tudo indica que o G8+5 perderá sentido face a um dinamismo crescente do G20.

um grupo que estava a reunir à margem e no fim das cimeiras do G8. Isto de algum modo irritava os “5”, que se sentiam como que convidados apenas para a sobremesa e o café sem terem tido direito ao prato principal. Na figura 3 pode ver-se a “geometria” da participação dos BRIC nestes grupos.

	Japão	Alemanha	França	R. Unido	EUA	Rússia	China	Índia	Brasil
G7/OCDE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
G8	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
G20/G8+5	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Figura 3 – Conformação com mecanismos de regulação de “geometria limitada”

Passando agora para o plano inter-regional, podemos observar (fig. 4) como existem muitas estruturas de diálogo e coordenação, embora com objectivos muito diferentes. Por outro lado, uma estrutura como a OTAN não se pode comparar, em grau de institucionalização, com as negociações entre as seis partes (SPT) que lidam com a questão nuclear norte-coreana ou com o Quarteto para o Médio Oriente (NU, UE, Rússia e EUA)⁵⁰. Mas estas duas últimas são exemplos de estruturas de diálogo que, nalguns casos, podem constituir semente para instituições mais consolidadas. Neste contexto, o

	Japão	Alemanha	França	R. Unido	EUA	Rússia	China	Índia	Brasil
OEA									
OTAN									
OSCE									
SCO									
ASEAN RF		União Europeia							
SPT (Coreia)									
APEC									
Quarteto MO		União Europeia							
P5+1 (Irão)									

Figura 4 – Conformação com estruturas de diálogo e coordenação inter-regionais

⁵⁰ Repare-se que, no Quarteto, dois membros do grupo são Estados e dois são organizações internacionais.

Fórum Regional da ASEAN é um bom exemplo de um mecanismo de diálogo alargado que tem por foco uma região do mundo muito importante por razões económicas e estratégicas – o Sudeste asiático – onde confluem os interesses de praticamente todas as grandes potências. Finalmente, é importante que as estruturas inter-regionais não sejam vistas como ameaçadoras, como acontece com a OTAN em relação à Rússia ou com a SCO em relação aos EUA.

O que importa sublinhar é que, com alguns aperfeiçoamentos e ultrapassadas algumas percepções negativas, muitas organizações regionais e funcionais nos mais diversos domínios podem, a par dos mecanismos de regulação de vocação global, ordenar espaços políticos e de segurança, espaços económicos, etc. Todos estes mecanismos de regulação, cujos graus de institucionalização diferem muito entre si, ocupam um patamar entre os Estados e o plano da regulação global, contribuindo para gerir melhor a “complexidade crescente” (Moreira, 2004: 321) do sistema internacional⁵¹.

e. Síntese conclusiva

Depois de no capítulo anterior termos visto que alguns problemas de escala verdadeiramente global dificilmente têm solução sem a cooperação entre potências desenvolvidas e potências emergentes, o que à partida abre boas perspectivas a esta possibilidade, neste capítulo procurámos validar a H2 – “Apesar do seu crescente poder económico, os BRIC têm problemas políticos e sociais complexos para cuja resolução precisam de tempo e de estabilidade política doméstica e internacional, pelo que não são prováveis a curto ou médio prazo desafios fundamentais à ordem, tanto mais que, embora com diferenças de país para país e com graus de satisfação diversos, os quatro países estão razoavelmente integrados na ‘ordem internacional’; apesar de alguma cooperação em matérias circunscritas (de que é sintoma a progressiva institucionalização do diálogo entre os quatro BRIC), ainda é mais improvável que tais eventuais desafios se façam em ‘bloco BRIC’, dadas as especificidades dos respectivos contextos geopolíticos”.

Vimos assim que o papel que cada um dos BRIC vai ter na construção ou perturbação da ordem mundial depende das escolhas dos BRIC e dos outros grandes actores mundiais, bem como de factores e variáveis cujo comportamento é impossível determinar. De momento parece prevalecer a

⁵¹ Focámos a atenção em mecanismos *inter-regionais*, porque nos preocupa a manutenção do diálogo entre áreas que, de outra forma, poderão tender a constituir-se como blocos mais ou menos isolados, favorecendo dinâmicas de polarização e hostilidade recíproca. Mas, como é evidente, existem importantíssimos mecanismos de cooperação *intra-regional* que melhoram a capacidade de gestão do sistema internacional, como se viu no capítulo 1.

tendência de as lideranças dos BRIC se concentrarem na resolução de problemas internos muito complexos, procurando a integração e um papel mais interventivo em mecanismos e estruturas de regulação regionais e globais para melhor defender os seus interesses. Neste contexto, não parece que os BRIC, sozinhos ou em coligações de geometria variável, procurem de momento dismantelar a ordem internacional em vigor, na qual aliás participam em maior ou menor grau. O que se pode intuir é que a acomodação dos interesses dos BRIC – que depende também das potências estabelecidas, que poderão estar mais ou menos interessadas em ter um papel mais interventivo e em favorecer ou negar um papel acrescido às potências emergentes (ou em aproximarem-se de umas em detrimento de outras) – diminui a probabilidade de ocorrência de derivas que podem gerar dinâmicas polarizadoras.

3. Mais e melhor multilateralismo: menor probabilidade de polarização

a. O cenário quase ideal do multilateralismo eficaz

Do ponto de vista da ordem mundial, o cenário mais favorável em nossa opinião será aquele em que (1) uma reforma do CSNU faça com que este órgão reflecta melhor as realidades da distribuição do poder mundial (simultaneamente em termos simbólicos e de capacidades), reforçando a sua credibilidade e legitimidade; (2) uma aproximação das maiores economias emergentes às economias dos países mais desenvolvidos encontre uma plataforma para o diálogo e a coordenação de políticas energéticas e ambientais; (3) os países que estão fora da “ordem nuclear”, designadamente a Índia, venham para dentro dela; (4) os EUA regressem mais energicamente a uma política de multilateralismo que faça os outros aceitarem a sua indispensável liderança; (5) as grandes potências que ainda estão de fora adiram a certos regimes como o CTBT e o TPI, ou adiram/sejam admitidas em organizações como a OMC; (6) seja estabelecido um quadro credível de regulação dos fluxos de capitais a nível mundial e mantidos os mercados abertos (incluindo os mercados financeiros globais que, no rescaldo da crise, se corre o risco de serem asfixiados por excesso de regulação), para garantir a estabilidade e o crescimento económicos globais e minimizar o risco do regresso a blocos protegidos e conflitos políticos⁵²; (7) as áreas onde confluem

⁵² Medeiros considera que, de entre as vantagens do sistema comercial da OMC, importa realçar o contributo desta “para a paz mundial, dado que favorece a liberdade de fluxos internacionais de bens e serviços, bem como regula os diferendos que se patenteiam em questões comerciais. A probabilidade de conflitos políticos diminui à medida que se reforça a confiança e a cooperação” (2003: 250 a 253).

interesses dos países mais poderosos suscitem a cooperação entre estes para resolver, ou pelo menos conter, problemas políticos muito complexos (no Médio Oriente, por exemplo), bem como para aumentar as oportunidades de desenvolvimento e a capacitação institucional das estruturas estatais dos países mais pobres (por exemplo em África); (8) como corolário do anterior, as áreas referidas não sejam palcos de lutas por influência e confrontação indirecta entre as grandes potências, nem áreas de proliferação de estados falhados, armas de destruição maciça e terrorismo, etc.; (9) organizações inter-regionais como a OTAN e a SCO não contribuam para extremar posições e polarizar o sistema internacional; (10) se alcancem resultados efectivos nos esforços de desarmamento e controlo de armamentos, nomeadamente ao nível do armamento nuclear da Rússia e dos EUA, etc.

Se, como se faz na figura 5, juntarmos os BRIC à área coberta pelos países da OCDE e da UE, verificamos que, grosso modo, as áreas do globo que ficam de fora são, além das regiões polares, parte da América Latina; África; algumas partes da Europa oriental; o Médio Oriente, a Ásia Central e o Cáucaso; e o Sudeste asiático.

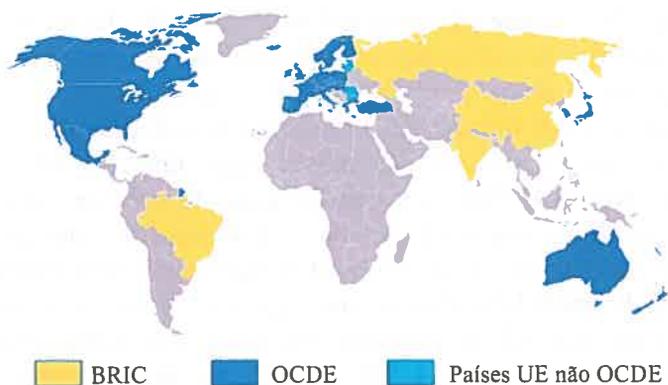


Figura 5 – Países OCDE, UE e BRIC

Haverá ordem se os actores mais poderosos estiverem genuinamente interessados em acomodar pacificamente os seus interesses⁵³ e concertarem-se

⁵³ Por exemplo, China, Japão, EUA e Rússia acomodam interesses divergentes no Nordeste asiático; China e Índia resolvem disputas territoriais e acomodam interesses em relação ao Paquistão e Myanmar; China, Índia, EUA e Japão cooperam no Sudeste asiático e no Índico; EUA, Europa, Rússia, China, Índia e Japão acomodam interesses nos Balcãs Globais; EUA, Rússia e Europa acomodam interesses no Leste Europeu e no Cáucaso; EUA, Brasil, Europa cooperam para estabilizar costa ocidental africana e América Latina; EUA, Rússia, Europa cooperam para estabilizar margem sul do Mediterrâneo; etc.

entre si para garantir a ordem onde for necessário. Mas se, pelo contrário, prevalecerem as disputas por zonas de influência, facilmente se identificam áreas onde se cruzam frentes de conflito potencial entre praticamente todas as grandes potências actuais e em perspectiva.

b. O cenário da desordem mundial

É certamente verdade (1) que a nenhum dos BRIC parece interessar neste momento uma grave perturbação do sistema internacional, porquanto a estabilidade deste é uma condição indispensável para o êxito dos seus programas de crescimento; (2) que, apesar da modernização do instrumento militar que qualquer dos quatro países prossegue, nenhum parece apostado numa desenfreada corrida aos armamentos; (3) que é possível que a actual configuração uni-multipolar do poder no mundo evolua para uma configuração multipolar (Kissinger, 1994; Zakaria, 2008; NIC, 2008), e não para uma bipolarização que é característica dos grandes conflitos sistémicos (Nye, 2000: 44); (4) que esta mesma tendência para a multipolaridade configura uma tenaz geopolítica em torno da China – o país cuja ascensão no fundo mais preocupa os EUA –, formada pela Índia, a Rússia e o Japão; (5) que a multipolaridade do sistema internacional pode favorecer um multilateralismo que permita encontrar soluções eficazes para os problemas globais (embora não seja obrigatório que o faça, porquanto multipolaridade não é sinónimo de multilateralismo); e, finalmente, mas não menos importante (6) que, no que respeita às grandes potências, estabelecidas ou aspirantes, mesmo apenas em relação a acções militares ao nível clássico “a existência do nível nuclear cria, por si, uma atmosfera de prudência” (Couto, 1989: 110).

No entanto, sendo verdade o que ficou dito, não se pode honestamente excluir a possibilidade de, no contexto de diversos cenários de risco que se podem conceber⁵⁴, a reconfiguração em curso da estrutura do sistema internacional provocar, a prazos mais dilatados, uma grave perturbação da paz e da segurança mundial, como o sugerem, entre outras, as teorias da assimetria dos poderes (Moreira, 2005: 268) ou a teoria da transição do poder (Moreira, 2005: 269; Goldstein, 2005: 82).

Com efeito, se a interdependência económica cria solidariedades que podem reforçar a estabilidade planetária, não se pode afirmar com segurança que as relações de força entre os Estados desapareceram das relações internacionais. E, portanto, não pode deixar de colocar-se a possibilidade da redistribuição do poder no sistema internacional configurada pela ascensão

⁵⁴ Ver, por exemplo, ACT, 2008: B-9 a B-19.

dos BRIC ser geradora de graves tensões e, em última análise, conflitos de grande dimensão, embora se reconheça que grandes conflitos que arrastem as grandes potências para um conflito mundial são improváveis nos próximos anos.

Se olharmos para as projecções do Goldman Sachs atrás apresentadas, verificamos que estas teorias poderão ser testadas por volta de 2025, altura em que se admite que o PIB chinês poderá estar a ultrapassar o norte-americano. Com efeito, a actual distribuição do poder no mundo poderá ser muito diferente por volta de 2025, altura em que se admitem cenários em que, podendo o arsenal nuclear chinês alcançar o arsenal russo e o americano (Revi, 2007: 98 e 116), seja maior o risco de conflito entre potências nucleares (Tertrais, 2008: 29). Nada obriga, porém, a que por essa altura se formem dois campos antagónicos no sistema internacional. Mas uma bipolarização do sistema, centrada em Washington e Pequim por exemplo, pode ocorrer, principalmente se entretanto as alianças dos EUA na Europa e na Ásia tiverem enfraquecido.

Evidentemente que formular este cenário, entre outros possíveis⁵⁵, e elencar uma série de perguntas cuja resposta se afigura impossível neste momento, não significa dizer que uma guerra mundial é inevitável. Mas o exercício de “pensar o impensável” é sempre um primeiro passo do caminho para o evitar.

Comovimos atrás, estão em aberto muitos cenários razoavelmente plausíveis que, a concretizarem-se, configuram situações de grande instabilidade e enormes riscos para a paz e a segurança internacionais. O que importa agora ver é se esses cenários, que à partida têm um foco primariamente regional, podem evoluir, e como, para uma grande conflagração mundial, a qual seria precedida de uma bipolarização do sistema internacional envolvendo todas as grandes potências do sistema. Se essa bipolarização não existir, se uma ou mais das grandes potências não se envolver, a conflagração não é, por definição, mundial.

Entre aquelas que serão no futuro as causas fundamentais de conflito global, autores como Huntington (1996) defendem que serão sobretudo culturais, funcionando as principais civilizações como grandes placas tectónicas que tenderão a chocar entre si. A tese gerou grande polémica, mas é inegável que

⁵⁵ Apesar de não ser o único cenário perigoso para a ordem mundial, preferimos isolar o caso do desafio chinês à proeminência norte-americana porque, de facto, as consequências estratégicas da ascensão da China são o caso mais estudado: desde 2001 o Pentágono, por lei, entrega anualmente no Congresso um relatório sobre o poder militar da China; e o capítulo que Zakaria (2008) dedica à China intitula-se *The Challenger* (o que dedica à Índia, por seu turno, chama-se *The Ally*).

muita da conflitualidade actual, particularmente nos “Balcãs Globais”, onde pelo menos cinco daquelas placas se encontram (Ocidente, Islão, China, Índia, Rússia), em maior ou menor escala dá alguma razão ao cientista político norte-americano recentemente desaparecido. No entanto, já a conflitualidade entre a Rússia e os EUA, em que a Europa tem uma posição mais ambígua, relativamente ao controlo do Cáucaso e da Ucrânia, parece ter contornos geopolíticos clássicos e não tanto questões culturais. Ou então, neste caso indo ao encontro das teses de Kagan (2008), é motivada ou exacerbada por um conflito em perspectiva entre democracias e autocracias⁵⁶. Esta divisão de carácter mais ideológico, colocando de um lado as democracias e, do outro, a Rússia, a China e outros governos autocráticos, por vezes parece inspirar a ideia de dar à OTAN um papel mais global, envolvendo o Japão, a Índia, a Austrália e outros países. Em concreto, diz-se, terá inspirado a orientação anti-norte-americana da SCO, além de que parece ter inspirado uma quadrilateral initiative⁵⁷ que, sem o explicitar, ligaria os EUA, o Japão, a Austrália e a Índia numa coordenação vigilante, a tender para a contenção se necessário, da China. Mas a verdade é que os alinhamentos não têm hoje a mesma consistência estratégica que tinham no tempo da Guerra Fria, a começar pelo próprio processo europeu e pelo vínculo transatlântico.

A figura 6 ilustra as tensões a que já aludimos. Sendo diferentes as causas e as intensidades das tensões, e, portanto, variável a sua consistência, e com toda a carga subjectiva que envolve a grossura com que arriscámos desenhar os traços, a figura ajuda-nos no exercício de pensar quais os alinhamentos mais prováveis por que as grandes potências optariam, ou para que seriam arrastadas, num caso de bipolarização do sistema internacional. Ou, pelo menos, o exercício menos ambicioso de formular algumas perguntas plausíveis, mesmo que as deixemos sem resposta.

Alguns cenários são à partida muito pouco prováveis: por exemplo o Brasil unir-se ao Japão contra a Índia. Por outro lado, uma disputa entre a Rússia e a China no extremo oriente dificilmente dividiria o mundo em dois campos

⁵⁶ Kagan, jogando com a expressão do “fim da História” de Fukuyama (1992: 315 a 325), utiliza a expressão “regresso da História” no título de um seu livro publicado em 2008 (*The Return of History and the End of Dreams*), no qual advoga que o mundo poderá polarizar-se em dois agrupamentos de países: as democracias (onde inclui o Ocidente, o Japão e a Índia) e os autoritarismos (onde inclui a Rússia e a China).

⁵⁷ A iniciativa terá partido do vice-presidente norte-americano Cheney, no Verão de 2007, embora os países asiáticos não estivessem muito interessados na polarização que a iniciativa, tal como publicitada, de algum modo implicava. Mas alguns autores acreditam que, mais ou menos institucionalizado, é natural algum alinhamento entre os quatro países tendo em vista a China (Chellaney, 2008).

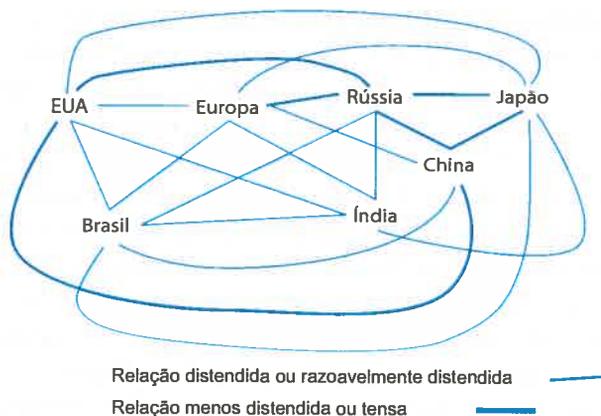


Figura 6 – Padrão de relações bilaterais abrangendo EUA, Europa, Japão e os BRIC

antagônicos. Já, pelo contrário, uma aliança militar entre Pequim e Moscovo (que a SCO ainda não é), ou entre Pequim e Tóquio, teria certamente consequências catalíticas no xadrez geopolítico mundial. Um conflito entre a China e o Japão mobilizaria certamente os EUA. Uma agressão militar chinesa a Taiwan, não provocada, certamente mobilizaria os EUA e o Japão, mas é duvidoso que mobilizasse a Europa. Um conflito grave no Sudeste asiático dificilmente deixaria de envolver a Índia, a China, o Japão e os EUA, mas, mais uma vez, provavelmente não mobilizaria a Europa ou o Brasil. Outro cenário concebível é, por exemplo, uma disputa por influência em África começar a projectar-se para o plano global. E que dizer de uma guerra, não contida, entre a Índia e o Paquistão? Mobilizaria a China? Como é que um tal conflito se projectaria no Afeganistão e, por arrastamento, no Irão e por aí adiante? Como é que a Rússia ou os EUA, ou mesmo a Europa e o Japão, poderiam manter-se à margem?

No ambiente estratégico contemporâneo, nenhuma grande potência calcula que os benefícios de uma vitória militar sobre uma grande potência rival possa superar os custos de um confronto directo, sobretudo quando se corre o risco de o mesmo escalar para o patamar nuclear. Mas a polarização é sempre possível. Os cenários de radicalização e de formação de alianças são diversos e dependem da resposta a perguntas como as que se seguem: como evoluirá o poder dos EUA no sistema internacional nos próximos 20 anos? A ascensão dos BRIC concretizar-se-á completamente, ou um ou mais daqueles países implode ou estagna, esmagado por problemas internos? O Ocidente e a própria Europa manter-se-ão unidos em cenários de oposição à Rússia e à China? Neste caso, de que lado estarão o Brasil e a Índia? Até quando se mantém o Japão estrategicamente

constrangido? E, eventualmente ultrapassados estes constrangimentos, optará por um destino asiático, sozinho ou em coligação? A Índia unir-se-á à Rússia (e ao Irão) para excluir o Ocidente (e a China) do Índico? A China, a Rússia e a Índia aliar-se-ão para expulsar o Ocidente dos “Balcãs Globais”? O Brasil, projectando estabilidade para a costa ocidental africana, consegue impor-se naturalmente como o estado organizador de uma comunidade geopolítica do Atlântico Sul? Neste caso alinhará com o Ocidente para manter ligadas a segurança do Atlântico Sul e a do Atlântico Norte? Optará por uma agenda “bolivariana”?

c. A construção de um multilateralismo eficaz

Não havendo nenhuma receita milagrosa para evitar todos os futuros perigosos, uma reforma das instituições do sistema internacional que espelhe melhor as realidades mundiais é, ainda assim, um bom ponto de partida.

No cume dos mecanismos de regulação multilateral das interdependências globais encontra-se o sistema das NU. Com todas as suas insuficiências e deficiências é verdade, mas também com todas as suas virtudes⁵⁸, a menor das quais não é certamente a de ali ser “o único lugar onde todos os Estados podem falar com todos” (Moreira, 2008: 210). Por outro lado, na ausência de uma autoridade mundial suprema, tem de reconhecer-se que vai permanecendo geralmente válido o princípio porventura não muito democrático, mas que reflecte a hierarquia do poder, de atribuir mais responsabilidades pela segurança do sistema a quem tem mais capacidade para isso (Clark, 2009: 24). Com efeito, note-se que países aspirantes a membros permanentes do CSNU não contestam propriamente a falta de democraticidade de um órgão que tem um número reduzido de membros com direito de veto; o que contestam é a falta de representatividade do órgão, sobretudo porque não fazem parte desse núcleo duro. Deste modo, permanecendo o princípio válido, o que se questiona é a capacidade do CSNU, em particular do seu actual núcleo permanente, para garantir a segurança do sistema internacional nos termos previstos; ou, pelo menos, para liderar eficazmente os esforços da comunidade internacional nesse sentido. Os cinco membros permanentes do CSNU são potências nucleares, concentrando cerca de 3/4 das despesas militares anuais mundiais (só os EUA gastam metade do total mundial) e, portanto, possuem

⁵⁸ Como dizem Brzezinski e Scowcroft, num diálogo sobre o futuro da política externa americana (2008: 32):

“SCOWCROFT: (...) *Maybe the UN is a bad model, but it happens to be the only organization that touches everybody right now. I would seek to reform it rather than start over again.*
BRZEZINSKI: *To start all over again, one would have to have a cataclysm first.*”

uma força impressionante, o critério que a Carta das Nações Unidas estabelece para o efeito.

Mas a representatividade deste núcleo permanente, mesmo sem pôr em causa o princípio, é sem dúvida discutível. Não é só porque os cinco Estados que o integram apenas representam cerca de 30% da humanidade (a China representa 20%; os EUA 5%; a Rússia 2%; a França e o Reino Unido 1% cada). Um núcleo destes, mesmo que tenha 7 ou 8 membros, terá sempre uma representatividade limitada; por outro lado, pode argumentar-se que quanto maior, menor será a sua capacidade de reacção e, porventura, a sua operacionalidade. Para obstar à representatividade limitada do CSNU existe a rotação dos membros não permanentes com quotas para cada região e, em última análise, a AGNU. Mas como é que se pode considerar razoável que, nesse núcleo permanente, a Europa Ocidental tenha dois representantes, que um país de mais de 1100 milhões de habitantes (a Índia) não pertença, que a Cristandade tenha quatro representantes (e o Ocidente três) e o Islão nenhum, ou que a América do Sul e África não tenham nenhum representante? Entre os argumentos dos defensores da reforma do CSNU, misturam-se, por isso, critérios tendencialmente objectivos, como a dimensão dos contributos financeiros para o funcionamento da organização e para a ajuda ao desenvolvimento, com critérios mais simbólicos, como o da representatividade regional e demográfica (UN, 2004; 2005).

Este último é importante, sem dúvida, porque não parece que a força sem uma legitimidade que suscite adesão, aplacando resistências directas ou indirectas, possa garantir a eficácia. No caminho para o que acabou por ser uma muito pouco ambiciosa reforma das NU em 2005, chegou a constituir-se um grupo informal de quatro países candidatos a membros permanentes do CSNU – a Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão. Também se falou na necessidade de África estar representada. Todas estas ideias e países tinham a sua base de apoio, mas, no final, por diversas razões, entre as quais algumas rivalidades regionais, não foi possível o consenso alargado necessário para levar avante qualquer das modalidades de acção de reforma do CSNU apresentadas pelo secretário-geral (UN, 2005).

Não se contestando eventuais benefícios caso tivesse prevalecido uma reforma mais ambiciosa, há que simultaneamente ter a noção de que aquela só por si não resolveria os problemas da ordem mundial, nem tornaria automaticamente mais eficazes as NU. Se o multilateralismo é tanto mais facilitado quanto os mecanismos de regulação e o peso de cada actor nos processos de decisão dos mesmos reflectir a realidade, a sua eficácia depende em última análise da vontade das lideranças políticas.

Por outro lado, as instituições multilaterais evidentemente não substituem o diálogo bilateral, em particular entre as grandes potências. Portanto, não argumentaremos que as estruturas multilaterais só por si eliminam o risco de tensão ou de conflito. Nem eliminam a proeminência para cada Estado do que considera ser o seu interesse nacional, a “política de poder”⁵⁹ ou a importante influência da estrutura de distribuição do poder no sistema internacional sobre o comportamento dos Estados. O que defendemos é que, sendo estas instituições a expressão de um interesse comum, o funcionamento delas contribui para uma atmosfera de diálogo, diminuindo a probabilidade de radicalização. Por outro lado, quando esta acontece, no quadro multilateral é mais fácil criar a atmosfera propícia à distensão. Mas as instituições só têm sustentação se tiverem subjacente um real interesse comum. O multilateralismo tem de ser alimentado. E é aí que, se todos ou parte dos principais actores não se revirem nos mecanismos de regulação, porque nem sequer lhes é dada a possibilidade das suas pretensões serem ouvidas e acomodadas nesses mecanismos, a sua reacção natural será desafiá-los, directa (se e quando tiverem capacidades para isso) ou indirectamente, procurando estabelecer uma nova ordem mais favorável aos seus interesses. Mas, ao mesmo tempo, é verdade que para os mecanismos de regulação serem eficazes, precisam de dispor de capacidades. Deve procurar-se, portanto, combinar o critério da capacidade com alguma forma de representatividade.

Como disse o primeiro-ministro da Índia⁶⁰, “assim como o mundo acomodou o rejuvenescimento da Europa no pós-guerra, deve [preparar-se para] acomodar a ascensão das novas economias asiáticas nos próximos anos. Isto significa que precisamos de novas instituições globais e de novas ‘regras do jogo’ globais que possam facilitar a ascensão pacífica de novas nações na Ásia. Também significa que as instituições e estruturas de cooperação globais existentes têm de evoluir e mudar para acomodar esta nova realidade”.

Vimos atrás como, ao nível das instituições financeiras internacionais, está em curso um esforço de adaptação a “esta nova realidade”. No entanto, a reforma do CSNU tem sido, e provavelmente continuará a ser, uma tarefa

⁵⁹ Para Cabral Couto (1988: 69), na política internacional os Estados consideram-se a si próprios como fins últimos, tendendo a fazer o que podem (e não o que devem), empregando todos os meios à sua disposição simplesmente de acordo com uma análise de custo/benefício. É isto em essência a “política de poder”.

⁶⁰ Discurso proferido por Manmohan Singh em Nova Deli, em 7/12/2006, no *Asia Forum* da *London School of Economics*. Disponível na internet em <<http://www.rediff.com/money/2006/dec/07pm.htm>>.

praticamente impossível. Assim, algumas formações de países, como o G20, de algum modo transcendem simbolicamente o fracasso da reforma do CSNU e a ausência das maiores economias emergentes no G7. Por outro lado, não era evidente que o alargamento do G7 a apenas três ou quatro países suscitasse o entusiasmo de economias emergentes como a China, a quem poderia não interessar ficar com “obrigações” inerentes ao estatuto de país rico, nem ser visto como tal pelo resto do mundo em desenvolvimento. Neste contexto, o G20, uma formação mais alargada, atenua um pouco essa perspectiva.

d. Síntese conclusiva

Apesar de, com optimismo, se poder conceber um cenário de multilateralismo eficaz, a verdade é que são concebíveis cenários igualmente plausíveis de grande desordem mundial. Não havendo receitas nem garantias, a melhor opção, para contrariar dinâmicas de polarização de um sistema internacional em que a regra é a interdependência, é promover o bom funcionamento do multilateralismo, o que, como é óbvio, exige vontade política das principais potências. Neste capítulo pretendemos validar a H3 – “A assunção de maiores responsabilidades nas instituições internacionais globais por parte dos BRIC, consentâneas com as suas capacidades crescentes, melhora o funcionamento do sistema internacional, designadamente na medida em que se traduz num acréscimo de representatividade e legitimidade dos mecanismos de regulação do mesmo”. De caminho, discutindo a reforma do CSNU, confirmámos que as grandes potências emergentes não contestam propriamente os princípios em que se fundamenta a ordem. É um problema de representação. Tal problema ficaria mitigado (ainda que não totalmente resolvido) se se alargasse o CSNU a mais alguns membros permanentes, designadamente ao Brasil e à Índia. Não sendo isso possível, é positivo que as potências “candidatas” e outras integrem grupos menos institucionalizados e de geometria limitada como o G20. O que oferece boas perspectivas de que, mais do que a argumentação desenvolvida neste trabalho, o futuro venha a validar a hipótese enunciada.

Conclusões

A expectativa de ascensão dos BRIC configura a possibilidade de uma alteração dramática da estrutura do sistema internacional nas próximas décadas, o que suscita o problema de, como aconteceu por diversas vezes no passado, a reposição de uma situação de equilíbrio se fazer à custa de grandes turbulências alimentadas por antagonismos irreconciliáveis. Uma confrontação global, porém, não é um desfecho inevitável.

Com efeito, à medida que respondíamos à QD1 verificámos que actualmente existe uma razoável probabilidade de as potências desenvolvidas e as potências

emergentes cooperarem entre si. Primeiro, porque existem problemas que são realmente globais e que exigem uma resposta multilateral. Segundo, porque as potências emergentes consideram que os seus interesses de crescimento são melhor defendidos dentro da ordem económica em vigor, mesmo que discordem da forma como o poder aí está distribuído. Finalmente, porque as armas nucleares induzem alguma contenção, que se manifesta logo à partida em situações de conflito ou de conflito potencial que encerram o risco de uma escalada incontrolável. Do mesmo modo observámos, porém, os problemas e os limites dos mecanismos de regulação antecipando a necessidade de melhor estruturar a cooperação entre potências desenvolvidas e potências emergentes, validando a H1.

Por outro lado, à medida que respondíamos à QD2 verificámos que parece prevalecer a tendência de as lideranças dos BRIC se concentrarem na resolução de problemas internos muito complexos, procurando a integração e um papel mais interventivo em mecanismos e estruturas de regulação regionais e globais para melhor defender os seus interesses próprios (e, de uma forma coordenada, mas aquém do “cimento” próprio de uma aliança militar, interesses que são comuns aos quatro países), em vez de desafiar fundamentalmente a ordem internacional existente, validando a H2.

Contudo, também constatámos que, decorrentes da ascensão dos BRIC, estão em aberto alguns cenários que, a concretizarem-se, ameaçam a paz e a segurança internacionais. Assim, o papel que cada um dos BRIC vai ter na construção ou perturbação da ordem mundial depende de diversos factores e de muitas variáveis cujo comportamento é praticamente impossível determinar.

Deste modo, para contrariar dinâmicas de polarização do sistema internacional, a melhor opção é promover o bom funcionamento do multilateralismo. Com efeito, todo o sistema busca a ordem. Assim, quando o equilíbrio é perturbado, o problema não é tanto com a reposição do equilíbrio – visto que um qualquer novo equilíbrio será alcançado – mas sim com a maneira como se passa de um patamar de equilíbrio para outro. Se quisermos fazer uma analogia com a ordem interna, digamos que se pode seguir uma via reformista ou, tendo deixado mais ou menos inadvertidamente que a tensão se fosse acumulando na sociedade, esperar que estale uma revolução. No caso da ordem mundial, reformar a ordem internacional ou esperar, por exemplo, que uma guerra mundial se encarregue de a refazer. Neste contexto, respondendo à QD3 verificámos que apesar da razoável conformação dos BRIC com a ordem internacional, nenhum deles está, ainda que em graus diferentes, inteiramente satisfeito com as suas responsabilidades na gestão do sistema. Para que essa relativa insatisfação não se transforme em oposição

e, pelo contrário, as potências emergentes se revejam nos mecanismos de regulação do sistema internacional é desejável que, validando a H3, algumas das principais instituições internacionais sejam reformadas para reflectir as novas realidades da distribuição do poder no mundo, o que de algum modo, aliás, já está a ser feito.

Desta forma, respondendo à QC que enunciámos no princípio deste trabalho, podemos concluir que se os BRIC assumirem nos mecanismos de regulação do sistema internacional maiores responsabilidades, consentâneas com as capacidades crescentes destes países e traduzindo um acréscimo de representatividade e legitimidade desses mecanismos, é mais provável que o multilateralismo funcione bem e que a transição para uma nova estrutura de distribuição do poder no sistema decorra sem graves roturas da ordem mundial (Apêndice I – Matriz Conceptual). Assim os principais actores poderão entender-se melhor uns com os outros, tornando menos provável a desordem mundial. Neste contexto, uma vez que o projectado crescimento económico dos BRIC deverá ser progressivo, e que, por outro lado, os quatro países já têm, de modo desigual é certo, um papel não negligenciável na ordem vigente, a ordem internacional em vigor tem flexibilidade para, com algumas adaptações, mas porventura também algumas inovações, acomodar esse crescimento.

Bibliografia

Livros e monografias

- ALMEIDA, Políbio Valente de (1994). *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- ALMEIDA, Políbio Valente de (1990). *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BAYLIS, John, SMITH, Steve (2005). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. 3rd ed. New York: Oxford University Press.
- BENTO XVI (2009). *Carta Encíclica Caritas in Veritate do Sumo Pontífice Bento XVI aos Bispos, aos Presbíteros e Diáconos e às Pessoas Consagradas, aos Fiéis Leigos e a todos os Homens de Boa Vontade sobre o Desenvolvimento Humano Integral na Caridade e na Verdade* [em linha]. Referência de 21 de Março de 2009. Disponível na Internet em <http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_po.html>.
- BERBÉM, António Neves (2001). *O Atlântico (a) Sul como uma Questão Estratégica Mundializada*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BESSA, António Marques (2004). *Continentalidade e Maritimidade: A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China*. In *Estudos sobre a China VII, Volume II*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- BESSA, António Marques (2004). Uma Visão sobre as Grandes Linhas da Política Externa Portuguesa nos Últimos Anos. In KNOPFLI, Francisco (Coord.). As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal: Visões Comparadas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BESSA, António Marques, PINTO, Jaime Nogueira (2002). Introdução à Política III: Ideologias, Regimes Políticos e Ordem Internacional. Lisboa: Editorial Verbo.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2008). La decisión de Putin, el futuro de Rusia. Política Exterior, num. 125. Septiembre/Octubre 2008 (pp 97-116).
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2007). Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower. New York: Basic Books.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). The Choice: Global Domination or Global Leadership. New York: Basic Books.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1997). The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, SCOWCROFT, Brent (2008). America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy. New York: Basic Books.
- BURROWS, Mathew J., HARRIS, Jennifer (2009). Revisiting the Future: Geopolitical Effects of the Financial Crisis [em linha]. In The Washington Quarterly April 2009 [referência de 21 de Março de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.twq.com/09april/docs/09apr_Burrows.pdf>.
- CARVALHO, Virgílio de (1993). O lugar da Europa e de Portugal no mundo: ensaio geopolítico a propósito da Comunidade Europeia. Porto: Centro de Cópias – António Silva Lemos.
- CHACON, Vamireh (2004). O Brasil no seu Entorno Sul-Americano e Latino-Americano: Política Externa e Peso Regional. In KNOPFLI, Francisco (Coord.). As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal: Visões Comparadas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CLARK, Ian (2009). Bringing hegemony back in: the United States and international order [em linha]. International Affairs 85: 1 (2009) 23–36 [referência de 21 de Fevereiro de 2009]. The Royal Institute of International Affairs. Disponível na Internet em <http://www.chathamhouse.org.uk/files/13104_85_1clark.pdf>.
- COUTO, Abel Cabral (1988). Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso, Volume 1. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- COUTO, Abel Cabral (1989). Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso, Volume 2. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- EDWARDS, John, KEMP, Jack, Chairs (2006). Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do. Independent Task Force Report No. 57. New York: Council on Foreign Relations.
- FREITAS, Jorge M. Costa (1999). A Escola Geopolítica Brasileira. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- FUKUYAMA, Francis (2006). Depois dos Neoconservadores: A América na Encruzilhada. Lisboa: Gradiva.

- FUKUYAMA, Francis (2004). *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- FUKUYAMA, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- GILL, Bates, MURPHY, Melissa (2008). *China-Europe Relations: Implications and Policy Responses for the United States* [em linha]. A Report of the Center for Strategic and International Studies Freeman Chair in China Studies. May 2008 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Washington: The CSIS Press. Disponível na Internet em <<http://www.csis.org/media/csis/pubs/080507-gill-chinaeuropere-relations-web.pdf>>.
- GOLDSTEIN, Avery (2005). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford, California: Stanford University Press.
- GRANT, Charles, BARYSH, Katinka (2008). *Can Europe and China shape a New World Order?* [em linha] May 2008 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Center for European Reform. Disponível na Internet em <http://www.cer.org.uk/pdf/p_837.pdf>.
- HAASS, Richard N. (2008a). *The Age of Nonpolarity: What will follow U.S. dominance?* Foreign Affairs, May/June 2008. Council on Foreign Relations.
- HUGHES, Barry B. (2007). *Forecasting Global Economic Growth with Endogenous Multifactor Productivity: The International Futures (Ifs) Approach* [em linha]. Frederick S. Pardee Center for International Futures [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.ifs.du.edu/assets/documents/MFPEconomicForecasting18.pdf>>.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1996). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- KAGAN, Robert (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.
- KAGAN, Robert (2002). *Why the United States and Europe see the world differently*. Policy Review No. 113 June & July 2002. Disponível na Internet em <<http://www.hoover.org/publications/policyreview/3460246.html>>.
- KISSINGER, Henry (2002). *Precisará a América de uma Política Externa*. Lisboa: Gradiva.
- KISSINGER, Henry (1994). *Diplomacy*. New York [etc.]: Simon & Schuster.
- MAALOUF, Amin (2009). *Um Mundo sem Regras*. Lisboa: Difel.
- MALTEZ, Adelino (2004). *Pelo Atlântico, a Caminho do Sul*. In KNOPFLI, Francisco (Coord.). *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal: Visões Comparadas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MANKOFF, Jeffrey (2009). *Eurasian Energy Security* [em linha]. Council on Foreign Relations. Council Special Report No. 43. February 2009 [referência de 21 de Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Eurasia_CSR43.pdf>.
- MEDEIROS, Eduardo Raposo de (2003). *Economia Internacional*. 7.ª ed., revista e atualizada. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MOREIRA, Adriano (2008). *A Espuma do Tempo: Memórias do Tempo de Vésperas*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, Adriano (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. 5.ª ed. Coimbra: Almedina.

- MOREIRA, Adriano (2004). *A Europa em Formação (A Crise do Atlântico)*. 4.^a ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- NYE, Jr., Joseph S. (2000). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- NYE, Jr., Joseph S. (2002). *O Paradoxo do Poder Americano*. Lisboa: Gradiva.
- PEÑA, Félix (2009). *La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?* [em linha]. *Nueva Sociedad* N° 219, enero-febrero de 2009 [referência de 21 de Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf>.
- PERKOVICH, George (2008). *Principles for Reforming the Nuclear Order* [em linha] *Proliferation Papers Fall 2008*. Paris: IFRI Security Studies Center. Disponível na Internet em <http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Perkovich_Reforming_Nuclear_Order.pdf>.
- QUINLAN, Joseph (2008). *The Shape of the Future: The Transatlantic Economy by 2025* [em linha]. Washington: The German Marshall Fund of the United States. Disponível na Internet em <http://www.gmfus.org/publications/article.cfm?parent_type=Pid=393>.
- RAMONET, Ignacio (2002). *Guerras do Século XXI: Novos Medos, Novas Ameaças*. Porto: Campo das Letras.
- REGO, Helena Cristina (1999). *A Nova Rússia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- REVI, Aromar (2007). *Future Histories of India and China in the 21st Century* [em linha]. Maio de 2007 [referência de 31 de Outubro de 2008]. University of Denver. Disponível na Internet em <<http://www.ifs.du.edu/documents/reports.aspx>>.
- RUSSEL, James A. (2009). *Strategic Stability Reconsidered: Prospects for Escalation and Nuclear War in the Middle East* [em linha]. *Proliferation Papers Spring 2009* [referência de 27 de Março de 2009]. IFRI Security Studies Center. Disponível na Internet em <http://www.ifri.org/files/Securite_defense/PP26_Russell_2009.pdf>.
- SANTOS, Victor Marques dos (2007). *Introdução à Teoria das Relações Internacionais: Referências de Enquadramento Teórico-Analítico*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SAUNDERS, Phillip C., KASTNER, Scott L. (2009). *Bridge Over Troubled Water? Envisioning a China-Taiwan Peace Agreement* [em linha]. *International Security*, Vol. 33. No. 4 (Spring 2009), pp. 87-114 [referência de 9 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em <<http://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/isec.2009.33.4.87?cookieSet=1>>.
- SHAMBAUGH, David (2005). *Powershift: China and Asia's new dynamics*. Berkeley [etc.]: University of California Press.
- SHIRK, Susan (2007). *China: fragile superpower*. New York [etc.]: Oxford University Press.
- TERTRAIS, Bruno (2008). *Problématiques stratégiques en Asie a l' horizon 2025: essai de prospective*. *Recherches & Documents* n.° 12/2008. Paris: Fondation pour la Recherche Stratégique.
- TOMÉ, Luís (Coord.) (2008). *East Asia Today*. Lisboa: Prefácio.

- TOMÉ, Luís (2007). O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do “Espaço Pós-Soviético”. *Geopolítica*, n.º 1, Setembro de 2007 (p. 187-240). Centro Português de Geopolítica.
- VALASEK, Tomas (2008). Why Ukraine matters to Europe [em linha]. December 2008 [referência de 15 de Março de 2009]. London: Center for European Reform Essays. Disponível na Internet em <http://www.cer.org.uk/pdf/essay_ukraine_dec08.pdf>.
- VASCONCELOS, Tiago (2009). A Ascensão da China: Acomodação Pacífica ou Grande Guerra? Coimbra: Edições Almedina, SA.
- VASCONCELOS, Tiago (2009). O Papel dos BRIC na Construção da Nova Ordem Mundial. TII do CPOG 2008/2009. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- VASCONCELOS, Tiago (2008). A Ascensão da China: Alguns Cenários Estratégicos a Longo Prazo. In Daxiyanguo, 2008, n.º 13, 45-76. Lisboa: Instituto do Oriente/ ICSPP.
- WILSON, Dominic, PURUSHOTHAMAN, Roopa (2003). Dreaming with BRICs: The Path to 2050 [em linha]. Global Economics Paper n.º 99 [referência de 31 de Outubro de 2008]. The Goldman Sachs Group, Inc. Disponível na Internet em <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>>.
- WILSON, Dominic, STUPNYTSKA, Anna (2007). You reap what you sow: Our Growth Environment Scores. In BRICs and Beyond [em linha]. November 2007 [referência de 25 de Outubro de 2008]. Goldman Sachs. Disponível na Internet em <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html>>.
- WITNEY, Nick (2008). Re-energising Europe’s Security and Defence Policy. Cambridge: The European Council on Foreign Relations. Disponível na Internet em <http://ecfr.3cdn.net/678773462b7b6f9893_djm6vu499.pdf>.
- ZAKARIA, Fareed (2008). The Post-American World. London: Allen Lane.

Documentos produzidos por entidades colectivas

- ALLIED COMMAND TRANSFORMATION. 2008. Chiefs of Transformation Conference 2008 Analysis Report [em linha]. 2008 [referência de 15 de Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em <<http://www.act.nato.int/multiplefutures/COTC%2008%20Analysis%20Report%20FINAL.pdf>>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. 2008. The World Factbook [em linha]. [referência de 21 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>.
- CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL. 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002. Diário da República – I Série-B n.º 16, de 20 de Janeiro de 2003.
- EUROPEAN UNION. 2003. A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy [em linha]. 12 December 2003 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Brussels. Disponível na Internet em <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>.
- FREEDOM HOUSE. 2008. Freedom in the World 2008 [em linha]. [referência de 31 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>>.

- GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES. 2009. Transatlantic Taskforce on Development Report – Toward a Brighter Future: A Transatlantic Call for Renewed Leadership and Partnerships in Global Development [em linha]. [referência de 21 de Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.gmfus.org/taskforce/GMF6694_Taskforce_FINAL.pdf>.
- GOLDMAN SACHS (2001). Building Better Economic BRICs. Global Economic Papers n.º 66. November 30, 2001.
- G-20 (2009). London Summit – Leaders’ Statement [em linha]. 2 April 2009 [referência de 4 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.g20.org/Documents/g20_communique_020409.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. 2009. A Actividade Económica 2007 [em linha]. Lisboa, 2009 [referência de 16 de Março de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=59511266&PUBLICACOESstema=55448&PUBLICACOESmodo=2>.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. 2008. Key World Energy Statistics 2008 [em linha]. Paris: AIE, 2008 [referência de 25 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/key_stats_2008.pdf>.
- MINISTERE DE LA DEFENSE. 2008. Défense et Sécurité nationale: Le Livre Blanc [em linha]. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Paris: Odile Jacob/La Documentation Française. Disponível na Internet em <http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc>.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. 2008. Global Trends 2025: A Transformed World [em linha]. Washington, DC: US Government Printing Office. November 2008 [referência de 31 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html>.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. 2004. Mapping the global future [em linha]. Washington, DC: NIC. December 2004 [referência de 21 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_project.html>.
- THE TIMES HIGHER EDUCATION. 2008. QS World University Rankings [em linha]. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.topuniversities.com/worlduniversityrankings/results/2008/overall_rankings/fullrankings/>.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2008. 2008 Corruption Perceptions Index [em linha]. [referência de 3 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table>.
- UNIÃO EUROPEIA. 2008. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança [em linha]. 11 de Dezembro de 2008 [referência de 15 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>.
- UNION OF CONCERNED SCIENTISTS. 2009. UCS Satellite Database [em linha]. [Referência de 4 de Março de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html>.

- UNITED KINGDOM CABINET OFFICE. 2008. The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world [em linha]. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf.
- UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE. 2007. The DCDC Global Strategic Trends Programme 2007-2036 [em linha]. January 2007 [referência de 31 de Outubro de 2008]. The Development, Concepts and Doctrine Centre. Disponível na Internet em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/4DFA218B-7B49-4EDB-82BD-770928C6334F/0/20071218_strat_trends_prog_U_DCDCIMAPPS.pdf.
- UNITED NATIONS. 2005a. In larger freedom: towards development, security and human rights for all [em linha]. New York, 2005 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.
- UNITED NATIONS. 2005b. Millenium Development Goals Report 2005 [em linha]. New York, 2005 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>.
- UNITED NATIONS. 2004. A more secure world: Our shared responsibility [em linha]. New York, 2004 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Disponível na Internet em <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
- UNITED NATIONS. 1945. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. New York: United Nations.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. 2007. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world [em linha]. Human Development Report 2007/2008. New York, 2007 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND. 2008. The State of World Population 2008 [em linha]. New York, 2008 [referência de 16 de Março de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.unfpa.org/swp/2008/presskit/docs/en-swop08-report.pdf>.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. 2008. Military Power of the People's Republic of China [em linha]. Annual Report to Congress 2008 [referência de 4 de Janeiro de 2009]. Office of the Secretary of Defense. Disponível na Internet em <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/2008-prc-military-power.htm>.
- WEAPONS OF MASS DESTRUCTION DESTRUCTION COMMISSION. 2006. Final Report – Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms. Stockholm, Sweden, 1 June 2006.
- WORLD BANK. 2007. Global economic prospects: Managing the next wave of globalization [em linha]. Washington, DC, 2007 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/06/000112742_20061206155022/Rendered/PDF/381400GEP2007.pdf.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2006a. China and the World: Scenarios to 2025 [em linha]. World Scenarios Series. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em http://www.weforum.org/pdf/scenarios/China_report.pdf.

- WORLD ECONOMIC FORUM. 2006b. Russia and the World: Scenarios to 2025 [em linha]. World Scenarios Series. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.weforum.org/pdf/scenarios/Russia_report.pdf>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2005. India and the World: Scenarios to 2025 [em linha]. World Scenarios Series. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <http://www.weforum.org/pdf/scenarios/India_report.pdf>.
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2008. The Global Competitiveness Report 2008-2009 [em linha]. [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>>.
- YALE AND COLUMBIA UNIVERSITIES. 2008. 2008 Environmental Protection Index [em linha]. [referência de 4 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://epi.yale.edu/CountryScores>>.

Artigos em jornais e revistas

- AMADO, Luís (2008). A crise e a União Europeia. Público. 1 de Novembro de 2008 p. 45.
- BOTKIN, Daniel B. (2008). Energy Independence: The limits of nuclear power. The International Herald Tribune [em linha]. 20 October 2008 [referência de 21 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.ihf.com/articles/2008/10/20/opinion/edbotkin.php?page=1>>.
- CHELLANEY, Brahma (2008). Obstacles to overcome in the development of a concert of Asia-Pacific democracies. The Japan Times [em linha]. 20 February 2008 [referência de 24 de Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em <<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ea20080220bc.html>>.
- HAASS, Richard N. (2008b). The World that Awaits. Newsweek [em linha]. 3 November 2008 [referência de 28 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.newsweek.com/id/165648>>.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2005). Culture, Power, and War: What Roles for Turkey in the new Global Politics. Today's Zaman [em linha]. Istanbul. 24 May 2005 [referência de 31 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=20005>>.
- MOREIRA, Adriano (2009). A multidão. Diário de Notícias [em linha]. 24 de Fevereiro de 2009. Disponível na Internet em <http://dn.sapo.pt/2009/02/24/opiniao/a_multidao.html>.
- RANIS, Gustav, FRIEDMAN, Edward (2008). Underdevelopment and Aid: Search for a Right Balance, Part I and Part II. YaleGlobal Online. 27 and 29 October 2008 [referência de 31 de Outubro de 2008]. Disponível na Internet em <<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=11520>>.
- THE ECONOMIST (2008a). A taxonomy of trouble. October 25th 2008 77-78.
- THE ECONOMIST (2008b). Enigma Variations: A special report on Russia. November 29th 2008.
- THE ECONOMIST (2008c). An elephant, not a tiger: A special report on India. December 13th 2008.
- THE ECONOMIST (2008d). The second Long March. December 13th 2008 p. 29-31.

Sítios da Internet

- <<http://www.eda.europa.eu>> Agência Europeia de Defesa
- <<http://www.iea.org>> Agência Internacional de Energia
- <<http://www.iaea.org>> Agência Internacional de Energia Atómica
- <<http://www.imf.org>> Fundo Monetário Internacional
- <<http://www.mdn.gov.pt>> Ministério da Defesa Nacional
- <<http://www.un.org>> Nações Unidas
- <<http://www.nato.int>> Organização do Tratado do Atlântico Norte
- <<http://www.wto.org>> Organização Mundial do Comércio
- <<http://www.oecd.org>> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
- <<http://www.rand.org>> RAND (Research and Development) Corporation
- <<http://europa.eu>> União Europeia
- <<http://en.wikipedia.org>> Wikipédia

LISTA DE ABREVIATURAS

ABM	Tratado sobre Limitação de Mísseis Anti-balísticos (<i>Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems</i>)
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIE	Agência Internacional de Energia
AIEA	Agência Internacional de Energia Atómica
APEC	Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico (<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>)
APD	Apêndice
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático (<i>Association of the South East Asian Nations</i>)
ASEAN RF	Fórum Regional da ASEAN (<i>ASEAN Regional Forum</i>)
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CFE	Tratado sobre Redução de Forças Convencionais na Europa (<i>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe</i>)
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTBT	Tratado de Interdição Total de Testes Nucleares (<i>Comprehensive Test Ban Treaty</i>)
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (<i>Food and Agriculture Organisation</i>)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
GMFUS	<i>German Marshall Fund of the United States</i>
G4	Grupo informal dos quatro países “candidatos” a membros permanentes do CSNU no quadro da reforma de 2005 da ONU

G7	Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (EUA, Canadá, Japão, Reino Unido, França, Alemanha e Itália)
G8	G7 mais Rússia
G8+5	G8 mais Brasil, Índia, China, África do Sul e México
G20	G8+5 mais Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, Turquia e União Europeia
H	Hipótese
IBSA	Fórum Índia, Brasil, África do Sul
ICAO	Organização Internacional de Aviação Civil (<i>International Civil Aviation Organisation</i>)
INF	Tratado sobre a Eliminação de Mísseis de Curto Alcance e Alcance Intermediário (<i>Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles</i>)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NPT	Tratado de Não Proliferação Nuclear (<i>Nuclear non Proliferation Treaty</i>)
NSG	Grupo de Fornecedores Nucleares (<i>Nuclear Suppliers Group</i>)
NU	Nações Unidas (o mesmo que UN)
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEА	Organização de Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTSC	Organização do Tratado de Segurança Colectiva
PAM	Programa Alimentar Mundial
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional das Nações Unidas para os Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
P5	Grupo dos cinco membros permanentes do CSNU
P5+1	P5+Alemanha
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (<i>Southern African Development Community</i>)
SALT	Conversações para Limitação de Armas Estratégicas (<i>Strategic Arms Limitation Talks</i>)
SCO	Organização de Cooperação de Xangai (<i>Shanghai Cooperation Organisation</i>)

SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SORT	Tratado de Redução de Armas Ofensivas (<i>Strategic Offensive Reduction Treaty</i>)
SPT	Conversações entre as Seis Partes (<i>Six-party Talks</i>) para a questão da Coreia do Norte (China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, EUA, Japão e Rússia)
START	Tratado de Redução de Armas Estratégicas (<i>Strategic Arms Reduction Treaty</i>)
TAB	Tabela
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia
UK	<i>United Kingdom</i>
UKCO	<i>UK Cabinet Office</i> (comparável à Presidência do Conselho de Ministros em Portugal)
UN	Nações Unidas (<i>United Nations</i>)
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (<i>UN Conference on Trade and Development</i>)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (<i>UN Educational, Scientific and Cultural Organisation</i>)
UNICEF	Fundo de Crianças das Nações Unidas (<i>UN Children's Fund</i>)
UNPFA	Fundo de População das Nações Unidas (<i>United Nations Population Fund</i>)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WEF	Fórum Económico Mundial (<i>World Economic Forum</i>)
WMDC	<i>Weapons of Mass Destruction Commission</i>

APÊNDICE I

Matriz conceptual

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Validação
O que se pode fazer, designadamente ao nível dos mecanismos de regulação das interdependências, para que ocorra tão pacificamente quanto possível o estabelecimento do novo equilíbrio no sistema internacional que resultará do crescente poder dos BRIC?	Quais os principais mecanismos de regulação do sistema internacional que existem, que situações regulam e quais as mais notórias insuficiências que apresentam?	São evidentes insuficiências nos mecanismos de regulação do sistema internacional, seja porque muitas instituições não estão bem adaptadas às situações que pretendem regular, seja porque lhes faltam capacidades ou a legitimidade necessária para que as suas orientações sejam aceites.	Capítulo 2 Validada
	Os BRIC conformar-se-ão com as regras e os procedimentos contidos nesses mecanismos de regulação ou, pelo contrário, desafiá-los-ão individualmente, em bloco ou em formações de geometria variável?	Não são prováveis a curto ou médio prazo desafios fundamentais à ordem internacional, tanto mais que, embora com diferenças de país para país, os BRIC estão razoavelmente integrados nela; ainda é mais improvável que tais eventuais desafios se façam em “bloco BRIC”, dadas as especificidades dos respectivos contextos geopolíticos.	Capítulo 3 Validada
	Um melhor funcionamento a nível mundial do multilateralismo diminui a probabilidade de ocorrência de fenómenos de polarização do sistema internacional?	A assunção de maiores responsabilidades nas instituições internacionais globais por parte dos BRIC melhora o funcionamento do sistema internacional.	Capítulo 4 Validada
Resposta à Questão Central			
Se os BRIC assumirem nos mecanismos de regulação do sistema internacional maiores responsabilidades, mais consentâneas com as suas capacidades crescentes, e traduzindo um acréscimo de representatividade e legitimidade desses mecanismos, é mais provável que o multilateralismo funcione bem e que a transição para uma nova estrutura de distribuição do poder no sistema decorra sem graves perturbações da ordem mundial. Uma vez que o projectado crescimento económico dos BRIC deverá ser progressivo, e que os quatro países já têm um papel não negligenciável na ordem vigente, a ordem internacional em vigor tem flexibilidade para, com algumas adaptações, acomodar esse crescimento.			

APÊNDICE II

Indicadores de poder, indicadores de desenvolvimento e estrutura do comércio externo dos BRIC

Tabela 1 – Indicadores de poder⁶⁾

	Japão	Alemanha	França	R. Unido	EUA	Rússia	China	Índia	Brasil
Superfície (10 ³ Km ²)	378	357	547	245	9827	17075	9597	3288	8512
População (10 ⁶)	127	82	62	61	304	141	1330	1148	196
População est 2050 (10 ⁶)	103	74	68	69	402	108	1408	1658	254
PIB (10 ¹² US\$)	4,38	3,32	2,56	2,77	13,84	1,29	3,25	1,10	1,31
PIB (% total mundial)	8%	6%	4,7%	5,1%	25,3%	2,4%	6%	2%	2,4%
FMI (n.º votos)	6,02%	5,88%	4,86%	4,86%	16,77%	2,69% ⁶²	3,66%	1,89%	1,38%
Ogivas Nucleares	–	–	<350	160	4075	5200 ⁶³	160-400	100-140	–
Satélites operacionais ⁶⁴	39	15	18	22	443	91	54	18	8
Porta-aviões em serviço	–	–	1	2	11	1	–	1	1
DespMil2007 (10 ⁹ US\$)	43,6	36,9	53,6	59,7	546,8	35,4	58,3	24,3	15,3
Univ. Top100 mundial	5	3	1	17	37	0	4	0	0
Patentes por milhão resid.	857	158	155	62	244	135	16	1	1
Imp. energia (% total) a)	82%	62%	51%	21%	32%	b)	7%	24%	9%
Imp. petróleo (% total) a)	98%	95%	96%	10%	64%	b)	46%	67%	14%

Fontes: CIA, 2008 (Superfície, População e PIBs); FMI (<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.html>) Wikipedia (ogivas nucleares e porta-aviões); SIPRI (<http://milexdata.sipri.org/result.php4>), para despesas militares; Union of Concerned Scientists Satellite Database; The Times Higher Education – QS World University Rankings 2008; Human Development Report 2007/2008; Key World Energy Statistics 2008, OCDE/AIE; UNFPA, 2008: 86 a 95 (População 2050).

Notas: a) Relativamente às importações de energia e de petróleo, consideraram-se as importações líquidas, porque alguns países são simultaneamente exportadores e importadores. b) A Rússia é um exportador líquido de energia e de petróleo: só consome cerca 54% do total de 1220 megatoneladas equivalentes de petróleo que produz anualmente e cerca de 30% dos quase 10 milhões de barris de petróleo que produz diariamente.

⁶⁾ Esta tabela pretende comparar os países mais industrializados (subtraímos ao G7 a Itália e o Canadá para tornar o quadro menos pesado) com os BRIC. A ordem dos países foi pensada para, tendo os países mais desenvolvidos de um lado e os BRIC do outro, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança ficarem juntos no meio. Por outro lado, o G4, um grupo informal de 4 países candidatas a membros permanentes do CSNU, fica nas duas extremidades da tabela.

⁶²⁾ A Rússia só aderiu ao FMI em 1992 (Rego, 1999: 409).

⁶³⁾ Estima-se que, em reserva ou em processo de desmantelamento, os EUA tenham mais cerca de 5500 e a Rússia mais cerca de 8800 ogivas nucleares.

⁶⁴⁾ Estima-se que estejam em órbita (4/3/2009) 905 satélites operacionais. Dos 443 satélites norte-americanos estima-se que 111 sejam militares, 120 governamentais, 204 comerciais e 8 civis.

Tabela 2 – Indicadores de desenvolvimento económico, social e político⁶⁵

	EUA	Alemanha	Japão	Brasil	Rússia	Índia	China
PIB per capita (US\$) a)	45800	34100	33500	9500	14800	2600	5400
Taxa de Urbanização b)	82%	74%	66%	86%	73%	29%	43%
Competitividade global c)	1º	7º	9º	64º	51º	50º	30º
Condições para o crescimento d)	18º	14º	23º	88º	80º	99º	58º
Protecção ambiental e)	39º	13º	21º	34º	28º	120º	105º
Desenvolvimento humano f)	12º	22º	8º	70º	67º	128º	81º
Percepções de corrupção g)	18º	14º	18º	80º	147º	85º	72º
Direitos civis e políticos h)	Livre (1,0)	Livre (1,0)	Livre (1,0)	Livre (2,0)	Não Livre (5,5)	Livre (2,5)	Não Livre (6,5)

Fontes: a) CIA, 2008. Em Paridade do Poder de Compra.

b) UNPFA, 2008: 86 a 95.

c) Posição entre 134 países no Índice de Competitividade Global 2008 do Fórum Económico Mundial (<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>).

d) Wilson e Stupnytska, 2006: 101. Os autores apresentam uma lista ordenada de 170 países, resultante da combinação de diversos indicadores relativos a condições ideais para o crescimento sustentado.

e) Posição entre 149 países no Índice de Protecção Ambiental 2008 preparado pelas Universidades de Yale e Columbia (<http://epi.yale.edu/CountryScores>).

f) Posição entre 175 países no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf).

g) Posição entre 180 países no Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table). Os EUA e o Japão apresentam a mesma posição porque o índice admite classificações ex-aequo.

h) Neste indicador, incluído no relatório Freedom in the World 2008, da Freedom House, a classificação varia entre 1,0 e 7,0, dos países mais livres para os menos livres (<http://www.freedomhouse.org/uploads/Chart116File163.pdf>).

Tabela 3 – Estrutura do comércio externo

	EUA	Alemanha	Japão	Brasil	Rússia	Índia	China
Importações bens e serviços (% do PIB)	15	35	11	12	22	24	32
Exportações bens e serviços (% do PIB)	10	40	13	17	35	21	37
Exportações de matérias-primas e produtos agrícolas (% do total exportações)	15	10	4	46	60	29	8
Exportações produtos manufacturados (% do total exportações)	82	83	92	54	19	70	92
Exportações alta tecnologia (% do total exportações de produtos manufacturados)	31,8	16,9	22,5	12,8	8,1	4,9	30,6

Fonte: IJNDP, 2007: 285 (dados de 2005).

Estima-se que a Rússia tenha entre 35 e 40 satélites militares e a China entre 10 e 15 (Union of Concerned Scientists Satellite Database, 2009). Toda a infra-estrutura espacial, deve notar-se, qualquer que seja o país a que pertença, é muito vulnerável.

⁶⁵ Nesta e na próxima tabela não pretendemos tanto pôr em evidência a hierarquia do poder, mas sim o contraste entre níveis de desenvolvimento, podendo portanto tornar o quadro menos pesado através da eliminação, em relação à tabela anterior, de 2 países europeus (a França e o Reino Unido).

5. THE REGIONAL AFTERMATH OF THE ‘FIVE-DAY WAR’ POLITICAL, ECONOMIC, AND SECURITY OVERHEADS OF THE CONFLICT IN GEORGIA

Armando Marques Guedes

Prof. Doutor

Professor Associado e Agregado da Faculdade
de Direito da Universidade Nova de Lisboa e

Professor do Instituto de Estudos
Superiores Militares

amarquesguedes@gmail.com

Radu Dudau

Prof. Dr.

Associate Professor of Political Science
at the University of Bucharest and
Deputy Director of the Romanian

Diplomatic Institute

radu.dudau@gmail.com

Resumo

Centrado no Mar Negro e do Cáspio, o artigo dá conta dos reposicionamentos recentes dos países da região, dado que a Guerra dos Cinco Dias gerou e renovou percepções tanto de oportunidades quanto de riscos – ou seja, o artigo equaciona reorientações político-diplomáticas bem como realinhamentos económicos e militares significativos. Fazê-lo exige um tour geopolítico da Grande Região do Mar Negro, começando pelo vizinho oriental da Geórgia, o Azerbaijão, passando pela Turquia, a Arménia, o Irão e a Ucrânia, e desembocando na Geórgia ela mesma. A finalidade é a de distinguir entre políticas estratégicas de fundo antes estabelecidas por cada um dos estados, e as novas medidas reactivas desencadeadas pelo conflito de Agosto de 2008. Dado o ponto focal escolhido, a análise levada a cabo centra-se, no essencial, em duas das dimensões das novas políticas externas regionais: a de segurança e a da energia.

Abstract

Focusing on the Black and Caspian Seas, the article follows the recent repositioning of the countries in the region, as the Five Day War created shifting perceptions of both opportunity and threat – it thus tracks political-diplomatic re-orientations as well as the emergent potential for eventual significant economic and military realignments.

This involves a geopolitical tour of the Wider Black Sea Region, starting with Georgia's eastern neighbour, Azerbaijan and, sticking closer to the South Caucasus, going through Turkey, Armenia, Iran and the Ukraine, and then zooming into Georgia itself. The aim is to distinguish between long-standing strategic policies each state had earlier established and the new reactive moves triggered by the August 2008 conflict. Given the chosen focus, our analysis is mostly centred on shifts in two dimensions of the new regional foreign policies: security and energy.

On the wake of a monographic study one of the two authors wrote on the Russia-Georgia 'Five Day' war and its context, in the present paper we decided to carry out a follow-up scrutiny of some of its consequences¹. The August 2008 military confrontation was by no means a small localized military action but one that triggered all sorts of shifts. As a response to both the Russian invasion and its subsequent dismemberment of Georgia – namely, her quick unilateral declaration of “independence” for South Ossetia and Abkhazia – various of the many strands it brought to the surface quickly unfolded. Repercussions reached far and wide. To a large extent both such repercussions and their unfolding are still ongoing. The aim of this short article is to begin bringing them into the open.

The paper is not exempt of theoretical aims. Our implicit focus is on the strategic role of Georgia, both at the level of hard security and energy security – and with an eye on the threat of this Southern Corridor of the old Silk Road to Russia's given Moscow increasingly pro-active bids for supremacy in the distribution and sale of gas and oil to Europe. Recognizing that does not mean taking an economicist stance. In our view, this points squarely to the manifold changes the Five-Day War really spelled: the rise of international unpredictability, the severe blow to the principle of inviolability of borders outside any sort of involvement of international organizations, the clear message of a growing impotence of these very organizations, and a danger-fraught return to 'spheres of influence' and Great Power politics, among others. In many senses, it was a watershed event. From a more 'classical' geopolitical perspective, the conflict and its aftermath signal rather unambiguously the strategic importance of the Caucasus to Russia, and the Russian view that its southern “soft belly” cannot be effectively defended without securing the Caucasus Mountains, and Moscow's own Northern Caucasus areas, from their southern slopes – thus raising the stakes for a post-Soviet space clearly envisaged by the Kremlin, among other things, as a crucial piece of the national elites' representation of the Federation's vital strategic depth.

Mapping out such impacts would be too tall an order for a limited effort such as this one. Narrowing down what amounts to a geopolitical analysis

¹ Armando Marques Guedes (2009), *A Guerra dos Cinco Dias. A Invasão da Geórgia pela Federação Russa*, Instituto de Estudos Superiores Militares e Prefácio, Lisboa [with a preface written by Admiral Álvaro Sabino Guerreiro]. This present article is the first version of a large-scale book we are writing on the manifold consequences of the August 2008 war. Armando Marques Guedes is Professor at the Faculty of Law, Universidade Nova de Lisboa, and was President of the Portuguese Diplomatic Institute and Head of Policy Planning at the Ministry of Foreign Affairs. Radu Dudau is Professor of International Relations at the University of Bucharest, and a Deputy Director at the Romanian Diplomatic Institute.

of that momentous conflict, it is nevertheless interesting to track down the repositioning of the countries in the region, as the Five-Day War created shifting perceptions of both opportunity and threat – that is, their political-diplomatic and re-orientations as well as, in a few cases, at least, the emergent potential for eventual significant economic and military realignments. At a more explicit level, the present paper is cast as a regional tour d’horizon on the aftermath of the August war and the de facto breakup of the Georgian territory which followed it. We take a ‘counter-clockwise’ geopolitical tour of the Wider Black Sea Region, starting with Georgia’s eastern neighbour, Azerbaijan and – sticking close to the South Caucasus but also moving east into the Caspian Region and northwest into the Black Sea fringes – going through Turkey, Armenia, Iran and Ukraine, and ending with Georgia itself. The challenge was to carefully distinguish between long-standing, strategic policies that each state had established beforehand, and the reactive moves triggered by the Moscow-Tbilisi conflict. More than actual trends, something we believe it is far too early to ascertain in any reasonable manner, we aim to detect leanings. Given our focus, the following scrutiny will focus predominantly on two dimensions of the foreign policies of our chosen group of states: security and energy.

Azerbaijan

Azerbaijan’s economy was badly hit by the war in Georgia. A report on the immediate relevant regional aftermath the war was succinctly offered by Fariz Ismailzade: “Russian jet fighters have bombed both civilians and military airports in Georgia, forcing all airlines, including Azerbaijani Airlines (AZAL), to stop flights. Moreover, for several days in a row the Russians bombed the Black Sea port of Poti, which serves as the main terminal for the export of Azerbaijani energy products as well as other cargo. With the explosions on the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline last week, Azerbaijan was looking for Georgian railways, ports and pipelines as an important alternative for the export of Caspian energy supplies to Western markets. All of this has stopped, putting both Georgia and Azerbaijan in economic difficulties”². In shorthand, it would be hard to pinpoint consequences better.

It is however worth our while to map out matters in a longer hand, so as to bring out the various central issues raised by F. Ismailzade. As a response to the invasion, Azerbaijan’s State Oil Company (SOCAR) signed, on the

² Fariz Ismailzade (2008), “The Georgian-Russian Conflict Through the Eyes of Baku”, *Eurasia Daily Monitor*, August 12, vol. 5, issue 154.

following November 14, a five-year contract with Georgia to provide it with natural gas for the next five years at an average price of about \$500 per thousand cubic meters, thus securing Georgia's independence from Gazprom. This was a remarkable proof of solidarity and courage, as it is well known in the region that Moscow loathes any support offered to the Saakashvili regime. Just as important is the political alignment of Azerbaijan and Georgia in their effort to modernize and cooperate with the West, although Azerbaijan's leadership has been much more reserved and careful in its relationship with Moscow than Tbilisi. The two South Caucasian states, between which there is no major conflict, open or lingering, had up to then had to rely on each other in their strategic endeavours of reaching acceptable levels of autonomy from Moscow³. The common pillar of their respective strategies is the South Caucasian transport corridor for hydrocarbons, through which Caspian oil and gas flow westward in non-Russian lands and pipelines. Several major Russia-circumventing pipelines were constructed in the 2000s, while another grand project, which has been under discussion for almost a decade now, Nabucco, has finally, in mid-2009, taken clear contours: Baku is the heart of all these ducts of hydrocarbons, which have already pumped considerable strategic dynamics into the Wider Black Sea Region. Let us take a closer look at them.

The Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) oil pipeline, inaugurated with pomp and a great deal of circumstance in May 2005, transports oil from Baku via Tbilisi to the port of Ceyhan, on the south-eastern Mediterranean coast of Turkey. BTC is a strategically important east-west energy outlet, one with a capacity of about one million barrels of oil per day from Azerbaijan and Kazakhstan (delivered to Baku by tankers) – it is independent of Russian control and it nicely avoids the congestion of the Turkish straits. A deep western involvement in the construction of BTC had been patent in all of its rather massive initial development phases. The BTC consortium⁴ is led by British Petroleum, the main shareholder and project operator. The United States and the United Kingdom were BTC's political trailblazers in a region so complicated by the post-Soviet unrest. For it was not just Russia that opposed

³ Meanwhile, of course, the meaning of what is an acceptable level of political autonomy from Moscow came to differ considerably for the two countries.

⁴ BTC Co. was established in 2002, with following stakeholder structure: British Petroleum (BP), with 30.1% of shares (the project operator), GNKAR (Azerbaijan) with 25%, UNOCAL (USA) with 8.9%, Statoil (Norway) with 8.71%, TPAO (Turkey) with 6.53%, ENI (Italy) with 5%, TotalFinaElf (France) with 5%, Itochu (Japan) 3.4%, Inpex (Japan) 2.5%, ConocoPhillips (US) 2.5%, and Hess (US) 2.36%.

the very idea of BTC, due to its own preference for a route, via Chechnya to the port of Novorossiysk – but also Iran, who wanted its territory used in order to circumvent the Caspian Sea, and the OPEC as a whole, because of its members' aversion to seeing the huge Caspian reservoir linked to the world market. The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the World Bank bore 30% of the financial costs of the pipeline. All in all, hence, the truth is Western political and economic involvement in this project was decisive. Yet this high level of engagement of the West was not uniformly perceived in a positive manner, as one would indeed expect. In particular, the view from Moscow feared eventual support for “colour revolutions” in the Caspian states. The thought was clearly framed in *Kommersant*: “[t]he Western corporations drill the oil, and the pipe allows for speedy delivery of the oil to the world market. The oil would be running from East to West, but the spirit of ‘colour revolutions’ will be running in the opposite direction. ...With the Baku-[Ceyhan] oil pipeline launch, the ‘colour revolution’ in Kazakhstan looks almost like a done deal in order to protect the oil supply. ...Sooner or later, the same fate is expected in the rest of the Central Asian countries because after Baku-[Ceyhan] pipeline launch it will be directly in Western interest. The last on the list is the most infamous, but extremely important for world energy market, Turkmen regime.”⁵ Meanwhile, obviously, no colour revolution has taken place in Kazakhstan or Turkmenistan – and this is something which both Moscow and the authoritarian leaders in Astana and Ashgabat together and pointedly construe as a triumph of “reason and good order over subversion and anarchy”.

But that is not all. Running parallel to BCT – though only one third of its length – is the South Caucasus gas Pipeline (SCP) also known as the Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE). BTE transports the blue fuel from the Shah Deniz field in the Caspian Sea to Eastern Anatolia, in the ancient Theodosiopolis. This second pipeline is a crucial artery for Tbilisi, since Georgia receives 5% of BTE's yearly transit. BTE was inaugurated one year later than BTC and it is also operated by British Petroleum, which is a major shareholder (25.5%) of the South Caucasus Pipeline Consortium, along with Norway's StatoilHydro⁶. The current capacity of the pipeline is almost 9 billion cubic meters of gas per annum (bcm/y); the maximum of 20 bcm/y will be reached in 2012.

⁵ Emin Makhmudov and Mikhail Zygar (2005), “Revolutions in the Pipeline”, in *Kommersant*, May 25.

⁶ The other shareholders of the consortium are the State Oil Company of Azerbaijan (SOCAR), Lukoil, and Total, and Naftiran Intertrade (Iran) each with 10%, and Turkey's TPAO with 9%.

The Five-Day War interrupted British Petroleum's oil export from Azerbaijan. How it did so is edifying. On August 5, a fire broke out at BTC, following an explosion near the Turkish city of Erzincan. There was no proof of a premeditated attack on the pipeline, though the Kurdistan Workers' Party (PKK) claimed responsibility for the incident. However, on August 12, 2008 BP also had to close down for security reasons the smaller Baku-Supsa oil pipeline, exporting 150,000 barrels per day (bpd) from Baku to the Black Sea port. Besides, at the same time, BP decided to turn down the flow of gas through BTE. But while the latter was resumed after two days, BTC and Baku-Supsa both remained closed for more than one month, thus forcing Azerbaijan to use the Baku-Novorossiysk pipeline for oil exports.

BTE is far from spelling a mere quantitative addition as far as gas outlets are concerned. Apart from its actual appreciable economic importance for Azerbaijan, Georgia and Turkey, BTE is expected to play a key geopolitical role in the near future, as it is due to serve as the starting segment of a much longer Nabucco pipeline, which will one day deliver Caspian gas to Vienna. But since Nabucco is but a chess piece in a great strategic game, we shall discuss it separately in the following section. For our purpose here, it is nevertheless important to learn that Azerbaijan, with its gas, transit capacity and political will, is the cornerstone of Nabucco – whatever the latter's other uncertainties may be.

Much as may be made of these moves, it would however be a mistake to think these alternatives are all there is to the matter. For finally, there is yet another remarkable and bold energy project for which President Ilham Aliyev announced support: the plan initiated by Ukraine, Poland, Lithuania, Georgia, Azerbaijan and Kazakhstan of prolonging the existent Odessa-Brody oil pipeline, which goes to the Polish city of Plock, and from there, connecting the northern branch of Druzhba, till the Baltic port of Gdansk. The Odessa-Brody pipeline, whose construction was finished in 2002, received two years later a different use from its original design when Gazprom started to pump oil from north to south, from its junction with Druzhba down to the port of Odessa. In Odessa the oil is loaded on tankers and shipped westward on the Black Sea, to Mediterranean destinations. But in 2005, President Viktor Yushchenko expressed the intention of reversing the pipeline to its initial purpose. More recently, on November 14, 2008, on the occasion of the Baku energy summit of the countries from the Caspian, Black Sea, and Baltic regions, the participants reviewed the feasibility study for this project of transporting Caspian gas, from Azerbaijan and Kazakhstan, to Poland and Lithuania, through Georgia and

Ukraine⁷. This project would make a serious difference regarding Ukraine's energy independence. Expectedly, Russia strongly opposes it. Given the political environment and its changes after August 2008, it is utterly remarkable that Azerbaijan has constantly turned down Russia's offer of buying up the entire production of Azerbaijani gas, as it is currently the case with Turkmenistan. Obviously, Azerbaijan has aptly chosen a political project of long-term cooperation with Europe over the short-term advantages of selling out to Gazprom. Perhaps in this as in so many other cases, Realpolitik was the game-changer; but one would be hard put not to glimpse, behind it, a political will, by the Azeri leadership, to refuse trading short-term security and certainty for long-term liberty and independence.

Nonetheless, immediate pressures are what they are – and so, in spite of the fact that access to the Western gas market is an overriding national interest of Azerbaijan, its commitment for Western-bound, non-Russian projects ought not to be taken for granted. Tactical trade-offs are often conditions for both state and regime survival – and, seasoned as it is, Moscow knows that only too well. As a matter of fact, on June 29, 2009, Russian President Medvedev signed in Baku with his counterpart, President Aliyev, an agreement on gas deliveries from Azerbaijan to Russia, for 2010. The quantity of merely 500 million cubic meters per year, to be used for internal consumption in Dagestan (North Caucasus) starting January 1, is not a threat to the feasibility of Nabucco, as many commentators surmised. Nonetheless, it shows precisely that Azerbaijan should be treated as a fair partner and not taken for granted, as seems to be the case of its “bigger brother” (agabey), Turkey, whose government refuse to sign an agreement on the transit of Azerbaijani gas for the Nabucco pipeline. Besides, the recent agreement with Russia is important for yet another reason, as argued by Socor⁸: the agreed purchase price for the thousand cubic meters (tcm) is USD 350, more than the USD 340 that Russia agreed to pay to Turkmenistan – and it fact stopped paying at all, as of April 9⁹ – for all its massive purchases. In fact, what Azerbaijan negotiated is the level of European netback gas prices anticipated for 2010. This, among other, ought to serve for Turkmenistan

⁷ Vladimir Socor (2008), “Azerbaijan Hosts Energy Summit”, *Eurasia Daily Monitor*, November 17, vol. 5, issue 220.

⁸ Vladimir Socor (2009), “Azerbaijan Boosts Implementation Prospect of Nabucco Inter-Governmental Agreement”, *Eurasia Daily Monitor*, July 17, vol. 6, issue 137.

⁹ Vladimir Socor (2009), “Turkmenistan Pressured by Gazprom's Halt on Turkmen Gas Imports”, *Eurasia Daily Monitor*, June 30, Vol. 6, Issue 125.

both as incentive for participating in Nabucco, and as leverage in future negotiations with a resurgent re-invigorated Kremlin.

Enough for our higher resolution picture of regional energy arm-wrestling and its main impacts on Baku – what about Azerbaijan’s security and defence and its reconfiguration following August 2008? On the military security dimension, the overwhelming bone of contention is Nagorno-Karabakh, which is de jure part of Azerbaijan’s sovereign territory but de facto controlled by an Armenian self-proclaimed government supported by Yerevan. According to CIA’s 2008 World Factbook, “over 800,000 mostly ethnic Azerbaijanis were driven from the occupied lands and Armenia; about 230,000 ethnic Armenians were driven from their homes in Azerbaijan into Armenia and Nagorno-Karabakh.”¹⁰ Indeed, Nagorno-Karabakh has evolved into one of the world’s most intractable conflicts, with tens of thousands of casualties and a million refugees since the beginning of the conflict. Some historical background is in order, here. Fighting in earnest mostly started in 1988, as an internal issue of Azerbaijan, and has developed into an international one since 1992, when Azerbaijan and Armenia stood opposite to each other as belligerent states. Open violence stopped in 1994, with a truce between Baku, Yerevan and Stepanakert (the capital of Nagorno-Karabakh) which left Azerbaijan deeply frustrated and Armenia – of which, for every practical purpose, Nagorno-Karabakh has become a part – in a persistent state of uneasiness, as “no political settlement can be reached with Azerbaijan to cement this state of affairs. Quite to the contrary, President Aliyev has repeatedly stated that ‘if our lands are not freed, we will have to free them ourselves’”¹¹. In the quoted fragment, Svante Cornell certainly referred to former President Heydar Aliyev, the father of the current president, Ilham Aliyev. Yet the warning remains just as applicable today, which points to a disheartening source of the deadlock between Baku and Yerevan: Nagorno-Karabakh is defined as existential for both sides, so any significant compromise would cost the political survival of the leaders that made it. Peace-talks have taken place ever since, under the mediation of the OSCE’s Minsk Group (co-chaired by Russia, the United States and France).

After the erratic couple of years since the country’s independence, in 1991, swinging from the overtly pro-Russian foreign policy of Ayaz Mutallibov – last Soviet leader turned president – to the overtly anti-Russian, anti-Iranian and pro-Turkish policy of Abulfaz Elçibay until the latter’s resignation due

¹⁰ Central Intelligence Agency, “Azerbaijan,” *The World Factbook*, 2008.

¹¹ Svante E. Cornell (1999), *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Report no. 46, Department of East-European Studies, Uppsala University, p. 42.

to Russian pressure in the heat of the Nagorno-Karabakh violence, Heydar Aliyev succeeded in bringing to his state an unlikely stability and political autonomy. He adeptly managed to strike a neat foreign policy balance between the Russian expectations and the Turkish promises, all the same accommodating Western interests, Iranian intrigues and Arab suspicions. Coerced by Moscow, Aliyev applied for his country's membership in the Community of Independent States (CIS), which the parliament ratified in September 1993 – followed by Georgia, in December¹². Shortly thereafter, Azerbaijan and Georgia became members of the CIS Collective Security Treaty (CST), the precursor of today's Collective Security Treaty Organization (CSTO). However, after the expiration of CST's five-year period, Azerbaijan and Georgia, along with Uzbekistan, withdrew from the treaty. Uzbekistan joined the GUAM (Organization for Democracy and Economic Development) group, created by Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova in 1997.

Meanwhile, Baku's cooperation with NATO has steadily increased since the country's independence. Already in 1992, Azerbaijan joined the North Atlantic Cooperation Council, renamed in 1997 the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), in 1994 it joined the Partnership for Peace (PfP) programme, and in 2005 it received the first Individual Partnership Action Plan (IPAP), which outlined the programme of cooperation between Azerbaijan and NATO¹³. In the framework of PfP, Azeri forces have taken part in NATO's peacekeeping operations in Kosovo between 1999 and 2008. Besides, Baku has contributed to NATO's ISAF contingent in Afghanistan with a two-platoon-sized unit within

¹² As is often the case, even a quick comparison brings out relevant points. It is remarkable that while Aliyev stubbornly followed a policy of independence from Moscow, that of his Georgian counterpart, Eduard Shevardnadze, was much more subdued. It is worthwhile quoting at some length from S. Cornell, in order to bring home this point: *“With regard to Georgia and Azerbaijan, a certain picture can be detailed: during the first half of 1993, Moscow spent roughly equal amounts of energy on subduing both Georgia and Azerbaijan. With the June rebellion in Azerbaijan and the Georgian defeat in Abkhazia, both countries entered the CIS and Moscow initially thought to have achieved its aims. But Aliyev rather quickly showed his independent policies; Shevardnadze on the other hand was rather compliant in his policy towards Russia in 1993-95. Hence Moscow now concentrated on Azerbaijan, mainly due to the oil issue; however as Azerbaijan's relations with the West increased rapidly in all fields and the country regained some stability, it soon became rather difficult to unseat Aliyev, especially after the failed attempt of 1994. Since then, attention has focused on Georgia, besides the fact that much energy and attention was consumed by Chechnia; indeed Moscow realized that destabilizing Georgia would do very much the same effect for oil transportation as destabilizing Azerbaijan itself.”* (Cornell, 1999: 57).

¹³ See “NATO's Relations with Azerbaijan”, on <http://www.nato.in/issues/nato-azerbaijan/index.html>

a Turkish contingent. On the other hand, NATO and the United States, in particular, exert appreciable influence on Azerbaijan's defence planning and elaboration of a new military doctrine. The Azeri army has constantly strived for "NATO standards", meaning interoperability of forces and adaptation in the command and control capabilities. A recent and apparently innocuous incident is instructive about the resolve in the Azeri army of strengthening cooperation with NATO: as shown by Roger McDermott¹⁴, the Center for Military Analytical Research in Baku have severely criticized the renaming of a department in the Ministry of Defence, from the Department for International Relations and Euro-Atlantic Integration to the Department for International Military Cooperation. The prevalent suspicion has been that dropping the "Euro-Atlantic" part announces a substantial political shift. As McDermott synthetically formulated, "while it is misleading to use this semantic issue as an indication that Baku has become more cautious in its NATO policy, reflecting concerns in Moscow, some Azeri analysts note the deepening level of energy cooperation between Russia and Azerbaijan as providing underlying reasons to conclude that a rethink might be underway vis-à-vis relations with NATO"¹⁵. Although the Azeri MoD was quick in rebutting the criticism, the nervousness revealed in this debate betrays the tension inherent in having to walk such a narrow path in foreign policy – squeezed as Baku obviously finds itself between the clashing interests of several influential powers.

But all this is far from merely having a national impact. Unfortunately, the Nagorno-Karabakh conflict remains a pending source of instability in South Caucasus. The relatively higher economic growth of Azerbaijan compared to Armenia over the last decade has been deliberately converted into an increasingly higher military potential of Baku, compared to Yerevan. President Aliyev has repeatedly stated that the war is not over and that his country will resort to force, if necessary, in order to recover its territorial sovereignty. The latest developments in the peace talks, however, are uncertain, in spite of an existing framework agreement – the so-called Madrid principles, as the framework was submitted to the parties by the Minsk Group in Madrid in 2007 – that has been seen as acceptable by both parts. As indicated by Emil Danielyan, the Madrid principles "call for a phased settlement of the Karabakh conflict that would start with a gradual liberation of the seven districts in

¹⁴ Roger McDermott (2009), "Azerbaijan Deepens Military Cooperation with the US and NATO", *Eurasia Daily Monitor*, September 22, vol. 6, issue 173.

¹⁵ Roger McDermott (2009), *idem*.

Azerbaijan which were fully or partly occupied by Karabakh Armenian forces during the 1991-1994 war. In return, Karabakh's predominantly Armenian population would determine the disputed enclave's status in a legally binding referendum. The would-be agreement stipulates that Karabakh would remain under an internationally recognized Armenian control until the two sides set a date for holding such a vote"¹⁶. Apparently due especially to the mounting pressures by Armenian nationalists, President Sarkysyan was ultimately unable to compromise on the details of the agreement. As in so many instances, the shutting of a short-lived window of opportunity may well lead to an even more protracted conflict for the enclave, for Azerbaijan, for Armenia and for the entire region: an unfortunate circumstance.

Turkey

In the quick tour d'horizon in which we aim to detect leanings, it is worth our while to map out matters in a longer hand, and so as to bring out a few of the central issues raised in what concerns the region's NATO giant, Turkey. The tension between Russia and the West has pushed Ankara into a difficult position. On the one hand, as a NATO founding member and a long-standing (a half century) EU-candidate country, Turkey's involvement in Euro-Atlantic institutions has of course significantly shaped the country's foreign policy of the last few decades. This could not be otherwise. But on the other hand, Turkey has developed a complex relationship of cooperation and competition with its still larger and neighbouring Russia, a hardship-ridden two-fold affair ranging from a deep Turkish dependence on Russian natural gas to Ankara's efforts to limit Russian influence in South Caucasus by supporting the autonomy of the Caucasus and Caspian states and intertwining these two relational strands.

An apt description of the geopolitical setting – predicament might be a better term for the political embeddedness in which Ankara finds itself – that obtained right before the Five-Day War is given by Igor Torbakov's report "The Georgia Crisis and the Russia-Turkey Relations," published by the Jamestown Foundation: "[t]he Georgia crisis occurred at a time [when both Russia and Turkey were demonstrating the tendency toward more unilateral conduct. Russia has abandoned any pretence of integration with the West and is casting itself as an independent Eurasian great power, while Turkey has shifted its focus away from its role as a NATO member toward that of a regional power. The two countries position themselves as pragmatic international players

¹⁶ Emil Danielyan (2009), "Karabakh Peace Prospects Uncertain After Latest Armenian-Azeri Talks", *Eurasia Daily Monitor*, July 29, Vol. 6, Issue 145.

acting first and foremost on the basis of national interest”¹⁷. For half a dozen years, Putin’s Moscow and Erdogan’s Ankara assumed ‘official’ neorealist postures. This and their pre-August 2008 poses were bound to constrain the reactions of both regional powers in the aftermath of the Georgian events – as of course they did.

Starting with geo-economic ties brings this out quite unambiguously. To begin with economic relations and the framings they lay on bilateral ties, it is enough to take note that Turkey imports from Russia about 60% of its natural gas and 30% of its oil¹⁸. Moreover, paths are significant here. Since 2005, gas has been flowing through the Blue Stream, a 16 bcm/y pipeline constructed through a joint venture of Gazprom and Italy’s Eni, which crosses the Black Sea bed from the Izobilnoy gas plant, in southern Russia, all the way to Samsun, in Turkey. Prior to Blue Stream, the only export route of Russian gas to Turkey went through the Ukraine, Moldova, Romania and Bulgaria, a circuitous path that involved larger financial costs – and occasioned Russian allegations about illicit drawing off of gas in both Ukraine and Moldova. There was a clear political dimension to this, as Blue Stream was meant to preclude non-Russian passages of natural gas from the Eastern shore of the Caspian Sea to Europe, over Turkish territory and also to circumvent both the Ukrainian and the Georgian territories as conduits for gas exports – although, from a financial perspective, the latter would have been a much cheaper alternative to the considerably longer, sea-bottom laid pipeline. Thus, the Blue Stream project has from its inception been a political gambit through and through – although, to be sure, no less than any other major pipeline of the region, be it for oil or gas.

Economics and position converge in Turkey’s case, as indeed they do in what concerns Georgia. With BTC, BTE and Blue Stream in place, Turkey already sees itself as a major energy hub. Understandably, this role is something Ankara is keen to enhance to the best of its abilities – but only to the extent doing so does not compromise its capacity to influence events in the neighbouring Caucasus. The eastern Mediterranean port of Ceyhan is already an important centre for hydrocarbon transport, as the terminus of BTC and of the smaller and less dependable Kirkuk-Ceyhan oil pipeline. Yet Ankara has really grand designs for Ceyhan, an outlet which is due to become an energy hub of the global league. For oil, it is planned to receive deliveries from a new Russian-controlled pipeline, Samsun-Ceyhan. For gas, there are

¹⁷ Igor Torbakov (2008), “The Georgia Crisis and the Russia-Turkey Relations”, *Jamestown Foundation*, p. 7.

¹⁸ The rest it imports from Iran and Azerbaijan, and looks forward to future, already contracted volumes of LNG from Algeria and Nigeria, as well as to likely imports from Qatar.

frantic talks surrounding the blueprint of Blue Stream II, a continuation of Blue Stream down to the Mediterranean, where it would serve for further exports into Syria, Lebanon, Israel and Cyprus; and about plans of a new Kirkuk-Ceyhan pipeline, running parallel to the existent oil duct. By mid-August 2009, the Sheik of Qatar, Hamad bin Khalifa al-Thani, while visiting Turkey, responded with enthusiasm to the invitation of the Turkish president, Abdullah Gül, to substantially invest in Ceyhan's storage facilities for oil and gas – thus giving it, and Turkey's ambitions, a welcome push¹⁹.

The invitation was by no means a move out of the blue, but rather a parcel of a sustained long-term strategy on the part of the Turkish Administration to amplify its clout. Indeed, Ankara's decision makers are steeped into adding strategic value to the recently discovered and evolving role of Turkey as an energy hub – perhaps hoping that, in the process, even if it doesn't reduce dependency on Russian energy, it will at the very least diminish risks by thickening links of mutual interdependence. Through the already existing pipelines and the projects of several new ones, Turkey defines itself as a gravitational centre for the transit passages from the Caspian and Middle Eastern regions to the West; and it now avidly wants to be seen by others, namely but not only Russia, as being in the process of irrevocably becoming just that. As we shall see in the next section, when we discuss the mutually competing natures of the numerous hydrocarbon conduits in the Wider Black Sea Region, and the political designs underlying them, Turkey is due to be transited by Nabucco and Blue Stream II gas pipelines, and by the Samsun-Ceyhan oil pipeline. South Stream, the Russian project, should run underneath the Black Sea in the Turkish territorial waters. Besides, as already indicated, Ankara signed agreements with its southern neighbours, Iraq and Iran, with whom it otherwise has complicated political relations, to build pipelines for oil and gas and to develop hydrocarbon fields. Erdogan and Gül have been orchestrating moves on various fronts in order to achieve that end – and, of course, the lesser clout of Tbilisi to compete with Ankara on that very front has provided a window of opportunity Turkey has welcomed with open (if carefully so) arms. In November 2008, Ankara signed an agreement with Teheran, committing to develop three offshore gas fields of Iran's South Pars region and construct a 1,850 km long pipeline from Assaluyeh to Bazargan – a total investment amounting to \$12 billion²⁰. More recently,

¹⁹ Saban Kardas (2009), "Turkey Seeks Closer Energy Partnership and LNG Contract with Qatar", *Eurasia Daily Monitor*, August 18, vol. 6, issue 158.

²⁰ Emrullah Uslu (2008), "Turkey and Iran Sign Accord on Natural Gas Cooperation", *Eurasia Daily Monitor*, November 21, vol. 5, issue 223.

in September 2009, Turkey and Iraq agreed on the renewal of the Kirkuk-Yumurtalik oil pipeline, which extends to Ceyhan, thus serving as an export outlet for Iraqi crude. More importantly, though, during the following July signing ceremony for Nabucco, in Istanbul, Iraqi prime-minister Nouri al-Maliki stated his country's willingness and capacity to contribute up to 15 bcm/y of gas to the Europe-bound pipeline²¹.

It is not hard to see the sense in which Ankara is attempting to maximize advantages for itself. On the one hand, Turkey regards the "pluralism" of its energy sources and corridors as strategic, both for the tremendous benefits it takes from its speedy growth into a huge transit conduit and storage hub, and for its ability to avoid overdependence from any single provider – particularly Russia. In order to mitigate the prospects of an enslaving energy dependence on Russia, Turkey needs to cultivate relations with its hydrocarbon-rich neighbours, as well as with crucial transit states. But this is a complicated act, since, on the other hand, at least in the short to medium term, Ankara has to simultaneously bolster sovereignty and stability in the South Caucasus states, as too strong a Russian influence over those countries could be easily pressed against the Turkish national interests. This resonates nicely with an old geopolitical ambition of the current Turkish Administration: Ankara's vested interest is that the Turkic countries of the Caspian keep the ability to do unhindered business with Turkey. For the same reasons, Turkey is interested in supporting an autonomous and stable political regime in Tbilisi, as Georgia hosts two of the most important Turkish-bound pipelines, BTC and BTE. For a related reason, Ankara tries to mend its frozen diplomatic relations with Yerevan and develop sensible and business-like relations with its complicated eastern neighbour. And in all that, it has to carefully cultivate the special, though fragile attention which Baku has steadily enjoyed from Ankara. Nevertheless, juggling is never easy and in particular when someone else is trying to juggle with the same items: thus, understandably, Turkey's political and economic leverage upon the south-Caucasian countries has been threatened by the August war against Georgia. By unfreezing two "frozen conflicts," Russia's swift change of the status quo compelled Turkey into increased activism in the region – a sudden pro-activism in the design of which Ankara had to balance carefully its Moscow bids with the ones it has had for a while with both Washington and Brussels. The result was ambivalence in the Turkish reaction to Moscow, Europe and the US, which was perhaps unavoidable.

²¹ Sabin Kardas (2009), "Turkey Pursues Economic Integration With Iraq", *Eurasia Daily Monitor*, September 29, vol.6, issue 172.

Ankara reacted to this window of opportunity, these multiple constraints, with creativity and panache, but always under the injunctions of Realpolitik. Most notable is the proposal of the Caucasus Stability and Cooperation Platform (CSCP), meant to bring together Turkey, Russia, Armenia and Azerbaijan. It was launched on August 13, 2008 in Moscow and on August 14 in Tbilisi by Prime Minister Erdogan, and then on September 24, by President Abdullah Gül, in his address to the UN General Assembly, where he elaborated on the CSCP's role in the resolution of the frozen conflicts of the region, with a special mention of Nagorno-Karabakh. On a first reading, the Russian reaction to CSCP has been surprisingly positive. Russian foreign minister Sergey Lavrov praised the Turkish initiative during his visit to Ankara, in early September 2008. A cooperation platform between Russia and Turkey as dominant regional powers, with institutionalized mechanisms for the prevention and management of conflicts and excluding the interference of external, "destabilizing third parties", is beneficial to both states, argued Lavrov. Indeed, as shown by Igor Torbakov²², while some media trumpet the new "Russian-Turkish Entente Cordiale"²³, others go as far as pointing to a possible Russian-Turkish condominium in the South Caucasus, with shared responsibilities for the region's security²⁴. It is not difficult to see how that might please the Kremlin, as it plays up its hand while at the same time weakening the West's. Less easy to understand, surely, is nevertheless Ankara's willingness to take on the risks inherent in such a plan.

If we take into account Turkish pre-August 2008 policies and priorities – both things which are far from easy to revamp overnight – and the current Administration's proclivity to fight to establish its internal recognition something by increasing its regional clout, perhaps Ankara's bold proposal was to be expected. It is nevertheless a risky gamble. Reconstructive reasoning by itemization and by exclusion of parts is useful here. There seems to be a tendency among the Turkish military to look with understanding at the Russian invasion of Georgia, in light of the perceived similarity with the Turkish 1973 intervention in Cyprus, for motives related to the need of protecting the ethnic Turks there from violence by Greeks²⁵. In 1983, Turkey recognized the self-proclaimed independence of Northern Cyprus, much as Russia recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia. Also, let us reflect upon all this against the background of increasing doubts in Ankara

²² Igor Torbakov (2008), *op. cit.*, pp. 24-26.

²³ Dmitry Yermolayev (2008), "Rossisko-turetskaya Antanta?", *Rossiiskie vesti*, September 5.

²⁴ *Rossiskaia gazeta*, October 16, 2008.

²⁵ Andrew Finkel (2008), "Georgia and Turkish Ambivalence," *Today's Zaman*, August 12.

about the fading prospect of EU membership and about the usefulness of NATO's eastward extension. During the Five-Day War, as we stressed earlier, Turkey's strict observance of the terms of the 1936 Montreux Convention Regarding the Regime of the Straits (Bosporus and Dardanelles) was insistently demanded and observed by Russia. Hasty risk-taking may well have been involved in the rapid shifts that allowed Turkey to exploit the window opened: for these actions and stances amounted to Ankara batting way above its weight, as it not only limited USA's ability to deliver help to Georgia, but it also raised questions about Turkey's allegiance to NATO, as well as about the Convention's overall relevance today, with three of the Black Sea riparian states being NATO members. Herein lies the danger for Ankara. In the context of an increasingly polarized relationship between Russia and the United States, it may well turn out that Turkey's post Cold War "all azimuths" approach becomes a liability – and that thus Ankara finds itself pushed back into an increasingly realistic survival mode expressed by a renewed acceptance of a 'slow-motion' consolidation of its Western allegiances.

There are, however, few signs that this much has 'percolated upwards' to the higher echelons of Ankara's strategic decision-making processes. In recent months, in mid-2009, several Turkish commercial ships sailing toward the Abkhaz port of Sukhumi were intercepted by the Georgian coast guard, since, under international law, trading with an unrecognized entity is illegal – an understanding naturally shared by Tbilisi. Although these Turkish-Georgian incidents were solved via diplomatic channels on September 2, the Abkhaz self-styled president, Sergey Bagapsh, denounced the Georgian actions as acts of piracy and threatened to destroy the Georgian coast guard vessels. He was joined two weeks later by an official Russian warning that any attempts by Georgia's coastal forces to "interfere" with Abkhaz trade and to "trespass the Abkhaz maritime border" would lead to the interception and detention of Georgia's boats²⁶.

It is of course, in itself, worthwhile discussing why Turkey has chosen to do business with Abkhazia in apparent defiance of Georgia's territorial sovereignty. And we mean not only below-the-radar opportunistic trade, but the virtual establishment of open, quasi-formal relations – though we add, in all fairness, that Turkey has repeatedly reaffirmed its respect for Georgia's territorial integrity. On September 8, Unal Ceviköz, the Deputy Under Secretary for Political Affairs in the Turkish Foreign Ministry, visited Sukhumi and met with the Abkhazian "Foreign Minister", Sergey Shamba.

²⁶ Vladimir Socor (2009), "Naval Security Deficit Growing in the Black Sea", *Eurasia Daily Monitor*, September 17, vol. 6, issue 170.

This took place while Ahmet Davutoglu, the Turkish Foreign Minister, was visiting Tbilisi. Ceviköz is an experienced diplomat, well familiar with the region, who was instrumental in bringing forth the Caucasus Stability and Cooperation Platform. It seems that nowadays “Turkey is rediscovering Abkhazia with the help of geographical, ethnic, and cultural closeness [and] has entered into an unstoppable multidimensional integration process with Abkhazia”, as Hasan Kanbolat put it²⁷. As is often the case, history may be adduced that appears to solidly ground such moves. As pointed out by Emrullah Uslu²⁸, more than 500,000 descendents of the Muslim Abkhaz that moved from the Caucasus to the Ottoman Empire during the 19th century live in Turkey, along with descendants of other Caucasian communities. But it is hard to envisage these efforts as risk-free, even if it is claimed that due to their influential nationalist lobby, Ankara has to re-establish links with the self-styled Abkhaz Republic – that is, even if the excuse for thus undermining Tbilisi is framed as an attempt to establish a controlled relationship with Abkhazia, as Kanbolat phrased it, in order to prevent that it completely integrate into the Russian Federation. In practical terms, this is supposed to translate in Georgia’s refraining from intercepting Turkish shipping towards Sukhumi. In all these precipitous policy moves, Ankara assumes the role of a mediator between Sukhumi and Tbilisi and sees itself as contributing to improving relations between Georgia and its secessionist neighbour – “even if only slightly”, as Kanbolat remarks, with a tinge of irony.

The overall impression one gets is that Ankara is running ahead of itself, propelled by the current government’s image of an historical role which it is uncertain that Turkey will be able to fulfil. On a more general level, it is instructive to notice Kanbolat’s remark that a “close relationship is being established with Abkhazia similar to the multidimensional relationship established with Cypriot Turks in the east Mediterranean region. The Black Sea is no longer a sea that separates Turkey and Abkhazia. Abkhazia is becoming one with the Black Sea coastline of Turkey.” It remains to be seen how Tbilisi does put up with this kind of Turkish multi-dimensionalism; and, of course, we are yet to know how the West will react to such an eventuality.

All things considered, the military dimension of the new situation is far from light, and it is not at all clear that Turkey can easily control and benefit from the developments triggered by August 2008. Returning to the “naval

²⁷ Hassan Kanbolat (2009), “Turkey-Abkhazia Relations After Cevikoz”, *Today’s Zaman*, September 17.

²⁸ Emrullah Uslu (2009), “Turkey Considers the Status of Abkhazia”, *Eurasia Daily Monitor*, October 5, vol. 6, issue 182.

security deficit” in the Black Sea, as Socor labels it²⁹, it is noticeable the low profile of Turkish naval presence outside its territorial waters, given its real status of dominant military power, in conventional terms, in the Black Sea region. The situation is aptly described by Socor: [t]he unofficial condominium seems to translate into a division of the eastern Black Sea into de facto zones of Russian and Turkish action. Russia keeps a respectfully low naval profile in the southern part of the Black Sea in deference to Turkey. Meanwhile, Russia holds uncontested naval sway beyond its own maritime borders, in the waters around Ukraine’s Crimea and off Georgia’s Russian-controlled coastline, reaching to the vicinity of Poti (which Russian forces bombed and blockaded temporarily in August 2008). Meanwhile, Russia openly announced its intention to disregard the 2017 deadline for the withdrawal of the Russian Black Sea Fleet from Ukrainian territory in the Crimea (the withdrawal process would have to commence very soon, if the deadline is to be respected at all). Russia has changed maritime borders practically at will in the eastern Black Sea at Georgia’s expense and raises the prospect of doing so again in the Crimea at Ukraine’s expense³⁰. Where does this leave Ankara and its hopes and ambitions? It is, indeed, remarkable that while Ankara had chosen not to react when Russia violated Ukraine’s stated neutrality during the Five-Day War by attacking Georgia using its Black Sea Fleet based in Ukraine’s Sevastopol, Turkey was strictly observant of the Montreux Convention in forbidding its NATO ally to dispatch immediate humanitarian help in Georgia using ships of “illegally high” tonnage. Georgia and Ukraine, together with NATO member states Romania and Bulgaria, have repeatedly pleaded for the Alliance’s Operation Active Endeavour, which has been deployed in the Mediterranean Sea as an anti-terrorist programme, to be extended into the Black Sea. This has been blocked by Russia and Turkey. This is certainly a daring – hence risky – strategic bet on the part of Ankara, about whose chances we can yet only speculate.

It is important to recognize that the economic benefits of a deep-going and exclusive duumvirate between Turkey and Russia would not be evenly distributed. A de facto exclusion of Western influence in South Caucasus and Central Asia would very likely compromise the strategic usefulness of the narrow Georgian energy corridor, to the effect that Turkey’s energy dependence on Russia would further increase, along with its political submission. Russia

²⁹ Vladimir Socor (2009), “Naval Security Deficit Growing in the Black Sea”, *Eurasia Daily Monitor*, September 17, vol. 6, issue 170.

³⁰ Vladimir Socor (2009), “Russian Naval ‘Mission Creep’ in the Black Sea”, *Eurasia Daily Monitor*, Sept. 21, vol. 6, issue 172.

would considerably reduce Turkey's dimension as a centripetal energy hub, while turning it into a passageway for its own exports of hydrocarbons. In such a situation, Turkey's leverage in negotiating with its Middle Eastern oil and gas-rich neighbours would also diminish. This is why Turkey must uphold a direct, Russian-independent conduit for the Caspian resources over to its territory.

On a more general note, to be sure, Turkey's "multi-azimuth" diplomacy has indeed so far turned out to be successful and has undoubtedly contributed to the increased regional and global perception of Turkey as an important and growing power – and the Ankara powers that be may find some solace in this. However, its several dual approaches declaring complementarity of tracks and "honest brokerage", such as between Azerbaijan and Armenia, Georgia and Abkhazia, NATO and Russia, Nabucco and South Stream (as we shall see below), could just as well backfire and generate perceptions of a systematic double-dealing that would certainly be detrimental to its maximizing expectations, particularly if tensions continue to increase. Instead of constant wins on both sides, Ankara can end up – on some counts, at least – gaining nothing. Or even losing.

Since Georgia's energy security has been shattered by the invasion, Armenia becomes an increasingly interesting backup solution – but given the complexity of Armenia's relationships with both Turkey and Azerbaijan, nevertheless, not a linear one. To this we turn next.

Armenia

Until October 10, 2009, Armenia has had no diplomatic relations at all with two of its neighbours: Azerbaijan and Turkey. From the perspective of these two states, the source of discontent with Armenia has been largely the same: Yerevan's military and political support for Nagorno-Karabakh, the mostly Armenian-populated enclave on Azerbaijan's sovereign territory. As we have indicated, Armenia is still in a state of war with Azerbaijan, suspended by a ceasefire agreement signed in 1994. Peace-talks have taken place ever since, under the mediation of the OSCE's Minsk Group (co-chaired by Russia, the United States and France), but with little if any significant progress.

Although it was one of the first states to have recognized Armenia's independence in 1991, Turkey decided to seal the border with its eastern neighbour in support for Azerbaijan's plight over Karabakh. But two other relational and rather heavy problems also came into play: first, from Yerevan's viewpoint, there is a wide national consensus that insult has been added to injury with Turkey's refusal to admit having afflicted genocide upon the Eastern Anatolia's Armenians in 1915, in the moribund days of the Ottoman

Empire. Second, from Ankara's perspective, a further thorn is undoubtedly Armenia's staunch refusal (declared as soon as January 1991, little after the new republic's statement of independence from Moscow) to recognise the 1921 Russo-Turkish Treaty establishing its current border with Turkey – a treaty through which the USSR returned the districts of Kars and Ardahan to Atatürk's Turkey. This has been envisaged by Yerevan and the Armenian public opinion at large as the consecration of an unbearable historical inequity, and by the Yerevan's decision-makers as an inadmissible block to future territorial "reparations".

As we shall try to show, in order to be fully intelligible, Armenia's relations with her neighbours to the east and west – Azerbaijan and Turkey – can usefully be analysed within the structural framework of a triangular complex of mutual constraints and dependencies. In actual fact, the scope of this enlargement of perspective is even greater than that recognition of a mere interdependence among the immediate vicinities, since besides, the shadow of Russia's interests looms over any international endeavour of the Transcaucasian states – and it thus in fact constitutes an ineluctable background element in any nationally legitimate foreign policy making of the region. As to the latter point, it is indeed relevant that Armenia does host a Russian military base in Gyumri. From the Azeri perspective, matters are made out to be more dispiriting since Gyumri also received a great deal of equipment after the withdrawal of the Russian army from the military bases in Georgia – namely, at Batumi and Akhalkalaki. The move triggered serious concerns in the South Caucasus about the potential shift in the local balance of military power, a matter of understandable concern as it was widely read as directly influencing the long-lasting and tense Karabakh negotiations³¹.

But let us come back to what we pictured as an extant triangular mesh of interrelations. A fair illustration of the intricate Turkish-Armenian-Azeri triangle we identified is reflected, we believe, in the recent diplomatic initiative of Ankara, attempting to 'defrost' its border with Armenia and to gradually build normal economic relations with it. The initiative has been meanwhile labelled football diplomacy – thus called, since its public start was marked by an official and very public game of soccer staged between Armenia and Turkey in Yerevan. The loudly emblematic event was attended by the Turkish president, Abdullah Gül, in September 2008, that is, in the immediate aftermath of the August war³². It was truly history in the making:

³¹ See, for example, Samvel Matirosyan and Alman Mir Ismail (2005), "Armenia and Azerbaijan Differ over Russian Base-Pullout", *Eurasia Insight*, June 28.

³² See, among other relevant papers, *The Economist*, "Football Diplomacy: Turkish-Armenian Relations", September 3, 2009.

for the first time a leader of modern Turkey visited Armenia. The event was just a symbolic pause in Turkey's diplomatic itinerary of launching the Caucasus Stability and Cooperation Platform, a surprise diplomatic budge which we have already introduced. Results were not long in emerging. The next month, on November 24, 2008, in a overt display of mutual interest, the Armenian Foreign Minister Edward Nalbandian visited Ankara – he did so, he claimed, in order to prepare the assumption by his country of BSEC's rotating presidency. For all their dull sound, these visits were truly path-openers through a historical thicket of mutual mistrust and resentment.

Such a de facto rapprochement, even if it was no more than a variety of signalling, bilaterally amounted to little less than a full-fledged one hundred and eighty degree innovation. Since 1993, when it sealed the 268 kilometer-long Armenian border, Turkey's foreign policy toward Yerevan has been based on the principle that no talk on the reopening would take place without a resolution to the Nagorno-Karabakh conflict. Thus, in a sense, Baku has received an informal veto on the reestablishment of normal ties between Ankara and Yerevan. The source of this influence relies on the special ethnic and cultural affinity extant between Turkey and Azerbaijan – “one nation, two countries”, as the customary slogan has it – but its sway also hinges on Turkey's concern to not alienate its hydrocarbon-rich “little brother” – and thus potentially lose it to Russia. That, of course, works both ways. So, also during a visit to Ankara, one which took place in November 2008, President Ilham Aliyev of Azerbaijan declared in a speech given before Turkey's Grand National Assembly that “[i]mplementation of any region-wide project, political or economic, is impossible without our participation and consent. Energy and transportation projects, important for the region and the world, are being implemented at our initiative”³³. As soon after it wisely indicated by Socor, the statement was, in good truth, an indirect Azeri answer to pressures for the inclusion of Armenia in developing energy and transportation projects without first obtaining an acceptable definitive solution for the thorny Nagorno-Karabakh conflict. The message from Baku was loud and clear and it assumed the guise of a response: “peace first and pipelines afterwards” – rather than the “pipelines as a road to peace” equation favoured by its regional adversaries. In fact, the reply was rather robust, as the tension between Baku and Yerevan was also manifested in Azerbaijan's substantive increase of its defence budget, given its strong hydrocarbon-driven economic growth of the last decade. Moreover, the response given was indeed rather

³³ Vladimir Socor (2008), “Azerbaijan's President Synchronizes Watches With Turkey”, *Eurasia Daily Monitor*, November 10, vol. 5, issue 215.

firm: soon after his recent re-election, President Aliyev declared that the war between the two neighbours is only suspended, not over. Add to this that Armenia's President Sarkisian's proposed to organize a national referendum on a compromise peace agreement between the two countries, which was met with staunch opposition from Armenian nationalist groups inside and outside of the country, hostile to any territorial concession to Azerbaijan. Thus, as a rejoinder, the quid pro quo was hard to ignore or refuse— under pain of giving up what had become essential in the name of a grievance which receded fast into subalternity.

However, this came to a surprise solution, as on October 10, 2009, when, after two years of negotiations under Swiss mediation, the Turkish and Armenian Ministers of Foreign Affairs agreed to sign, at the University of Zürich, two important documents that formally sealed the path to rapprochement: the Protocol on the Establishment of Diplomatic Relations and the Protocol on the Development of Bilateral Relations. This was by no means an easy step to take. The very preparation of the final form of the documents was itself marked by tensions and threatened by failure³⁴. The content was watered down so as to avoid any mention of the Turkish "genocide" – or of the occupation by Armenia of Nagorno-Karabakh. Of course, both parties had to take into account the massive internal and external criticism of their respective more intransigent nationalistic pressure groups. However, neither of them should have difficulties in getting the documents ratified by their respective legislatures. So 'popular epic' boldness was required. Thus, on October 14, 2009 President Serzh Sarkisian did highly symbolically watch another soccer World Cup qualifier, in Bursa (Turkey) this time. In spite of his previous threat of not attending if the border between Armenia and Turkey remained closed, a new historical visit took place for the purpose: he was the first Armenian president to visit Turkey.

The implicit substitution of a new realism for old grievances solidified and hardened. But not quite and surely not immediately, as the Nagorno-Karabakh latest round of talks – hosted by Moldova – collapsed on October 9, 2009, in spite of an early apparent progress and, rather ominously, it did so for rather uncertain reasons. The agreed upon roadmap of the following steps foresaw that "Armenia would halt military and political support for Nagorno-Karabakh while Azerbaijan gave the region a special status inside Azerbaijan and opened a travel corridor between Nagorno-Karabakh and Armenia. As suggested in a

³⁴ See, for instance, Stefan Bühler and Heidi Gmür (2009), "Diplomatischer Krimi im Hotel Dolder: Abkommen zwischen Türkei und Armenien bis zuletzt auf Messers Schneide", *Neue Zürcher Zeitung*, October 11.

timely analysis posted by Strategic Forecast (Stratfor)³⁵, the main reason why the Protocols signed in Zürich were in a version of diminished strength was precisely the collapse of the talks over Karabakh. Besides, the Stratfor report points to the relevance of the “escalating US-Russian standoff”, reflected in this case in America’s resumption of involvement in the Minsk Group’s Co-Chairmanship, thus limiting Russia’s influence over the two contenders – Azerbaijan and Armenia – and its regional rival, Turkey.

Regarding Yerevan’s relations with Tbilisi, it ought to be noted at the very outset that just as in the case of Azerbaijan, Armenia’s economy depends considerably on access to Georgia’s Black Sea ports. A grand total of 70% of its foreign trade is being carried out through Georgia. Among other impacts, the aftermath of the August war brought upon Yerevan the worst fuel crisis since the beginning of the 1990s, and the predicament was to last for a period of two weeks³⁶. The destructions caused to the Georgian transport infrastructure by the war had seriously damaged Armenia’s economy³⁷. True, after the trade route was repaired, the economy largely returned to normal. Nonetheless, because of the sense of vulnerability created by Russia’s invasion of Georgia regarding the latter’s reliability as an energy corridor, Yerevan started to perceive its overreliance on Tbilisi as a threatening liability. Thence the growing concern in Armenia to ensure a protective diversification of its economic ties and to establish and sustain an alternative access way to the Western market.

Herein lays perhaps the stronger explanation for the tectonic shifts in regional policy reorientations which took place in our triangle. This hedging of risk could only be achieved through its big western neighbour and nemesis, Turkey. It also spelled the need to diminish risk by placing eggs in different baskets: so at the same time, Armenia was from the very outset really careful not to jeopardize its economic links with Georgia, which had as a result translated into interesting political decisions. Thus, although it remains the main ally and protégé of Russia in the South Caucasus, Armenia did not support the accession of South Ossetia and Abkhazia into the Collective Security Treaty Organization (CSTO), as this would of course have implied

³⁵ Anon. (2009), “Armenia, Azerbaijan: The Nagorno-Karabakh Talks Collapse”, in *Stratfor*, October 12, 2009.

³⁶ Ashley Corinne Killough (2008), “Armenia in Need of an Alternative Export-Import Route,” *Eurasia Daily Monitor*, October 10, vol. 5, issue 195.

³⁷ According to a RFE/RL *Armenia Report* from September 3, 2008, referred to by Killough (2008), *op. cit.*, Artur Baghdasarian, secretary of Armenia’s National Security Council, estimated back then that the damage to Georgia’s infrastructure had cost Armenia \$680 million, “mainly in delayed imports and exports”.

formal recognition by Armenia of the two new entities Moscow insisted on creating at Tbilisi's expense. The recognition would have amounted to a serious political gamble, given land-locked Yerevan's massive economic dependence on Georgia and its leadership's longer-term expectation to get pro-actively involved in the many budding regional energy projects – a strategic hope for which, geographically, Azerbaijan is an inevitable starting point.

Iran

Next to Armenia and opposite to it in relation to Turkey sits Iran, and that sheer fact complicates matters further. After the collapse of the Soviet Union, in 1991, a common prediction enounced from a multiplicity of quarters was that the two heftier Muslim powers neighbouring Transcaucasia, Turkey and Iran, would engage in an open competition for influence in the Caucasus and in Central Asia. This was by no means a random guess, as they both had roots extending far and wide into the larger region – opinions differed, however, mostly as to how that might come to pass, even as a consensus emerged in what concerns they would most certainly engage in dissimilar routes for regional affirmation. As Svante Cornell aptly indicated, the power struggle took on a rather soft guise, namely a struggle of models for the newly independent Central Asian states, with “Turkey presenting a secular, Western-oriented democratic model, while Iran proposes a radical Islamic, anti-Western outlook with its own particular regime, which however allows for a substantial degree of democracy”³⁸. Apart from the “substantial degree of democracy” bit, an assumption obviously falsified by the events following the latest presidential elections in Iran, Cornell seems to have gotten it right – just as he did in his appraisal that Turkey has for a while held the upper hand in this competition. As we have come to observe rather consistently, most of the Caucasian and Central Asian leaders of Muslim states readily embraced the Turkish stance, carefully holding back from the Iranian autocracy's embrace and refraining, or sheltering themselves, given a widely shared perspective of risk from establishing relations with Tehran which might become too close for comfort.

In is perhaps relevant on this context to stress the obvious for oft forgotten fact that the Caucasus and the Caspian regions have been a sort of staging ground for the cyclically harsh interface of grating and rasping among the Russian, the Ottoman and the Persian empires. After what is now seen as the South Caucasus became independent from the Soviet Union, it was to be

³⁸ Svante E. Cornell (2001), *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, RoutledgeCurzon, p. 82.

expected that Turkey and Iran would focus on Azerbaijan in order to regain influence over Transcaucasia, which was, in the tense identity and recognition-ridden political atmosphere of the '90s, a plausible educated guess, since both share strong features with the Azeri people. As pointed out earlier, Turkey has deep-going ethnic and linguistic affinities with Azerbaijan, while Iran shares religion (Shiite Islam) and culture with its northern neighbour – over whom it has had a large measure of control for centuries on end. A considerable Azeri minority lives in northern Iran – over 15 million people, that is double the size of Azerbaijan's population itself – and the two states share a 700 kilometre-long common border. Turkey, on the other hand, has only a minute 7 kilometre-long border with the Azeri exclave of Nakhjivan. And it is perhaps precisely for these latter reasons, however indirectly, that instead of seeking a tangible sort of renewed proximity to Azerbaijan, post-bipolar Iran has been careful to instead display towards it both reservation and concern. For well over two decades now, Tehran, openly uneasy about potential Azeri secessionism – a fear intensified by the oil-boosted economic growth of Azerbaijan, against the background of a constant economic decay of Iran – chose to play Baku off on any issue of political, economic, or military relevance. Opportunities were by no means lacking and the ayatollahs exploited that to the hilt: Tehran played off precisely that sort of round as concerns Azerbaijan's core 'existential' conflict, Nagorno-Karabakh. It did so by covertly siding with Armenia – and occasionally conniving with Moscow in order to foil Baku's prospects. The Revolutionary Islamic Republic chose to deal its hand despite pro-Azeri feelings on its more and more politically savvy 'streets', and in spite of an almost generalized aversion toward the "Armenian infidels" in its society. Teheran carried things out quietly but surely. For many years, now, Iran has constantly supplied land-locked Armenia with energy and goods, thus undermining the twenty-odd year long Azeri-Turkish embargo on Yerevan. This was and is no small deal: ahead of Russia, on that front at least, Iran is still, today, Armenia's largest trade partner – a tall order, indeed.

No doubt, Azerbaijan itself occasionally displayed an unnecessary zeal in pointedly exasperating Tehran. The entire period in office of President Elçibey, lasting from 1991 through to 1993, was striking for its fanatical pro-Turkish and anti-Iranian foreign policy. Then, in September 1994, after the signing of the widely broadcast "contract of the century" – a deal in which Azerbaijan and a consortium of no less than thirteen multinational energy giants (including British Petroleum, Amoco, Penzoil, Unocal, Statoil, but also Lukoil) placed a blatantly carefully thought-through bet on the development of three offshore oil fields in the Caspian – Iran was promised a five percent

participation and the possibility of channelling some of the prospective oil extracted through its territory and into the Persian Gulf – only to be snubbed by Baku the very next year (1995), bowing to a firm and unequivocal American insistence that ties with Teheran be put on indefinite hold, at least for as long as the US Iran Sanctions Act holds sway.

So what did August 2008 entail? In our previous section we have focused on the strategic triangle enmeshing with one another Armenia, Azerbaijan, and Turkey. It appears now useful to hold a similar 'structural' approach as regards the nexus to some extent tying together Iran, Russia and Armenia. Both Russia and Iran have instrumentally used Armenia so as to check and restrain Azerbaijan's regional ambitions and to limit Turkey's influence in South Caucasus. But there is more. Russia and Iran hold a whole series of other interests in common. One such overriding Russo-Iranian interest concerns the international legal regime of the Caspian Sea. At stake is the exploitation and export of Caspian hydrocarbons. As could be expected, positions and doctrines on such matters vary, largely in tune with national interests. Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan, for example, argue that the Caspian, though landlocked, is indeed, legally, a sea, and hence its partition ought to follow the general Montego Bay dispositions on the Law of the Sea allotting the riparian states territorial waters and economic exclusive zones at least as wide as their respective shores; while Russia and Iran, on the other hand, insist that the Caspian is jurally not actually a sea, but rather a lake – albeit a very large one – and the resources of which must therefore be jointly exploited. As a result, an informal 'litigation' of sorts has cropped up in earnest – so, for instance, in October 1995, Presidents Yeltsin and Rafsanjani proposed that each Caspian state be granted a 10-mile wide stretch of 'territorial' waters for the purpose of economically exclusive mineral extraction³⁹. This, of course, was at once deemed completely unacceptable by both Azerbaijan and Turkmenistan, in particular, two countries whose oil and gas fields lounge much further offshore. As a good case in point, Guneshli, Chirag and Azeri, the three oil fields developed through the above-mentioned "contract of the century", lie, respectively, at an offshore distance of 82, 94 and 113 kilometres⁴⁰. The issue is also highly relevant for the project of laying down an ambitious Trans-Caspian gas pipeline, running from Turkmenbashi

³⁹ Svante Cornell (2001), *idem*, p. 92; Anon. (1995), "Iran, Russia, and Oil" (1995), *Daily Digest*, Open Media Research Institute (OMRI), June 1.

⁴⁰ Nasser Sagheb and Massour Javadi (1994), "Azerbaijan's 'Contract of the Century', Finally Signed with Western Oil Consortium", *Azerbaijan International*, SOCAR Section, Winter 1994, pp. 26-28.

to Baku, which would feed into TBE and Nabucco natural gas flowing in from Turkmenistan and Kazakhstan. Significantly, as we shall see, here again the opposition of Russia and Iran has always consistently been spelled out in legalistic terms.

To add to all this, we have also been witnessing for quite a while the notorious ongoing nuclear cooperation between Russia and Iran, a heavily sensitive matter which has much complicated Tehran's relations with the West in general and the United States, in particular – and, indirectly, Moscow's as well, and in both cases ever more so. This long-lasting collusion does not seem to be waning, political rhetoric notwithstanding. This is easy to illustrate. Not very long ago, Russia's Rosatom finalized the construction of Iran's Bushehr nuclear reactor and now overtly provides it with nuclear fuel. Finally, Iran is a major buyer of weapons from Russia, including technologically advanced systems, which is something that, in the existent context, naturally does not fail to raise the concerns of ever-attentive American policy-makers, increasingly worried about the overall instability of the wider region and well aware of the growing levels of conflict interdependence there and the potentially disastrous implications of such high-risk raising of stakes. The types of weapons steadily dripping into Teheran from Moscow of late include T-72 tanks, MIG-29 fighter planes, air-to-air missiles, and surface-to-air missiles (S-15) meant to defend the Bushehr nuclear facility from eventual American or Israeli attacks⁴¹. Most worrying and disturbing to Washington and Western powers, in general – as well as, of course, Israel – is the perceived Iran relentless bid to acquire Russian S-300 anti-aircraft missiles, ones capable of intercepting enemy aircraft flying 90 to 180 miles away⁴².

There is also a sizeable amount of a generalized institutional cooperation between Russia and Iran – and it is an issue of concern that Moscow has apparently intensified such links in the aftermath of August 2008. The matter seems to have a strategic as well as a tactical dimension. Thus, not only does the Russian Caspian fleet cooperate well and regularly with the Iranian one

⁴¹ For the latter point, see, for example, the very detailed and careful study authored by Abdullah Toukan and Anthony H. Cordesman (2009), *Study on a Possible Israeli Strike on Iran's Nuclear Development Facilities*, published in May 2009 by the Center for International and Strategic Studies (CSIC), in Washington.

⁴² Lionel Beehner (2006), "Russia-Iran Arms Trade", *Council on Foreign Relations*, Backgrounder, November 1. This deal was stalled in early 2009 by joint US and Israeli pressures, only to resurface, it seems, with intelligence briefings connecting the recent attack on a Russian ship which re-emerged in Cabo Verde, in the mid-Atlantic, and which has been claimed to carry SS-300s meant for delivery to Teheran and sent by purportedly "rogue" Russian high-ranking officers.

also present in that sea, but Russia has lent its support to Iran's 2008 bid for membership in the Shanghai Cooperation Organization (SCO), envisaging the creation of a solid counterweight to the American presence in Central Asia. Currently Iran holds merely an observer status in the SCO.

Indeed, if anyone stood to gain from the changed geopolitical circumstances that surfaced from the froth of the Russian invasion, and subsequent dismemberment of Georgia, it was Iran. Time and events have shown such gains have been taking place on various planes at once. In the aftermath of the Five-Day War, Teheran's Administration has managed to extract quite substantial economic gains from the doubts raised about the safety of the Georgian pipeline corridor: for example, as both BTC and Baku-Supsa had to be temporary shut down, causing Azerbaijan to lose over USD 1 billion in revenues, Baku had no other way but to use the Russian Baku-Novorossiysk pipeline, a move through which Iran doubled the quantities diverted to it, from 20,000 to 40,000 barrels per day (bpd). Also, the Azeri have been forced to ship oil over the Caspian southward to the Iranian port of Neka – to be exported by means of a swap agreement with Tehran⁴³. Overall, Iran's capacity as an oil hub has been increased since the August invasion. One single further example will suffice: in fact, until the end of September 2008, the State Oil Company of the Azerbaijani Republic (SOCAR) swapped through the port of Neka no less than 300,000 tons of oil, while Kazakhstan also showed a clear interest in increasing its swapping of oil with Iran. There is fairly solid circumstantial evidence this was apparently not a lose event, one simply exploiting a window of opportunity created by the 2008 military confrontations between Russia and Georgia. Daly has aptly observed that Iran had been constantly upgrading its infrastructure for quite some time before the August war. Some time before the open hostilities broke out, Tehran increased Neka's handling capacity and, more interestingly, planned the construction of an oil pipeline from Neka to Jask, at the Arabian Sea, a long 'outfit' crossing Iran north to south.

The fast-changing wider regional context most certainly favours such gains by Iran – and it does so in a variety of ways. Here is another example: apart from the South-Caucasian disruptions, Iran can profit from Turkey's long-term ambition of becoming an energy hub and from its insatiable need for consumption. Indeed, Iran is already Turkey's second biggest provider of natural gas, right after the Russian Federation, covering over 30% of

⁴³ John C. K. Daly (2008), "Iran Gains From Georgia Confrontation", *Eurasia Daily Monitor*, October 17, vol. 5, issue 199.

its imports. Still, Ankara and Tehran are obviously intent on going for a further development of Iranian gas fields and import into Turkey – and further into the European market, once the political burden of the already mentioned US 1996 Iran Sanction Act (extended till 2011) – which provides for American commercial sanctions against entities that invest more than \$20 million annually in the Iranian oil or gas sectors – will have been lifted. When analyzing Turkey's situation, we mentioned the deal signed, in November 2008, between Ankara and Tehran, regarding the development and operation of three offshore sections in Iran's South Pars region – the world's largest natural gas field – as well as the construction of a hugely ambitious 1,850 kilometer-long pipeline from the neighbouring port of Assaluyeh to Bazargan, at the border with Turkey. The project would be worth no less than \$12 billion. This would, of course, constitute a major infringement of the US Iran Sanction Act, so Turkey could conceivably thereby jeopardize much of the quality of its relations with the United States⁴⁴. Emrullah Uslu plausibly explained this Turkish venture as a way of both securing Iranian cooperation on the frontline of combating PKK, and as a means for forcing Washington to persuade the government in Baghdad to open the Iraqi gas market to Turkey as well. Another recent contract concerns Turkey's commitment to construct two new pipelines to supplement the Tabriz-Ankara gas one, finished in 2001. Tabriz-Ankara connects in Erzurum with the celebrated Baku-Tbilisi-Erzurum gas pipeline (also known as the South Caucasus Pipeline, SCP), and thus offers the Islamic Republic the prospect of being capable of supplying, at some point in the future, the Nabucco pipeline.

Pulling a handful of these strings together is enough for bringing into sharp relief any attentive observer's understanding that something novel is most certainly afoot, and that the invasion of Georgia may well lead to far more than mere national re-orientations in an already highly unstable area of the world. All in all, there can be little doubt that both at the energy and the associated security level, what we are witnessing are moves built into a new version of a Great Game – and that, at least in the Wider Black Sea and Caspian region, both regional and global great power politics are back with a vengeance.

How does the Ukraine play into this thickly intertwined imbroglio?

⁴⁴ Emrullah Uslu (2008), "Turkey and Iran Sign Accord on Natural Gas Cooperation", *Eurasia Daily Monitor*, November 21, Vol. 5, Issue 224.

Ukraine

The Ukraine, given its size, strategic importance and the weight it carries for Moscow, is perhaps the toughest cookie as far as our tour d'horizon of economic and security policies post-August 2008 are concerned. Let us start with a September 2009 observation by a well-informed analyst: "Russia openly questions Ukraine's sovereignty in the Crimea while signaling that it will try to prolong the stationing of its fleet beyond the 2017 deadline. For that deadline to be observed, the fleet would have to begin the process of withdrawal by 2011-2012. However, Moscow is unwilling and international attention is also lacking. Even some leading Ukrainian proponents of the orientation toward NATO believe that the Alliance and the United States lack a strategy for securing Ukraine's independence and territorial integrity, particularly in the case of escalating Russian pressures in the Crimea"⁴⁵. A bleak view, to say the least.

As soon as the "Guns of August" ceased to pound, most eyes turned to Ukraine. President Yushchenko, along with the presidents of the three Baltic states, ostensibly sided with Georgia's President Saakashvili. Yushchenko and Saakashvili have defined themselves as strategic allies since the revolutionary political movements that brought them to power. As time passes, this is becoming harder by the day: despite the obvious reciprocal goodwill in the face of a perceived threat, the linkage is far from an easy 'alliance' and one fraught with both risks and limitations.

One of the most deep-going, and mutually suffocating relations between Russia and her sister country, Ukraine, concerns energy. Given an old USSR preference for a geographical division of labour that both favoured 'employment' and tried to avoid gross inequalities, the Ukraine hosts most of the gas-transporting infrastructure built during Soviet times, one through which Russia still delivers 80% of its Europe-bound exports. Thus, Russia cannot really accede to the European market other than through the Ukrainian pipeline – and the investments and vested interests far too sizeable for that to change either soon or easily. Also, the Ukraine has huge storage capacities for natural gas on its territory – and those too are hard to substitute. On the other hand, almost the entire quantity of gas consumed by Ukraine's energophagic industry is delivered by Gazprom – although mostly it comes from Turkmenistan. This is the basic equation of mutual dependence:

⁴⁵ Vladimir Socor (2009), "Maritime Security Weaknesses in the Black Sea", *Eurasia Daily Monitor*, September 18, Vol. 6, Issue 171. The quotation refers to Volodymyr Horbulin and Valentyn Badrak, *Defense Express* [Kyiv], September 11, 2009.

Russia needs Ukraine's pipeline and storage systems for its westward natural gas export; Ukraine needs natural gas and in practice that can be delivered only through the Russian pipeline system. Commercially, the recurrent gas conflicts between the two countries stem from Ukraine's constant inability to pay for its gas imports on time, and from the consequent periodical demands, from Kiev's side, to reassess the transit price of gas in order to compensate for the price increased decided by Gazprom. Politically, Moscow's readiness to reach to the gas spigot in order to bring its "undisciplined" neighbours to order has become a security threat for these states – not to mention the overall unreliability of Gazprom deliveries to its western clients.

Accordingly, Russia's strategic exit from this conundrum demands either full control over the Ukrainian pipeline network, or circumvention of Ukraine with new, high-capacity pipelines, which would take the gas to Europe by avoiding politically risk-ridden states – including, of course, the Baltics, Poland, and even Turkey. Thence projects like the Nord Stream pipeline one, now an underwater conduit meant to cross the Baltic Sea; and the South Stream, this one underneath the Black Sea. For its part, Ukraine cannot afford to be thus circumvented without having alternative sources of hydrocarbons. Hence, strategically, Ukraine's energy independence on Russia depends on Georgia, for the South Caucasian transport corridor is the key to the oil and gas from the Caspian states. The White Stream project, for example, is meant to transport gas from Azerbaijan to the Georgian Black Sea coast, and from there, on the sea bed, to Crimea.

Moscow seems, indeed, intent on playing a very public game of political hardball with the Ukrainian leadership. Indeed, on the energy front, the early post-August 2008 winter of 2009 brought us another round of confrontations between Moscow and Kiev regarding the export of natural gas into the Ukraine industries, and households. In many ways, this latter 'seasonal' confrontation was tougher than ever before – albeit to an extent just as inconsequential. On November 20, President Medvedev and Gazprom CEO Alexei Miller separately announced that the Ukrainian state energy company, Naftohaz Ukrainy, owed Gazprom \$2.4 billion and that this situation rendered uncertain the legal basis for "next year's deliveries" to Ukraine and, likewise, threatened to raise the price for a thousand cubic meters (tcm) of gas from about \$140 to \$400 – pointedly adding that the resulting legal situation put the supply of Gazprom gas to Ukraine at risk as from January 2009. Given Kiev's inertia on the matter, action readily ensued: on the morning of 1 January 2009, in strict compliance with what had been announced, Gazprom cut off the supply of natural gas to Ukraine, demanding payment of the overdue amount as a condition for its resumption, and indicating that prices from then on would

double should a new supply agreement be reached. Although that particular crisis was resolved after three weeks – on 20 January 2009, reconnection of the supply and distribution of natural gas of Russian origin to Europe and Ukraine was announced after five hours of “difficult” negotiations between Prime Ministers Vladimir Putin and Julia Tymoshenko – its net outcomes were rather inconclusive and tensions remain simmering and have since proven to be ready to resurface in the future.

Following tripartite negotiations (which involved Russia, Ukraine and the EU) in the first two weeks of 2009, and their short-term results but long-term inconclusiveness, the unpredictable politics of the arm-wrestling do not allow us to put forward any definitive answer as to which of these lines of interpretation would be the most appropriate. In any case, everything indicates that, whatever its intrinsic logic might be and whichever the economic solution found, the problem can only be resolved on a structural plane – something which does not appear to be happening. Again, facts on the ground are developing quickly: the most interesting evolution is surely the surprising, though interesting and smart. European offer of controlling the Ukrainian pipeline network east to west, which certainly made the Russians less than happy, to say the very least. It is hard to avoid the impression we are witnessing little more than opening salvos of a more open confrontation waiting to happen.

Whatever the ultimate unfolding may be, this recurrent situation has had a two-pronged impact: on one hand, again exposed the internal chasm in Kiev’s top-level politics, with President Yushchenko blaming Prime Minister Yulia Tymoshenko for neglect and urging the government to pay the pending debt. In her turn, Tymoshenko transferred responsibility from the state-owned company (Naftohaz) to the private-owned intermediary RosUkrEnergo, an entity in which, interestingly, Gazprom itself is a major shareholder (50%), with Gazprom’s Alexei Miller as a member of the outfit’s coordination committee. On the other hand, as incisively noticed by Roman Kupchinsky, “Yushchenko also called for a review of the transit fees Gazprom pays to transport Russian gas to Europe via Ukraine and the fees for the underground gas storage facilities in Ukraine”⁴⁶. As has ever more loudly been claimed by a handful of analysts⁴⁷, an important ingredient of the cyclical confrontation

⁴⁶ Roman Kupchinsky (2008), “A New Ukrainian Russian Gas Confrontation,” *Eurasia Daily Monitor*, November 24, Vol. 5, Issue 225.

⁴⁷ For a reading of the recent early 2009 crisis viewed from this perspective, see Jérôme Guillet (2009), “Ukraine-Russia gas spat: some background and context”, *Russia Profile.org*, 5 January, 2009.

is to be found in the “profit interests” of Ukrainian and Russian oligarch intermediaries as much as in interstate completion between Kiev and Moscow.

This matches the pattern of yearly bickering between the two “sister states,” which started in January 2006 and has constantly unnerved the European customers of Gazprom. The mutual charges between Kiev and Moscow, with the former accusing Gazprom of reducing the deliveries and the latter accusing Kiev of stealing massive volumes of transit-gas from the pipelines, also entrench a major geopolitical component. Moscow has used Ukraine’s vast energy dependence on Russian hydrocarbons in order to coerce Kiev into political obeisance. The Ukraine typically tries to swing away from it, and has begun making it a habit so spread the impacts for Moscow’s delivery cuts to their downstream European public and private consumers. This is why the energy game has high stakes for both players: while Russia tries to become independent from Ukrainian transit toward the west, while remaining the monopolist provider to Ukraine, Kiev (or, to put it better, the nationalist factions in its government) frantically seeks to achieve some degree of independence from Moscow. As already indicated, Georgia is the sole medium-term hope of Kiev in this latter respect.

Meanwhile, hard security tensions mount steadily⁴⁸. In spite of official Russian reassurances that no threat is posed to Ukraine’s territorial integrity, a series of statements and political moves have put the pro-Western Ukrainian president into alert. Chronologically, we can start counting at the NATO’s Bucharest summit that took place in April 2008, in which Vladimir Putin bluntly stated – in a well-rehearsed political speech act, no doubt, thus loudly conveying an implicit warning – that Ukraine is an artificial state, and a fragile one for that matter, an easy-to-dismember construct that could disintegrate if the country joined NATO. Semantically, this can be taken twofold: as a tentative description of the Ukrainian situation, with a society split between its pro-Western and pro-Russian leanings and a political class unable to unite even around fundamental strategic goals; or, more chillingly, as a threat about the straightforward ease with which the Kremlin could manipulate the extant cleavages to its own advantage. Add to this the Russian government’s habit of distributing Russian passports to Ukrainian citizens, the agitation of Russian nationalists in Crimea, and the signs about Russia’s unwillingness to remove its Black Sea Fleet from Sevastopol in

⁴⁸ For a background study, see the recent monograph by the Russian analyst Sergey Markedonov (2009), *The Big Caucasus. Consequences of the “Five Day War”, Threats and Political Prospects*, Xenophon Paper 7, ICBSS, Athens, Greece.

2017, when its lease expires, and the prospective scenarios become rather dim.

More recently, a series of diplomatic spats between Moscow and Kiev, involving the expulsion in August, from the Ukraine, of two Russian diplomats, accused of spying – and then in September the ban by Kiev against five Russian journalists, prohibited to enter Ukraine the next five years – occasioned a new round of harsh Russian agonistic rhetoric against Kiev. In a public letter sent by Dmitry Medvedev to Viktor Yushchenko on August 12 – pointedly posted on the Kremlin's official site – the Russian president blames the pro-Western course of his Ukrainian counterpart for the unprecedented deterioration in the relations between the two “brotherly nations”. He blamed Yushchenko for irresponsibly jeopardizing Europe's energy security and expressed the hope “that the new political leadership of Ukraine will be prepared to build relations between our countries that will in practice correspond to the genuine hopes of our nations, and the interests of European security”. This statement – widely seen as a direct Russian interference in the run-up to the January 17, 2010 presidential elections in Ukraine – is certainly reminiscent of the 2004 tactics, through which the Kremlin sought to support the pro-Russian candidate, Viktor Yanukovich. Of course, back then this approach backfired, leading to sustained mass-protests against vote-rigging and thus opening the way to the triumph of the Orange Revolution. Nonetheless, this time too, the pro-Russian presidential contenders Viktor Yanukovich, leader of the Party of Regions, and Arseniy Yatseniuk, leader of the Front for Change, categorically sided with Medvedev's take on the energy dispute. Indeed, the prospective improvement of relations with Russia has been a recurrent electoral theme in Ukraine. In 2004, Yanukovich made the promise that he would improve relations with Moscow – and, as indicated by Taras Kuzio, the same was done in 1994, when Leonid Kuchma ran against the incumbent Leonid Kravchuk on exactly the same promise⁴⁹. This, of course, is seen by Kiev as a gross interference in its internal affairs. However accommodating, the foreign policy of any potential non pro-Russian Ukrainian president would potentially have to cope with “Russia's refusal to recognize the existence of the Ukrainian nation”, as Volodymir Horbulin, the former Secretary of the National Security and Defence Council, put it⁵⁰.

This is by no means all, as far as bilateral difficulties go. From the military security point of view, Ukraine has important armed forces in the

⁴⁹ Taras Kuzio, (2009), “Ukraine Debates the Russian Threat”, *Eurasian Daily Monitor*, September 18, vol. 6, issue 171.

⁵⁰ Taras Kuzio (2009), *idem*.

Crimean Peninsula, including airborne, airmobile, armoured, artillery, and naval forces, plus border troops and special forces of the Interior Ministry. As pointed out by Kuzio, "Ukrainian Defense Minister Yuriy Yekhanurov announced plans to increase Ukraine's military presence in the Crimea and to deploy new units on Ukraine's border with Russia. Asked if he feared that the Crimea would become a 'second South Ossetia', Yekhanurov replied that '[m]ilitary provocation will not take place. There are certain tendencies there, but we have sufficient forces to localize a threat' (Tyzhden, November 7-13)"⁵¹. As has also been noted, there have been for a while now mutual consultation talks between the United States and Ukraine about the transfer of two American "frigates of the Oliver Hazard Perry class, armed with guided missiles, to the Ukrainian Navy. US Defense Secretary Robert Gates and Ukrainian Defence Minister Yuriy Yekhanurov broke this news on the October 8 during a meeting in Ohrid of the defence ministers of South-East European countries. The discussions are in progress"⁵². To the best of our knowledge, the process is still ongoing – and doubtlessly, if inconclusive, it could always be reactivated quickly. True, with or without such help, from a hard power perspective the Ukraine could hardly be a military match to Russia. It still remains the case, nevertheless, that all these moves amount to a steep upping of stakes which the Kremlin would be foolish to overlook.

Thus, in spite of catastrophist readings of the situation, it is on balance rather unlikely matters could 'run out of control' as they reputedly did in Moscow's relations with Tbilisi. All things considered, not only given all these prudential measures, but also for other, more structural reasons, we tend to trust there is no serious reason to fear a close parallel between the case of Crimea and those of South Ossetia and Abkhazia – and most certainly not in an emulation of a Kremlin military expedition carried out in Georgia in August 2008. Not only would Ukraine be a much more formidable military opponent. It is also the case that its energy card, plus the characteristics of the domestic political scene in Kiev already give Moscow plenty of leverage: "Moscow's effort to influence the strategic course of Ukraine's foreign policy and its approach to NATO is more easily pursued by working on politicians in Kiev and playing on Ukraine's persistent inability to sustain firm ruling coalitions, as well as leveraging energy policy, than by fomenting opposition

⁵¹ Taras Kuzio (2008), "Ukraine Beefs Up Its Military Defenses with an Eye on Russia," *Eurasia Daily Monitor*, December 5, vol. 5, issue 232.

⁵² Vladimir Socor (2008), "Addressing Naval Imbalance in the Black Sea After the Russian-Georgian War," *Eurasia Daily Monitor*, November 26, vol. 5, issue 227.

in Crimea among Russian passport-holders”⁵³. Moreover, any attempt at a Russian ‘repeat performance’ would surely face much higher political stakes from the US, NATO, and even the European Union – although no Ukrainian expert relies on the West’s capacity to deter Moscow. Largely for that reason, most Ukrainians do not really believe that a Russian military aggression is likely to happen⁵⁴. Nonetheless, the recent addition to the Federal Law of Defence introduced last month in the Moscow Duma, allowing the Russian military forces to engage in military interventions abroad on reasons such as “countering or preventing aggression against another state” or “protecting the citizens of the Russian Federations abroad”⁵⁵, has generated a quite understandable uneasiness in Kiev – as indeed it has in virtually all other states of the Russian “near vicinity”, in which Russia still has military bases, “peacekeepers” and/or “citizens”. This is why Ukrainian contingency-planning focused on relocating of units of Special Forces (spetsnaz) to Southern and Eastern Ukraine, and insisted on checking through its national Security Service (SBU) the “extremist and radically oriented groups” in those parts of the country⁵⁶.

Georgia

Let us begin with basics. Almost 50% of the Georgian population – and a solidly organized, albeit somewhat fragmented political opposition – blame President Saakashvili for the disastrous outcome of the August war and the consequent ‘irredeemable’ loss of Abkhazia and South Ossetia. According to normally reliable sources quoted by The Economist Intelligence Unit, “[p]ublic support for the president’s office and the government has fallen since September 2008... The share of respondents expressing a favourable impression of the president’s office dropped from 67% to 49%”⁵⁷. The economic downfall of the war coincided with the painful global economic crisis – and that led to a palpable worsening of the economic situation in Georgia. Expectedly then, the blame ascribed to President Saakashvili for the war’s aftermath was turned into outright spurts of domestic contestation by political opponents. From early April to late July of 2009, the opposition parties organized

⁵³ Roy Allison (2008), “Russia Resurgent? Moscow’s Campaign to ‘Coerce Georgia to Peace’”, *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, p. 1168.

⁵⁴ This finding was already reported close to one year ago, in December, by Dominique Arel (2008), “Ukraine Since the War in Georgia”, *Survival*, 50: 6, p. 22.

⁵⁵ See the entry on this at www.kremlin.ru, dated August 10, 2009.

⁵⁶ Volodymir Horbulin and Valentyn Badrak, *Zerkalo Nedeli*, September 12, 2009, quoted by Kuzio (2009), *op.cit.*

⁵⁷ *The Economist Intelligence Unit*, “Georgia – Country Report”, September 2009, p. 9.

robust and sustained street protests in Tbilisi, aimed at forcing Saakashvili's resignation. The protests peaked on May 26, with a mass rally which gathered around 50,000 people. After that, the movement gradually lost momentum, due mainly to disunity among the numerous protesting parties. Thus, while the Democratic Movement-United Georgia of Nino Burjanadze, former parliamentary chair, and the Movement for a United Georgia of former defence minister Irakli Okruashvili insisted on radical protests and refused talks with the government, another part of the opposition block, consisting of Kakha Shartava's National Forum and Irakli Alasania's Alliance for Georgia, displayed preparedness to negotiate and favoured an institutional approach to correct the perceived unbalances in governance⁵⁸. Then the opposition suffered a major PR blow on June 24, when Georgian TV channels played footage of meetings among the radical oppositionists Davit Gamkrelidze and Levan Gachechiladze with Kakha Tarmagadze, a rich fugitive to Moscow who was a former Minister of Internal Affairs under President Shevardnadze, and is an alleged pawn of the Russian secret services. The linkup certainly raised doubts about the independence from Moscow of some of Saakashvili's most vocal contesters⁵⁹. Anyway, after the opposition abandoned its daily protest rallies, it became more likely that Saakashvili would have no problem in defusing opposition's bid for early parliamentary and presidential elections.

Against Moscow, Tbilisi cannot go it alone. Europe can do little, so in its dangerous relation with Russia, a lot depends for Georgia on its support from the United States. The Bush Administration was indeed a staunch promoter of President Saakashvili. Thus, on 3 September 2008, Dick Cheney, then American Vice-President, flew to Tbilisi to announce a \$1 billion aid package and, with this, guarantee reconstruction of the Georgian economic infrastructures which had been wrecked – and of course also its military infrastructures, demolished by Russian troops. In keeping with President Bush's statements and echoing what has been the US foreign policy in the Caucasus and in Central Asia after the Cold War, Cheney firmly declared his opposition to Moscow's hegemonic stance in relation to what it calls its "near abroad", emphasizing the sovereignty of Georgia, refusing to accept the "annexation" of South Ossetia and Abkhazia, and lending his support to a Georgian president whom, a few days earlier, Dmitry Medvedev, had called a "political corpse". A trial of strength which was to continue throughout the remainder of the Bush Administration and which Barack Obama did not

⁵⁸ *Idem*, pp. 15-16.

⁵⁹ Vladimir Socor (2009), "Georgia Still Haunted by Ghosts From the 1990s", *Eurasia Daily Monitor*, June 25, vol. 6, issue 122.

really change, for all his comparative lack of enthusiasm about Saakashvili's regime.

The Bush legacy is constraining indeed. On 9 January 2009 – only 11 days before Barack Obama took office – State Secretary Condoleezza Rice and Georgia's Foreign Minister Grigol Vashadze signed the United States-Georgia Charter on Strategic Partnership. A truly remarkable document, by which America assumes the burden of assisting Georgia so as to make up for its slow reaction at the beginning of the August war. The document affirms from the start that Georgia and the US are "friends and strategic partners" and puts among the first "principles of partnership" what it describes as "support for each other's sovereignty, independence, territorial integrity and inviolability of borders"⁶⁰. It then asserts that "[a] strong, independent, sovereign and democratic Georgia, capable of responsible self-defence, contributes to the security and prosperity not only of all Georgians, but of a Europe whole, free and at peace". This alone is more than enough to anger Moscow. But the Charter goes further, announcing the American commitment to cooperate with Tbilisi – both bilaterally and in terms of raising Georgia's capability of integrating into NATO. Importantly, the document falls short of a declared American obligation of arming Georgia. Yet the fact that it makes plain that "the two countries share a vital interest in a strong, independent, sovereign, unified, and democratic Georgia" displays a level of engagement that has to go beyond the rhetoric of the "shared values". And indeed, the document is rather explicit about at least one kind of American geo-strategic interest in Georgia. Among the provisions on Economic, Trade and Energy Cooperation, the Charter states that "[w]e intend to build upon over a decade of cooperation among our two countries and Azerbaijan and Turkey, which resulted in the Baku-Tbilisi-Ceyhan and Baku-Supsa oil pipelines and the Baku-Tbilisi-Erzurum natural gas pipelines, to develop a new Southern Corridor to help Georgia and the rest of Europe diversify their supplies of natural gas by securing imports from Azerbaijan and Central Asia." This is an unequivocal statement of the huge political importance attached to the South Caucasian energy corridor.

So it is apparent the task of giving content to the Charter was bequeathed to the Obama Administration. This initially empowered those who thought the new Administration's take on foreign policy – one much more reliant on "smart power", hence less governed by hawkish reflexes – would accommodate

⁶⁰ "United States–Georgia Charter of Strategic Partnership", <http://www.america.gov/st/textrans-english/2009/January/20090109145313eaifas0.2139093.html>

Russia's concerns about its self-proclaimed sphere of "special interests" and would result in an exchange for Moscow's cooperation in matters of much higher priority for Washington, such as Afghanistan, Iran, and nuclear non-proliferation. And indeed, the "reset-button" visit that President Obama paid to Moscow on July 6 and 7 took upon itself to attempt to rebuild the American-Russian relationships on a pragmatic foundation, taking stock of the each side's interests, correlating the priorities of the common ones and eventually "agreeing to disagree" that there are indeed a few irreducible differences. Conspicuously, one such disagreement came with Obama's unambiguous reaffirmation of America's support for Georgia's independence and its sovereign right to choose its alliances.

For Georgia, in turn, a crucial national priority is to build of a robust defence capability – something which can only be carried out with sustained American help. Indeed, the US has committed to assist Georgia's armed forces with troop training, officer education and organizational reform, but Washington has not so far decided to provide Georgia with defensive weapon systems – anti-tank and anti-aircraft ones, namely. In fact, the 2008 visit to Tbilisi of the US Vice-President Joe Biden brought this painful clarification to the Georgians: USA would not supply defensive weapons.⁶¹ It thus remains difficult for Georgia to raise its military capabilities to NATO standards, while it actually has no serious means to effectively defend the homeland. Nonetheless, the American tactic seems to consist of showing a virtually continuous military presence in Georgia – albeit it in small numbers. Doing so raises stakes for Moscow.

Of course, Washington is not shy – Washington never really was – about showing some teeth in the region every now and then. Apart from the few dozens of US military trainers on Georgian soil, American troops have constantly been involved in military exercises organized either in a NATO framework – such as in early May 2009 – or in bilateral US-Georgian format. The latter took place with the naval exercises in mid-July, when the destroyer USS Stout laid anchor in Batumi on July 14. Equipped with state-of-the-art guided missiles, the ship took part in a drill along with smaller vessels of the

⁶¹ Vladimir Socor, "U.S. Defers Decisions on Re-Arming Georgia", in *Eurasia Daily Monitor*, vol. 6, no. 150, August 5, 2009. Biden's statement received a slight qualification from the US Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, Alexander Vershbow during a congressional hearing, that the possibility of future arms supplies to Georgia cannot be excluded – cf. Associated Press, August 4, 2009, quoted by Pavel Felgenhauer (2009), "Nuclear Submarines Deployed to Deter U.S. Interference in Russia's Confrontation with Georgia", in *Eurasia Daily Monitor*, August 6, vol. 6, issue 151.

Georgian Coast Guard, between the ports of Batumi and Poti. Expectedly, the Russian reaction to the exercises was loud and furious, denouncing the Western military presence in Georgia as provocative and destabilizing. In fact, starting in the beginning of July, there has been a steady build-up of tensions between Moscow and Tbilisi, ahead of the one-year anniversary of the Russian invasion, on August 7. In response to the NATO drill, Russia organized her own exercises – on a considerably larger scale – near the Georgian border, which stopped on July 6 when President Obama arrived in Moscow. Then, on July 13 and 14 2009, President Medvedev visited South Ossetia to inspect a newly built Russian military base in Tskhinvali, of Russia's 58th Army. As shown on Russian state TV, he peered through binoculars at Russian fighter jets drilling over the port of Novorossiysk just after USS Stout's arrival in Batumi.

These events were more than make-believe showpieces. In July 2009, several small-scale incidents – be it out of nervousness or as an intentional provocation – took place at the Georgia-South Ossetia separation line, threatening to escalate, following the pattern of August 2008. As Socor has taken stock, “[i]n late July, the Russian interior ministry claimed without citing any facts that hundreds of armed rebels were planning to enter Russia's North Caucasus territory from Georgia. On August 1 and 3, Russia's foreign and defence ministries accused Georgia of shelling Tskhinvali and nearby villages; and threatened that Russia would respond with full military force. The Georgian government has repeatedly called international attention to these threats.”⁶² Socor also cites several cases in which Russian checkpoints and “border” post were provocatively moved into Georgian-administered territory, thus raising tension not only between Georgia and the separatist South Ossetia, but also in the domestic Georgian politics, where radical oppositionists in Tbilisi accused the government of yielding Georgian land⁶³. According to Pavel Felgenhauer, citing ITAR-TASS, “[t]he Russian forces in South Ossetia and units of the 4th North Caucasus Air and Air Defense Command (the former 4th Air Army) have been placed on heightened alert. The number of planes and pilots ready for immediate action has also been increased”⁶⁴.

After Russia put an end to the UN and OSCE missions in Abkhazia and South Ossetia, by vetoing in the respective organizations any extension of mandates

⁶² Vladimir Socor (2009), “Incidents in Georgian Conflict Zone Ahead of War's First Anniversary”, *Eurasia Daily Monitor*, August 5, vol. 6, issue 150.

⁶³ Socor, *ibidem*.

⁶⁴ Pavel Felgenhauer (2009), “Nuclear Submarines Deployed to Deter US Interference in Russia's Confrontation with Georgia”, *Eurasia Daily Monitor*, August 6, vol. 6, issue 151.

– thus removing the only remaining international observers on the ground who could report on these events and try to defuse tension are the members of the EU’s Monitoring Mission (EUMM) in Georgia, deployed since October 1, 2008. The EUMM, portrayed as a European Security and Defence Policy (ESDP) Mission, consists of over 200 monitors from 26 EU states – with a mandate to closely “monitor the implementation of the Agreements of August 12 and September 8⁶⁵, in particular the withdrawal of Russian and Georgian armed forces to the positions held prior to the outbreak of hostilities. It is also tasked to contribute to the stabilisation and normalisation of the situation in the areas affected by the war, to monitor the deployment of Georgian police forces and to observe the compliance with human rights and rule of law.”⁶⁶ On the above mentioned accusations, EUMM reported that “our patrols deployed in Georgian administrated territory have seen no evidence to confirm that any firing has taken place towards Tskhinvali or its surroundings”⁶⁷. The fact that EUMM’s mandate is confined to the Georgian side of the demarcation line with no access into Abkhazian and South Ossetia granted by the Russian forces is something that seriously hampers its capacity to properly monitor and act so as to stabilize the situation in this incident-prone area – quite apart from its insignificant manpower. Georgia actually suggested US monitors should join EUMM. Great Britain, Poland and the Baltic states supported the proposal, although other European states did not.

Other fronts were opened in parallel by a keen Russia – even if only symbolic ones. It is noteworthy, for instance, that two Russian nuclear attack-submarines of the Akula class were deployed in international waters along the American East Coast. This most certainly emphasized a new Kremlin “strategic assertiveness”, as Stratfor’s George Friedman puts it⁶⁸, and so did – and still does – the increased tempo of the Russian “strategic” air operations restarted near the UK and Alaska. It is remarkable, after the disaster suffered by the Russian navy with the widely publicized loss of Kursk, in the Barents Sea, in August 2000, that Russian submarines now venture as far from home base as they have been doing of late. Presumably, the mission ought to serve as a deterrent to any US military support of Georgia. As has perceptively

⁶⁵ The agreements referred to are the six-point armistice deal of August 12, 2008, negotiated by Nicholas Sarkozy, and the supplementary “three-point” agreement of September 8, 2008.

⁶⁶ www.eumm.eu/en/about_eumm

⁶⁷ www.eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/1630/?year=2009& month =8

⁶⁸ George Friedman, “Hypothesizing on the Iran-Russia-US Triangle”, in *Stratfor*, August 10, 2009.

been asserted, it appears “Moscow sees the confrontation with Georgia as a proxy standoff with the US and NATO. In September 2008, after the August war, the Russian military staged major strategic exercises (Stability 2008) which outlined a local conflict escalating into an all-out air, sea and land war between Russia and the West that in turn erupts into a global nuclear conflict with the US. At the time Medvedev stressed, recalling the war with Georgia, ‘We have seen that an absolutely real war can erupt suddenly and local and simmering conflicts, which are sometimes even called ‘frozen’, can turn into a real military firestorm”⁶⁹. Let us hope things do not unfold in this way.

For the predictable future, Tbilisi’s bilateral relations with Moscow will remain the defining dimension of Georgia’s foreign policy – though real improvements are unlikely under the Saakashvili regime. But even if slight progress might occur under a less abrasive Georgian leader, the fundamental pro-Western course of Georgia is unlikely to change, and “this will continue to be an irritant in the relationship between Russia and Georgia, and could lead to a renewed heightening of tensions”⁷⁰. In diplomatic terms, it is almost certain Georgia will keep in place its veto on Russian accession to the World Trade Organization next year – while Russia, on her side, will very likely maintain, and even increase, the punitive economic blockade of its small Caucasian neighbour.

However, in military terms, the ever-present threat of a rekindling of the conflict flows out of the aforementioned naval squabble between the de facto government of Abkhazia and Georgia. The former menaced to destroy the Georgian coast guard vessels if these persist on detaining commercial ships going to and from Sukhumi. The claim is Georgia has halted 23 ships in the waters off Abkhazia in the past few months. The legal ground for the dispute is that, as long as Georgia is a sovereign state and Abkhazia remains, according to the United Nations, an integral part of Georgia, Tbilisi has an undisputable legal right to defend its territorial waters. However, Russia entered the conflict straight away and did so openly on the Abkhaz side – threatening to seize Georgian ships if they dare sail near Abkhazia, invoking an Agreement of Joint Protection of the Borders of Abkhazia, signed in April 2009. The risk of a military escalation comes, as exposed by Sergei Konoplyov, from the worrying and uncontroversial evidence that “[t]wo recently adopted

⁶⁹ Pavel Felgenhauer, *ibidem*, in www.kremlin.ru, September 26, 2008.

⁷⁰ *The Economist Intelligence Unit*, *idem*, p. 11.

⁷¹ Sergei Konoplyov (2009), “Caucasus is Real Citadel of Russian Power”, *Moscow Times*, September 18

Russian documents clearly show that the Kremlin is ready to use military force again. One of them, named the Amendment to Federal Law on Defense, facilitates the use of Russian troops abroad. Following the same lines, the Agreement of Military Cooperation between Russia, Abkhazia and South Ossetia was signed just several days ago [in early September 2009]⁷¹. Given the strategic importance Georgia has for Russia and the Kremlin's record of not hesitating and on its readiness to use force, this indeed sounds like a recipe for a dangerous increase of hostilities. As Konoplyov phrased it then, "[l]ast year's war is unfinished business for Russia." The same argument has been developed by Pavel Felgehauer, who reads the situation in Georgia as inherently unstable – given the unrest in Georgia proper, the economic precariousness of the two secessionist entities South Ossetia and Abkhazia, and the profound differences of approach and aspiration between Georgia, Russia and the West⁷². The premature arrival, in late 2009, of a rather heavy winter cut off South Ossetia from Russia, thus making military operations impracticable. Yet a long and harsh winter will not play well for the Russian troops there and neither will it for the civilian population – sealed off from Georgia after having gained "independence", but also with no real access to Russia.

Taking stock: geopolitical shifts in the Wider Black Sea and Caspian Region.

Russia is once again clearly vying for the creation of a protective buffer zone all along her impossibly lengthy Eastern and Southern borders that stretch through the two continents of the huge Eurasian landmass. The August 2008 Russian military sweep into Georgia and her subsequent unilateral breakup of the country is indicative of both these tensions and things to come. Georgia is a crossroads of sorts for wider, perhaps even global, Russian geopolitical ambitions.

It is easy to spot why that is so. Geo-economically, Georgia provides an essential passage to any alternative – that is, non-Russian – energy routes that are on the table, so its control is decisive. Thus, while for the Kremlin it offers the possibility of a winning monopoly on production and supplies of commodities as crucial as oil and natural gas, for the West its command functions rather as an insurance policy against precisely such a threat. Geo-strategically, matters converge with this: Georgia constitutes both a frontline and an entrance and exit point into an entire Central Asian corridor, the eventual control of which creates for Moscow the welcome buffer Russia's

⁷² Pavel Felgenhauer (2009), "Danger Recedes of New Conflict in the South Caucasus", *Eurasia Daily Monitor*, October 1, Vol. 6, Issue 180.

traditional military doctrinal template demands; while, for the West, maintaining the corridor 'free and independent' is a means of containing the Kremlin's ambitions to hegemony be it in politics, economics, or security. It is of course easy to identify other prizes offered to either side of the ongoing geopolitical gambit by a control of Georgia. The crucial thing to discern, however, is that the current zero-sum game could easily derail into a negative-sum one, as what may follow is an intensification of the already not new struggle for control of the rest of a Central Asian stretch bordered by both China and India and hotbeds of radical political Islam – and that would thus be fraught with risks which, even if looked at from a conservative position, are very hard to ponder. A chain-reaction of moves for control could be disastrous – at the very least, it would generate a very opaque 'fog of war' which would raise unpredictability to dangerous levels. Our more general point is that one would be hard put to make out the Russian invasion of Georgia as an event in and onto itself, independent of the nodal geopolitical 'environment' into which it is firmly embedded. It is far more than that. The move could be the start of an unravelling no one would benefit from.

We shall see how far realism will rule in the wider political framework of a Russia which insists on affirming itself as a Great Power – “in parity” with a “West” she believes is playing a new Great Game, in an international order the Federation demands should be multipolar and not unipolar. As both Moscow's new Foreign Policy Concept and its new Military Doctrine stress, these are objectives that the Kremlin warns it shall bring about – if need be by recourse to a hard power in the modernization and reinforcement of which it has been investing heavily⁷³. This Russian Grand Strategy, if one may indeed call it that, directly faces off Washington's, which Moscow still regards as its main adversary and the source of the more serious existential threats it faces – as is abundantly illustrated by both the recent outcry about the now abandoned Polish and Czech Republic based “missile defence shield” the Obama Administration had inherited from Bush's, and Moscow's uncooperativeness on the long-lasting Iran crisis. Unrest is brewing in much of the post-Soviet space and in the Northern Caucasus. Against such a backdrop, it is not at all

⁷³ A few references: Dmitry Medvedev (2008), “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, *Kremlin. President of Russia*, delivered on the 12 July 2008, and his “Speech at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organisations”, 15 July 2008, *Kremlin. President of Russia*, (www.kremlin.ru). See, also, RIA Novosti (19 December 2008), “Russia has a military doctrine for every occasion”, *Russia Herald*, as well as Dale Herspring (2008), “Russia's Military In The Throes Of Change”, *Russia Profile.Org*.

surprising that the new Russian military doctrine vented in late 2008 and still laboriously in the works at the end of 2009 – and like most ‘Putin era’ assertions publicly announced, time and again, with pomp and performative clout – has laid stress in the creation of conditions for the simultaneous conduction of regional conventional conflicts on three simultaneous fronts. At the same time, the Kremlin has vowed to guarantee the rapid build-up of reinforced means for engaging in a nuclear conflict, should such become necessary for the security and defence of the Federation. For both of these major endeavours, Moscow is bent on restructuring and professionalizing its Armed Forces by striving to quickly modernize structures and equipments. No matter how much we may trust a miraculous “resetting of the button”, it is difficult to feel confident that an end to the unfolding is nigh.

6. O PAPEL DOS SUBMARINOS EM OPERAÇÕES CONJUNTAS E COMBINADAS DECORRENTE DAS NOVAS AMEAÇAS E CENÁRIOS DE CRISES ACTUAIS E EMERGENTES

José João Sequeira Ramos Rodrigues Pedra

Capitão-tenente

Professor da Área de Ensino Específico de Marinha do IESM
pedra.jjsrr@mail.exercito.pt

Resumo

Ao longo da história militar o uso da força dos submarinos conduziu a resultados eficazes, ao ponto de poder influenciar o curso de uma guerra, campanha ou batalha. Na actualidade, a complexidade do ambiente estratégico e a natureza das operações militares vieram apenas confirmar o que a história já tinha revelado, ou seja, a importância operacional do submarino. Esta constante, que se prolonga do passado até ao presente e que naturalmente, se projecta no futuro, tem como denominador comum, independentemente do momento da história e do espaço aonde ocorra, as características, capacidades e princípios de emprego dos submarinos, factores estes determinantes que enformam as potencialidades desta arma poderosa e cujo estudo e análise são fundamentais.

Abstract

Through the military history, the use of the submarine force revealed excellent results, based upon her capacity to influence the war, campaign and battle course. Nowadays, the strategic environment complexities of the military operations only confirm what has been revealed throughout history, the submarine operational magnitude. This tendency, which stretches from

the past to the present and of course, moves into the future, has in common, regardless of the moment of history and the space where it occurs, characteristics, capabilities and submarines employment principles, factors that are essential to shape the potentialities of this powerful weapon and whose study and analysis are crucial.

Introdução¹

Os recentes acontecimentos desencadeados por piratas ao largo das águas da Somália, numa importante área de confluência de rotas marítimas, veio relembrar duas questões essenciais na área da segurança e defesa.

A primeira questão diz respeito ao carácter difuso e incerto das ameaças no século XXI e ao seu impacto na ordem internacional. A segunda questão realça o papel secular e primacial da segurança das linhas de comunicação marítimas e a sua importância para o desenvolvimento e bem estar das sociedades. Na verdade, o mar em vez de separar, é o meio natural que reúne as regiões mais afastadas e dispersas, assumindo desta forma, um carácter de lei económica fundamental. Naturalmente, o seu valor atinge uma importância extraordinária em tempos de crise, porque os países afectados passam a *necessitar mais e a poder dar menos* ou a *não poder dar nada* (Oliveira, 1948: 140). Como consequência, resulta um aumento das necessidades de importação e, com ele, o aumento da importância da segurança do tráfego marítimo. O corte destas linhas de comunicação marítimas, caso os Estados não possuam outras alternativas de assegurar a economia nacional, constitui uma questão de vida ou de morte. No passado, dominar estas era uma preocupação constante e primária de cada um dos adversários, o que levou Napoleão a afirmar ser a *guerra uma questão de comunicações* (Oliveira, 1948: 141).

Um século após o Congresso de Viena² colocar um ponto final nas ambições napoleónicas, as grandes potências europeias envolvidas na Grande Guerra testemunhavam mais uma vez a importância das linhas de comunicação marítimas, porém, desta vez com uma nova variável na equação operacional do conflito – o submarino. De facto, pela primeira vez na história militar, o submarino assumia um papel importante nas operações navais através de acções corsárias³ desenvolvidas pela potência hegemónica continental, a Alemanha, que se empenhava a fundo para cortar as comunicações marítimas do adversário. Ademais, o submarino infligia um rude golpe no conceito de domínio do mar, e consequentemente na estratégia naval, confirmando as suspeitas de Sir Jackie Fisher⁴ sobre a vantagem operacional do submarino como arma de guerra.

¹ Trabalho redigido durante a frequência do Curso de Estado-Maior Conjunto 2008-2009.

² Realizada em Paris em 1815.

³ A diferença entre a acção corsária e a acção de pirataria reside no facto da primeira ser conduzida a coberto duma bandeira, enquanto que a segunda é conduzida sem a protecção de qualquer bandeira reconhecida.

⁴ *First Sea Lord* inglês durante os períodos de 1904-1910 e 1914-1915.

Desde então, como resultado óbvio das suas inerentes características, capacidades críticas e princípios de emprego, o submarino manteve a sua relevância operacional e estratégica nos mais diferenciados teatros de operações e cenários do xadrez internacional.

Estudar o tema proposto, O PAPEL DOS SUBMARINOS EM OPERAÇÕES CONJUNTAS E COMBINADAS DECORRENTE DAS NOVAS AMEAÇAS E CENÁRIOS DE CRISES ACTUAIS E EMERGENTES, é um trabalho de inegável interesse, pois impõe discorrer sobre a utilidade da força dos submarinos no actual contexto estratégico e operacional evidenciando, por um lado, os contributos no apoio às forças conjuntas e combinadas, e por outro lado, as constantes e linhas de força relativamente ao emprego dos submarinos no futuro.

O título do trabalho é em si mesmo uma pergunta central: *qual o papel do submarino em operações conjuntas e combinadas, decorrente das novas ameaças e cenários de crises actuais e emergentes*. Neste contexto, colocou-se como problemática de estudo, a definição de um esquema causal onde o conceito, papel dos submarinos nas operações conjuntas e combinadas, enquadrado pelo actual ambiente estratégico, é concebido em função de outro conceito, virtudes do submarino, que lhe é logicamente anterior⁵.

Para a escolha do quadro conceptual adaptado ao problema, adoptaram-se os conceitos e ideias-chave da Arte Operacional e da Estratégia Militar. Acresce ainda que se tornou necessário recorrer a outras áreas do saber nomeadamente, a História e as Relações Internacionais. No sentido de delimitar o estudo, optou-se pela análise do ambiente externo (referente ao ambiente estratégico) e do ambiente interno (referente às diferentes áreas do domínio do submarino) de modo a identificar e caracterizar as respectivas ameaças/oportunidades, potencialidades/vulnerabilidades e tendências futuras sobre a utilidade da força dos submarinos.

O presente estudo articula-se deste modo em cinco partes distintas, mas inter-relacionadas. A primeira parte discorre sobre o papel operacional do submarino ao longo da história militar. O capítulo dois caracteriza o ambiente estratégico no século XXI e o seu impacto na segurança *desterritorializada*,

⁵ A problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que é adoptada para se lidar com o problema formulado pela pergunta central. A elaboração de uma problemática é uma operação realizada em dois momentos (Quivy, Campenhoudt, 2005: 89). No primeiro momento, uma problemática equivale a definir conjuntamente três elementos: o que pretendemos explicar, aquilo com o qual o relacionaremos e o tipo de relação que perspectivamos entre dois primeiros elementos (Quivy, Campenhoudt, 2005: 89). O segundo momento, consiste na escolha da orientação teórica, quer dizer, descrever o quadro teórico em que se inscreve a metodologia pessoal do investigador (Quivy, Campenhoudt, 2005:101).

plasmada no impulso expedicionário. O capítulo três tem como objecto de estudo o estado da arte do submarino, através da sua evolução tecnológica e do cálculo do poder percebido do submarino de uma Nação. O capítulo quatro analisa as virtudes do submarino e os seus contributos para as operações conjuntas e combinadas. Por último, o capítulo cinco disserta sobre a importância do submarino nas futuras operações militares, tendo como envolvente o contexto estratégico no início do século XXI.

1. A evolução dos conceitos dos submarinos ao longo da história

a. Das origens

A vantagem competitiva das plataformas submersíveis é um facto histórico que remonta aos primórdios da arte da guerra. Desde o cerco de Tyre em 332a.C., onde Alexandre, o Grande, empregou uma forma de submersível (Hezlet, 1967: 1), passando pelos fundamentos teóricos da hidrostática de Arquimedes no século III a.C., o homem não conhece limites à sua imaginação para o desenvolvimento das capacidades submarinas.

Contudo, após o período da antiguidade clássica, tornou-se necessário avançar até idade moderna para que, pensadores voltassem a reflectir e a incidir a sua criatividade neste tipo de plataformas. Esta criatividade floresce durante 1578-1763, período que confirma a invenção de pelo menos dezassete submersíveis (Hezlet, 1967: 1), número impressionante se forem tidos em conta os meios científicos e técnicos da época. Note-se porém que, muitos destes projectos visavam objectivos pacíficos, como por exemplo a recuperação de despojos e destroços do fundo do mar, tendo por isso um impacto nulo na condução das operações navais.

A dimensão do submarino como potencial arma emerge em 1775 por intermédio do engenheiro norte-americano Bushnell. À época, Bushnell pôs em prática um conjunto de experiências que lhe permitiram provar que era possível provocar rebentamentos de pólvora abaixo da linha de água, contribuindo desta forma para o desenvolvimento de armas que equipassem os submarinos. Posteriormente, construiu o famoso *Turtle*, o primeiro submersível a ser construído com casco de metal, tendo mesmo sido empregue para atacar os navios ingleses que bloqueavam o porto de Nova Iorque, durante a guerra da independência dos EUA.

Depois do *Turtle*, seguiu-se o *Nautilus*, encomendado por Napoleão em 1800 ao engenheiro americano Fulton. Porém, nunca seria empregue, em virtude dos franceses considerarem o submarino um meio desonroso de fazer a guerra, não obstante o sucesso alcançado nas provas de aferição dos respectivos sistemas de bordo. Curiosamente, foram os próprios franceses

a prefigurar as características do submarino moderno, entre 1889 e 1890, quando conseguiram pela primeira vez, navegar imersos, a profundidade constante, entre dois pontos previamente determinados, com o submarino experimental *Gymnote*.

b. Do submarino no século XX à actualidade

O grande salto na construção dos submarinos verificou-se naturalmente aquando da entrada no século XX, impulsionado então, pelo desenvolvimento da engenharia naval. Por exemplo, em 1899 a reestruturação da esquadra francesa previa trinta e oito submarinos como parte integrante da sua esquadra (Hezlet, Arthur, 1967: 16). Por esta altura, a própria Inglaterra⁶ já se convencera das reais capacidades dos submarinos (Sir Jacky Fisher, então *First Sea Lord*, defendia que não seria possível bloquear as ilhas britânicas caso fossem constituídas e operacionalizadas flotilhas de submarinos ingleses). Em 1904 Fisher defendia que: *“O submarino é o navio de guerra do futuro. Isto significa que todos os fundamentos da estratégia naval tradicional ... se desmoronaram! Os alicerces da estratégia naval foram bloqueados. As esquadras não existem simplesmente apenas para conduzir batalhas – este é o meio, não o fim. O propósito último dos submarinos é garantir que o bloqueio seja possível para as nossas forças e impossível para o inimigo ... os navios de superfície, esses jamais poderão manter ou evitar um bloqueio.”* (Till, 2004: 63).

Com a I Guerra Mundial, o submarino foi fundamentalmente efectivo em três áreas de operações: no combate contra unidades de superfície, no bloqueio das linhas de comunicação marítimas e na defesa costeira (Williams, 1997: 2). O submarino surgia como o elemento que, pela manobra à superfície e no seio das águas, trazia à guerra mais uma dimensão: a submarina. Caracterizava-o fundamentalmente a surpresa: surpresa quanto ao emprego, pois não existia qualquer antídoto eficaz; surpresa quanto ao modo de operar, visto poder ocultar-se dos seus inimigos e atacá-los submerso; surpresa, ainda, quanto à sobrevivência, dada a possibilidade de regressar às bases de origem, mesmo que elas se encontrassem bloqueadas pelo inimigo (Oliveira, 1947: 17). Acresce ainda que o submarino demonstrou enormes possibilidades de interferir eficazmente

⁶ Fulton também tenta vender os seus projectos a Inglaterra, onde é recebido pelo primeiro-ministro Pitt e pelo renitentemente Earl St. Vincent, *First Sea Lord*, o qual depois de analisar os projectos de Fulton, teria exclamado: “Não olheis para ele! Não lhe toqueis! Se o aceitarmos, outras nações farão o mesmo, isso constituirá o maior golpe que se possa imaginar à nossa supremacia nos mares” (Chagas, 1993: 18).

com o domínio do mar⁷ exercido pelo adversário, razão pela qual este conceito passou a ser referido em termos de espaço e tempo (NATO, 2004: 1-8)⁸. Não obstante os ataques à navegação mercante e naval, e a interdição das linhas de comunicação terem constituído por excelência o fulcro operacional dos submarinos, estes também foram empregues na execução de um conjunto diversificado de outras missões. A campanha de Gallipoli em 1915, é um bom exemplo desta realidade, na medida que os submarinos ingleses, ao penetrarem no Mar de Mármara, não se limitaram apenas a atacar a navegação turca, mas também a desembarcarem pequenas equipas para terra e a conduzirem ataques de superfície contra caminhos-de-ferro e outros alvos em terra (Till, 2004: 123).

Durante a II Guerra Mundial, os *U-boat* alemães, mais uma vez, quase alcançaram o objectivo estratégico de isolar economicamente a Inglaterra, através do bloqueio das respectivas linhas de comunicação marítimas. Todavia, outras acções eram agora atribuídas aos submarinos: *intelligence*, infiltração e recolha de pessoal, guerra de minas (Williams, 1997: 3), enquanto que mantinham o apoio às áreas tradicionais de operações: a negação do uso do mar e o controlo do mar. Estas novas tarefas relevavam igualmente a conjugação das operações submarinas com os restantes meios de superfície e aéreos. De facto, fruto do desenvolvimento das comunicações, do alcance e do poder de destruição das armas submarinas, as operações conjuntas envolvendo submarinos passavam a ser uma realidade exequível, conferindo inequivocamente, a este meio, um papel de maior relevância. Prova disto, foi a cooperação com o avião que vinha dar ao submarino os olhos que lhe faltavam para ver à distância e guiá-lo para as zonas onde se encontrassem as suas possíveis presas ao mesmo tempo que, o avisava de potenciais perigos (Oliveira, 1947: 31).

Após a II Guerra Mundial os submarinos sofreram transformações no *design* e nas capacidades. Apesar das missões tradicionais como o bloqueio, a interdição das linhas de comunicação marítimas, o reconhecimento, a infiltração de forças de operações especiais e a atrição com o adversário não tendo sido descuradas, o advento da propulsão nuclear, de sensores avançados (acústicos e electrónicos) e de melhores comunicações precipitaram, em conso-

⁷ Os alemães estiveram em 1917 muito próximos de esgotar os recursos de Inglaterra e de impor a sua capitulação. Winston Churchill, afirmava no Sunday Pictorial de 12 de Janeiro de 1919: “um pouco mais e a guerra submarina ter-nos-ia obrigado pela fome, à rendição condicional (Oliveira, 1948: 155).

⁸ O papel tradicional das forças navais abarca o domínio do mar, o controlo do mar, a negação do uso do mar e a projecção de poder a partir do mar (NATO, 2004: 1-8).

nância com o conflito bipolar, missões como a dissuasão estratégica (pelo transporte de mísseis balísticos nucleares) e a luta anti-submarina, tornando-se o submarino, durante esse período, a principal plataforma anti-submarina (Williams, 1997: 3).

Não obstante verificar-se a redução das exigências estratégicas de emprego dos submarinos após o colapso da União Soviética, a multiplicação das oportunidades para o emprego operacional e tático emergiu durante a década de noventa o que, *per se*, motivou uma reavaliação das capacidades e prioridades da força submarina. Esta reflexão, tendo como base as características e capacidades do submarino, proporcionou a descoberta ou a readaptação de um espectro de missões no âmbito do seu *core business*, mormente, operações de recolha de *Intelligence*, de *Surveillance* e de selecção de alvos, passando pelas missões de apoio às forças especiais e de projecção de poder. Desta forma, tornava-se claro o regresso dos submarinos às operações tradicionais do período precedente à Guerra Fria, todavia com um papel complementar e suplementar no apoio às forças conjuntas e combinadas. Exemplo disto, são as operações militares desenvolvidas no passado recente e que contam com a participação de submarinos – *Desert Storm*, *Sharp Guard*, *Iraqi Freedom*, *Enduring Freedom* e *Active Endeavour*.

Face às características singulares da arma submarina, não é surpreendente que muitas marinhas enquadrem os submarinos na sua estratégia naval. De facto, cerca de 20% da totalidade dos Estados, aonde se inserem, entre muitos outros, a Rússia, China, Coreia do Norte, Índia, Paquistão, Líbia, Argélia, Irão, Israel, Indonésia e as potências Ocidentais, possuem capacidade submarina. Note-se, a título de exemplo, como é que o Chefe do Estado Maior da Armada da África do Sul resumiu as vantagens dos submarinos, para as marinhas dos pequenos Estados: “*Submarinos e corvetas são dois lados da mesma moeda, que desenvolvem tarefas complementares, como a dissuasão e a defesa... Os submarinos tornam as pequenas marinhas credíveis e permitem manter forças navais pouco complexas. Por hipótese de inexistência de uma capacidade submarina na marinha da África do Sul, seria necessário desenvolver e reorientar por inteiro um novo dispositivo de forças...*” (Till, 2004: 124).

Para as grandes e para as potências emergentes, fica reservada a questão nuclear. As decisões da Inglaterra e da França de se afastarem dos projectos de submarinos diesel-eléctricos e a determinação da política indiana e chinesa em comprar submarinos nucleares, demonstra a atracção que possuem pelas virtudes derivadas da capacidade nuclear nomeadamente a autonomia, a flexibilidade, a mobilidade, a discrição e a projecção de poder, e pelo impacto e

dimensão que tais virtudes podem proporcionar na Estratégia Militar e Arte Operacional (Till, 2004: 124).

2. Análise do ambiente estratégico

a. O sistema internacional no século XXI

Ao sistema internacional bipolar estável e previsível, estruturado segundo a lógica do terror nuclear, sucedeu um sistema efervescente, difuso e imprevisível provando que as teses realistas estavam para durar e reger o estado de natureza do sistema internacional⁹, ao contrário da paz perpétua kantiana, proclamada logo após a queda do muro de Berlim em 1989¹⁰. De facto, a ordem internacional emergente na década de noventa do século passado realçou um conjunto de factores que tornaram ainda mais complexas as relações entre Estados, mormente nas matérias relacionadas com as questões de natureza estratégica. Note-se por exemplo que, não obstante ter-se verificado uma diminuição significativa da conflitualidade interestadual, o novo ambiente estratégico assistiu a um recrudescimento de *novas* ameaças e riscos com resultados extremamente dramáticos.

Na verdade, para as Nações Unidas, existem seis grandes grupos de ameaças com as quais a comunidade internacional deve estar preocupada, de momento e nas próximas décadas: ameaças económicas e sociais, a conflitualidade entre Estados, os conflitos internos, as armas de destruição em massa, o terrorismo e o crime organizado internacional (United Nations, 2004: 23). Prospectiva-se assim para o futuro a manutenção do carácter complexo e incerto dos desafios colocados à ordem internacional, com a certeza porém que, entre os factores preponderantes na estruturação desta ordem, encontram-se a **geografia humana**, o desafio colocado pelos **actores não estaduais**, a nova **balança de poderes** e o impacto colocado pela **tecnologia** (ACT, 2008: 30).

Geografia humana. O mundo encontra-se perante um dilema no que concerne à geografia humana. Este dilema resulta por um lado, do crescimento dramático dos Estados menos preparados para apoiar o incremento das

⁹ O estado de natureza deriva do raciocínio de Tomás Hobbes (1588-1679). No *estado natural* a vida entre homens é uma permanente guerra de todos contra todos. Neste seguimento, a política internacional pode ser caracterizada como relações entre Estados num clima de permanente desconfiança e reserva, sem que nunca se possa excluir em absoluto a possibilidade de se recorrer à guerra para preservar interesses fundamentais (Cravinho, 2006: 34).

¹⁰ Tradicionalmente, a disciplina das relações internacionais é caracterizada pelo eterno debate entre realistas e liberalistas. Enquanto os primeiros explicam o modelo de relações entre os actores do sistema internacional segundo a lógica do exercício do poder (força), os segundos preferem relevar a regulação racional do poder (através do direito e da razão).

suas populações e do movimento em massa das populações em direcção ao litoral, o que provavelmente terá reflexos no impacto e na localização da futura conflitualidade (ACT, 2008: 31). Paralelamente, a escassez de água e a crise alimentar constituirão, particularmente nas regiões mais pobres do mundo, uma fonte potencial de conflitualidade e de crescente favorecimento da emigração em direcção às sociedades desenvolvidas (NIC, 2008: viii).

Actores não-estaduais. Os Estados continuarão a ser os principais actores do sistema internacional. Todavia, o conceito de soberania não deixa de ser constantemente desafiado por um conjunto de actores não-estaduais, uns novos, outros antigos, que subiram nas considerações estratégicas dos Estados. Neste âmbito, destacam-se os *poderes erráticos*, como o são as organizações terroristas transnacionais. Os *poderes erráticos*¹¹, não só constituem uma ameaça natural à soberania estadual, mas também à ordem internacional, por fomentarem o desenvolvimento de Estados que operam segundo as estratégias e tácticas do terrorismo, da pirataria e da guerra irregular (ACT, 2008: 33). Como é óbvio, a incapacidade de muitos Estados em lidarem com os actores não-estaduais, como os poderes erráticos, proporcionará a criação de Estados Fragilizados, espaços desgovernados e, na pior das análises, espaços que propiciem o ataque aos valores e princípios Ocidentais.

Por outro lado, as fronteiras permeáveis que possibilitam a globalização da economia, dos mercados financeiros e a mobilidade das populações também contribuem para a expansão das ideologias fundamentalistas à escala global e o desenvolvimento de relações privilegiadas com as organizações criminosas transnacionais (ACT, 2008: 33).

Balança de poderes. Não obstante a tendência de redução da conflitualidade inter-estadual entre as grandes potências se manter no horizonte durante os próximos anos, o mesmo não se aplica às potências emergentes regionais que, caso não sejam integradas na ordem internacional, poderão estar na origem de guerras pela hegemonia nas áreas globais de interesse comum (ACT, 2008: 34).

A competição por recursos escassos, particularmente a exigência por recursos energéticos, será com certeza outro aspecto significativo da futura ordem internacional. Não obstante as reservas de petróleo e de gás garantirem o abastecimento das sociedades no futuro próximo, a localização destas reservas

¹¹ O poder errático não tem necessariamente território próprio, precisa de um hospedeiro que forneça o santuário, mas procede nos moldes de um Estado: é obedecido por largas massas de população, alimenta o orçamento de maneira violenta ou consentida, sustenta forças armadas e leva a guerra sob a forma de terrorismo a vários territórios de Estados diferentes (Moreira, 1997: 322).

e o livre acesso às respectivas linhas de comunicação marítimas constituirão duas grandes questões de segurança para as potências desenvolvidas e em desenvolvimento.

Tecnologia. As tecnologias de informação, de comunicações, as biotecnologias, as nanotecnologias, serão desenvolvidas e comercializadas por empresas transnacionais que, como resultado da globalização, estarão igualmente acessíveis aos adversários, possibilitando-lhes o desenvolvimento de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, naturalmente com implicações directas na proliferação de armas de destruição em massa (ACT, 2008: 33).

Neste contexto, nada indica que a futura ordem internacional será menos exigente do que a que tem prevalecido no passado. A dimensão e o impacto dos desafios tornam evidente a percepção e a necessidade do alargamento do conceito de segurança, para nele se incluir questões como a segurança económica, segurança energética, segurança humana e outros conceitos alternativos de segurança que incluem, designadamente, o crime transnacional organizado e os movimentos migratórios internacionais em larga escala.

b. A dimensão militar no século XXI

A abrangência das contingências na área da segurança e defesa impôs com naturalidade uma resposta militar diferente da vigente durante o período da Guerra Fria. De acordo com a *NATO Strategic Vision: The Military Change*, as implicações militares para as forças da Aliança passam necessariamente pelo seu envolvimento em todo o espectro do conflito, desde a presença diplomática, às operações humanitárias, passando pela prevenção de conflitos, gestão de crises, até aos conflitos de alta intensidade. Neste esforço de adaptação ao actual ambiente estratégico são deduzidas constantes e linhas de força estratégicas, relacionadas com a dimensão militar, que importa elencar (NATO SC, 2004: 4-6):

- O conceito de segurança vai mais longe do que o tradicional conceito de defesa territorial, na medida que se torna necessário projectar a segurança para fora das fronteiras geográficas;
- Para além das operações da defesa de soberania e de apoio a outras autoridades nacionais, as restantes operações serão de natureza expedicionária. Assim, impõe-se que as forças militares sejam conjuntas, projectáveis e sustentáveis onde sejam necessárias. Devem ser igualmente preparadas para operar em ambiente combinado, em estreita coordenação e cooperação com forças de outros Estados;
- O tempo que medeia a decisão e a execução de uma modalidade de acção, para responder a uma situação que seja reconhecida como um risco à segurança, deve ser o mais curto possível;

- As forças militares devem estar preparadas para todo o espectro do conflito, impondo-se flexibilidade para transitarem de forma rápida entre as operações de combate de elevada intensidade e a assistência humanitária¹²;
- A recolha, análise, disseminação e partilha de *intelligence* torna-se crucial na medida que pode possibilitar a antecipação e possivelmente, a prevenção ou contenção dos conflitos.

Neste seguimento, realçam-se igualmente os novos conceitos de operações. Estes conceitos ou métodos, no seio dos Estados que participam na Aliança, passam necessariamente pelo desenvolvimento e implementação das *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) como o caminho para se alcançar o estado final desejado, ao longo de todas as fases de uma operação, desde o período que antecede a crise, passando pelo seu desenvolvimento e epílogo (NATO SC, 2004: 10). Num conflito de alta intensidade, as EBAO centram-se na criação dos efeitos que reduzem a coerência operacional do adversário, neutralizam as suas capacidades e alteram as suas percepções e a sua vontade de combater. O adversário é encarado segundo uma perspectiva holística, de modo a possibilitar a identificação das suas vulnerabilidades críticas e o empenhamento dos meios considerados como os mais adequados para explorar essas fragilidades. Neste contexto, as EBAO impõem que as capacidades necessárias para desenvolver tais operações permitam alcançar a superioridade de decisão e o empenhamento conjunto e combinado (NATO SC, 2004: 12).

c. Do impulso expedicionário

Doutrina e conceitos tais como *Joint Visions 2010 e 2020*, *NATO Strategic Concept*, *Forward from the Sea*, *Strategic Vision: The Military Challenge*, *The Characteristics of Expeditionary Forces* vieram relevar, entre outros aspectos, o impulso expedicionário no século XXI como denominador comum. De facto, a percepção política e global que *if we do not go to the crises, the crises will come to us*, como ficou bem demonstrado pelo apoio do regime *Taliban* à *Al Qaeda* e a subsequente intervenção no Afeganistão em 2001, impôs a mobilização dos Estados e da comunidade internacional na defesa dos seus interesses mais fundamentais – a segurança. Por outro lado, a questão dos direitos humanos, indissociável da segurança, prosperidade e bem-

¹² A complexidade do teatro de operações pode exigir que as forças militares estejam envolvidas, em simultâneo, em operações de assistência humanitária, *peacekeeping* e combates de elevada intensidade, processo este designado por *three-block war* (Till, 2004: 241).

estar das populações, emerge como a pedra angular de uma solução política estável e duradoura de uma comunidade, que se pretende internacional. Como referiu *Kofi Annan*, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, existe um *desenvolvimento normativo internacional em favor de intervenções para proteger civis* (Till, 2004: 239). Esta tendência normativa tem sido plasmada pela dinâmica efervescente das operações expedicionárias aonde se incluem, entre outras missões, o Iraque a partir de 1990, a Somália em 1991-92, o Haiti em 1994, a Bósnia em 1995, a Albânia em 1997, a Serra Leoa em 1997, Timor Leste em 1999, o Kosovo em 1999, o Afeganistão em 2001 e o Iraque em 2003.

Para além da dimensão política, a dimensão geográfica também impõe variáveis que proporcionam a emergência do impulso expedicionário. Note-se que cerca de 70% da população mundial vive dentro de um raio de 320 km a partir do oceano, enquanto que, aproximadamente 40% das cidades mundiais, com uma população de 500.000 habitantes, ou superior, se localizam no litoral (US Marine Corps, 1998: 21-22). Paralelamente, 80% das capitais mundiais e praticamente todos os centros de comércio internacional e de poder militar se localizam no litoral, a menos de 100 km da costa marítima (Till, 2004: 241). Também é no litoral que se localizam os estreitos e os pontos de confluência estratégicos, a partir dos quais as linhas de comunicações marítimas podem ser mantidas, e parte de fontes importantes de recursos energéticos e minerais, que constituirão indubitavelmente, vantagens competitivas e económicas para quem as detiver no futuro. Se a estes factores forem acrescidos o crescimento dramático de Estados Fragilizados, o movimento das populações rurais para as cidades e o aumento da população mundial, de 6 mil milhões para 9 mil milhões, nos próximos 20 anos (ACT, 2008: 31), percebe-se que a dimensão geográfica tem implicações em dois domínios distintos. O primeiro domínio diz respeito ao potencial foco de conflitualidade baseado no litoral ou a partir do litoral¹³. O segundo domínio refere-se ao ambiente urbano que, por natureza, impõe dificuldades particulares às operações militares.

Face ao que antecede, as marinhas assumem uma componente importante no impulso expedicionário, não apenas pelas características naturais dos litorais, que exigem naturalmente transporte, mas também pelos atributos e capacidades das forças navais que proporcionam apoio às operações con-

¹³ A título de exemplo, durante a operação no Afeganistão as forças da coligação projectaram em apenas 4 horas, para o aeroporto de Bibi Tera, 600 fuzileiros transportados por helicópteros, protagonizando desta forma a mais longa e rápida projecção operacional da história dos fuzileiros norte americanos (Till, 2006: 8).

duzidas em terra. Naturalmente, o submarino, elemento fundamental da estratégia e das operações navais, assume-se também, como mais uma variável relevante na complexa equação das operações expedicionárias e, conseqüentemente nas operações conjuntas e combinadas. De facto, como se demonstrará nos capítulos subsequentes, o submarino, entre outras virtudes, possui mobilidade para se dirigir rapidamente para uma área de operações, capacidade para recolher *intelligence* (assumindo uma postura *covert*), capacidade para projectar poder para terra (através da inserção de equipas de operações especiais ou lançamento de mísseis cruzeiro), capacidade de dissuasão para manter os navios inimigos atracados nos portos e capacidade de dissuasão nuclear se preparados para isso, contribuindo deste modo para apoiar as operações conjuntas e combinadas em curso.

3. Os submarinos no novo milénio

a. A revitalização das capacidades tecnológicas submarinas

Após o final da Guerra Fria, assistiu-se de forma generalizada pelo mundo, à redução dos orçamentos militares, com evidente impacto nos investimentos da defesa (ilustração 1). Naturalmente, a indústria submarina adaptou-se a esta nova realidade, iniciando um processo de desenvolvimento e optimização das suas capacidades até ao limite considerado financeiramente exequível e militarmente adequado, não sendo alheio a tal facto os progressos tecnológicos verificados durante a década de oitenta.

Um dos grandes desenvolvimentos diz respeito à produção de energia a bordo dos submarinos diesel-eléctricos em imersão profunda, através do

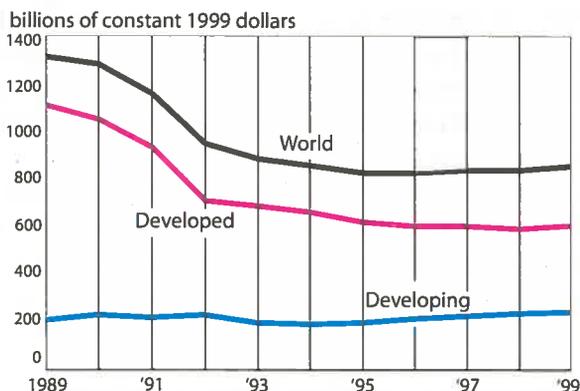


Ilustração 1 – Despesas militares mundiais: 1989-1999 (disponível em <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/wmeat9900/18723.pdf>)

sistema *Air Independent Propulsion* (AIP). Aumentada em cerca de oito vezes a autonomia em imersão à velocidade de patrulha (cerca de 5 nós)¹⁴, o AIP reduz as vulnerabilidades dos submarinos diesel-eléctricos face a alguns dos sensores anti-submarinos, potenciando deste modo a sua mobilidade e liberdade de acção e, naturalmente, a sua principal característica, a discrição. A vantagem estratégica deste sistema é por demais evidente, não sendo por isso de estranhar a existência de estudos que indicam uma generalização total do AIP em submarinos diesel-eléctricos por volta de 2020-2025¹⁵.

O projecto 636 é outro exemplo do elevado nível de desenvolvimento tecnológico submarino no pós Guerra-Fria. O projecto 636, uma variante do submarino tipo *Kilo*, exportado para a China no final da década de noventa pela Rússia é, segundo o *Office of Naval Intelligence* (ONI) dos EUA, um dos submarinos diesel-eléctricos mais silenciosos do mundo (ONI, 1997: 20).

Os sistemas de armas também têm sido objecto de especial atenção nas duas últimas décadas. Para além do desenvolvimento das plataformas equipadas com mísseis de cruzeiro, realça-se também o desenvolvimento de torpedos, de minas e de mini-submarinos.

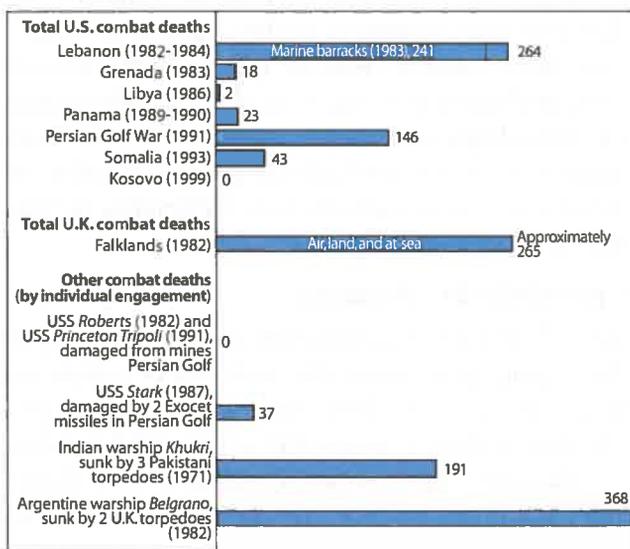


Ilustração 2 – Comparação entre o n.º de mortes provocadas por torpedos e outro tipo de armamento (disponível em <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>).

¹⁴ Disponível em <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>.

¹⁵ Ibid.

Países como a França e a Alemanha têm aproveitado esta oportunidade e actualmente são líderes na exportação dos sistemas mais avançados do mundo, desde os sensores acústicos (sonares passivos e activos), passando pelos sensores não acústicos (equipamentos de guerra electrónica, sistemas electro-ópticos, infra-vermelhos), as comunicações modernas, o processamento de sinal avançado, os *displays* e as poderosas bases de dados para a gestão de informação¹⁶.

Na área de exportação de submarinos realça-se a posição da Rússia que, em conjunto com a Alemanha, lidera o mercado mundial de exportação de submarinos. Note-se que nos últimos 40 anos os exportadores alemães venderam cerca de oitenta submarinos, maioritariamente do tipo U-209, enquanto que nos últimos dez a quinze anos, os exportadores russos venderam mais de 20 submarinos da classe *Kilo*, a cinco ou seis Estados (dados referentes a 2000). Paralelamente, na venda de submarinos ou de tecnologia submarina têm-se destacado, igualmente, empresas estabelecidas no Reino Unido, na Suécia, na Holanda, na China e na Espanha¹⁷.

Num mundo tecnologicamente e financeiramente globalizado torna-se claro que a proliferação da tecnologia submarina constitui um desafio emergente para os Estados que projectam poder a partir do mar. A este desafio são acrescidas variáveis como o carácter difuso e imprevisível do ambiente estratégico, a irracionalidade de actores estaduais e não-estaduais e o impacto que o emprego da tecnologia submarina pode ter na estabilidade das linhas de comunicação marítimas ou na condução de operações militares no litoral ou oceano, com inevitáveis consequências nos patamares político, económico, psicológico e militar (ilustração 2)¹⁸.

b. Do poder percebido do submarino

Aferir as potencialidades dos submarinos no âmbito das operações conjuntas e combinadas impõe igualmente discorrer sobre a dimensão estratégica, obtendo deste modo uma visão holística da capacidade e da vontade estratégica dos Estados para desenvolver e empregar o potencial submarino na defesa dos respectivos interesses. Neste âmbito, optou-se por deduzir o potencial percebido do submarino das Nações através da equação de poder de Cline,

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ O Almirante norte-americano Jay Johnson, Comandante Naval entre 1996-2000, identificava três preocupações cruciais no âmbito da protecção de força das forças que projectam poder a partir do mar: armas de destruição em massa, submarinos e minas. Disponível em <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>.

$P = (C+E+M) \times (S+W)$ ¹⁹, se bem que, com os seguintes três pressupostos. O primeiro pressuposto baseia-se no facto do potencial de uma Nação ser o somatório de diversas parcelas. Neste seguimento, o potencial percebido do submarino é uma variável divisível do potencial de uma Nação, possibilitando deste modo a aplicação da equação de poder de Cline ao nível particular. O segundo pressuposto baseia-se no objectivo da aplicação da fórmula no presente trabalho, ou seja, a consecução de uma visão holística sobre o potencial submarino em geral, em contraponto com o cálculo de um valor determinístico de um particular Estado. O terceiro pressuposto considera uma equivalência entre a coerência da estratégia nacional e o valor da vontade nacional, resumindo-as numa só, na vontade estratégica para empregar a força submarina.

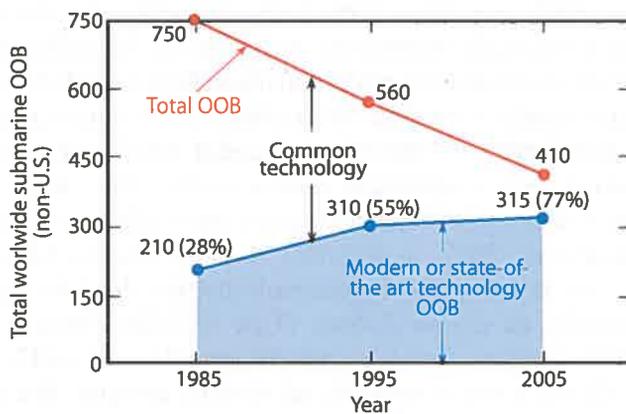


Ilustração 3 – Ordem de batalha mundial de submarinos (não contempla os submarinos norte americanos). A avaliação inclui todos os submarinos de ataque, submarinos equipados com mísseis balísticos e mini-submarinos (disponível em <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>).

Capacidade militar. A capacidade militar está associada à percentagem de Estados que dispõem do submarino ao serviço da sua estratégia militar e à respectiva tendência para a aquisição desse mesmo meio. De facto, dos actuais

¹⁹ O americano Cline, num esforço visando reduzir os factores de subjectividade e obter indicadores quantificados e com um certo valor operacional, apresentou em 1975 uma concepção para avaliação do potencial de uma Nação, segundo a equação do poder: $P = (C+E+M) \times (S+W)$. P é o potencial percebido; C é a massa crítica; E é a capacidade económica, M é a capacidade militar; S é o valor em termos de adequação e coerência da estratégia nacional e o W o valor da vontade nacional (ou forças morais).

192 Estados²⁰, mais de quarenta, ou seja, mais de 20% dos Estados²¹, possuem e contam com a utilidade da força dos submarinos nas suas marinhas, encontrando-se igualmente preparados para investir tempo, energia e dinheiro na construção, manutenção e treino dessa capacidade, o que por si, revela a importância que estas plataformas assumem nas estratégias militares desses Estados. Não obstante o número total de submarinos ter decaído após o final da Guerra Fria, a verdade é que os Estados têm indubitavelmente encetado uma política efectiva de *procurement*, como forma de garantir a renovação das antigas esquadilhas de submarinos por novas e modernas plataformas, podendo-se mesmo afirmar que *Quantity is being replaced by quality*²² (ilustração 3). Esta é igualmente a opinião partilhada pelo Capitão-de-mar-e-guerra Henrique Gouveia e Melo, Comandante da Esquadilha de Submarinos da Marinha de Guerra Portuguesa, por ocasião do desenvolvimento do presente estudo, o qual argumenta ainda que não existe nenhuma alteração do nível total de investimento na capacidade submarina dos Estados, havendo sim lugar para um *change over* do investimento em quantidade para a qualidade tecnológica, sendo esta última levada aos extremos do desenvolvimento científico²³.

Capacidade económica. O segundo indicador revela a capacidade económica indispensável para a aquisição destes meios. São vários os exemplos que comprovam a disponibilidade financeira para adquirir submarinos modernos. Em Agosto de 2007, o governo italiano disponibilizou um valor de 915 milhões de euros para o desenvolvimento de dois submarinos de uma segunda versão da classe *Todaro* (Tipo U-212A). Espera-se que estes submarinos estejam operacionais, respectivamente, em 2015 e 2016. Este facto não deixa de ter a sua relevância na medida em que, dez anos após ter desenvolvido os primeiros U-212A numa parceria conjunta com Alemanha, a Itália volta a investir no seu potencial submarino (Rosamond, 2008: 3). Duas semanas antes do conhecimento das intenções do governo de Itália, a Turquia anunciou que se encontrava em negociações com empresas alemãs para o *procurement* de seis submarinos Tipo U-214, com um custo total de 2,5 mil milhões de euros. Note-se como curiosidade, que ambos os projectos,

²⁰ O último Estado a ser admitido na Organização das Nações Unidas foi Montenegro em 28 de Junho de 2006. Disponível em <http://www.un.org/en/members/index.shtml>

²¹ <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>. Note-se que os 20% dizem respeito a todos os Estados do sistema internacional todavia, este número dispara se não forem considerados os Estados geobloqueados e os fragilizados (por não possuírem qualquer tipo de interesse ou capacidade para investirem no potencial submarino).

²² Disponível em http://www.fas.org/irp/congress/1997_hr/s970408c.htm.

²³ Contributos cedidos gentilmente pelo Capitão-de-mar-e-guerra Gouveia e Melo durante entrevista realizada em 16 de Abril de 2009.

o italiano e o turco, vêm equipados com AIP (Rosamond, 2008: 3). Estes enormes investimentos não são todavia inesperados e inexplicáveis. Entre 2005 e 2006, o submarino sueco *HMS Gotland*, Tipo A19, equipado com AIP, teve um desempenho excepcional durante um conjunto de exercícios combinados com as unidades navais de primeira linha dos EUA (Rosamond, 2008: 3). Naturalmente, não foram alheios ao desempenho do submarino sueco os mais recentes desenvolvimentos tecnológicos, que proporcionaram aos modernos submarinos diesel-eléctricos um novo protagonismo nas operações conjuntas e combinadas e, conseqüentemente, a manutenção do nível de ambição dos Estados na aquisição desta capacidade específica. Neste contexto, não se pode deixar de referir a breve trecho o aumento ao efectivo de dois submarinos Tipo U-209PN na Marinha de Guerra Portuguesa, respectivamente em 2010 e 2011, proporcionando ao Estado Português dois submarinos diesel-eléctricos, dotados da mais avançada tecnologia submarina.

Massa crítica. A evolução do estado da arte da capacidade submarina ao longo das duas últimas décadas sustenta assim, a terceira variável que representa o potencial da Investigação e do Desenvolvimento dos submarinos, ou seja, a respectiva massa crítica. De facto, após o final da Guerra Fria verificou-se um aumento do nível de qualidade da ordem de batalha dos submarinos enquanto que, se assistiu simultaneamente a uma diminuição da quantidade de submarinos, aspectos estes tratados nos parágrafos precedentes.

Vontade estratégica. Vontade estratégica é um valor de carácter intangível, de difícil quantificação, considerando-se útil a tentativa da sua percepção. Para o efeito, considera-se que o carácter intangível pode ser essencialmente avaliado pela adequação da estratégia aos interesses nacionais. Esta adequação estratégica pode ser aferida a partir dos princípios da acção estratégica, os quais se encontram plasmados na documentação estruturante de cada um dos Estados.

No caso dos Estados Unidos da América, entre a documentação disponível, realça-se o *2006 Quadrennial Defense Review* o qual, entre outros aspectos, sublinha o potencial da projecção de poder nas zonas ribeirinhas (*Department of Defense*, 2006: 48). No que concerne à capacidade submarina para satisfazer os requisitos da projecção de poder são definidas duas linhas de acção. Primeiro, é colocado ênfase na reconversão²⁴ de quatro antigos submarinos nucleares balísticos, quer em submarinos nucleares de ataque, equipados

²⁴ Os SSGN são um novo conceito de submarino para a marinha dos EUA. Estes submarinos são antigos SSBNs da classe Ohio que foram convertidos para transportar forças de operações especiais e mísseis de cruzeiro Tomahawk. Um total de quatro submarinos foi sujeito à modernização, esperando-se que se mantenham ao serviço por cerca de vinte anos.

com mísseis de cruzeiro *Tomahawk*, quer em plataformas de operação para as forças de operações especiais (*Department of Defense*, 2006: 48). Segundo, considera-se como prioritária a modernização da esquadilha de submarinos, impondo-se um regresso à produção de dois submarinos de ataque por ano, o mais tardar até 2012, atingindo um custo médio por plataforma de 2 mil milhões de dólares (*Department of Defense*, 2006: 48)²⁵.

Uma analogia pode ser feita com o Reino Unido, quanto à sua vontade estratégica para catalisar o seu potencial submarino. Neste caso, a análise baseia-se no *Strategic Defense Review* (SDR) de 1998 e o documento não deixa margem para dúvidas quanto ao futuro da força submarina quando afirma: “...os submarinos nucleares são sistemas de armas extremamente potentes com um papel importante a desempenhar no apoio à vasta gama de operações. É uma capacidade que a Inglaterra deve garantir no século XXI. Consequentemente, o futuro do submarino nuclear está salvaguardado...” (*Ministry of Defence*, 1998: 331). Não obstante o SDR indicar claramente como nível de ambição a redução da esquadilha de submarinos nucleares de doze para dez unidades, o documento também deixa claro que os objectivos de renovação da esquadilha passam pela construção de pelo menos cinco submarinos nucleares da classe *Astute*. Concomitantemente, o documento conclui ainda que todos os submarinos da classe *Trafalgar* devem ser convertidos de modo a serem equipados com mísseis de cruzeiro *Tomahawk* (*Ministry of Defence*, 1998: 331).

4. O papel dos submarinos nas operações conjuntas e combinadas

Compreender as vantagens e as potencialidades do emprego operacional dos submarinos nas operações conjuntas e combinadas impõe, numa primeira fase, a análise das características inerentes, das capacidades críticas e dos princípios de emprego dos submarinos modernos. Por características inerentes, entendem-se as qualidades imutáveis e distintas que identificam os submarinos. Por capacidades críticas entendem-se aquelas que conferem ao submarino as potencialidades primaciais para a consecução dos respectivos objectivos específicos. Da combinação entre as características e as capacidades, são deduzidos princípios²⁶ de emprego que reflectem necessariamente o emprego optimizado dos submarinos.

²⁵ Com a crise financeira e económica que actualmente afecta o mundo, mormente os EUA, estas intenções poderão ter que ser revistos.

²⁶ Os princípios são normas de acção. Enquanto que a lei caracteriza o fenómeno, no que este têm de permanente e evolutivo, os princípios dizem respeito ao comportamento dos actores perante um fenómeno. Um princípio é igualmente a expressão de uma ideia fundamental que serve de base a outras, que constituem as *regras* (Couto, 1988: 167).

a. Características

Existem cinco características intrínsecas que identificam de forma genérica, todos os tipos de submarinos: **discrição, mobilidade, autonomia, flexibilidade de resposta e prontidão** ²⁷.

Discrição. A discrição é a característica mais importante do submarino e a que lhe confere a vantagem competitiva sobre os outros sistemas de armas. A discrição resulta da possibilidade do submarino em submergir no mar, tornando-se virtualmente invisível às ameaças. A discrição, *per se*, confere ainda as seguintes virtudes aos submarinos: **covertness**, sobrevivência, liberdade de **acção e iniciativa** (Williams, 1997: 5). **Covertness** é a capacidade para conduzir uma operação sem ser detectado. Esta característica permite que o submarino se constitua como um elemento *não perturbador* do ambiente operacional, garantindo por esta via que o adversário não altera a sua conduta, intenções e estado operacional. Esta é uma vantagem importante em missões como *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* (ISTAR) e infiltração e recuperação de forças especiais. **Sobrevivência** significa que o submarino tem capacidade para operar num ambiente hostil com o mínimo de risco, não necessitando igualmente de apoio ou protecção. A sobrevivência assume-se assim como uma característica importante não só para as operações ISTAR e no apoio às operações especiais, mas também para a condução de ataques contra terra e de guerra de minas. **Liberdade de acção** é a habilidade de alcançar uma vantagem posicional em qualquer região ou teatro operacional – incluindo áreas interditas a outras forças amigas. Esta situação é particularmente vantajosa no caso em que as forças oponentes podem desta forma frustrar a consecução das missões ou objectivos. Por último, a **iniciativa** garante a incerteza do adversário quanto à presença e quanto ao número dos submarinos oponentes. Em virtude da discrição do submarino, as forças conjuntas e combinadas podem garantir a surpresa ou, pelo menos, a iniciativa de decidir quando e aonde se iniciam as operações. Resumindo, a discrição permite ao submarino: “...*não apenas sobreviver em circunstâncias aonde os outros sistemas seriam destruídos, mas também explorar a alavancagem táctica proporcionada pelo segredo, surpresa e incerteza dos oponentes.*” (Williams, 1997: 6).

Mobilidade. A manobra contribui para a exploração dos resultados, para a conservação da liberdade de acção e para uma redução das vulnerabilidades (Couto, 1988: 188). A mobilidade, sendo um elemento essencial do potencial

²⁷ Adaptação das características inerentes das forças navais às especificidades dos submarinos.

de combate visa dispor de uma força de forma tal que o adversário fique colocado numa situação desvantajosa (Couto, 1988: 188). Para Williams, a mobilidade é a habilidade para alterar forças e disposições em resposta às condições e situações. Mais especificamente, a mobilidade é “...a *qualidade ou capacidade que permite as forças militares deslocarem-se de local em local dentro de um teatro ou área de operações enquanto que mantêm a capacidade para cumprir com a sua missão primária.*” (Williams, 1997: 6). Desta forma, o movimento de forças não é, por si só, mobilidade, se não puder ser concretizado em segurança. Constrangimentos físicos, geográficos, bem como obstáculos impostos pelos opositores, podem impedir a mobilidade das forças.

Autonomia. Por autonomia entende-se a capacidade para operar no mar sem apoios externos e, estão enganados aqueles que pensam que a autonomia é apenas uma característica dos submarinos nucleares. Na verdade, mesmo os modelos diesel-eléctricos mais antigos detinham um *endurance* notável. Note-se o caso do submarino argentino *San Luis* que, durante a Guerra das Malvinas, operando isoladamente a 800 milhas do seu porto, manteve-se no mar por mais de 30 dias nas vizinhanças da *Task Force* inglesa (Cortese, 2003: 8).

Flexibilidade de resposta. Os submarinos são uma plataforma multidisciplinar que lhes proporciona flexibilidade em duas dimensões distintas, todavia complementares (Williams, 1997: 7). A primeira dimensão significa que os submarinos podem responder e alterar tarefas consoante as variações das condições do teatro de operações. A segunda dimensão permite aos submarinos apoiar as operações conjuntas e combinadas ao longo das diferentes fases do espectro do conflito. Por exemplo, durante as fases iniciais de uma crise (ou mesmo durante um conflito generalizado), o submarino pode conduzir operações de recolha de informações ou apoiar as operações especiais. Caso a manobra diplomática encontre uma solução e a crise seja resolvida, o submarino pode ser retirado, sem que o adversário desconfie das suas manobras. Por outro lado, ao revelar a sua posição propositadamente, o submarino pode exercer dissuasão ou mesmo coacção. Se a crise se deteriorar passando a uma fase de hostilidade efectiva, os sistemas de armas do submarino podem ser empregues contra alvos no mar ou em terra.

Ademais, a flexibilidade de resposta dos submarinos não é uma característica que se identifica somente com o espectro da conflitualidade. De facto, existem exemplos que demonstram como é que os submarinos podem ser empregues em operações de cariz não militar. O Canadá no passado empregou os seus *Oberons* na vigilância e recolha de informações relativamente à pesca ilegal. A Colômbia e a África do Sul por seu turno, têm executado missões de *surveillance* no âmbito do combate ao tráfico de droga (Heitman, 2002: 24). Portugal, em estreita colaboração com as entidades de segurança interna,

tem empregue igualmente os submarinos em acções de *surveillance* e de recolha de informações, de modo a caracterizar, determinar e percepção alterações das áreas de operação e do *modus operandi* dos traficantes de droga na ZEE portuguesa²⁸. Nestas circunstâncias, os submarinos podem fornecer oportunamente os indicadores e alertas necessários para desencadear outras medidas tidas por adequadas.

Prontidão. Uma das características inerentes dos submarinos reside na sua imediata disponibilidade para responder a um variado leque de contingências. De facto, como se verificou na flexibilidade de resposta, os submarinos encontram-se preparados igualmente para responder imediatamente a qualquer operação ao longo de todo o espectro de conflitos.

b. Capacidades críticas

Face às características inerentes e aos respectivos recursos operacionais e tecnológicos que hoje equipam estas plataformas, torna-se lícito deduzir que os submarinos são proficientes num conjunto específico de missões²⁹.

Uma das missões que o submarino conduz com perfeita mestria, independentemente da etapa do espectro de conflitos, é a recolha efectiva de *intelligence*. Capacitados para monitorizar e recolher informações, essencialmente através de fontes *Signal intelligence* (SIGINT), que inclui *Communication Intelligence* (COMINT), *Electronic Intelligence* (ELINT), e *imagery intelligence* (IMINT), os submarinos são indubitavelmente valiosos na medida em que, ao proporcionarem apoio às funções chave da *intelligence*³⁰, permitem ponderar questões essenciais na condução das operações, nomeadamente de disponibilidade de força, de ordem logística, de sobrevivência e de protecção de força.

O submarino é igualmente capaz de **projectar poder** para influenciar eventos em terra³¹. Com efeito, uma das primeiras demonstrações desta

²⁸ Contributos cedidos gentilmente pelo Capitão-de-mar-e-guerra Henrique Gouveia e Melo durante entrevista realizada em 16 de Abril de 2009.

²⁹ Adaptação das capacidades operacionais essenciais das forças navais às especificidades dos submarinos. O AJP 3.1 define as seguintes sete capacidades operacionais: fogo efectivo, *intelligence*, mobilidade e projecção, *timely force availability*, comando e controlo, sustentação logística e sobrevivência, e protecção de força (NATO, 2004: 1-4 - 1-7).

³⁰ São consideradas funções chave da *intelligence* as seguintes: *indications and warnings (I&W)*, *joint intelligence preparation of the battlespace*, *support to targeting*, *battle damage assessment* e *force protection*.

³¹ A projecção de poder é o uso ou a ameaça do uso do poder naval para influenciar eventos em terra. Desta forma, o acesso em segurança aos litorais é fundamental para projectar poder para terra na forma de forças anfíbias, forças de operações especiais, aviação orgânica, lançamentos de mísseis cruzeiro e *Info Ops* (NATO, 2004: 1-8).

capacidade reporta-se ao longínquo ano de 1915 durante a campanha de *Gallipoli*, na qual os submarinos ingleses penetraram no Mar de Mármara e infiltraram pequenas equipas em terra. Actualmente, as operações e o respectivo treino de infiltração e de recolha de forças especiais nos litorais fazem parte da rotina do submarino. A projecção de poder para terra também se materializa pelo emprego de mísseis de cruzeiro. Esta capacidade que os submarinos modernos possuem (nucleares e diesel-eléctricos), conjugada com outras unidades equipadas igualmente com mísseis de cruzeiro, confere ao comandante da força uma capacidade de projecção de poder esmagadora contra os alvos terrestres adversários.

Todavia, o complemento e o apoio às operações em terra encontram-se directamente relacionados com a exploração do controlo do mar. Neste âmbito, os submarinos podem conduzir operações anti-superfície (ASUW) com um nível muito baixo de risco para os próprios. Os submarinos possuem ainda capacidade para conduzir guerra de minas, ofensiva e defensiva, através da qual podem isolar e restringir o acesso a portos e linhas de comunicação marítimas, preparar a área de operações, através da localização e mapeamento das áreas minadas, contribuindo desta forma para a moldagem das operações e a inserção das *follow-on-forces*.

Paralelamente, no que se refere à negação do uso do mar, o submarino executa igualmente um conjunto de missões importantes orientadas tanto para o nível estratégico, como para o nível operacional. Por exemplo, os submarinos podem impor bloqueios e afectar a liberdade de circulação nas linhas de comunicações marítimas, com inevitável impacto nas economias dos países adversários. Ao nível operacional, a negação do uso do mar pode ser exercida como parte da defesa externa de uma força ou de uma área.

Transversal no apoio às duas primeiras dimensões, realça-se ainda o importante papel que o submarino pode desenvolver nas *Info Ops*, como se provará adiante em parágrafo próprio. A capacidade de conduzir operações sob a característica central do submarino – a discrição – é uma grande vantagem para as *Info Ops*. De facto, a discrição minimiza a indicação de que se encontra uma acção em curso, enquanto que, simultaneamente, reduz a oportunidade do opositor de detectar as verdadeiras intenções e de se defender.

c. Princípios de emprego

Percecionadas as características e as capacidades dos submarinos, torna-se possível determinar os princípios de emprego otimizado, segundo quatro domínios distintos: **missões que requerem operações autónomas,**

moldagem do teatro de operações, operações no litoral e exploração da surpresa³².

Operações autónomas. Não obstante a interoperabilidade crescente entre os submarinos e as forças conjuntas e combinadas, em grande parte devido ao desenvolvimento da tecnologia e doutrina, os submarinos continuam a ser ideais para missões que requeiram operações autónomas. Conjugando a sua discricção, mobilidade e autonomia, o submarino proporciona uma grande capacidade de sobrevivência em ambiente hostil, conferindo naturalmente, capacidade de dissuasão e de interdição do espaço ao adversário, quando não o é possível por outras forças.

Operações de moldagem. Considerando as vantagens de pré-posicionamento, de sobrevivência e de flexibilidade do submarino, o comandante apoiado pode conduzir operações de recolha de *intelligence*, ataques ofensivos contra terra, guerra de minas, luta anti-superfície, bloqueios a portos, de modo a moldar o campo de batalha e consequentemente potenciar a subsequente condução das operações. Após a chegada da força à área de operações, o submarino pode ser empregue numa outra área que requeira preparação do espaço de batalha ou, caso seja determinado, empregue para a protecção da força apoiada.

Operações no litoral. As forças conjuntas e combinadas que operam num litoral hostil deparam-se na actualidade com uma complexidade de ameaças que podem abranger, entre outras, os submarinos diesel-eléctricos, minas, mísseis guiados de elevada precisão provenientes de terra (como aconteceu em 2006 durante a guerra entre Israel e o *Hezbollah*, tendo o grupo terrorista atingido uma corveta da marinha israelita e provocado a morte a quatro marinheiros), do ar e do mar, até às ameaças mais insuspeitas, como lanchas e pequenos aviões controlados por terroristas. No planeamento operacional e na avaliação do risco, o comandante da força apoiada deve explorar as diferentes características do submarino, mormente, a sua discricção, flexibilidade de resposta e sobrevivência, articulando-as com os requisitos das funções conjuntas, nomeadamente no âmbito da protecção de força, *intelligence* e *joint targeting* e daí retirar os respectivos *benefícios operacionais*.

Exploração da surpresa. Considerando o risco de detecção e a importância de uma missão específica, as operações especiais podem requerer o apoio do submarino para inserção ou recuperação das suas equipas. Paralelamente, algumas missões de vigilância, dependendo do alvo e do nível do espectro do conflito, podem exigir igualmente a utilização do submarino.

³² Adaptado da monografia *Employment of Fast Attack Submarines by the Operational Commander*, de Gordon Williams.

d. A utilidade da força submarina. Da dimensão operacional

Discorrido sobre as características, capacidades e princípios de emprego, impõe-se compreender de que forma o papel do submarino contribui para a condução das operações conjuntas e combinadas.

Segundo o AJP-3(A), o comandante apoiado, de modo a determinar as capacidades requeridas para uma força conjunta, deve considerar no seu planeamento as seguintes funções conjuntas: comando e controlo, *intelligence*, manobra e fogo, *joint targeting*, protecção de força, *Info Ops*, planeamento, *civil-military cooperation* e sustentação (NATO, 2006a: 1-7 – 1-17). Naturalmente, o submarino, como instrumento operacional, pode contribuir directamente para as funções conjuntas, mormente, para aquelas que pela sua natural especificidade têm uma maior correlação com as virtudes do submarino. Deste modo, os contributos dos submarinos nas operações conjuntas e combinadas passam necessariamente por uma sincronização das suas virtudes com as funções conjuntas identificadas como de possível relação com os submarinos. Neste âmbito, consideram-se de relevo as seguintes funções conjuntas: *intelligence*, *Info Ops*, manobra e fogo, *joint targeting*, protecção de força, comando e controlo e sustentação.

Intelligence. Os submarinos são um meio valiosíssimo em virtude do seu papel na área da *intelligence*. Note-se por exemplo, a participação e o contributo dos submarinos durante o embargo total à Sérvia/Montenegro. “*Esta missão exigia uma espécie de cordão de navios à volta das águas territoriais para se oporem a qualquer tentativa de trânsito proibido, mas o elemento essencial do dispositivo era precisamente um submarino a actuar de forma encoberta nas proximidades do principal porto para vigiar movimentos, recolher informações e alertar os navios de superfície sobre quaisquer movimentos suspeitos.*” (Rodrigues, 2004: 913). Atente-se que estas indicações eram cruciais na medida em que, as saídas das vedetas lança-mísseis e submarinos sérvios impunham de imediato aos navios de superfície passarem “... ao 1.º grau de prontidão, em postos de combate. Na verdade, não fosse a disponibilidade desse alerta os navios teriam que manter permanentemente essa prontidão e não teriam podido ser deixados no regime abaixo, de bordadas, com metade da guarnição em postos e a outra a descansar, por turnos de cerca de seis horas.” (Rodrigues, 2004: 913). Concomitantemente, os submarinos desenvolviam outras acções, nomeadamente na localização e movimentação das estações radares sérvias, monitorização do espectro electromagnético e do tráfico de armas proveniente da Albânia e Itália³³.

³³ Contributos cedidos gentilmente pelo Capitão-de-mar-e-guerra Gouveia e Melo durante entrevista realizada em 16 de Abril de 2009.

De facto, um submarino através da *intelligence* e da monitorização pode providenciar informações operacionais cruciais que contribuem para a protecção do centro de gravidade operacional da força, como por exemplo de um porta-aviões. A Guerra das Malvinas serve mais uma vez de referência, pois através do *HMS Conqueror* foi possível identificar e monitorizar o cruzador *Belgrano*, até que o gabinete de guerra inglês decidisse a sua eliminação, contribuindo também, em última análise, para a protecção do centro de gravidade operacional da força britânica.

Face ao que antecede, torna-se claro que o submarino contribui efectivamente para as diferentes funções chave da *intelligence* – *Indications and Warning, Joint Intelligence Preparation of the Battlespace, Support to Targeting, Battle Damage Assessment, Force Protection* – e consequentemente para a função conjunta *intelligence*.

Info Ops. Considerando a estreita ligação entre a *intelligence* e as *Info Ops*, torna-se lícito concluir que o submarino também pode contribuir para a consecução desta função conjunta. De facto, consultando a doutrina, percebe-se que domínios como OPSEC, PSYOPS, decepção militar, guerra electrónica, destruição física (NATO/AJP 2: 1-4-4) (Tabela 1) podem ser apoiadas pela acção do submarino.

Tabela 1 – Contributos dos submarinos nas Info Ops³⁴

Info Ops	Exemplos de equivalências
OPSEC	A <i>intelligence</i> proporciona a identificação de vulnerabilidades da força amiga. Paralelamente, a discrição associada às operações submarinas é, por si só, uma forma de OPSEC
PSYOPS	O submarino através das respectivas fontes de <i>intelligence</i> pode avaliar a eficácia de uma operação psicológica e identificar os requisitos que levem a alterar a tipologia da operação em curso, reportando-os ao comando apoiado.

³⁴ Adaptado da monografia *Submarines and Information Operations*, de CDR Charles Richard.

<i>Info Ops</i>	Exemplos de equivalências
Decepção militar	A discrição e a mobilidade do submarino proporcionam um elevado grau de OPSEC na condução da decepção militar. Esta, por sua vez, também pode ser empregue de forma combinada com outras formas de <i>Info Ops</i> , nomeadamente através da manipulação do espectro electromagnético, incutindo no adversário uma percepção errónea sobre a dimensão da força, ou através do disparo de mísseis de cruzeiro, levando o adversário a reorientar os seus sistemas de defesa aérea
Guerra electrónica	A condução de COMINT e SIGINT proporcionam a identificação de vulnerabilidades críticas no sistema de comando e controlo (C2) do adversário. Ademais, o submarino pode conduzir guerra electrónica a partir de <i>unmanned aerial vehicles</i> (UAV), como o <i>Predator</i> ³⁵ .
Destruição física	A <i>intelligence</i> providencia dados essenciais para o ataque de alvos e o respectivo <i>battle damage assessment</i> . O submarino possui ainda capacidade de projecção de poder para terra através de mísseis como o são o <i>Tomahawk</i> e o <i>Harpoon</i>

Manobra e fogo. Esta função deve proporcionar a capacidade para atacar o adversário através de meios letais e não letais³⁶. O submarino, beneficiando da articulação das suas características, mormente mobilidade, autonomia e flexibilidade, encontra-se de facto capacitado para apoiar esta função conjunta. Empregar um submarino num ponto fulcral, como um estreito internacional, para monitorizar uma força amiga ou uma força adversária, é um bom exemplo de como conduzir a manobra com o submarino. Por outro lado, o submarino é por excelência uma arma de negação do uso do mar, podendo executar esta missão em diferentes cenários, que podem abranger desde a guerra convencional contra uma potência marítima, até ao bloqueio de portos durante o regime de sanções estabelecido pela comunidade internacional.

³⁵ *USS Chicago* após equipado com o UAV *Predator*, passou a ter capacidade para conduzir vigilância no território do adversário num raio de 100 milhas (Richard, 2000: 7).

³⁶ Os meios letais incluem o apoio de fogos a partir de meios navais, o emprego de forças especiais em operações de acção directa, o emprego do sistemas de armas e as operações aéreas. Os meios não letais incluem a guerra electrónica, as PSYOPS e as *computer network operations*. Todavia, os meios não letais podem implicar efeitos secundários que podem ser letais (NATO, 2006a: 1-9).

A manobra inclui igualmente a capacidade para operar no teatro operacional do adversário. A Guerra das Malvinas é um bom exemplo de manobra dos submarinos britânicos. Neste caso, os submarinos chegaram ao teatro de operações 18 dias antes da chegada da *Task Force* britânica. Ao revelar a sua presença no teatro de operações, os ingleses estabeleceram uma força coerciva com vista a neutralizar as forças navais inimigas. Deste modo, ao penetrar profundamente no teatro de operações argentino, o movimento dos submarinos britânicos alcançou uma posição vantajosa sobre o adversário (Williams, 1997: 12).

Concomitantemente, o submarino está preparado para conduzir *anti-surface warfare*. Os ataques contra navios de superfície podem ter como objecto a destruição da força naval adversária, a marinha mercante ou apenas alvos valiosos, contribuindo igualmente para retirar a vontade de combater ao adversário. Durante a Guerra das Malvinas o afundamento do cruzador argentino *General Belgrano* impôs a derrota da esquadra adversária e o seu regresso às águas argentinas, aonde se manteve até ao final do conflito (CDC, 2004: 45).

No que concerne ao apoio às operações em terra salientam-se as seguintes possibilidades proporcionadas pelos submarinos (Williams, 1997: 12):

- Facilitar a manobra operacional das forças amigas através da criação e da exploração das vulnerabilidades dos adversários;
- Evitar ou anular a manobra operacional do adversário;
- Diminuir ou retirar a capacidade e a vontade de combater ao adversário;
- Interditar o apoio logístico e o reforço de tropas ao adversário;
- Destruir ou neutralizar infra-estruturas adversárias com capacidades operacionais.

De facto, os submarinos nucleares ou diesel-eléctricos modernos, estão bem preparados para apoiar as operações em terra através do emprego de mísseis cruzeiro. Note-se o exemplo dos EUA e a relevância dada há reconversão dos seus SSBN, da classe *Ohio*, em SSGN³⁷. Na verdade um SSGN permitirá transportar cerca de metade do total de TLAM's disparados durante a operação *Desert Storm*, em 1991 (Kelly, 1998: 19). Durante essa campanha, os navios de superfície e os submarinos dos EUA dispararam

³⁷ Esta relevância explica-se na medida que apenas um SSGN transportará para o teatro de operações mais *Tomahawks* (os SSGN podem transportar até 154 TLAM's (*Tomahawk Land Attack Cruise Missiles*) do que um *carrier strike group*). Ademais, a projecção de poder através do lançamento de mísseis cruzeiro não requer superioridade aérea, evita perdas de pilotos e de tripulações aéreas, e em última análise, torna-se mais económico face ao poder aéreo.

cerca de 288 *Tomahawk*. Nessa altura, apenas 12 mísseis foram disparados por submarinos, nomeadamente o *USS Louisville* e o *USS Pittsburgh*, que operavam respectivamente no Mar Vermelho e no Mar Mediterrâneo. Doze anos mais tarde, durante a operação *Iraqi Freedom*, os submarinos dos EUA e da Inglaterra seriam responsáveis pelo lançamento de um terço do total dos 800 *Tomahawk* disparados³⁸.

A utilização dos submarinos para a infiltração e recolha furtiva de equipas de operações especiais é outra forma letal de projectar poder para terra. A história da II Guerra Mundial está repleta de episódios de infiltração de agentes e equipas que combatiam em qualquer canto do mundo. Após o colapso da União Soviética essa preocupação manteve-se. De facto, a discrição, aliada à autonomia e mobilidade dos submarinos, fazem destes as plataformas perfeitas para infiltrar e recuperar forças de operações especiais. As operações especiais incorporam nas suas tarefas missões tais como: busca e salvamento de combate, reconhecimento, sabotagem, ataques de diversão, monitorização do inimigo e das comunicações e preparação de praias para desembarques anfíbios. Sintetizando, o comando apoiado, através do emprego operacional do submarino, dispõe de um vasto leque de hipóteses que permitem apoiar a função conjunta manobra e fogo.

Joint Targeting. Nesta função conjunta a *intelligence* proporciona a localização, a identificação e a análise de potenciais alvos adversários. Esta informação é usada posteriormente para ordenar a importância dos alvos, de modo a apoiar a decisão operacional e o processo de selecção do alvo. Por outras palavras, a *intelligence* assegura que o comandante apoiado selecciona o alvo de nível apropriado. Realça-se ainda a importância da acção das forças de operações especiais no *joint targeting*, em paralelo com todos os restantes meios letais e não letais que, sincronizados, podem actuar contra os alvos determinados pelo comandante apoiado.

Protecção de força. É outra função conjunta que pode ser apoiada pelo submarino, quer através da *intelligence* e das respectivas funções chave no incremento da gestão da informação, quer através dos restantes recursos e capacidades do submarino que proporcionam *benefícios operacionais* para determinados elementos da protecção de força, nomeadamente a dispersão, o controlo de acessos, os contributos militares e a defesa contra o terrorismo (tabela 2)³⁹.

³⁸ No domínio dos diesel-eléctricos realça-se por exemplo, a aquisição por Portugal de dois submarinos, U-209PN, equipados com mísseis subsuperfície-superfície que possibilitam a projecção de poder para terra.

³⁹ Os elementos da protecção de força abarcam: protecção física, treino e formação, dispersão, controlo de acessos, assistência médica, contributos militares, defesa contra o terrorismo e gestão da informação (NATO, 2005a: 2-2).

Sustentação. As preocupações na área da sustentação centram-se em estabelecer um dispositivo auto-suficiente que evite a exaustão logística das operações em curso. Todavia, mesmo quando não existem condições para garantir um teatro logístico robusto como, por exemplo, na fase inicial de uma operação, o submarino, em virtude da sua autonomia, sustentabilidade e flexibilidade, proporciona um trunfo para desencadear as operações tidas por necessárias (as operações de moldagem são uma demonstração da manutenção da iniciativa por parte do comando apoiado, sem este estar dependente da consolidação dos esforços logísticos). Não obstante o submarino não influenciar ou apoiar directamente a logística, proporciona uma enorme liberdade de acção ao comandante apoiado. Atente-se como exemplos a chegada dos submarinos britânicos ao teatro de operações 18 dias antes da chegada da força naval, durante a Guerra das Malvinas, ou a acção dos submarinos norte-americanos na costa da Somália em Março de 2008, com projecção de poder para terra através do lançamento de mísseis de cruzeiro e da inserção de forças de operações especiais, sem no entanto existir um teatro logístico robusto naquela região (Fish, 2008: 34).

Tabela 2 – Contributos dos submarinos na protecção de força

Elementos da protecção de força	Exemplos de equivalências
Dispersão	É proporcionada pelas características naturais de discrição, mobilidade e sobrevivência
Controlo de acesso	É conferido pelo apoio a bloqueios, como o realizado durante o embargo à Sérvia/Montenegro
Contributos militares	Projecção de poder, através do lançamento de mísseis de cruzeiro como nas operações realizadas no Iraque (1991 e 2003), Kosovo (1999), Afeganistão (2001) e Somália (2008)
Defesa contra o terrorismo	Infiltração de equipas de operações especiais na costa da Somália para o combate às células de terrorismo na região. Controlo das linhas de navegação no âmbito da <i>Proliferation Security Initiative</i> (operação <i>Active Endeavour</i>)
Gestão da informação	Proporcionado pelas diferentes funções chave da <i>intelligence</i> nomeadamente, <i>indications and warning, joint intelligence preparation of the battlespace, support to targeting</i> e <i>battle damage assessment</i>

Comando e Controlo. Esta é uma área em que o submarino não potencia esta função conjunta e como tal, motivo de reflexão nas linhas seguintes. Não obstante os submarinos modernos possuem capacidades robustas de comando e controlo, a maior parte das operações submarinas, pelo seu carácter discreto e submerso,

Tabela 3 – Síntese dos contributos dos submarinos nas operações conjuntas combinadas

Submarinos				
Características inerentes	Capacidades críticas	Princípios de emprego face às actuais ameaças	O que proporcionam às forças conjuntas e combinadas	O que proporcionam à estratégia militar ⁴⁰
<ul style="list-style-type: none"> • Discrição: ➢ <i>Covertness</i> ➢ Sobrevivência ➢ Liberdade de movimento ➢ Iniciativa • Mobilidade • Autonomia • Flexibilidade de resposta • Prontidão 	<ul style="list-style-type: none"> • Recolha de <i>Intelligence</i> • Projectção de poder para terra • Controlo do mar • Negação do uso do mar • <i>Info Ops</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Operações autónomas • Operações de moldagem • Operações no litoral • Exploração da surpresa 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Intelligence</i> <ul style="list-style-type: none"> ➢ <i>Indications and Warning</i> ➢ <i>Joint Intelligence Preparation of the Battlespace</i> ➢ <i>Support to Targeting</i> ➢ <i>Battle Damage Assessment</i> ➢ Protecção de força • <i>Info ops</i> <ul style="list-style-type: none"> ➢ OPSEC ➢ PSYOPS ➢ Decepção militar ➢ Guerra electrónica ➢ Destruição física • Manobra e fogo <ul style="list-style-type: none"> ➢ Manobra ➢ Manutenção da segurança e do acesso aos litorais: embargo, ASUW, guerra de minas ➢ Manutenção e apoio às operações em terra: infiltração de forças especiais e lançamento de mísseis de cruzeiro • <i>Joint Targeting</i> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Recolha de intelligence ➢ Projectção de poder • Protecção de Força <ul style="list-style-type: none"> ➢ Dispersão ➢ Controlo de acessos ➢ Contributos militares ➢ Defesa contra o terrorismo ➢ Gestão de informação 	<ul style="list-style-type: none"> • Dissuasão • Prevenção • Projectção • Protecção • Afirmação

⁴⁰ Ao nível da estratégia militar podem ser consideradas tarefas que vão ao encontro dos grandes objectivos estratégicos. Estas tarefas de cariz operativo, são denominadas *Funções Estratégicas* e podem suportar em termos metodológicos os diferentes conceitos de acção estratégica materializáveis em objectivos a atingir com os recursos disponíveis. As funções estratégicas incluem a Protecção, a Dissuasão, a Afirmação, a Projectção e a Prevenção (Borges, Fernandes, 2005: 85 e 86).

condicionam a capacidade para receber e transmitir orientações e informações atempadamente. Este constrangimento é ainda maior quando se realizam operações em áreas avançadas ou operações autónomas. Consequentemente, o emprego do submarino requer uma grande descentralização na execução, uma boa articulação na arquitectura do comando, controlo e comunicações (C3) e uma adequada gestão do espaço submarino.

O comandante apoiado deve, assim, perceber e lidar com estes desafios colocados ao nível do comando e controlo, de modo a retirar destas plataformas os benefícios estratégicos, operacionais e táticos pretendidos (apresenta-se na tabela 3 um resumo do presente capítulo).

5. Contributos para uma visão prospectiva

Por natureza, o futuro é desconhecido e incerto. A prova disto é o facto da História se encontrar repleta de *vitórias do imprevisto*, reforçando a ideia de que *esperar e ver* não é a solução adequada, aceitável e exequível, mormente, quando se tratam domínios que abarcam a segurança, prosperidade e bem estar dos Estados e respectivas sociedades. Ademais, numa época caracterizada por cenários difusos e complexos, em que “*é difícil avaliar a correcção ou incorrecção das prioridades atribuídas*” (Rodrigues, 2004: 912) impõe-se a necessidade de prever, de planear e de delinear a missão estratégica de modo a preparar o futuro e, tanto quanto possível, antecipar as ameaças e vulnerabilidades, reduzindo por esta via a probabilidade de ocorrência das *vitórias do imprevisto*. No âmbito da missão estratégica que visa dar resposta ao futuro que a política pretende promover, através da materialização de um conjunto de opções estratégicas⁴¹, importa caracterizar dois importantes factores da teoria da estratégia nesta equação⁴²: o **tempo** e o **ambiente estratégico** (Yarger, 2006: 7 e 13).

⁴¹ A estratégia é fundamentalmente sobre opções, ou seja, plasma a preferência por um estado ou condição futura, enquanto que, simultaneamente, determina a melhor forma de alcançar essa condição. Adicionalmente, a estratégia assume que não pode prever o futuro, contudo o ambiente estratégico pode ser estudado, avaliado e em certos graus, antecipado e manipulado (Yarger, 2006: 6).

⁴² A teoria da estratégia é constituída pelos seguintes princípios: é antecipatória e proactiva; é dominada pelo propósito político; é subordinada à natureza do *ambiente estratégico*; é holística; cria dilemas de segurança para os estrategistas e outros actores; é orientada por objectivos; é um projecto humano, com factores intangíveis; a fricção é inerente à estratégia; é hierárquica; centra-se nas causas e efeitos; possui uma relação simbiótica com o tempo; é cumulativa; a eficiência é subordinada à eficácia; visa um balanço adequado entre os objectivos, os recursos e os meios; o risco é inerente a toda a actividade estratégica (Yarger, 2006: 6 a 15).

O tempo representa a capacidade de prever a continuidade de determinadas escolhas estratégicas e as consequências dos seus efeitos, intencionais e não intencionais, no futuro. A formulação estratégica deve considerar na sua equação o passado reconhecendo assim, a importância da interacção histórica com o respectivo ambiente estratégico. Uma acção estratégica que tenha características contrárias à experiência do passado, provavelmente não cumprirá com êxito os objectivos pretendidos (Yarger, 2006: 13). Convergente com tempo, o **ambiente estratégico** assume um efeito cumulativo na edificação das opções estratégicas, na medida em que submete a estratégia ao seu próprio primado. Por outras palavras, a estratégia é desenvolvida tendo em conta uma profunda reflexão sobre a situação e a natureza do ambiente estratégico. Reconhecida a importância do tempo e do ambiente estratégico na formulação da acção estratégica, importa deduzir o modo como é que o submarino poderá influenciar a orientação das futuras linhas de acção.

Tempo. A experiência do passado tem revelado, desde os primeiros conflitos em que participaram submarinos, a importância dos *benefícios táticos, operacionais e estratégicos* destas plataformas na condução da arte da guerra. Naturalmente, esta relevância que advém das suas próprias virtudes, tem proporcionado vantagens militares que, analisadas sob a perspectiva dos princípios da guerra, não deixam de ser fundamentais em qualquer circunstância do espaço e do momento. De facto, princípios como o da **ofensiva, mobilidade, economia de esforço, segurança, surpresa e simplicidade**, reunidos numa única plataforma, não são apenas princípios permanentes, imutáveis em qualquer circunstância, como proporcionam igualmente, segundo a visão realista dos Estados, um meio *muito dissuasor e pouco embaixador* (Sacchetti, 1999: 21) e, como tal, um imperativo de planeamento estratégico, que de facto não é negligenciado pelas potências com cultura estratégico-operacional.

Ambiente estratégico. Se existem hoje predicados que caracterizam o ambiente estratégico, são indubitavelmente o inesperado, o incerto e o difuso que, por si, evitam colocar de parte hipóteses menos plausíveis, especialmente quando ninguém pode garantir que não venham a ganhar de novo acuidade num horizonte próximo (Rodrigues, 2000: 6).

Do carácter convencional da guerra, onde as frentes de combate e os adversários estavam perfeitamente identificadas, transitou-se para um ambiente operacional de cariz subversivo, sem frentes, sem pontos de apoio e sem respeito pelos limites territoriais, cujos actores não-estaduais, detêm na inovação, na surpresa e na imprevisibilidade, as suas maiores virtudes (Garcia, 18: 2005), igualmente partilhadas pelos submarinos e como tal potenciadoras de vantagens competitivas no actual ambiente estratégico.

Convergente ainda com a imprevisibilidade, realça-se igualmente o acelerado ritmo com que tem evoluído o ambiente estratégico depois do colapso da União Soviética. De facto, a possibilidade de uma rápida alteração do equilíbrio de poderes do sistema internacional é uma hipótese que se encontra igualmente no tabuleiro estratégico que não deve ser negligenciada, na medida em que o passado tem revelado que as rápidas transições de poder são uma das causas principais do conflito entre as grandes potências (Nye, 2002: 275)⁴³. No caso concreto de um conflito, o controlo das linhas de comunicação marítimas, como já referido, seria crucial para a sobrevivência das partes envolvidas e como tal, assistir-se-ia a uma repetição da história, com os submarinos a assumirem um papel fundamental na segurança ou na perturbação das linhas de comunicação marítimas.

Todavia, o carácter difuso do meio ambiente não se restringe apenas ao devir do espectro da guerra. Com efeito, em tempo de paz mantêm-se as preocupações com a soberania, com a balança de poderes internacionais e com o sistema de alianças vigente. No caso do espaço submarino passa-se precisamente a mesma situação, ou seja, mesmo em período de paz, o espaço submarino deve ser precavido sob pretexto de poder a vir a ser explorado ou submetido aos interesses civis e militares de outros Estados, inclusive dos aliados. Atente-se que, o exercício desta função, gestão militar do espaço marítimo de sub-superfície, proporciona o acesso a informações militares e civis das respectivas áreas de interesse (Rodrigues, 2000: 6).

Ademais, pode-se constatar o emprego de submarinos na recolha de informações relativamente à pesca ilegal, no âmbito do combate ao tráfico de droga e ao contrabando, de modo a determinar e perceber alterações das áreas de operação e do *modus operandi* dos infractores. Todavia, note-se que não será este o tipo de emprego que justificará a manutenção de uma capacidade submarina no futuro⁴⁴. Paralelamente, ainda em tempo de paz, o controlo da capacidade submarina possibilita aos Estados participar em sistemas de alianças, retirando desse facto benefícios político-estratégicos na defesa dos seus interesses⁴⁵.

⁴³ Existe um grande consenso de que o período pós Guerra Fria é um período de rápidas transições de poder (Nye, 2002: 275).

⁴⁴ É, porém, uma possibilidade de emprego que permite rentabilizar a disponibilidade de meios militares em favor de actividades de interesse público, mormente nos pequenos Estados, de orçamentos mais reduzidos.

⁴⁵ Note-se as afirmações do contra-almirante Rob Stevens, Comandante Operacional da Força de Submarinos da Aliança para o Leste do Atlântico: "O país que participe com submarinos numa operação particular (defesa colectiva ou missão de paz) terá capacidade para influenciar decisões importantes" (Mascarenhas, 2000: 7).

Perante a **subordinação da estratégia ao ambiente estratégico**, a edificação ou a manutenção de um conjunto de capacidades deve ser sobretudo tão flexível e abrangente quanto possível, de modo a preservar um conjunto balanceado de características e capacidades que garantam a consecução dos princípios da guerra e das funções estratégicas.

Conclusões

No início deste estudo foi proposto responder à seguinte questão central: *Qual o papel do submarino nas operações conjuntas e combinadas, decorrente das novas ameaças e cenários de crises actuais e emergentes*. Para responder à questão central o estudo desenvolveu duas linhas centrais de investigação – uma linha orientada para o estudo do ambiente estratégico, a outra linha dedicada à análise da utilidade do submarino segundo uma perspectiva operacional e estratégica.

Da análise do ambiente estratégico ao longo do capítulo dois verificou-se que a ordem internacional emergente do colapso da União Soviética impôs a percepção política *if we do not go to the crises, the crises will come to us* e, conseqüentemente, a alteração do paradigma tradicional de segurança político-militar estadual e externo que, passou a incluir novos domínios, como a segurança energética, a segurança humana ou conceitos alternativos que incluem, o crime internacional organizado e os *poderes erráticos*. Naturalmente, a defesa tem-se adaptado aos desafios do novo ambiente estratégico, mormente nos Estados Ocidentais e na NATO, não fosse *a defesa um instrumento da política*⁴⁶. Nesta etapa de adaptação, entre outros aspectos *significativos, realça-se a projecção da segurança desterritorializada* através do impulso das operações expedicionárias, que se pretendem conjuntas e combinadas.

Acresce ainda a este factor expedicionário a especial atenção dada às regiões do litoral em virtude de se encontrarem, na actualidade e no futuro, sob forte pressão da geografia humana e, como tal, encerrando sobre si mesmo um elevado potencial de conflito, com conseqüências imprevisíveis para a segurança mundial. Este imperativo de *pensar global e agir globalmente* coloca naturalmente ênfase na importância da adequabilidade dos meios e da sua articulação com os objectivos e conceitos militares.

Os submarinos obviamente não fogem a esta regra. Deste modo, ao longo do capítulo três, tornou-se necessário discorrer sobre o desenvolvimento do estado da arte dos submarinos no presente milénio. Não obstante o final da

⁴⁶ Adaptado de Clausewitz: a guerra é um instrumento da política (Clausewitz, 1943: 161).

Guerra Fria ter imposto uma redução quantitativa da ordem de batalha mundial dos submarinos, também se tornou claro que esta redução foi acompanhada por um incremento da qualidade dos mesmos. O célere progresso tecnológico e da Investigação e Desenvolvimento sentidos ao longo da década de oitenta, proporcionaram, desta maneira, os instrumentos necessários para incrementar ou aperfeiçoar as características destas plataformas, adaptando-as às novas exigências e levando-as a alcançar novos desempenhos operacionais.

Naturalmente, este desenvolvimento apenas teve expressão porque o principal actor do sistema internacional teve interesse que assim acontecesse. De facto, as potências, grandes e pequenas, não deixaram de investir no seu potencial submarino, como ficou demonstrado pela fórmula de Cline e pelas suas diferentes variáveis, evidenciando de forma clara a primazia que os Estados reconhecem na manutenção deste meio operacional. Todavia, este potencial estratégico não deve ser analisado isoladamente, sob o pretexto de se deduzirem conclusões erróneas, mas deve ser igualmente complementado com a análise das virtudes dos submarinos e dos respectivos *benefícios operacionais*, tal como foi proposto fazer ao longo do capítulo quatro.

Na verdade, a diversidade dos contributos proporcionados pelos submarinos às diferentes funções conjuntas, que abrangem áreas tão distintas como a *intelligence*, *Info Ops*, manobra e fogo, *joint targeting* e protecção de força, derivam na sua essência da articulação adequada entre as características singulares (discrção, mobilidade, autonomia, flexibilidade de resposta e prontidão) e as capacidades críticas (recolha de *Intelligence*, projecção de poder, controlo do mar, negação do uso do mar e *Info Ops*) dos submarinos.

Desta agregação, resulta um conjunto de princípios de emprego que compreende operações autónomas, operações de moldagem, operações no litoral e exploração da surpresa, que enforma na sua essência os contributos para as operações militares em todo o seu espectro de actuação. Estes princípios de emprego, apesar de não serem exclusivos dos submarinos, passam a sê-lo quando reunidos numa única plataforma, desiderato este apenas ao alcance do submarino.

Note-se que estes contributos são também hoje alargados para lá do domínio das operações militares, nomeadamente, no plano da fiscalização das águas sob a responsabilidade jurisdicional de cada um dos Estados, reconhecendo deste modo uma flexibilidade de resposta e eficácia do submarino na cooperação com agências no âmbito da segurança interna. Todavia, à semelhança da relevância histórica do submarino, não será este o

tipo de emprego que influenciará o desempenho e justificará a manutenção de uma capacidade submarina.

A importância do submarino ao longo da história militar constitui deste modo, um dos factores para a edificação de uma análise prospectiva sobre a importância dos submarinos no futuro das operações militares. Obviamente, não é alheia a esta questão, a formulação do planeamento de defesa e de forças, matéria bem complexa por envolver as aspirações fundamentais do Estado⁴⁷ e como tal sujeita ao rigor metodológico e científico, que permite mitigar, tanto quanto possível, as *vitórias do imprevisto*.

De facto, como é registado no capítulo cinco, o actual e o prospectivo ambiente estratégico impõe aos Estados a manutenção da leitura realista da evolução da ordem internacional, baseada na metáfora das *bolas de bilhar* (violência)⁴⁸. Como é óbvio, a formulação estratégica de defesa e de forças considerará na sua equação, entre outros factores, o ambiente estratégico e as soluções adequadas, em termos de meios, conceitos e objectivos apreendidos ao longo do tempo. O submarino, na qualidade de meio operacional, proporciona neste contexto um conjunto de qualidades que contribuem coerentemente para o planeamento de defesa e de forças e para a consecução das funções estratégicas e dos princípios da guerra, orientados para a manutenção dos bens teleológicos de um Estado e consequentemente, para o estado final desejado por qualquer potência com cultura estratégica-operacional.

Os submarinos, longe de serem o único meio para o sucesso das operações conjuntas e combinadas, constituem-se, todavia, como uma arma poderosa, com características e capacidades singulares, que proporcionam múltiplas opções ao comando apoiado, no âmbito do planeamento das capacidades das funções conjuntas e consequentemente na execução da arte operacional.

Por último, no seguimento do estudo efectuado, julga-se serem merecedoras de futuras investigações, temáticas como: (i) a geopolítica do potencial submarino em regiões instáveis, (ii) as lições aprendidas decorrentes da participação dos submarinos no combate às novas ameaças e (iii) a cooperação multinacional das forças submarinas no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa.

⁴⁷ Segurança, prosperidade e bem-estar.

⁴⁸ Nas relações internacionais, os realistas definem a acção dos Estados no cenário internacional a partir da conhecida metáfora das bolas de bilhar – unidades maciças e rígidas, que se chocam umas contra as outras.

Bibliografia

Monografias

- ALLIED COMMAND TRANSFORMATION (2008). *The characteristics of expeditionary forces*. Suffolk, VA: ACT.
- CHAGAS, CALM EMQ António (1993). *A importância dos submarinos nos sistemas de forças de potências marítimas*. Lisboa: Instituto superior Naval de Guerra.
- CLAUSEWITZ (1943). *On War*. New York: The Modern Library.
- COMMAND OF THE DEFENCE COUNCIL (2004). *BR 1806: British Maritime Doctrine*. London: CDC.
- CORTESE, CDR Michael (2003). *Gaining rapid access for the joint forces are we ready?*. Newport, R.I.: Naval War College.
- COUTO, COR Abel (1988). *Elementos de estratégia: apontamentos para um curso*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares. Vol. I.
- CRAVINHO, João (2006). *Visões do mundo: as relações internacionais e o mundo contemporâneo*. 2.^a ed. Lisboa: Instituto de Ciências sociais. ISBN 972-671-093-6.
- GRAY, Colin (1999). *Modern Strategy*. New York: Oxford University Press. ISBN 0-19-878251-9.
- HEZLET, VADM Sir Arthur (1967). *The Submarine and Seapower*. New York: Stein and Day.
- KELLY, LCDR Christopher (1998). *The submarine force in joint operations*. Alabama: Air Command and Staff College.
- MEIER, CDR T.W. (1997). *The Joint Task force commander and operational control of attack submarines*. Newport, R.I: Naval War College.
- MOREIRA, Adriano (1997). *Teoria das relações internacionais*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina. ISBN 972-40-1050-3.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2008). *Global trends 2025: a transformed world*. Washington: NIC. ISBN 978-0-16-081834-9.
- NYE, Joseph (2002). *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-845-8.
- OLIVEIRA, CAP Hermes (1947). *O submarino: e as comunicações marítimas*. Lisboa: [s.n.].
- OLIVEIRA, CAP Hermes (1948). *O submarino*. Lisboa: Cosmos.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. 4.^a ed. Lisboa: Gradiva. ISBN 972-662-275-1.
- RICHARD, CDR Charles (2000). *Submarines and information operations*. Newport, R.I: Naval War College.
- TILL, Geoffrey (2004). *Seapower: a guide for the twenty-first century*. London: Frank Cass. ISBN 0-7146-8436-8.
- TILL, Geoffrey (2006). *Naval transformation, ground forces, and the expeditionary impulse: the sea-basing debate*. Carlisle: Strategic Studies Institute. ISBN 1-58487-262-4.
- WILLIAMS, LCDR Gordon (1997). *Employment of Fast Attack Submarines by the Operational Commander*. Newport, R.I.: Naval War College.

- YARGER, Harry (2006). *Strategic theory for the 21st century: the little book on big strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute. ISBN 1-58487-233-0.
- Contribuições em monografias
- FERNANDES, António, BORGES, João (2005). *Enquadramento conceptual*. In Pensar a Segurança e Defesa. Lisboa: Edições Cosmos. ISBN 972-762-268-2.
- GARCIA, Proença (2005). *Estudo introdutório*. In GIAP, Vo Nguyen. Manual de Estratégia Subversiva. Lisboa: Edições Sílabo. ISBN 972-618-318-2.
- Artigos de publicações em série
- BEDI, Rahul (2008a). *India lifts lid on nuclear submarine programmes*. Jane's Navy International, Jan-Feb, p. 4.
- BEDI, Rahul (2008b). *Russian-upgraded Indian submarine held up by Klub missile test failure*. Jane's Navy International, Mar, p. 5.
- CARVALHO, Virgílio de (2000). *Ameaças por culpa própria*. Jornal de Notícias, Nov.
- FISH, Tim (2007). *Malaysia names first Scorpene sub*. Jane's Navy International, Nov, p. 8.
- FISH, Tim (2008). *Navies raise tempo during "war on terror" missions*. Jane's Navy International, Apr, p. 32-38.
- Garcia, Francisco (2006). *As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados: subsídios para o seu estudo*. Negócios Estrangeiros, n.º 9.1, Mar, p. 339-372.
- GASPAR, CMG Álvaro (2000). *O impacto operacional dos submarinos convencionais em conflitos passados e futuros*. Anais do Clube Militar Naval, Abr-Jun, p. 319-338.
- GOURLEY, Scott (2003). *To come unseen: special forces delivery from submarines*. Jane's Navy International, Dec, p. 10-15.
- HEITMAN, Helmoed-Römer (2002). *A small but serious threat*. The Magazine of Regional Headquarters East Atlantic & Headquarters Allied Naval Forces North, n.º 2, 2002, Vol. 1, p. 22-27.
- HOBSON, Sharon (2001). *Upholder-class submarines resurface in Canada*. Jane's Navy International, Nov, p. 26-30.
- HOLLOSI, Charles (2009). *SLCMs emerge as weapon of choice for deep strike*. Jane's Navy International, Mar, p. 26-31.
- JACOBSEN, Klaus (2001). *The German Submarine Force: Now And Tomorrow*. Jane's Navy International, Jun, p. 10-15.
- LOK, Joris (2002). *Battle for the depths*. Jane's Navy International, Jun 2002, p. 24-33.
- LOK, Joris, PENGELLEY, Rupert (2003). *Submarines solutions for weapon handling and launch*. Jane's Navy International, Jan-Feb, p. 20-23.
- MASCARENHAS, Eduardo (2000). *Submarinos portugueses importantes para a NATO*. Diário de Notícias, Nov, p. 7.
- MELO, CTEN Henrique (1996). *Submarinos não-nucleares para o século XXI*. Anais do Clube Militar Naval, Jul-Set, p. 403-422.
- RIBEIRO, CTEN António (1993). *A importância dos submarinos para uma estratégia naval portuguesa*. Anais do Clube Militar Naval, Abr-Jun, p. 263-305.

- RODRIGUES, VALM Alexandre (2004). *De novo os submarinos*. Revista Militar, n.º 10, Out, p. 911-916.
- RODRIGUES, VALM Alexandre (2000). *Submarinos: para que servem*. Revista da Armada, n.º 332, Jun, p. 6.
- ROSAMOND, Jon (2008). *Silent service: commanders`perspectives*. Jane's Navy International, Apr, p. 3.
- SACCHETTI, António (1999). *Os submarinos na defesa nacional*. Diário de Notícias, Dez, p. 21.
- SCOTT, Richard (2001). *Coming up from the deep, in from the cold*. Jane's Navy International, May, p. 28-35.
- SCOTT, Richard, HOOTON, E. R. (2002). *Striking from the sea*. Jane's Navy International, Oct, p. 29-37.
- SCOTT, Richard, TRUVER, Scott (2003). *Nuclear attack submarines cast off Cold War shackles*. Jane's Navy International, Jun, p. 23-30.
- SCOTT, Richard (2007). *UK applies Astute Thinking to submarine programme*. Jane's Navy International, Set, p. 31-39.
- SCOTT, Richard (2008). *China's submarine force awaits a cultural revolution*. Jane's Navy International, Jan-Feb, p. 14-19.
- SOUTHBY-TAILYOUR, Ewen (2008). *Cloak and dagger: SDVs take a stealthy approach*. Jane's Navy International, Jan-Feb, p. 26-31.
- TRUVER, Scott (2003). *Striker beneath the sea*. Jane's Navy International, Apr, p. 18-24.
- XIA Dawai (2007). *Details emerge of China's Jin SSBN*. Jane's Navy International, Nov, p. 4.

Relatórios e documentos oficiais

- CHIEFS OF STAFF. *Joint vision 2010*. Washington: Pentagon.
- CHIEFS OF STAFF (2000). *Joint vision 2020*. Washington: Pentagon.
- DEPARTMENT OF DEFENSE (2006). *Quadrennial defense review report*. Washington: Department Of Defense.
- MINISTRY OF DEFENCE (1998). *Strategic defense review*. London: Ministry Of Defence.
- NATO (2004). *AJP-3.1: Allied joint maritime operations*. Brussels: NATO.
- NATO (2005a). *AJP-3.14: Allied joint doctrine for force protection. 2nd Study Draft*. Brussels: NATO.
- NATO (2005b). *Guidelines for operational planning (GOP). Final revision 1*. Brussels: NATO.
- NATO (2005c). *AJP-3.4: Non-article 5 crises response operations*. Brussels: NATO.
- NATO (2005d). *AJP-2.1: Intelligence procedures*. Brussels: NATO.
- NATO (2006a). *AJP-3(A): Allied doctrine for joint operations. Ratification Draft*. Brussels: NATO.
- NATO (2006b). *AJP-5: Allied joint doctrine for operational planning. Ratification Draft*. Brussels: NATO.
- NATO (2006c). *AJP-3.10: Allied Joint doctrine for information operations. 4th Study Draft*. Brussels: NATO.

- NATO (2008). *AAP-6: NATO glossary of terms and definitions*. Brussels: NATO.
- NATO. *AJP-2: Allied Joint Intelligence counter intelligence and security doctrine. 2nd Ratification Draft*. Brussels: NATO.
- NATO. *AJP-3.9: Joint Targeting. 2nd Study draft*. Brussels: NATO.
- NATO'S STRATEGIC COMMANDERS (2004). *Strategic Vision: the military challenge*. Brussels: Nato's Strategic Commanders.
- OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE (1997). *Worldwide submarine challenges*. Maryland: OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE.
- UNITED NATIONS (2004). *A more secured world: our shared responsibility*. Brussels: United Nations.
- US MARINE CORPS (1998). *Expeditionary operations*. Washington: US Marine corps.

Sítios na internet

- BENEDICT, John – *Future Undersea Warfare Perspectives* [Em linha]. APL Technical Digest [2000]. [Consult. 20 Jan 2008]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.jhuapl.edu/techdigest/td2102/benedict.pdf>>.
- FAS.ORG – *Worldwide submarine challenges* [Em linha]. Alexandria [1997]. [Consult. 15 Dez 2009]. Disponível na WWW: <URL: http://www.fas.org/irp/congress/1997_hr/s970408c.htm>.
- GLOBALSECURITY.ORG – *Military expeditures* [Em linha]. Alexandria [2003]. [Consult. 13 Abr 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/wmeat9900/18723.pdf>>.
- UNITED NATIONS – *Member States* [Em linha]. Brussels [3 Jul 2006]. [Consult. 15 Abr 2009]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.un.org/en/members/index.shtml>>.

7. ANÁLISE DE RISCO – O MODELO S.A.R.A. (STABILITY-BASED APPROACH TO RISK ANALYSIS)

Paulo Mónica de Oliveira
Capitão-de-mar-e-guerra EMT
Chefe de Gabinete do Superintendente dos Serviços do Material
monica.oliveira@marinha.pt

Resumo

Por definição, os processos de tomada de decisão traduzem-se numa escolha entre opções alternativas. No limite, a opção será entre agir ou nada fazer. Em geral, porém, haverá uma multiplicidade de opções alternativas, e a escolha entre elas passará sempre por uma análise do balanço entre o custo de exercício da cada uma dessas opções, e o grau de impacto que cada uma delas terá, enquanto factor para a prossecução do objectivo definido.

O modelo apresentado permite produzir resultados quantitativos para processos de decisão que, tradicionalmente, são abordados de forma puramente qualitativa, ou seja quantifica a relação custo/resultado, suporta todo o processo de decisão e fornece as respostas numéricas que permitem o seu sucesso e optimização.

Abstract

By definition, the decision-making processes are a choice between alternative options. Ultimately, the choice is between act or not act. However, in general, there is a multiplicity of alternatives,

and choosing between them will always be an analysis of the balance between the exercise cost of each one of these options and the impact degree each one will have, as a factor for achieving the defined goal.

The presented model allows us to produce quantitative results for decision-making processes that, traditionally, are dealt in a simple qualitative method, i.e., quantifies the cost/result relation, supports the entire decision process and gives the numerical answers that allow their success and optimization.

“Anything can be measured in a way which is superior to not measuring it at all” (Gilb’s Law)

Introdução

Decidir não é uma actividade particularmente complicada. Mas *decidir bem* é. Sendo certo que os factores críticos que enformam a capacidade de tomar decisões são de natureza intrínseca e humana (coragem moral, auto-confiança, etc), já assim não é no que respeita à capacidade de tomar *boas* decisões. Neste último caso, é necessário ainda todo um conjunto de recursos e competências adicionais, que vão desde um conjunto sólido de capacidades analíticas, a um bom conjunto de ferramentas de suporte. A boa decisão resulta, tipicamente, de um abrangente trabalho de modelação, simulação, teste de hipóteses, análise de risco, análise de custos, e análise de impacto.

Este aspecto é particularmente crítico nos processos de tomada de decisão relativos a aspectos de natureza qualitativa. Nestes casos, o mecanismo de quantificação nem sempre é claro, o que frequentemente leva o decisor a considerar que não é possível analisar quantitativamente as opções em causa, e a restringir a sua análise a considerações qualitativas sobre a bondade de cada uma das opções, o que conduz a decisões quase exclusivamente suportadas em considerações fortemente subjectivas, variáveis de decisor para decisor, e de contexto para contexto. Só por sorte ou intuição se consegue decidir bem, nestas circunstâncias.

Um dos primeiros aspectos que se torna necessário interiorizar antes de abordar mecanismos de modelação quantitativa é, pois, a verdade de *la Palisse* contida no mote deste artigo, e que ficou conhecida por “Lei de Gilb”. Em versão original: *anything can be measured in a way which is superior to not measuring it at all*. Ou, parafraseando esta mesma verdade: ter alguma informação, ainda que pouco fiável, é sempre preferível a não ter informação nenhuma. Posto assim o problema, o carácter de verdade absoluta da afirmação parece inegável. Surpreendentemente, porém, o termo “intangível” continua a ser utilizado com demasiada frequência como forma de evitar qualquer tentativa de aproximação quantificada a problemas que só beneficiariam de uma apropriada modelação e visão numérica. Não há valores intangíveis. Há apenas valores cuja quantificação pode ser de maior ou menor dificuldade. Até o valor da vida humana tem de ser quantificado, quando, em tribunal, se estabelecem indemnizações por morte. E se conseguimos quantificar a vida humana (por mais imprecisa e discutível que essa quantificação possa ser), então, por maioria de razão, conseguimos quantificar tudo o resto. Invocando ainda a Lei de Gilb, termos uma visão quantitativa dos nossos problemas, opções e valores, por muito imprecisa que esta seja, é sempre preferível a não termos referência de ordem nenhuma. Podemos, por exemplo, continuar a não quantificar o valor que as Forças Armadas têm, anualmente, para o

País. Mas só teríamos a ganhar em o fazer, e deixar numericamente claro o valor acrescentado que elas trazem à sociedade. Esta é, porém, uma linha de pensamento divergente, que nos levaria para bem longe dos objectivos deste artigo.

Também no que diz respeito a tomar boas decisões, a quantificação é um recurso fundamental. Boas decisões, ou decisões óptimas, são decisões que maximizem, de algum modo, uma função de utilidade, a qual englobe e pondere, nas proporções adequadas, o seu impacto e custo.

Neste artigo, é apresentado um modelo para fazer precisamente isso. Globalmente, o modelo apresentado é capaz de fornecer resultados quantitativos para processos de decisão que tradicionalmente, são abordados de forma puramente qualitativa. Permite determinar as linhas de acção que, com maior probabilidade, conseguirão atingir os objectivos definidos, quantificando essa probabilidade; permite calcular a probabilidade de ocorrência dos vários resultados possíveis, e a forma como ela depende da modalidade de acção escolhida; permite incorporar constrangimentos de custo, determinando linhas de acção que, para um certo custo pré-determinado, consigam maximizar a probabilidade de concretização do objectivo pretendido; permite escolher as linhas de acção de menor custo, que forneçam probabilidades de sucesso pré-determinadas. Em geral, permite quantificar a relação custo/resultado, suportando todo o processo de decisão, e fornecendo as respostas numéricas que permitem o seu sucesso e optimização.

1. O modelo SARA (*Stability Approach to Risk Analysis*)

Nesta secção descreveremos, de forma sintética, o modelo desenvolvido para efectuar a análise quantitativa pretendida. Uma outra descrição pode ser encontrada em (Oliveira et al, 2009).

A ideia fundamental subjacente ao modelo é a noção de que os sistemas isolados tendem a convergir para o ponto de estabilidade mais próximo. Se for possível determinar o ponto de estabilidade correspondente a uma determinada situação interna, poderemos, de forma razoavelmente segura, assumir que a situação externa irá tender para esse ponto de estabilidade. Será sempre possível forçar a manutenção temporária de equilíbrios instáveis, fora do ponto natural de estabilidade do sistema, mas esse processo será fortemente consumidor de energia e recursos, e não poderá ser mantido indefinidamente. *One cannot beat nature forever.*

A implicação prática do conceito é clara: se quisermos atingir determinado objectivo, dever-nos-emos focar, mais do que em forçar a concretização do objectivo *tout cours*, em garantir que o objectivo pretendido corresponda ao

ponto de estabilidade natural do sistema. Se o conseguirmos fazer, a situação irá evoluir, por si própria, em direcção ao objectivo. O tempo trabalhará então por e para nós. Se o não conseguirmos, e o ponto de estabilidade que corresponde à nossa situação interna não contemplar os objectivos, só de forma temporária conseguiremos garantir os objectivos pretendidos, já que estaremos a tentar forçar a manutenção de uma situação que não é, no contexto, um ponto de estabilidade natural, e que o sistema tenderá, pois, a abandonar.

As instanciacões desta regra fazem parte da experiência de todas as organizações. Não é, por exemplo, sustentável manter elevados níveis de qualidade nos recursos humanos de uma organização, se o posicionamento e imagem da organização não a tornar um foco de atracção de recursos humanos de qualidade. Podemos, mediante grandes esforços de formação, reconversão e re-educação, tentar criar níveis elevados de proficiência numa organização que só consiga atrair e admitir candidatos de baixos níveis educacionais ou formativos; mas isso implica um nível de esforço imenso e constante, não sustentável a longo prazo. Isso corresponderia, na linguagem deste artigo, a tentar evitar que o sistema se deslocasse para o ponto natural de estabilidade (dominância dos recursos humanos de menor valia): factível, mas tipicamente insustentável. Neste caso, em particular, o problema só poderia ser resolvido, de forma estável, se forem tomadas opções que tornem a organização um pólo de atracção dos recursos humanos com o perfil pretendido. É nesse sentido que deverão ser maioritariamente tomadas as acções e empenhados os recursos, em vez de os gastar na luta constante contra o inevitável.

Assim, quando queremos prosseguir determinado objectivo, as opções a tomar deverão ser aquelas que alteram a situação interna da organização de tal forma que a concretização dos objectivos se transforme num ponto de estabilidade. Depois, é só esperar que o sistema tenda para lá. O tempo trabalhará por nós.

Claramente, fazer isto é mais complicado do que dizê-lo. Desde logo, porque implica conseguir determinar qual o ponto de estabilidade que corresponde à actual situação organizativa; depois, porque implica conseguir avaliar e quantificar o efeito que as acções a empreender terão, no sentido de reforçar ou destruir a estabilidade no ponto desejado; finalmente, porque implica um processo de optimização, tomando as opções que maximizem o efeito desejado, minimizem a função custo definida (financeira ou não), ou encontrem o extremo de qualquer outro critério (tipicamente uma função dos dois anteriores) que tenha sido definido. Suportar este processo e estas quantificações é a função do modelo SARA.

Este modelo é constituído por três planos que interactuam ente si:

a. O primeiro plano, o da *situação interna*, reflecte a situação interna, e os custos das várias alterações possíveis. Se, por exemplo, a situação em análise for o levantamento de uma capacidade anti-aérea, este plano conterà as situações possíveis do sistema de forças no que respeita a esta capacidade (desde a sua não existência, até ao levantamento completo da capacidade, passando pela existência de determinados vectores e não de outros). A tomada de determinada acção (aquisição de mísseis SAM, por exemplo), implicará uma alteração na situação interna (já que um dos factores da capacidade foi reforçado), e terá um custo associado. Este plano é considerado *interno*, uma vez que a posição neste plano pode ser mudada por decisão própria, apesar de isso poder ter custos. Como será visto adiante, o plano interno é matematicamente representado por uma matriz de custos, cujas linhas e colunas são as situações possíveis. O elemento c_{ij} desta matriz (elemento situado na intersecção da linha i e coluna j) é o custo associado com a transição da situação i para a situação j . Estes custos podem ser custos mensais, custos não-recorrentes, custos não estritamente financeiros, ou qualquer outro tipo de custos que sejam considerados adaptados ao tipo de decisão que se pretende tomar.

Na Figura 1, representa-se um plano interno imaginário, no qual foram identificadas 12 situações possíveis, e representados custos fictícios de transição entre essas 12 situações. O custo da transição da Situação 3 para a Situação 6 ($c_{3,6}$) encontra-se realçado.

b. O segundo plano considerado é o chamado *plano externo*. Este plano representa os estados possíveis no ambiente externo. O objectivo a alcançar poderá corresponder a apenas um desses estados, ou a um conjunto de estados diferentes. Se, por exemplo, o modelo for aplicado a uma empresa que pretenda tomar as decisões que lhe permitam assumir a liderança de um mercado, os estados externos considerados podem ser cotas de mercado conquistadas. Sendo o objectivo a alcançar a obtenção de uma posição dominante, ele corresponde ao conjunto de estados com cota superior a, por exemplo, 75%.

Mas se, por exemplo, estivermos a modelar o Ensino Superior Universitário Militar – como foi feito em (Oliveira, 2009), por forma a suportar decisões sobre qual o caminho a prosseguir para consolidar e reforçar a sua natureza universitária, os estados a considerar no plano externo serão os estados possíveis de enquadramento jurídico do Ensino Superior Universitário Militar.

	Sit. 1	Sit. 2	Sit. 3	Sit. 4	Sit. 5	Sit. 6	Sit. 7	Sit. 8	Sit. 9	Sit. 10	Sit. 11	Sit. 12
Sit. 1	0,0	4,0	6,0	17,0	21,0	23,0	20,0	24,0	26,0	41,0	45,0	47,0
Sit. 2	0,0	0,0	4,5	17,0	17,0	21,5	20,0	20,0	24,5	41,0	41,0	45,5
Sit. 3	0,0	0,0	0,0	17,0	17,0	17,0	20,0	20,0	20,0	41,0	41,0	41,0
Sit. 4	-5,0	-1,0	1,0	0,0	4,0	6,0	15,0	19,0	21,0	22,0	26,0	28,0
Sit. 5	-5,0	-5,0	-0,5	0,0	0,0	4,5	15,0	15,0	19,5	22,0	22,0	26,5
Sit. 6	-5,0	-5,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	15,0	15,0	15,0	22,0	22,0	22,0
Sit. 7	0,0	4,0	6,0	17,0	21,0	23,0	0,0	4,0	6,0	19,0	23,0	25,0
Sit. 8	0,0	0,0	4,5	17,0	17,0	21,5	0,0	0,0	4,5	19,0	19,0	23,5
Sit. 9	0,0	0,0	0,0	17,0	17,0	17,0	0,0	0,0	0,0	19,0	19,0	19,0
Sit. 10	-5,0	-1,0	1,0	0,0	4,0	6,0	-1,0	-1,0	1,0	0,0	4,0	6,0
Sit. 11	-5,0	-5,0	-0,5	0,0	0,0	4,5	-5,0	-5,0	-0,5	0,0	0,0	4,5
Sit. 12	-5,0	-5,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	-5,0	-5,0	-5,0	0,0	0,0	0,0

Figura 1 – Plano Interno

Este plano externo é matematicamente representado por uma cadeia de Markov, cujos estados correspondem aos estados externos identificados como possíveis. As probabilidades de transição entre estados deverão reflectir as probabilidades de evolução do enquadramento externo. Na Figura 2 pode ser visto um exemplo de uma destas cadeias. Este plano é considerado externo, já que se considera que o decisor não tem controlo directo sobre ele.

Para que o modelo global consiga reflectir o comportamento correcto da vida real, as probabilidades de transição da cadeia de Markov (as probabilidades que caracterizam, portanto, a evolução possível do ambiente externo) são feitas depender da situação existente no plano interno.

De facto, a forma como evolui a situação externa depende do posicionamento assumido internamente: No exemplo anterior, da empresa que pretende assumir uma posição dominante no mercado, é simples perceber-se que a forma como evoluem as cotas de mercado dependem da sua situação interna (existência ou não de vantagens competitivas em termos de recursos humanos, equipamentos, processos, política interna de *pricing*, etc). No exemplo do Ensino Superior Universitário Militar, também é fácil perceber que as probabilidades de evolução do seu enquadramento jurídico externo dependem fortemente da sua situação interna em termos de qualidade de ensino, produção científica, etc).

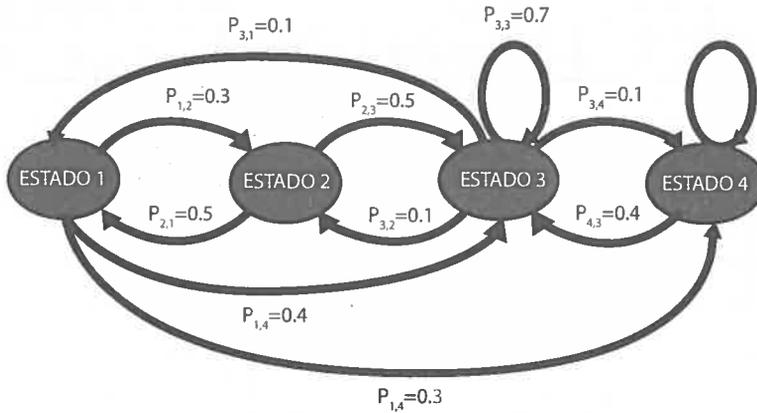


Figura 2 – Cadeia de Markov com 4 estados (ESTADO 1 a ESTADO 4)

Esta dependência das probabilidades de transição da situação em que nos encontramos no plano interno pode ser conceptualmente visualizada como se cada elemento $c_{i,j}$ tivesse o seu próprio plano externo associado e, portanto, o seu próprio conjunto de probabilidades de transição entre estados.

c. Para flexibilizar a interacção entre os dois planos anteriores, será utilizado um terceiro plano, o da *classificação*, o qual permite o agrupamento em *classes* de situações internas diferentes, mas que correspondam ao mesmo modelo no plano externo (ao mesmo conjunto de probabilidades de evolução da situação, portanto).

Na Figura 3 representam-se os três planos anteriormente referidos, e a relação entre eles.

Conforme foi já referido, a ideia que subjaz a este método, é a assunção de que o sistema tenderá para o seu ponto de equilíbrio, e de que forçá-lo a permanecer em estados não estáveis é um esforço consumidor de recursos, que não será possível manter indefinidamente. Assim, quando pretendemos atingir um desejado resultado, o que teremos de fazer é assegurar que o ponto de equilíbrio externo é encontrado no estado (ou conjunto de estados) que corresponda à prossecução dos objectivos estabelecidos. O procedimento global para utilização do modelo consiste, pois, na sucessão dos três passos seguintes:

- Estimar as probabilidades de transição das cadeias de Markov correspondentes a cada uma das classes definidas no plano de classificação;
- Calcular as probabilidades de equilíbrio de cada uma destas cadeias de Markov (ver, por exemplo, Meyn et al., 1993), e escolher a cadeia

que apresenta os estados de equilíbrio mais favoráveis (ou as mais altas probabilidades nos estados desejados, se a cadeia não apresentar estados absorventes), determinando, assim, qual a classe no plano de classificação em que nos pretendemos situar;

- No plano interno, determinar qual o caminho de menor custo para transitar da posição actual para uma das posições que pertençam à classe escolhida. Isso pode ser feito por recurso a um dos algoritmos de optimização de percurso; neste artigo, utilizaremos o algoritmo de Dijkstra (ver, por exemplo, Carter & Price, 2001).

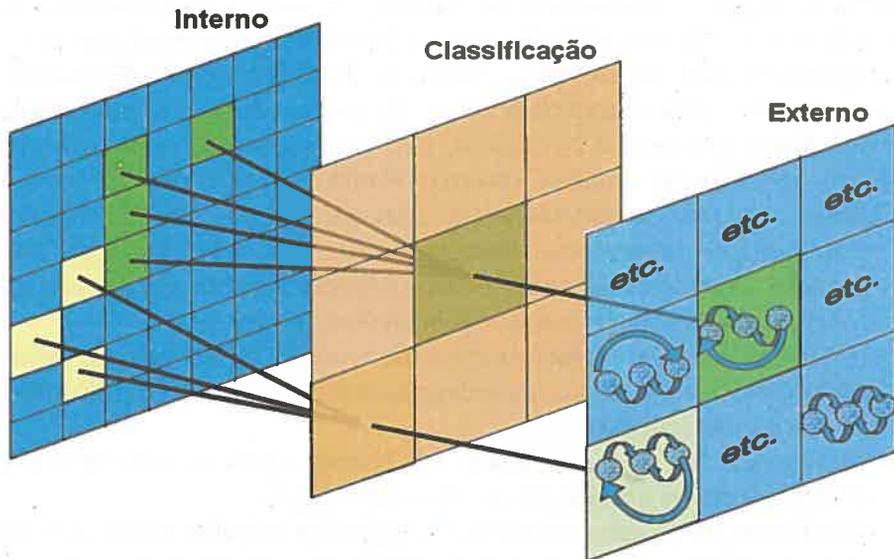


Figura 3 – Planos do modelo SARA

Um dos aspectos chave neste algoritmo é o problema de como estimar as probabilidades de transição das cadeias de Markov correspondentes a cada uma das classes. Embora o grau de precisão necessário nestas estimativas não seja crítico, em termos de determinação do estado atractor (ponto de estabilidade), ou do estado mais provável, tentativa de estimação directa, a partir de inquéritos a peritos, tende a produzir estimativas com grande variância. Assim, no algoritmo proposto, não são feitas estimativas directas destas probabilidades, recorrendo-se a um método indirecto para a sua produção. Como veremos no exemplo que se apresenta na secção seguinte, apenas são solicitadas opiniões binárias e qualitativas aos peritos inquiridos (ex: “Nesta situação interna, é mais provável que o contexto externo evolua do estado A para o estado B, ou do estado A para

o estado C?”). Posteriormente, essas opiniões qualitativas, de mera comparação de probabilidades duas a duas, irão produzir, por programação linear, um valor numérico para as probabilidades pretendidas. Para esta função, de obtenção de resultados quantitativos a partir de apreciações meramente qualitativas, foi utilizado o método (e programa) MACBETH (Costa, & Vansnick, 1999). Desta forma, conseguem-se produzir cadeias de Markov bastante consistentes, mesmo para conjuntos distintos de peritos inquiridos.

2. Exemplo de aplicação

Nesta secção, será apresentado um exemplo de utilização do modelo SARA. Apesar de se tratar de uma situação muito simplificada, o exemplo apresentado deverá permitir capturar os traços essenciais desta ferramenta de análise.

Consideremos então o caso hipotético de um laboratório de investigação, cuja relevância, em termos científicos, tem vindo gradualmente a diminuir. Após um processo de análise interna, foram identificadas as seguintes fragilidades, as quais se consideraram estar na raiz do declínio observado:

- Equipamento laboratorial desactualizado, que, não sendo de última geração, impede a realização de investigação experimental avançada, e limita o grau de participação em projectos cooperativos;
- Processos internos excessivamente ineficientes, de elevada componente administrativa, conduzindo à indesejável entropização e anquilosamento de iniciativas individuais;
- Limitações de espaço, as quais, em termos práticos, têm impedido a criação de novas áreas e grupos de investigação;
- Insuficiências no que respeita às condições de trabalho oferecidas, o que tem conduzido a crescentes dificuldades de recrutamento, e mesmo a abandono de investigadores, que optam por outras instituições;

Para mitigar estas vulnerabilidades, foram elencadas 5 opções estratégicas:

- (IE1) Construir um novo edifício para laboratórios, permitindo não só a disponibilização de espaço para abertura de novas linhas de investigação, mas também a re-afecção de espaço a gabinetes, áreas de lazer e actividades de apoio social, melhorando assim a qualidade das condições de trabalho dos investigadores;
- (IE2) Investir fortemente em reequipamento laboratorial;
- (IE3) Optimizar a utilização dos espaços físicos do actual edifício até ao limite do possível;
- (IT1) Iniciar um programa de re-engenharia de processos, o qual contemple ainda a introdução de um pacote ERP (*Enterprise Resource Planning*) para automatização da vida administrativa da organização.

- (RH1) Investir fortemente em programas de recrutamento, como forma de elevar o nível científico do corpo de investigadores.

Trata-se agora de conseguir decidir qual ou quais destas acções devem ser tomadas, e em que sequência. Algumas destas opções são mutuamente exclusivas, pelo que nem todas as 32 combinações possíveis serão consideradas na análise.

a. O plano interno

Cada uma destas opções terá um custo associado, mas os custos individuais podem não ser independentes entre si. O exercício simultâneo de duas opções pode, por exemplo, implicar economias de escala que tornem o custo global inferior à soma dos custos individuais. A ordem em que as opções forem exercidas pode também ter impacto no custo total. A matriz de custos aplicável C pode ser vista na Figura 4. As linhas e colunas desta matriz são, como já vimos, as várias situações internas possíveis, e o elemento c_{ij} da matriz representa o custo de exercício da opção que, a partir da situação i , conduz à situação j (M€). Os custos constantes nesta matriz são meramente exemplificativos, e não correspondem, nem em termos absolutos, nem em termos relativos, aos custos típicos das opções elencadas no exemplo.

		NPT IE1 (Não há edifício adicional)						IE1 (Construído o edifício adicional)							
		NPT IE2 (Não há equipamento novo)			IE2 (adquirido equipamento novo)			NPT IE2 (Não há equipamento novo)			IE2 (adquirido equipamento novo)				
			IT1, IE3	RH1, IE3		IT1, IE3	RH1, IE3		RH1, IT1	RH1		RH1, IT1	RH1		
NPT IE1 (Não há edifício adicional)	NPT IE2 (Não há equipamento novo)		0,0	16,0	8,0	16,0	36,0	25,0	23,0	37,0	25,0	41,0	55,0	41,5	
		IT1, IE3	-18,0	0,0	-10,0	0,0	36,0	7,0	5,0	10,0	7,0	23,0	37,0	22,0	
	IE2 (adquirido equipamento novo)	RH1, IE3	∞	10,0	0,0	∞	28,0	17,0	∞	29,0	17,0	33,0	47,0	32,0	
			18,0	0,0	-10,0	0,0	18,0	7,0	5,0	10,0	7,0	23,0	37,0	22,0	
IE1 (Construído o edifício adicional)	NPT IE2 (Não há equipamento novo)	IT1, IE3	∞	36,0	-28,0	∞	0,0	-11,0	-13,0	1,0	-11,0	5,0	10,0	4,0	
		RH1, IE3	∞	-7,0	17,0	∞	11,0	0,0	-3,0	11,0	-1,0	15,0	28,0	14,0	
	IE2 (adquirido equipamento novo)	RH1, IT1	∞	∞	∞	∞	∞	∞	0,0	14,0	2,0	18,0	32,0	17,0	
		RH1	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-14,0	0,0	-12,0	4,0	18,0	3,0	
	IE2 (adquirido equipamento novo)		∞	∞	∞	∞	∞	∞	18,0	-4,0	-18,0	0,0	14,0	-1,0	
		RH1, IT1	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-32,0	18,0	-30,0	-14,0	0,0	-15,0	
		RH1		∞	∞	∞	∞	∞	∞	-17,0	-3,0	15,0	1,0	15,0	0,0
				∞	∞	∞	∞	∞	∞						

Figura 4 – Plano interno. Matriz de Custos

Note-se que a matriz de custos não é necessariamente simétrica. Ou seja: o custo de passagem de uma situação A para a situação B não é necessariamente igual e de sinal contrário ao custo de passar de B para A. Para além disso, o custo de exercício de uma opção pode variar com o ponto de partida. No caso do exemplo, e para ilustração deste ponto, foi considerado que a opção por efectuar um esforço acrescido em termos de recrutamento terá um custo inferior se o laboratório dispuser já, nessa altura, de um novo edifício e de novo equipamento, aspectos que contribuirão, só por si, para a melhoria da atractividade do laboratório. Acresce ainda o facto de haver transições impossíveis. No caso do exemplo, não faz sentido incorporar no modelo a transição de uma situação em que exista o novo edifício, para uma situação em que ele não exista. Isso corresponderia ao desmantelamento do edifício, actividade que não faz necessariamente sentido introduzir nesta fase. Estas transições impossíveis são representadas, em termos de matriz, como tendo um custo infinito.

Para exercitar a leitura da matriz, e representando cada situação possível pelo vector (IE1, IE2, IE3, RH1, IT1), onde cada elemento apenas estará presente se, nessa situação, a opção tiver sido exercida, temos assim, a partir da matriz apresentada, que:

- A construção do novo edifício, sem exercer nenhuma outra opção, tem um custo de 23 M€. Corresponde à transição da situação actual (---,---,---,---, ---) para (IE1,---,---,---,---);
- Não é considerado possível transitar da situação (IE1,---,---, RH1, IT1) para a situação (---, IE2, IE3, ---, IT1), já que esta transição apresenta um custo infinito;
- A transição inversa da anterior, de (---, IE2, IE3, ---, IT1) para (IE1, ---, ---, RH1, IT1) tem um custo de 1 M€.
- A transição (---, IE2, IE3, RH1, ---) para (---, ---, IE3, ---, IT1) far-nos-á poupar 7 M€, enquanto a transição inversa terá um custo de 7 M€. Trata-se de uma transição com simetria no que respeita a custos, portanto.

b. O plano externo

Como foi já dito, o plano externo é constituído por um conjunto de cadeias de Markov (no limite, uma para cada situação do plano interno), cujos estados correspondem aos estados da conjuntura externa identificados como possíveis. Para o exemplo, foi considerada a existência de apenas 4 estados:

- EST1: Desaparecimento (o laboratório continuará em percurso descendente, até se tornar irrelevante, e desaparecer);

- EST2: O laboratório perderá ainda alguma relevância adicional, mas estabilizará como *minor player*.
- EST3: O laboratório solidificará a sua posição actual como centro de investigação, e poderá ganhar alguma relevância adicional no panorama científico, embora continue a ser um actor não dominante;
- EST 4: O laboratório retomará a sua anterior posição como centro de excelência, e actor científico dominante nas suas áreas de investigação, pelo que as cadeias de Markov do plano externo terão quatro estados também. Um exemplo de uma dessas cadeias pode ser vista na Figura 2.

c. O plano de classificação

Recordemos que o plano de classificação é um plano meramente auxiliar, que permite agrupar em classes as situações do plano interno que tenham impactos equivalentes no plano externo. A cada classe corresponderá uma cadeia de Markov distinta, com probabilidades de transição próprias. No limite, se não fizermos nenhum agrupamento, e a cada situação do plano interno fizermos corresponder a sua própria classe, teremos tantas cadeias de Markov quantas as situações diferentes elencadas no plano interno. No exemplo, e para ilustração, agrupámos as situações possíveis em seis classes, de acordo com a seguinte tabela de correspondência:

Tabela 1. – Plano de classificação. Correspondência situação-classe

Situação	Classe	Situação	Classe
(---,---,---,---,---)	1	(IE1,---,---,---,---)	4
(---,---,IE3,---,IT1)	2	(IE1,---,---, RH1,IT1)	3
(---,---,IE3,RH1,---)	3	(IE1,---,---, RH1,---)	2
(---,IE2,---,---,---)	4	(IE1,IE2,---,---,---)	5
(---,IE2,IE3,---,IT1)	5	(IE1,IE2,---, RH1,IT1)	6
(---,IE2,IE3,RH1,---)	6	(IE1,IE2,---, RH1,---)	6

Cada uma das situações no plano interno que correspondam a uma mesma classe terá, como vimos, o mesmo impacto externo. Nomeadamente, terá a mesma cadeia de Markov, e o mesmo conjunto de probabilidades de transição.

d. Resolução do modelo

(1) Estimar as probabilidades das cadeias de Markov

Conforme foi já discutido, a resolução do modelo consiste em três passos sucessivos, o primeiro dos quais implica estimar as probabilidades de transição das cadeias de Markov correspondentes a cada uma das classes. Consideremos uma dessas cadeias (Figura 5).

A interpretação é a de que, se for esta a cadeia de Markov que corresponde à situação actual no plano interno, então, estando o laboratório a perder relevância, e a caminho da estabilização como *minor player* (no EST2, portanto), a probabilidade de continuar em percurso descendente, até se tornar irrelevante e desaparecer (o que corresponde a passar para EST1) é de p_{21} ; em contrapartida, a probabilidade de, no contexto actual, se conseguir transformar directamente em actor dominante, é de p_{24} . E assim por diante.

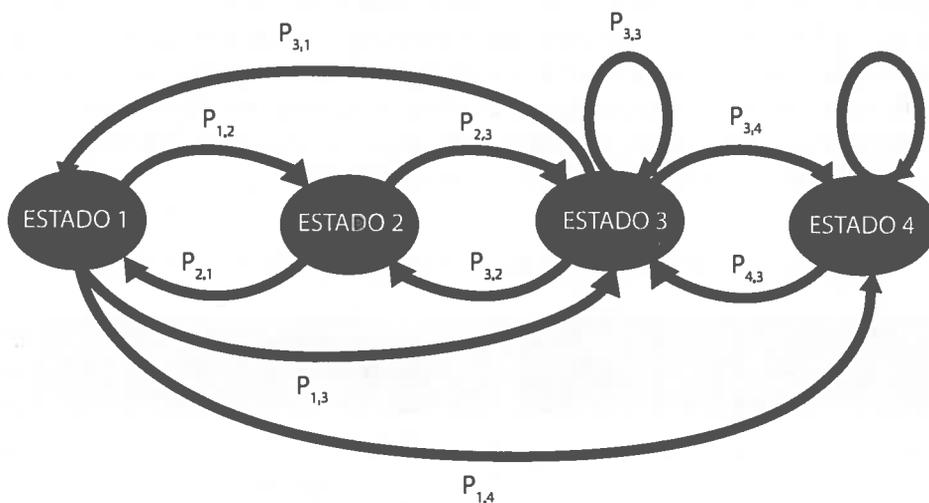


Figura 5 – Cadeia de Markov genérica, com quatro estados

Isto levanta, claro, o problema de como estimar estas probabilidades. A hipótese mais óbvia seria simplesmente perguntar a um perito da área; no caso de p_{21} , a pergunta a colocar seria: “Na situação actual do laboratório, com as vulnerabilidades existentes, e estando ele num processo descendente de perda de relevância, qual considera ser a probabilidade de que se venha a tornar totalmente irrelevante e desaparecer?”; no caso de p_{24} , a pergunta seria: “Na situação actual do laboratório, com as vulnerabilidades existentes, e estando ele num processo descendente de perda de relevância, qual considera ser a probabilidade de recuperação, de que ele consiga retomar a

sua anterior posição como centro de excelência, e actor científico dominante nas suas áreas de investigação?”. Este tipo de pergunta tem um enorme grau de subjectividade, Não é fácil, mesmo a quem conheça profundamente a área, responder a este tipo de perguntas, de forma quantitativa. Isso origina, tipicamente, um grau de dispersão demasiadamente grande, o que, por sua vez, fará com a resposta global do modelo seja excessivamente sensível à personalidade ou linha de opinião dos peritos consultados.

Assim, no modelo proposto, e como forma de reduzir a arbitrariedade associada à estimação numérica directa destes parâmetros, recorreu-se à metodologia Macbeth, muito usada em termos de decisão multicritério (Costa et al., 1999). Embora esta seja uma aplicação *sui generis* e muito pouco convencional deste algoritmo, considerou-se útil, no contexto, a aproximação qualitativa que essa metodologia utiliza. Da mesma forma que, como ferramenta de decisão multi-critério, a metodologia Macbeth nos permite quantificar as opções em termos de cada um dos critérios, ela permitirá aqui a determinação quantitativa das probabilidades de transição, a partir de juízos meramente qualitativos sobre a grandeza relativa de pares de probabilidades. As diferenças relativamente à pergunta directa são de duas ordens:

- As perguntas feitas são puramente qualitativas;
- Apenas são pedidas apreciações comparativas.

Uma pergunta típica seria: “Nas condições internas actuais, e estando o laboratório a perder relevância e a caminho da estabilização como *minor player*, considera mais provável que ele mantenha o percurso descendente e venha a desaparecer, ou que ele recupere, e regresse à sua anterior situação de centro de excelência, e actor dominante na área? E a diferença de probabilidade entre estas duas alternativas parece-lhe muito grande, grande, nula, pequena ou muito pequena?”. Depois de fazer este tipo de perguntas para todas as combinações possíveis de duas transições, as respostas obtidas são então convertidas, por programação linear, numa escala quantitativa de probabilidades de transição. Para implementação do método, foi usada a versão gratuita do software MACBETH[®]. Na Figura 6, e para se ter uma noção visual aproximada do tipo de interface desta aplicação, pode ser visto um *screenshot* (não legível) de uma matriz MACBETH de comparações qualitativas, e a escala numérica de probabilidades de transição daí resultante. Após concluir o processo de inquirição dos peritos, e ter transformado o conjunto de respostas em conjunto de probabilidades de transição, teremos obtido o conjunto de probabilidades de transição para a cadeia de Markov de cada uma das classes, terminando assim o primeiro passo do algoritmo. A

título de exemplo, apresenta-se, na Tabela 2, o conjunto de probabilidades de transição obtido para o laboratório do nosso exemplo, para a classe que corresponde à situação interna actual (---,---,---,---,---).

(2) Resolução das cadeias de Markov

Como pode ser visto na Tabela 2, estando o laboratório internamente na situação (---,---,---,---,---), e externamente a perder relevância, a caminho da estabilização como *minor player* (no EST2, portanto), a probabilidade de continuar em percurso descendente, até se tornar irrelevante e desaparecer (o que corresponde a passar para EST1) é de 0.3 (30%); em contrapartida, a probabilidade de, no contexto actual, se conseguir transformar directamente em actor dominante, é nula. E assim por diante.

Há, também, a hipótese de passar ao EST1 por via indirecta, como, por exemplo, através de uma primeira transição para EST3, seguida por uma transição directa de EST3 para EST1. Por outro lado, se vier a ocorrer a passagem a EST1, e não havendo alteração na situação interna, então passaremos a ter uma probabilidade de 0.05 (5%) de que o contexto regresse directamente a EST2. Mas, uma vez que, tanto de EST1 como de EST2, o estado pode passar para EST3 e, a partir deste, muitas outras possibilidades existem, torna-se necessário avaliar qual o efeito global de todas estas possibilidades de transição; e perceber para onde, afinal, e com que probabilidade, tende o posicionamento externo do laboratório, se ele se mantiver na mesma situação interna. Isto corresponde a determinar as probabilidades estacionárias de cada um dos estados, face às probabilidades de transição em causa.

Tabela 2 – Probabilidades de transição para a situação interna actual

Classe 1		DESTINO			
		EST1	EST2	EST3	EST4
ORIGEM	EST1	90%	5%	5%	0%
	EST2	30%	65%	5%	0%
	EST3	10%	25%	55%	10%
	EST4	0%	20%	50%	30%

A solução analítica destas cadeias de Markov (determinação da probabilidade estacionária de cada estado) é conhecida, e passa pela resolução das equações de Chapman-Kolmogorov relativas à matriz de probabilidades de transição, o que se traduz, por fim, na determinação do vector próprio esquerdo da matriz de transição (Meyn & Tweedie, 1993). Após resolvida a cadeia,

estarão determinadas as probabilidades globais de cada um dos estados possíveis⁴⁹.

Se fizermos isso para as cadeias correspondentes a todas as classes definidas, ficaremos com o conjunto completo de probabilidades estacionárias de cada estado para cada uma das situações internas possíveis (das classes, mais exactamente), com o que terminamos o segundo passo do algoritmo.

No caso do exemplo, a tabela obtida foi a seguinte:

Tabela 3 – Probabilidades estacionárias dos estados para as seis classes

	P_{EST1}	P_{EST2}	P_{EST3}	P_{EST4}
Classe 1	68%	19%	11%	2%
Classe 2	25%	31%	42%	2%
Classe 3	21%	32%	44%	3%
Classe 4	30%	35%	32%	3%
Classe 5	4%	14%	31%	51%
Classe 6	1%	8%	37%	54%

(3) Obtenção das opções óptimas, e sua sequência temporal

O terceiro e último passo consiste em impor o objectivo, e determinar qual a alteração de situação que deve ser feita no plano interno para, de forma óptima (dependendo do critério de optimalidade definido), o atingir.

O objectivo final pode ser de vários tipos. No caso do exemplo, o objectivo do processo de decisão pode ser o de escolher, dentro das linhas elencadas, a linha de acção que, com menor custo, consiga fazer com que a probabilidade de que o laboratório caia na condição de “irrelevância científica” (EST1) seja inferior a 15%. Ou escolher as linhas de acção que, dentro de um determinado custo, apresentam a maior probabilidade de atingir o estado EST3. Muitas outras perguntas são possíveis de colocar ao modelo. Para prosseguir com o exemplo, escolhemos a primeira. Ou seja: assumamos que

⁴⁹ Para o cálculo do vector próprio esquerdo das matrizes de transição, foi usado o programa MATLAB®. Uma vez que a função *eig()* deste programa apenas calcula os vectores próprios direitos, para ser usada será necessário transpor primeiro as matrizes de probabilidades de transição. Após o cálculo do vector próprio, é ainda necessário normalizar o vector obtido, já que se trata de um conjunto de probabilidades (a soma dos elementos do vector deverá ser igual a 1).

queremos determinar quais as linhas de acção de menor custo que impeçam (com uma probabilidade de 85%) que o laboratório se torne cientificamente irrelevante.

Da Tabela 3, verificamos que as únicas classes que satisfazem o nosso objectivo são as classes 5 e 6. Assim, e porque queremos minimizar o custo das acções a empreender, iremos querer fazer evoluir a nossa situação interna para um dos pontos da matriz interna que corresponda a uma qualquer destas classes.

Na Figura 7 representa-se a matriz de situação interna, realçando-se o conjunto de situações internas que mapeiam para uma das classes-objectivo (Classe 5 e Classe 6 – ver Tabela 1), e três dos muitos caminhos possíveis para, a partir da situação actual, chegar a uma destas situações.

Uma vez que cada um dos caminhos possíveis tem um custo próprio (os três exemplos de percurso representados na Figura 7 têm custos de 55, 41 e 25 M€), importa agora avaliar qual o caminho de menor custo. Isso implica a determinação do caminho óptimo na matriz de situações internas. Torna-se, pois, necessário resolver o problema de grafos que esta matriz coloca, determinando o caminho óptimo pretendido. Isso foi feito com o algoritmo de Dijkstra (Carter et al., 2001), uma vez que a matriz de custos é totalmente conhecida.

		NOT IE1 (Não há edifício adicional)						IE1 (Construído o edifício adicional)						
		NOT IE2 (Não há equipamento novo)			IE2 (adquirido equipamento novo)			NOT IE2 (Não há equipamento novo)			IE2 (adquirido equipamento novo)			
		IT1, IE3	RH1, IE3		IT1, IE3	RH1, IE3		RH1, IT1	RH-I		RH-UT1	RH-I		
NOT IE1 (Não há edifício adicional)	NOT IE2 (Não há equipamento novo)		0,0		18	36,0	25,0	23	37,0	25,0	41,0	55,0	41,5	
		IT1, IE3	-18,0	0,0	-10,0	0,0	36,0	7,0	0,0	19,0	7,0	23,0	37,0	22,0
	RH1, IE3	∞	10,0	0,0	∞	28,0	17,0	∞	29,0	17,0	33,0	47,0	32,0	
	IE2 (adquirido equipamento novo)		18,0	0,0	-10,0	0,0	∞	7,0	0,0	19,0	7,0	23,0	37,0	22,0
		IT1, IE3	∞	36,0	-28,0	∞	0,0	-11,0	-18,0	1,0	-11,0	5,0	18,0	4,0
	RH1, IE3	∞	-7,0	17,0	∞	11,0	0,0	-3,0	-11,0	-1,0	15,0	29,0	-14,0	
IE1 (Construído o edifício adicional)	NOT IE2 (Não há equipamento novo)		∞	∞	∞	∞	∞	0,0	14,0	0,0	16,0	32,0	17,0	
		RH1, IT1	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-14,0	0,0	-12,0	4,0	18,0	3,0
	RH-I	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-2,0	12,0	0,0	16,0	30,0	15,0	
	IE2 (adquirido equipamento novo)		∞	∞	∞	∞	∞	∞	18,0	-4,0	-16,0	0,0	14,0	-1,0
		RH1, IT1	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-32,0	18,0	-30,0	-14,0	0,0	-15,0
	RH-I	∞	∞	∞	∞	∞	∞	-17,0	-3,0	15,0	1,0	15,0	0,0	

Figura 7 – Exemplo de caminhos possíveis para a classe pretendida

Neste caso, o percurso óptimo (*ex-aequo*) é precisamente um dos percursos representado na Figura 7:

(---,---,---,---,---) para (---, IE2,---,---,---) e, depois, para (---,IE2,IE3, RH1,---)

O custo deste percurso é de 25 M€.

A solução para o nosso problema está, pois, encontrada:

A forma mais económica de conseguir que o risco de irrelevância científica seja inferior a 15% é tomar as seguintes acções:

- Comprar novo equipamento (opção IE2);
- Optimizar a utilização dos espaços físicos do actual edifício até ao limite do possível (opção IE3);
- Investir em programas de recrutamento, como forma de elevar o nível científico do corpo de investigadores (RH1).

Esta solução terá um custo de 25 M€, e, após execução, fará com que as probabilidades naturais do sistema sejam: EST1 (Irrelevância) - 1%; EST2 (Minor player) - 8%; EST3 (Major player) - 37%, EST4 (Centro de excelência dominante) - 54%.

NOTA: Para o nível de risco definido (15%), não valerá a pena construir um novo edifício (IE1), ou fazer reengenharia de processos, implementando um ERP (IT1).

No caso do exemplo, alterações à ordem de execução das três opções escolhidas (IE2, IE3 e RH1), embora resultem em caminhos diferentes na matriz de situação interna, conduzirão sempre ao mesmo custo. Mas isso foi uma particularidade dos dados de custo inventados para o exemplo. Em geral, a ordem de execução das opções definida pelo caminho óptimo não pode ser trocada, já que, se o fizermos, o novo caminho obtido pode já ter um custo superior.

Conclusão

A quantificação de riscos, custos e impactos, é uma componente fundamental de apoio ao processo de decisão. Só após quantificação será possível equacionar critérios e métodos de optimização. Neste artigo, foi apresentado um modelo que faz exactamente isto. Não só permite quantificar os aspectos relevantes (internos e externos) relativos a cada uma das linhas de acção

possíveis, produzindo uma visão numérica (probabilística) de riscos e impactos, como incorpora em si mesmo o mecanismo de optimização que, de acordo com o critério definido pelo decisor, permitirá definir, de forma numericamente suportada, qual a “melhor” solução para o problema analisado.

Bibliografia

- CARTER, M. W., PRICE, C. C. (2001) *Operations Research: A Practical Introduction*. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2001.
- COSTA, C. Bana e, VANSNICK, J.C. (1999) The MACBETH approach: basic ideas, software and an application. In MESKENS, N., ROUBENS, M., (Ed.) *Advances in Decision Analysis, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers*.
- MEYN, S. P., TWEEDIE, R. L. (1993) *Markov chains and Stochastic Stability*. New York, USA: Springer, 1993.
- OLIVEIRA, Paulo Mónica de, COSME, Sílvia, e LÉRIAS, Rui Rapaz, (2009). *Stability Approach to Risk Analysis*, em XVI Jornadas de Classificação e Análise de Dados (JOCLAD) 2009, Faro, Abril 2009.
- OLIVEIRA, Paulo Mónica de. *Coordenação do ensino, da formação e da investigação nas Forças Armadas*, Trabalho Individual do Curso de Promoção a Oficial General. IESM, Lisboa, Julho 2009.

