

PORTUGAL NO ACTUAL CONTEXTO ESTRATÉGICO

1. *A actual situação político-estratégica mundial representa uma rotura com a prevalecente há dois ou três anos atrás, sendo essencialmente determinada pela crise das Superpotências, evidente, explícita e praticamente irreversível com a derrocada em curso na antiga URSS, e menos evidente, e talvez ainda reversível, no caso dos Estados Unidos da América. Este facto determina uma profunda alteração na estrutura do sistema internacional, a qual, por seu turno, origina a ocorrência, em cadeia, de vários fenómenos relevantes ou propicia a erupção de outros que se encontravam latentes. Mas, à parte as consequências estratégicas desta rotura estrutural, a problemática da segurança é acrescida com novas variáveis ou dimensões, resultantes de evoluções verificadas em domínios tão diversos como os da demografia, da ecologia, da circulação, da disponibilidade de recursos naturais e, mesmo, nos padrões de comportamento e nos estilos de vida.*

2. *O anterior sistema internacional — bipolar —, dominado pela irreducibilidade ideológica e pela valorização do facto nuclear, que impunha um «equilíbrio do terror» conducente à dissuasão recíproca entre as duas Superpotências, assegurava uma clara definição e delimitação das fronteiras estratégicas primárias, uma capacidade para disciplinar comportamentos e controlar situações*

(*) Adaptação da comunicação feita pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN, no primeiro Congresso dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, em 29 de Novembro de 1991.

e desvios no interior de cada bloco e a eficaz gestão de crises em áreas vitais ou importantes para qualquer das superpotências. A guerra fria manifestou-se sob a forma de conflitos violentos (ou alimentou-os) apenas em áreas marginais e, desta forma, o sistema revolveu-se, essencialmente, estável e previsível, embora potencialmente inseguro, face ao risco de um «conflito maior» (sempre possível, ainda que pouco provável).

A degradação de poder verificada num dos pólos daquele sistema conduziu, em curto prazo, a uma diminuição da capacidade disciplinadora desse pólo e, finalmente, a uma desagregação do bloco oriental. Aquela degradação de poder evoluiu para uma derrocada do Império, não devido à intervenção de forças externas ou à revolta de proletariados internos, como consta da ciência clássica, mas de uma forma original, através de uma corrosão nos espíritos ou anomia das elites dirigentes e da desarticulação das organizações dominantes, como o Partido, o KGB e as próprias Forças Armadas. Quer dizer, a queda do império Russo, com a fragmentação política em curso, é o subproduto de um fenómeno mais profundo e verdadeiramente revolucionário, qual seja o do descrédito, decadência e renegação do sistema ideológico que lhe servia de cimento. A vitória do bloco ocidental, na guerra fria, assume assim a forma mais vasta e radical, pois traduz uma vitória sobre o espírito dos homens.

Este esboroamento, quer do Império Russo quer da ideologia de cariz revolucionário e vocação universal que lhe estava associada, quer do bloco político-estratégico que aglutinava, tem variadíssimas consequências de que salientarei as seguintes:

— A poliferação de potências nucleares com capacidade estratégica, no caso de se verificar a secessão da Ucrânia e da Bielorrússia, territórios que, aliás se encontram representados na ONU, o que facilita tal hipótese, em termos do Direito Internacional. Esta possibilidade altera profundamente os racionais da actual estratégia de dissuasão, preocupando sebremaneira os EUA;

— Um bloqueamento das actuais negociações e acordos no âmbito das conversações CFE e START, devido a uma alteração

sensível nos racionais em que assentavam, os quais, como é sabido, visavam um equilíbrio, não só global mas entre as várias áreas geográficas parcelares;

— Um surto de nacionalismos em toda a área em apreço, que pode conduzir a conflitos violentos de raiz territorial ou étnica, inclusive no seio da ex-URSS, não se podendo pôr de lado o prospecto de uma guerra civil nuclear, cenário catastrófico de consequências imprevisíveis, mas sempre gravíssimas, para a segurança mundial.

— O recuo estratégico generalizado da ex-URSS em toda a frente externa, com a consequente resolução de vários conflitos regionais que, em grande parte, expressavam a rivalidade entre as antigas superpotências, apaziguamento esse acompanhado por uma acentuada alteração dos regimes e sistemas políticos prevalecentes, num sentido favorável às concepções democráticas e à afirmação dos direitos do homem. Esta evolução tem particular importância para Portugal, na medida em que afecta antigos territórios ultramarinos, em África;

— A relativa homogeneização dos sistemas e regimes políticos e o estabelecimento da antiga distinção entre aliados e adversários, com a consequente diluição das fronteiras estratégicas e o desenvolvimento de situações ambíguas;

— A perspectiva de prolongadas crises políticas, económicas e sociais em vastas regiões da ex-URSS com evoluções imprevisíveis;

— Uma desvalorização do nuclear e da estratégia de dissuasão, com a consequente valorização dos sistemas de forças convencionais e da estratégia operacional;

— O desenvolvimento de correntes migratórias expressivas para a Europa Ocidental.

Ora:

— O aumento da liberdade de acção dos actores e a desvalorização do nuclear e da estratégia de dissuasão conduzem ao risco de proliferação de conflitos menores, de cariz regional, e motivados por razões variadas, desde as territoriais, às económicas e étnicas, e não apenas por razões ideológicas: isto é, o novo

sistema internacional tende a ser mais instável, mais imprevisível ainda que potencialmente mais seguro, pela diminuição de risco de uma «guerra maior», entre superpotências;

— A diluição e ambiguidade das fronteiras estratégicas, associada ao surto de nacionalismos, tende a uma revalorização estratégica das fronteiras nacionais;

— O revigoramento de concepções nacionalistas, associado ao desenvolvimento de correntes migratórias significativas, tende a gerar manifestações chauvinistas e xenófobas, em especial na Europa Central;

— A percepção de uma maior instabilidade e o desenvolvimento de um clima geral de insegurança tende a valorizar o Estado nacional, como mais eficaz garante das liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos;

— Um tanto paradoxalmente, a OTAN tende a tornar-se porto de abrigo e referencial de estabilidade para os antigos países do Leste, ao mesmo tempo que entra em crise de identidade a Oeste;

— A longo prazo, a actual Federação Russa, integrada ou não numa União, pode recuperar um Estatuto de Superpotência, para o que dispõe de vastas condições naturais, o mesmo acontecendo com a Ucrânia.

3. A Oeste o quadro estratégico é, em grande medida, um reflexo das profundas alterações verificadas no antigo bloco oriental. Parece-me dominado por três fenómenos essenciais: a reunificação da Alemanha, a retracção dos EUA e as possíveis reformulações do conceito de Europa.

A reunificação da Alemanha, propiciada pela derrocada do regime político da ex-RDA (de que a queda do muro de Berlim é o símbolo) foi feita à luz dos interesses eminentemente nacionais (o que é didáctico). Na realidade, a reunificação foi feita, numa primeira fase, à revelia dos mecanismos previstos na Europa Comunitária e do próprio estatuto das Potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Aquela reunificação desloca o centro de gravidade da actual Europa Comunitária; confere à Alemanha um papel predominante em termos demográficos e

económicos, acentuando a sua situação de motor da Comunidade; e tende a orientar para os espaços de oportunidades, que se verificarão a Leste, o esforço político e económico alemão. Por outro lado, esta tendência para uma posição de proeminência da Alemanha no seio da actual Comunidade poderá conduzir a uma alteração da matriz cultural desta última, que era, pelos seus pais-fundadores, de extracção essencialmente francesa, com reflexos em domínios variados como os do direito, da organização, das formas de comportamento, etc. Uma questão fundamental a pôr parece dever ser a seguinte: a longo prazo, a Alemanha, potência económica, política e cultural, em posição proeminente no quadro europeu, aceitará a manutenção da autolimitação que actualmente lhe é imposta no domínio militar?

De forma mais acentuada após a guerra do Golfo, os EUA emergem numa posição de hegemonia, como a única superpotência, determinando um sistema internacional que, para muitos, seria de cariz unipolar. Mas são vários os observadores que reconhecem aquela hegemonia mais como uma afirmação residual, resultante do apagamento do antigo rival, do que devida a uma capacidade própria para ditar uma ordem internacional. Sob tal óptica, por um lado, o desaparecimento do grande adversário — o Império do Mal — reduz o papel dos EUA, tornando o seu apoio e protecção dispensáveis pelos antigos aliados; por outro lado, a ascensão da Alemanha e do Japão como grandes potências económicas, capazes de concorrerem com e ameaçarem grandes interesses americanos, conduz os EUA a uma retracção nos empenhamentos externos, circunscrevendo-os a regiões bem definidas de elevado valor estratégico, de modo a poderem concentrar esforços e recursos nas frentes económica, tecnológica e social. Assim, os EUA podem oscilar entre três grandes correntes de opinião: a dos que privilegiam a manutenção do esforço na ligação transatlântica, continuando a considerar a Europa como área prioritária; a dos que pensam que o esforço estratégico deve ser transferido para o Pacífico; e a dos que encaram o actual contexto de desanuviamiento para um retorno

à «fortaleza americana» e às políticas isolacionistas. Em qualquer caso, as tendências actuais traduzem-se:

— Numa diminuição do empenhamento americano na Europa, quer em forças convencionais, quer em sistemas nucleares, bem como em bases e instalações;

— Numa revisão profunda da filosofia, da doutrina estratégica e da postura militar da OTAN;

— Pelo menos no médio prazo, na preservação da capacidade de controlar e enquadrar a evolução da Europa, através da manutenção da Aliança Atlântica, da conservação de forças residuais, inclusive nucleares, na Europa, e da participação na Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, com vista a desempenhar um papel estabilizador e a impedir a transformação do chamado « pilar europeu » numa superpotência autónoma, liberta de qualquer tutela estratégica dos EUA.

Os esforços que visam a integração europeia, a partir do Mercado Comum Europeu, desenvolviam-se num espaço geográfico bem definido e apoiavam-se em dois «motores», que em parte se sobrepunham e convergiam nos seus efeitos: o económico, destinado a assegurar condições generalizadas e sustentadas de progresso e bem-estar; e o estratégico, tendo em vista, por um lado, a superação de antagonismos e suspeições históricas no seio da Comunidade e, por outro lado, a segurança relativamente a um perigo ou adversário comum, evidente, premente e altamente perigoso. As profundas alterações verificadas no sistema internacional modificam, também profundamente, o quadro em que se encarava aquela integração.

De facto, na esfera económica, a queda da fronteira ideológica e estratégica dá aso a uma Europa fluida, de fronteiras ou limites mal definidos; razões de ordem puramente económica vão a passo com argumentos políticos e mesmo estratégicos, assentes na necessidade de estabilizar e enquadrar novos países e explorar novas oportunidades económicas. No domínio estratégico, o desaparecimento do inimigo a Leste abre caminho a concepções que vão desde uma como que inversão de alianças à constituição de um mesmo espaço estratégico de Vancôver

a Vladivostoque, ao mesmo tempo que o aparecimento de problemas de segurança europeus concretos, como no caso da questão jugoslava, propicia o surgimento de divergências claras nas percepções, sensibilidades e interesses dos vários membros. Finalmente, no campo estritamente político, a tendência para a reafirmação dos nacionalismos, e para a revalorização, quer das fronteiras nacionais, quer do Estado-Nacional protector de garantias e direitos, enfraquece as tendências supranacionais. Como tenho afirmado, em outras oportunidades, creio que o futuro político da Europa será determinado pela interação de três grandes tensões, já referidas ou afloradas: a primeira, entre as concepções que dão prioridade ao alargamento ou ao aprofundamento da actual Europa dos Doze; a segunda, entre o nacional e as tendências supranacionais; finalmente, a tensão entre as correntes euroatlânticas, que advogam a manutenção duma ligação político-estratégica entre as duas margens do Atlântico Norte, e as concepções euro-continentais, visando a construção de uma Europa estrategicamente autónoma, mercê duma integração das defesas da Europa Comunitária e a sua transformação num novo e autêntico pólo de poder estratégico.

Pessoalmente, julgo que face às grandes motivações e perspectivas de momento, a corrente do aprofundamento da integração está em perda de velocidade, pelo menos nas suas versões mais radicais e grandiloquentes, em benefício de concepções da Europa politicamente mais modestas, mas talvez mais duradouras, por mais flexíveis e consensuais.

Portugal foi pai-fundador do que hoje se entende por «civilização europeia» e, em minha opinião, deve desempenhar um papel activo e criativo na construção de uma certa Europa que, no quadro da unidade civilizacional, seja uma «Europa-instrumento», sem alteração do ponto focal das lealdades políticas, e não uma «Europa-fim».

Ainda no quadro europeu, não devo omitir uma referência, ainda que sucinta, ao espaço peninsular e ao espaço marítimo interterritorial no qual se verifica uma alteração estrutural significativa: pela primeira vez, há vários séculos, Portugal e o seu

único vizinho, a Espanha, encontram-se no mesmo espaço político, estratégico e económico, não dispondo Portugal de qualquer dos contrapoderes do passado, como sejam, os territórios ultramarinos, uma aliança privilegiada com a potência marítima, a pertença à OTAN, etc., etc. Como é evidente, esta nova situação constitui também um novo desafio para Portugal.

4. *Creio que é a Sul, na bacia do Mediterrâneo, que, a médio prazo, se colocarão alguns dos problemas mais delicados e que darão novas variáveis à problemática da segurança.*

Embora o recente conflito do Golfo tenha atenuado ou retardado as perspectivas de proliferação de armas de destruição maciça na região; tenha enfraquecido a virulência e a capacidade de atracção de determinados discursos radicais no domínio político-religioso e favorecido as posições e atitudes mais moderadas; e tenha criado novas perspectivas e desenvolvido formas de pressão no sentido de, pelo menos, uma forte atenuação do conflito iraelo-árabe, certo é que, ao que tudo indica, Israel é já hoje uma pequena potência nuclear; o conflito iraelo-árabe não parece passível de uma resolução definitiva e estável no curto prazo; a região continua a ser sede de regimes políticos assentes em bases precárias e, em vastas regiões, defronta-se com problemas económico-sociais graves. Assim, o Médio Oriente e o Norte de África continuarão a ser um foco de importantes perturbações. Pela sua posição estratégica e pelo valor dos seus recursos energéticos, o Médio Oriente manter-se-á uma região privilegiada da estratégia americana, pelo que os EUA confirmarão o seu interesse por algumas posições portuguesas. Mas todas estas são situações conhecidas, relativamente às quais há experiência passada.

O dado novo, a Sul, é o que resulta da evolução demográfica na bacia do Mediterrâneo, já com uma inversão da situação tradicional relativa do peso demográfico entre a Europa do Sul e a África do Norte e com previsões de uma acelerada acentuação desse desequilíbrio. Vislumbra-se, assim, um quadro, que sucintamente se pode caracterizar da seguinte forma: perspectivas de uma grande pressão demográfica a Sul, conjugada com elevadas

dificuldades económico-sociais e instabilidade política; existência, a Norte, de uma região fortemente atractiva, pelo seu nível de desenvolvimento; o Mediterrâneo é, hoje, praticamente um lago, com várias «poldras», cruzável em poucas horas, com meios relativamente acessíveis; por conseguinte, condições favoráveis ao desenvolvimento de fortes correntes migratórias de sul para norte, mais ou menos clandestinas, de difícil controlo, dadas a extensão e a permeabilidade das fronteiras; dificuldade, pelos países da Europa do Sul, em adoptarem determinadas medidas restritivas ou dissuasoras, dado que são ou foram países de emigração e, portanto, defensores de posições favoráveis àqueles que são obrigados a emigrar; migrações pertencentes a civilizações diferentes e, por conseguinte, mais dificilmente integráveis e assimiláveis; em consequência, risco evidente de emergência de fenómenos, extensos e intensivos, de xenofobia e de marginalidade social, capazes de reproduzirem situações que se podem assemelhar às da década de 30.

Também neste domínio o quadro nacional é insuficiente para fazer face à dimensão e características do potencial problema.

5. Quanto à África Austral há uma tendência nítida para a pacificação interna e para a democratização, bem como para a superação do regime de «apartheid», embora com prospectos, a prazo, de surgimento de conflitos regionais, entre Estados, por motivos clássicos, bem como de riscos de involução nos processos em curso. Por outro lado, encontram-se superados muitos dos traumas resultantes dos processos de acesso à independência. Abrem-se, assim, possibilidades de recuperação de uma apreciável influência de Portugal na região, o que acentuaria a «especificidade» de Portugal no quadro europeu e reforçaria o seu papel, ao mesmo tempo que se pode contribuir para a estabilidade e progresso de territórios de expressão lusófona. São vastas as possibilidades da cooperação em sectores estratégicos, como é o militar, onde várias iniciativas estão já em curso. E, de passagem, diria que, neste domínio, uma das dificul-

dades a que Portugal pode ter de fazer face talvez seja a da falta de quadros, quando por vezes se pensa que o problema reside no seu excesso; e que certas iniciativas em curso e outras em aberto servem para evidenciar, se tal fosse necessário, que o valor da instituição militar, como instrumento do poder político, não se afere apenas pelos sistemas de forças que pode gerar.

6. Dado que o tempo já vai longo, não me referirei com pormenor à bacia do Pacífico e, em especial, à China e ao Japão. Apenas direi que, como é sabido, o Pacífico se apresenta para alguns observadores como o futuro centro geopolítico do mundo; que para muitas sensibilidades americanas o Japão se tornará, a médio prazo, no eventual adversário mais perigoso; e que a China é o gigante adormecido que, mercê da sua extensão e demografia, pode adquirir um dinamismo de consequências imprevisíveis, no caso de evoluir ao encontro das grandes tendências actuais, enveredando por um processo de modernização política que possa acelerar a evolução económica timidamente já em curso.

Finalmente, além do problema das correntes migratórias mágicas, novos factores dão, hoje em dia, uma dimensão nova à segurança e que, em regra, são dificilmente enfrentáveis no quadro nacional, e que vão desde problemas ecológicos, como os das chuvas ácidas e da poluição dos mares, a certas actividades do «submundo», que privilegiam a clandestinidade e que, para Portugal, têm uma relevância acrescida na medida em que é uma fronteira da Europa. Entre estas actividades podem destacar-se as relacionadas com a droga, o tráfico de armas e explosivos, o banditismo e o terrorismo internacinal, etc.

7. Eis um quadro estratégico, desenhado a traços muito largos e, por vezes, talvez demasiado grossos ou pessimistas. Mas, em estratégia, prepara-se o mais provável e previne-se o mais perigoso. E, por outro lado, a visão mais perniciosa é talvez a que, perante certos fenómenos actuais, aponta para um mundo idílico ou uma sociedade terminal.

A visão de uma idade de ouro encanta os povos, sempre prontos a sonhar com o paraíso perdido; assim renasce a esperança numa sociedade última, onde os homens se reconciliam com eles próprios e repudiam a violência. Esta óptica acaba por transformar a História numa actividade profética; sacraliza-se uma sociedade a haver, para a qual se dispõe de uma solução salvífica e definitiva, designada, de acordo com as circunstâncias, por vários «ismos» ou por sociedade sem classes, de sociedade da abundância, de sociedade demo-liberal, ou por «fim da História». Quando a Cidade ideal se transforma em utopia, tem-se tornado num pretexto para liquidar os dissidentes ou os que não sabem ver a «verdade». Como refere um autor, «Toda a profecia de uma sociedade sublime prepara o regresso em força duma sociedade sacrificial.» À mesma conclusão chega A. Glucksman, em obra recente. Há, assim, que evitar que conjunturas temporais, propiciadoras de um optimismo justificado e temperado, se não transformem em utopias, geradoras de estados de opinião altamente gravosos para a defesa nacional.

8. Neste contexto, qual a posição de Portugal? No âmbito geopolítico, e sintetizando-a numa imagem, direi que pode assemelhar-se à do homem de «VITRUVIUS»: um braço na direcção da Europa — a área decisiva — onde ocupa uma posição periférica, inconveniente no plano económico-social, mas talvez vantajosa do ponto de vista estratégico, na medida em que se situa a razoável distância dos centros de perturbação mais prováveis, a curto e médio prazos; o outro braço na direcção dos EUA, o que confere a Portugal maior liberdade de acção, lhe aumenta a protecção contra as ameaças mais perigosas e o recentra, em posição de charneira, estratégica e economicamente. (A OTAN, ao colocar os Açores e o Continente num mesmo espaço estratégico, é não só um instrumento fundamental da articulação dos dois braços, como reforça a coesão nacional e as forças centripetas, que são essenciais para compensarem a descontinuidade territorial.)

Quanto aos membros inferiores, um é dirigido para a África Austral, onde se acentua a «especificidade» portuguesa no quadro europeu e que pode também proporcionar algumas alternativas, assim se reforçando a liberdade de acção do País; o outro, dirigido para o Brasil, que potencia o instrumento fundamental da identidade nacional — a língua portuguesa. Nesta perspectiva, através da língua o Atlântico Sul pode tornar-se um espaço geocultural de forte expressão portuguesa.

No campo puramente estratégico, a posição de Portugal depende das respostas que se puder dar à equação agostiniana: saber o que se quer (problema dos objectivos); querer fazê-lo (problema da motivação e da vontade); saber fazê-lo (problema de educação e do conhecimento que permita a formulação de estratégias adequadas); e poder fazê-lo (problema de meios e de liberdade de acção).

No âmbito do poder, onde sobressaem as capacidades económica e militar, as nossas possibilidades serão sempre relativamente reduzidas: quanto à primeira, parece-me faltarem «centros de resistência», isto é, grandes grupos económicos capazes de ocuparem e manterem espaços essenciais ou vitais, internos e externos, surgindo agora com mais clareza, em face da internacionalização da economia, as consequências gravosas das «decapitações» operadas em 1974/75; no domínio militar, em virtude da escassez de recursos e de outras razões aduzidas ao longo desta exposição, sou de opinião que a internalidade deve prevalecer sobre a externalidade, reservando-se o esforço nesta para tarefas ou missões de prestígio ou de garantia quer de compromissos internacionais livremente assumidos, quer da dignidade nacional.

O domínio do saber deve merecer esforços prioritários e é um campo onde muito se pode fazer. Do ponto de vista estratégico, interessa, sobretudo, a formação de quadros (onde serão recrutados os decisores políticos) que, sem prejuízo das especializações, sejam conhecedores da realidade internacional e dos seus grandes problemas e estejam treinados na complexidade, habituados a reflectir, a estabelecer inter-relações e a tomar decisões

em ambientes de incerteza, num universo sofisticado de múltiplas variáveis e de fenómenos e acções em constante mutação.

O domínio do querer é o decisivo. Para querer é preciso, em primeiro lugar, crer, isto é, estar identificado com uma causa ou conjunto de valores, pelos quais se está disposto a lutar. Costumo dizer que «só se defende aquilo que se ama; e só se pode amar aquilo que se conhece». Tal significa que, na perspectiva da defesa nacional, a condição «sine qua non» é o conhecimento do País que somos, da sua História, das suas paisagens, das suas gentes, das suas tradições, dos seus usos e costumes, das suas criações culturais, dos deveres (e não apenas dos direitos) da cidadania: em suma, de tudo o que constitui a identidade nacional. Como acontecimentos internacionais relativamente recentes bem o demonstram (do Vietname ao Afeganistão, por exemplo, onde superpotências se reconhecem derrotadas), o plano das forças morais é o decisivo: só é derrotado aquele que se reconhece como tal. E aquele é um domínio que não exige grandes recursos materiais. É, sobretudo, um problema de educação básica e de chefias fortemente motivadas e determinadas.