
NAÇÃO E DEFESA



ANO XXI – N.º 77 – JANEIRO-MARÇO DE 1996
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

Fernando Manuel Palla Machado da Silva

Vice-Almirante

Director do Instituto da Defesa Nacional

Coordenação editorial

Artur de Carvalho Baptista dos Santos

Capitão-de-mar-e-guerra

Conselho redactorial

Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Coronel Nuno Mira Vaz,
Mestre Victor Marques dos Santos, Capitão-de-mar-e-guerra Artur de
Carvalho Baptista dos Santos.

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

ASSINATURA ANUAL (quatro números):

Portugal — Instituições	1500\$00
— Individuais	1200\$00
— Estudantes	800\$00
Europa (Via aérea)	US\$20.00
Outros países (Via aérea)	US\$26.00

Propriedade, Redacção e Administração

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 — 1350 Lisboa, Portugal

Tel.: (351) (1) 60 10 79 / 60 15 16

Fax: (351) (1) 396 64 80

ÍNDICE

- Editorial 7

PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, Segurança e Defesa Nacional

- Reestruturação da Nato 9
Ferraz Sacchetti
- Da Regionalização de Portugal e da Nato 21
Virgílio de Carvalho
- Organizações Internacionais e Segurança Internacional 33
José Manuel Pureza
- A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 47
António Monteiro
- A Defesa Nacional como Dever e Direito Fundamentais do Cidadão e do Estado 63
Maria da Glória Garcia
- Comunicação Social, Segurança e Defesa 81
José Cândido Sousa

SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros

- A Situação no Brasil e na América Latina 97
Guarino Monteiro
- Speech by Ambassador of the United States 113
Elizabeth Frawley Bagley
- The Current Security Thought in Central Europe 123
Martin Palous

TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos

- Actividades Promovidas pelo IDN 133
- A Defesa no Mundo 137

NOTAS SOBRE OS AUTORES

- **FERRAZ SACCHETTI:** Vice-Almirante. Foi Director do Instituto Superior Naval de Guerra e Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. É membro do Conselho Pedagógico e Conferencista no Instituto da Defesa Nacional. Exerce funções docentes na Universidade Internacional e no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, como Professor convidado.
- **VIRGÍLIO DE CARVALHO:** Oficial da Armada. Professor convidado, de Estratégia e Relações Internacionais, das Universidades Técnica de Lisboa (ISCSP) e Portucalense do Porto. Membro do Conselho Consultivo do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Católica Portuguesa. Foi Assessor e é Conferencista no Instituto da Defesa Nacional.
- **JOSÉ MANUEL PUREZA:** Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, é Assistente da Faculdade de Economia, na mesma Universidade. Investigador associado do Centro de Estudos Sociais desta Faculdade, onde é coordenador do Núcleo de estudos sobre Estado, Direito e Administração.
- **ANTÓNIO MONTEIRO:** Embaixador de Portugal. Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa. Assistente da Universidade Católica no Porto, das cadeiras de Direito Constitucional, Ciência Política e Direito Administrativo. Director-Geral de Política Externa, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- **MARIA DA GLÓRIA GARCIA:** Licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra (1976). Mestre em Direito, na área das Ciências Jurídico-Políticas, na Universidade Católica Portuguesa (1988). Doutorou-se em Direito nesta mesma Universidade e na mesma área, em 1994. É Professora na UCP desde 1978, e Consultora no «Center for Civic Education», em Los Angeles, EUA.
- **JOSÉ CÁNDIDO SOUSA:** Entrou para os Quadros da Radiotelevisão Portuguesa em 1978, exercendo funções de Chefe de Redacção, Director do Departamento de Actualidades e Coordenador da Informação. Frequentou o Curso de Jornalismo de Televisão na RTP, e o Curso de Preparação para locutor na Emissora Nacional, onde efectuou serviço de noticiários. Foi Redactor, Editor e Chefe de Redacção da Rádio Comercial.
- **GUARINO MONTEIRO:** Coronel do Exército Brasileiro, na reserva. Faz parte do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, chefiando a área de investigação e doutrina. Frequentou Cursos de Comando e Estado-

-Maior, e de Altos Estudos de Política e Estratégia. É licenciado em Ciências Económicas e Administração de Empresas.

- ELIZABETH FRAWLEY BAGLEY: Embaixadora dos Estados Unidos em Lisboa. Licenciada, com distinção, em francês e espanhol, no St. Regis, em Weston, Massachusetts (1974), e Doutorada em Direito Internacional, pela Universidade de Georgetown (1987). Jurista, especializou-se em Comércio e Direito Internacional, em França, Espanha e Áustria. Foi Professora de Direito na Universidade de Georgetown. Exerceu cargos de âmbito político e diplomático nas Administrações Clinton e Carter.
- MARTIN PALOUS: Doutorado em *Natural Sciences* pela *Charles University* de Praga, em 1974. Licenciado em Filosofia e Ciências Sociais pela *Faculty of Philosophy* da *Charles University*, em 1977. Foi Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros no período de 1990-1992. Conferencista convidado de inúmeras Universidades estrangeiras, é actualmente Professor Assistente de Ciências Políticas na *Charles University*.

EDITORIAL

As questões de Segurança e Defesa, no âmbito da política externa e de segurança comum europeia, vão ser tema obrigatório na Conferência Intergovernamental de 1996 que se inicia com a Cimeira de Turim, de Chefes de Estado e de Governo, em 29 de Março, tendo por fim a anunciada revisão do Tratado de Maastricht.

*O Instituto da Defesa Nacional não deixou de contribuir para a discussão dos temas em apreço, com três iniciativas, a primeira das quais se concretizou com a publicação na revista *Nação e Defesa* n.º 76 – Outubro/Dezembro de 1995 – de um artigo intitulado *Precondições para uma Política Europeia de Segurança Comum*, como resultado de um trabalho de investigação realizado por um Assessor do IDN, no âmbito do Grupo Interuniversitário reunido pela Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus da Assembleia da República; uma outra contribuição foi a realização de um Seminário sobre aquela Conferência, em 15 e 16 de Fevereiro último, sob o tema genérico *Prospectivas da Segurança e Defesa Regional e Nacional*, e cujas intervenções vão ser publicadas, muito brevemente numa nova edição da *Coleção Defesa Nacional*, pelo IDN, na sua condição de Editor; por fim, o presente número da revista conta com dois importantes artigos intitulados, respectivamente, *Reestruturação da NATO e, Da Regionalização de Portugal e da NATO*, temas estes de grande actualidade dentro da CIG 96, tendo particular interesse para Portugal a configuração futura da estrutura militar de Comando da Organização Atlântica e, muito naturalmente, da Área IBERLANT.*

REESTRUTURAÇÃO DA NATO

Índice:

1. Reestruturação da NATO, um imperativo
2. A reestruturação da NATO no SW da Europa
 - a. Introdução
 - b. Áreas geopolíticas de instabilidade
 - c. A importância da posição geográfica da Península Ibérica
 - Espaço Mediterrâneo Ocidental/Norte de África
 - Espaço Atlântico
3. A posição da Espanha
4. Conclusões

Sumário:

Num mundo em transformação, sem ameaças claramente definidas mas cheio de incertezas e de riscos, as organizações internacionais responsáveis por assuntos de segurança e de defesa procuram adaptar as suas estruturas e conceitos ao novo ambiente. Uma dessas organizações é a NATO, que hoje enfrenta desafios totalmente diferentes dos que originaram a sua criação. Mas a reestruturação da NATO está a ser também fortemente influenciada pelos conceitos nacionais adoptados pelas grandes potências para a reorganização das suas próprias forças, pela possibilidade do seu alargamento a Leste, pela provável alteração dos estatutos da França e da Espanha na estrutura militar integrada e ainda por imperativos de economia e de uma mais equitativa partilha de encargos (*burden sharing*). Assim, as realidades geopolíticas e as razões militares que poderão orientar uma melhor defesa comum entram em conflito com interesses nacionais e com alguns problemas herdados de um confronto Leste-Oeste não totalmente esquecido.

Ferraz Sacchetti

REESTRUTURAÇÃO DA NATO

1. REESTRUTURAÇÃO DA NATO, UM IMPERATIVO

Face às profundas alterações políticas na situação internacional e aos problemas que as nações individualmente enfrentam, a NATO tem, como princípio aceite, a necessidade de reestruturação.

Foram já definidos os objectivos políticos que permitiram o enunciado de um Novo Conceito Estratégico e, desde então, a NATO vem procurando adaptar-se aos novos objectivos e princípios, tendo sempre em consideração a evolução política internacional que, entretanto, continua a processar-se a ritmo muito acelerado.

No decorrer dos estudos que vêm sendo efectuados, a NATO definiu o conceito de Área Geoestratégica ⁽¹⁾:

Área geoestratégica é uma área de importância estratégica única para a segurança da Aliança e para a consolidação da estabilidade.

Como áreas geoestratégicas, a NATO admite duas categorias: Área de Responsabilidade da NATO (AOR - *NATO's Area of Responsibility*) e Áreas de Interesse da NATO (AOI - *NATO's Area of Interest*):

Área de Responsabilidade da NATO (AOR) - É a área que coincide, exactamente, com o território de todos os Estados membros, tal como se encontra definido no Artigo 6.º do Tratado de Washington ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Definições segundo tradução livre do autor do estudo.

⁽²⁾ Artigo 6.º do Tratado do Atlântico Norte:

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

- 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

Áreas de Interesse da NATO (AOI) - São os territórios periféricos e contíguos em relação à área de responsabilidade da NATO, mas sem que esta definição responsabilize a NATO por qualquer área mais vasta. Devem merecer especial atenção os aspectos estratégicos relevantes para o risco de derrame de crises ou de conflitos sobre a AOR.

Continua em aberto o debate sobre a demarcação destas áreas.

Mas a NATO sente igualmente a necessidade de reduzir substancialmente o actual número de Quartéis-generais (QG), que hoje são 65, de alterar a estrutura de Comando da NATO, alterando também as responsabilidades e até as designações dos Comandos e, por último, de definir a localização dos poucos QG que a reestruturação aceitar, segundo critérios coerentemente relacionados com a definição das novas áreas.

Sem pretender analisar esta questão e só para dar uma ideia da dimensão da profunda alteração, admite-se que possam passar a existir apenas:

- Dois Comandos NATO Principais (MNC - Major NATO Commanders)
- Comandos Regionais (RC), em número não muito longe da meia dúzia
- CINC Funcionais (Functional CINC)
- Comandos Operacionais (OC) (Em princípio, suportados financeiramente pelo Estado membro onde se situarem)

Esta redução será, provavelmente, mais uma consequência da austeridade financeira do que o resultado de qualquer fundamentação estratégica ou operacional. É uma diferente tentativa para tornar eficaz o conceito *burden sharing*.

Um dos estudos considerados indica dez AOI. Desses, três sobrepõem-se em Portugal: Parte Central do Atlântico Norte, Parte Sul do Atlântico Norte,

de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao Norte do Trópico de Câncer;

- 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.

Obs: A redacção foi alterada com base no Protocolo de adesão da Turquia. A 16 de Janeiro de 1963 o Representante francês fez uma declaração perante o Conselho da NATO, relativa às incidências da independência da Argélia sobre certos aspectos do Tratado do Atlântico Norte. O Conselho constatou que todas as disposições desse Tratado que respeitam aos antigos departamentos franceses de Argélia se tornaram inaplicáveis a partir de 3 de Julho de 1962 (cf. *Manual da OTAN*, 1984, Bruxelas, Serviço de Informação da OTAN, pág. 15).

Mediterrâneo Central e Ocidental/Norte de África. As áreas atlânticas cobrem, em longitude, toda a extensão entre as costas americana e ibérica.

Outros estudos consideram diversas hipóteses para a divisão da AOR em três ou quatro Regiões.

Falta agora valorizar estrategicamente estas e as outras áreas, decidir sobre os seus limites, estabelecer entre elas uma hierarquia, definir a categoria dos Comandos a implantar e a localização dos seus QG.

É sobre esta matéria que se tecem agora algumas considerações de ordem geral.

2. A REESTRUTURAÇÃO DA NATO NO SW DA EUROPA

a. INTRODUÇÃO.

Embora seja lógico relacionar a importância de uma área geoestratégica e os níveis dos comandos por elas responsáveis, é necessário ter sempre presente que o interesse estratégico de uma área varia rapidamente, enquanto que a localização dos QG deverá ter uma certa estabilidade. Por outro lado, nem sempre se justificará ou será possível instalar um QG nas parcelas da AOR que têm adjacente uma AOI, mais ou menos extensa, mais ou menos perdurable.

Recorde-se que há uns quatro anos apenas a NATO não previa que estaria hoje envolvida operacionalmente na Bósnia, e não é por isso que se sente a necessidade de qualquer reestruturação da cadeia de comando da NATO. Nem o facto de a NATO admitir voltar a intervir em qualquer das AOI, executando missões para além do previsto no Artigo 5.º do Tratado do Atlântico⁽³⁾, parece impor aquela reestruturação.

(³) Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte:

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo Artigo 51.º, da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais (Manual da OTAN, ob.cit., pág. 14)

Pretende-se também que os QG sejam *combinados e conjuntos sempre que possível*. Este objectivo resulta das lições extraídas dos últimos conflitos. No entanto, a medida em que os QG são combinados e conjuntos deve depender das suas missões e de considerações geopolíticas, estratégicas e operacionais, e não de uma determinação estrutural genérica.

b. ÁREAS GEOPOLÍTICAS DE INSTABILIDADE.

Considera-se que continua válido o conceito proposto logo após o desmembramento do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, segundo o qual, a Europa e a NATO se deveriam preocupar com dois arcos de instabilidade.

O primeiro, a Leste, parte das repúblicas bálticas e prolonga-se pela cintura das novas repúblicas da CEI, até à Ásia Central.

O segundo, a Sul e Sueste, islâmico, parte de Marrocos e percorre o mundo árabe, pelo Norte de África, Próximo e Médio Oriente, até à nação persa.

O primeiro arco tem por centro Moscovo, apresenta diversas causas de instabilidade ou de conflito, no interior de muitos dos Estados que o compõem, nas suas relações bilaterais ou nas relações entre alguns deles e o exterior, ao longo da fronteira. Neste arco há mais e mais poderoso armamento do que no segundo arco. Os riscos que aqui eventualmente poderão degenerar em conflitos têm fortes probabilidades de levantar graves problemas de *defesa* à Europa e, certamente, à NATO.

O segundo arco é talvez mais instável ainda, tem um poder militar menos uniformemente distribuído e de menor capacidade, independentemente da existência de algum armamento moderno de valor.

O conflito israelo-árabe é um caso pontual que se admite que poderá manter-se como regional e em lento mas contínuo processo de atenuação. Outro problema é o da Turquia com o povo curdo e com a fronteira Sul, já que o problema com os arménios e as repúblicas transcaucasianas se insere nas crises do primeiro arco de instabilidade e o litígio com a Grécia está a ser tratado a nível diplomático. A Turquia é um país charneira entre a Ásia e a Europa, entre o mundo islâmico e o mundo cristão, o país mais oriental e periférico da NATO, com problemas vários e de novo em mudança política.

Mas, no Sul da bacia do Mediterrâneo a instabilidade é interna, no seio da maioria dos Estados, ou entre Estados vizinhos, ao longo do próprio arco de instabilidade.

A ameaça islâmica nunca poderá ser uma verdadeira ameaça, como a define a estratégia, e não será militar convencional. Ela será política, fragmentada e não coordenada na sua origem, dispersa quanto aos alvos escolhidos, desinteressada pelo diálogo, até porque não será fácil encontrar interlocutores, e sempre violenta. Continuará a recorrer frequentemente ao terrorismo, ao terrorismo suicida, e pode até realizar acções militares de êxito impossível, que para os ocidentais parecerão actos de loucura ou de desespero. A construção da «bomba atómica islâmica» é um perigo que não se pode descuidar. No âmbito das relações internacionais serão importantes os apoios políticos e logísticos que a comunidade islâmica poderá prestar a diversos grupos, facções ou nações envolvidas em conflitos europeus, tais como o apoio que está a prestar aos muçulmanos da Bósnia, a Chipre ou à Chechénia. Por último, a pressão demográfica é importante, por razões culturais e de segurança⁽⁴⁾.

Assim, são claramente problemas de segurança e não de defesa que se podem prever, quando o Sul do Mediterrâneo é visto da Europa. E note-se que estas considerações não contrariam em nada a definição das AOI ou das Regiões, podendo apenas contribuir para melhor as caracterizar.

c. A IMPORTÂNCIA DA POSIÇÃO GEOGRÁFICA DA PENÍNSULA IBÉRICA

Na Península Ibérica deverão considerar-se dois espaços estratégicos diferentes, onde se identificam diferentes tipos de preocupações, aliás já sugeridas pelas alternativas apresentadas para a definição das AOI ou das Regiões.

São eles o Espaço Mediterrânico Ocidental / Norte de África⁽⁵⁾, por um lado, e o Espaço Atlântico, por outro lado.

Como se referirá, uma extensão do Mediterrâneo a definir, constituindo o acesso Leste a Gibraltar, deve estar integrada no Espaço Atlântico.

– *Espaço Mediterrânico Ocidental / Norte de África*

Terminada a bipolarização política mundial e o confronto regional entre o Pacto de Varsóvia e a NATO não se justifica a divisão estratégica do Mediterrâneo em Ocidental e Oriental.

⁽⁴⁾ A. E. Sacchetti. *A Segurança Leste-Oeste e o Atlântico*. Nação e Defesa, n.º 74, ABR-JUN95, págs 25 a 48.

⁽⁵⁾ O termo *Espaço* é usado apenas para fugir a conceitos aqui já definidos, como área ou região.

Como já se referiu, o problema do Norte de África é um problema de *segurança* que deve ser tratado de forma global, independentemente das erupções de violência ou da gravidade da contestação política que num ou outro país possam surgir.

Muitos dos problemas desta região que interessam à Europa, ou serão tratados bilateralmente por alguns países, nomeadamente pela França, Itália e Espanha, ou continuarão a ser assumidos pela União Europeia (problemas demográficos, culturais, étnicos, económicos, luta contra o terrorismo e a droga, etc.).

O Mediterrâneo continua a dever ser definido como uma Região estratégica, mas a instabilidade islâmica não é, de modo algum a razão de ser desta classificação. A esta razão sobrepõem-se a importância estratégica do conflituoso Próximo Oriente, a do acesso ao Índico através do Suez, a do acesso ao Mar Negro através dos Estreiros Turcos, a do vespeiro balcânico e ainda o valor, a densidade e a intensidade das comunicações marítimas que alimentam toda a Europa do Sul.

A necessidade de manter um Comando Regional na área central do Mediterrâneo é evidente, assim como parece evidente que uma determinada área marítima, próxima de Gibraltar e numa extensão a definir, esteja integrada no Espaço Atlântico.

- Espaço Atlântico

O Espaço Atlântico vem reforçando o interesse estratégico que sempre teve.

A Europa é cada vez mais dependente da importação de recursos naturais e o seu desenvolvimento está cada vez mais relacionado com a intensificação das relações económicas e políticas com os restantes continentes. A Europa é, cada vez mais acentuadamente, uma grande potência marítima.

As relações transatlânticas continuam a ser vitais, tanto para a Europa como para os Estados Unidos e Canadá.

Em caso de conflito, o actual conceito estratégico dos Estados Unidos, fundamentado na retracção do seu dispositivo militar, na redução de bases no estrangeiro e na projecção de poder, maior valor confere aos elementos segurança e transporte (⁶) que o território português proporciona, dada a sua distribuição por um terço da extensão do Atlântico Central.

(⁶) Da trilogia do poder marítimo: Elemento Força, Elemento Segurança e Elemento Transporte.

A Península Ibérica e, nomeadamente, a sua costa ocidental, continuará a ser a área de aterragem da navegação que une a Europa com todo o mundo, exceptuando apenas as rotas do Norte entre a América do Norte e o Norte da Europa e o tráfego interno do Mediterrâneo que puder e enquanto puder usar o Canal do Suez. É o flanco Sul do Canal de Inglaterra e do Norte da Europa e ainda a área de controlo e de defesa dos acessos ao Estreito de Gibraltar, a Leste e a Oeste.

Sob o ponto de vista naval, o maior alcance dos mísseis e a lentidão com que a tecnologia tenta vencer a opacidade dos oceanos, favorecem indiscutivelmente os submarinos que operam em áreas oceânicas. Por idênticas razões e outras de carácter político, estratégico e social, também o elemento naval da triáde nuclear estratégica (SSBN) está a aumentar de importância e de peso, em relação aos outros dois elementos.

O Comando desta área poderá, ou deverá, estender a sua acção para Sul, até ao estreitamento Natal-Freetown, ou mais profundamente ainda, até ao Hemisfério Sul se, politicamente, a NATO assim o decidir.

A manutenção do CINCIBERLANT como Comando Regional, cobre claramente as Preocupações da NATO quanto ao vazio que incompreensivelmente algumas vozes vêm afirmado existir, no SW da Europa; essas vozes desvalorizam o comando existente, estrategicamente bem situado, para depois declarar o vazio regional e propor a criação de um novo comando, numa localidade a umas centenas de quilómetros de distância da actual.

É ainda muito importante considerar que o valor do espaço atlântico varia rapidamente em consequência da evolução da situação estratégica no Leste da Europa, nomeadamente na Russia, e não com a evolução da situação no Norte de África.

3. A POSIÇÃO DA ESPANHA

A Espanha tem apresentado uma posição da qual, muito resumidamente, se podem salientar os seguintes pontos:

- a. A Espanha pretende continuar não integrada na Estrutura Militar da NATO;
- b. Está interessada em participar nas operações *fora do Artigo 5.º* do Tratado (³), analisando a sua participação caso a caso;
- c. Refere que essa participação *fora do Artigo 5.º* poderá ocorrer, quase exclusivamente, no Mediterrâneo Ocidental e Norte de África, onde amplia muito os riscos;

- d. Admite as duas áreas, atlântica e mediterrânea, não como uma entidade, mas entende que está interessada em ambas; no entanto, pensa que o CINCIBERLANT deve limitar as suas responsabilidades e acção ao Atlântico;
- e. Não manifesta explicitamente o seu interesse na instalação de um Comando NATO em Espanha, mas refere insistente que, quer na sua participação nas acções *fora do Artigo 5.º*, quer nas infra-estruturas previstas para a nova organização, a Espanha deve assumir responsabilidades de Comando consistentes com a sua contribuição em forças.

Esta atitude da Espanha é bastante estranha.

Primeiro, porque não tendo conseguido a inclusão de Ceuta e Melilla na área definida pelo Tratado do Atlântico, quando da sua admissão, generaliza e avulta as suas preocupações quanto ao ambiente internacional na fronteira Sul da Europa.

Segundo, porque enaltece constantemente os seus excelentes conhecimentos daquela área e a sua capacidade de aí actuar, mas continua a não pôr esses valores incondicionalmente ao serviço da Aliança.

Terceiro, porque ainda analisará caso a caso a sua participação em forças integradas da NATO, mesmo quando se trate de conflitos em áreas claramente do seu interesse.

Quarto, porque não se comprehende como quer assumir responsabilidades de comando na nova estrutura, consistentes com a sua contribuição em forças, se se mantêm fora da estrutura militar, isto é, sem prestar qualquer contribuição.

Quinto, porque menos se comprehende ainda como a Espanha, não integrando a estrutura militar da NATO e estando disponível apenas para acções *fora do Artigo 5.º* do Tratado, admite instalar um QG no seu território. O Artigo 5.º é, talvez, o mais importante dos 14 artigos do Tratado, é o que trata da defesa, e é dos princípios estabelecidos neste artigo que nasce a necessidade de constituir Quartéis-generais.

Por último, a Espanha (e talvez a Itália) teme a constituição de um núcleo forte no Norte e Centro da Europa sem a sua participação, e então sobrevaloriza a sua posição como potência mediterrâника.

4. CONCLUSÕES

Como conclusão, poderá deduzir-se do que ficou dito:

1. A reestruturação da NATO é um imperativo aceite.
2. A reestruturação prevê a criação de uma outra cadeia de Comando e a redefinição das áreas que serão atribuídas aos novos Comandos.
3. Procurou-se ponderar apenas o valor da região Sudoeste da Europa e analisar até que ponto se justifica a reclassificação do CINCIBERLANT em Comando Regional.
4. Para esta região, é indiscutível o interesse da Área Oceânica que se estende para Ocidente e para Sul, e que cruza Gibraltar. É uma área vital para a *defesa* da Europa, onde se impõe a existência de um Comando Regional. Se a NATO admite que a sua estrutura de defesa apresenta um vazio no SW da Europa (ou seja, na Europa a Ocidente da França), o CINCIBERLANT transformado em Comando Regional preenche-o.
5. Por outro lado, não são os problemas políticos e estratégicos do Norte de África que justificam a deslocação deste Comando Regional do Atlântico para uma posição fortemente excêntrica, no Mediterrâneo Ocidental. O Norte de África é, para a Europa, uma questão política e de *segurança* que tem sido e deve continuar a ser uma responsabilidade da União Europeia, quando não for preferível o tratamento bilateral. Contudo, certamente que a NATO continuará a acompanhar a situação nesta região com a maior atenção.
6. A Atitude da Espanha perante a NATO continua difícil de entender. A Espanha não só não contribui plenamente para a NATO, como pretende usar a NATO na defesa dos seus interesses nacionais. Se a NATO continua a aceitar a *grandeza espanhola* e a *particularidade francesa*, vale a pena sair da estrutura militar integrada da NATO.
7. Concorda-se com a definição das AOI tal como constam dos estudos elaborados.
8. Entre os exemplos apresentados para a distribuição dos Comandos Regionais, parece mais adequado o que define quatro regiões, que integra Portugal na Segunda Região (Atlântico Leste, com a reserva de que deve incluir os Açores), e que exclui a França mas inclui a Espanha na Quarta Região (todo o Mediterrâneo).

9. Sem procurar outras razões, mas com base no estudo elaborado, pensa-se que seria necessária e justificável a instalação de três Comandos Regionais nos mares europeus: Northwood, Lisboa e Nápoles.
10. O triângulo geoestratégico Norfolk - Northwood - Lisboa, com a participação ou não da Espanha totalmente integrada na estrutura militar da NATO, justifica plenamente a existência de três Comandos para o total controlo do Atlântico Norte; Norfolk assume certamente uma posição no escalão superior e os outros dois Comandos deverão acumular outras responsabilidades regionais (Canal de Inglaterra, Mar do Norte e Mar da Noruega para Northwood; acesso oriental a Gibraltar e Noroeste de África para Lisboa).
11. No entanto, é manifesto que, na reestruturação da NATO, o verdadeiro debate se vai centrar na defesa do interesse comum, do realismo político e da evidência estratégica, contra os países que querem fazer sobrepor a estes valores os seus interesses exclusivamente nacionais.

Ferraz Sacchetti

DA REGIONALIZAÇÃO DE PORTUGAL E DA NATO

Trabalho de investigação realizado pelo autor, seleccionado para publicação na revista «Nação e Defesa».

Sumário:

Portugal é um caso excepcional, na Península Ibérica (onde foi a única nação que conseguiu, sozinha, transformar a sua identidade em individualidade de país), e na Aliança Atlântica (onde é o único membro europeu inserido no comando supremo do Atlântico). Decorrendo ambas as circunstâncias de potencialidades que, a não serem aproveitadas por si, mas por vizinhos aliados que daí tudo teriam a lucrar para fins de poder negocial, poderiam descambar em perigosas vulnerabilidades. Pelo que é vital que, não só o projecto de regionalização da NATO, como o de regionalização do Continente (que estão mais interligados do que possa parecer) precisem de ser vistos, urgente e cuidadosamente, também à luz da Segurança.

DA REGIONALIZAÇÃO DE PORTUGAL E DA NATO

Para se poder abordar as importantes questões da regionalização do Continente português e da Aliança Atlântica, torna-se indispensável começar por relembrar o que é Portugal, pois as duas, como poderá ver-se, estão bem mais relacionadas do que possa parecer.

A REGIONALIZAÇÃO DO CONTINENTE

Como é sabido, Portugal nasceu no Norte – no Condado Portucalense – segundo esclarecidos historiadores, após mais de um século de tentativas de afirmação de identidade, tornada possível pela força do seu litoral e dos seus então magníficos estuários, da qual uma burguesia marítima de gente mesclada oriunda inclusivamente do Norte e do Sul da Europa se apercebeu, com grande clarividência. E a evolução de identidade de Nação para individualidade de País conseguiu-a o seu primeiro Rei, que obteve para ela a concordância do Papa, muito interessado em dispôr nesta extremidade da Europa, a meio caminho entre o mar do Norte e o Mediterrâneo, de um país aliado para apoiar as atribuladas viagens de ida e volta dos Cruzados que se batiam na Palestina.

E foi com a conivência desta autêntica «potência marítima» – a do Papado – que Portugal, necessitado de se expandir para Sul, visando conseguir maior litoralidade centrífuga, se apossou pela força do valiosíssimo par de estuários do Tejo e do Sado (Oliveira Martins chamou ao do Tejo «cabeça de gigante em corpo de pigmeu, e o maior obstáculo à absorção do País pelo resto do corpo peninsular») e do mui importante Algarve, com o auxílio de Cruzados e de ordens militar-religiosas.

Depois da vitória decisiva da burguesia marítima na crise de 1383-85, de que o sucesso militar de Aljubarrota representa a victória da opção atlântica sobre a ibérica, Portugal foi deliberadamente para o Atlântico, povoou e desenvolveu os grandes arquipélagos da Madeira e dos Açores, e tornou-se num

país mais euro-atlântico que ibérico. E, ao desbravar caminhos oceânicos que lançaram as sementes do que hoje se chama «aldeia global», acabou ainda por se fazer um país mais universalista que europeu. E Portugal tornou-se, assim, na única Nação da Península Ibérica que pôde resistir ao abraço centrípeto de Castela. O que o pensador espanhol M. Unamuno explicou, ao sustentar que «o que faz Portugal é o Mar».

A Galiza não veio com Portugal para o mar, que seria o seu destino normal. Ao que dizem historiadores como J. Cortesão e H.V. Livermore, por lhe bastarem os mais cómodos proveitos da exploração do caminho dos peregrinos de Santiago de Compostela. E, tendo-se quedado amarrada à terra, acabou espanholizada.

Mas Portugal continental, feito assim de colagens sucessivas, e constituindo uma longa e estreita faixa costeira norte-sul, adquiriu o que os teóricos dizem ser a terceira condição mais perigosa de fragmentariedade potencial, decorrente de diferenças climáticas de que resultam diferenças de cultura e de comportamentos distintos Norte, Centro e Sul. São exemplos práticos desta vulnerável condição, no presente: a Itália que esteve recentemente à beira da secessão do seu Norte; o Reino Unido, de que a Escócia apresenta também propensão para secessão; e Moçambique, cuja propensão fragmentária se agravou com a cobiça de territórios de língua inglesa, hoje países, de disporem dos seus melhores portos, a seu bel-prazer.

Outro dado a relembrar é o de a distância a que a fronteira terrestre do Continente acabou por ficar do litoral, depender da capacidade da projecção do seu poder económico e cultural para Leste. O que o actual espantoso desenvolvimento económico da China mostra também (como Portugal fez no passado com a sua opção atlântica) que os litorais são locomotiva privilegiada para o maior desenvolvimento na maior segurança. Pelo que pretender, por exemplo, traçar linhas divisórias entre o interior e o litoral, arriscaria fazer recuar a fronteira (a começar pela económica e cultural) para Oeste, e enfraquecer a identidade e a individualidade portuguesa, que têm a sua raiz na intimidade terra-mar que brotou, por sua vez, da intimidade terra-rios e respectivos estuários.

O referido será suficiente para se entender que um eventual plano de regionalização do Continente deva ser prudentemente sujeito às clássicas provas científicas da Estratégia, para ver se:

- será compatível com o Objectivo Nacional Permanente, histórico (bem patente, implicitamente, na História Nacional e na Constituição) da

consecução do maior desenvolvimento na maior segurança, que foi obtido, como atrás se disse, com a opção atlântica (prova da adequabilidade);

- haverá realmente meios e gente capazes de o manter (prova de exequibilidade);
- os riscos a correr, e os custos económicos, e outros (nomeadamente o da diminuição da coesão do País) a suportar, são justificáveis pelo que eventualmente se possa ganhar (prova da aceitabilidade).

E, sobretudo, deverá ser submetido a referendo, precedido de detalhada e isenta informação ao povo português, principalmente no concernente ao que se pode ganhar e ao que se pode perder com tal plano.

Os tempos são outros. É verdade. Mas também o é que serão mais favoráveis, que nunca, à aplicação ao estruturalmente vulnerável Portugal das conhecidas estratégias do «cavalo de Tróia» e de Sun Tsu, em face do evidente relaxamento das preocupações com a segurança trazidas com a adesão ao projecto europeu que, saliente-se, ninguém pode ainda garantir o que vai realmente ser. E isto é importante, quando a cultura portuguesa tem perdido muito da sua componente técnica e estratégica, quando se está acenando ao Norte com projectos transfronteiriços de «Noroeste Peninsular», ao Centro de uma região autónoma Extremadura (espanhola)-Alentejo, e ao Sul de «Sudoeste Ibérico», e quando entre nós há já quem tenha escrito ser de se inscrever na Constituição o direito à secessão, e quem tenha defendido a criação duma região autónoma no Algarve. E ainda quando parece haver portugueses pensando que poderiam ser mais ricos numa integração ibérica, esquecendo que, se Portugal pôde ser a única nação a conseguir ser, sózinho, país na Península, é porque o seu litoral, e seus portos principais, são os mais importantes e os mais ricos dela, apenas à espera de serem melhor aproveitados.

D. João II dizia ser preciso conter a Espanha em terra e batê-la no mar. E J. Cortesão «esclareceu» que bastaria afinal a Portugal afirmar-se positivamente para o lado do mar, o que o espanhol M. Unamuno confirmou com a sua frase supracitada. Concordamos inteiramente com os dois últimos, principalmente porque hoje os dois países vizinhos são parceiros e aliados. Mas lembramos que o referido também quer dizer que, para acabar com Portugal, bastará voltá-lo para terra, como aconteceu com a Galiza.

Tudo significando, ao fim e ao cabo, que se impõe manter Portugal bem concentrado, e os Portugueses bem instruídos e informados, e aproximá-lo da

Europa como País mais euro-atlântico e universalista que ibérico e europeu. O que, para além de evitar o risco de se transformar a sua integração na Europa em integração na Península Ibérica, (a facilitar por integração económica europeia que não enxergue para além dos Pirinéus) lhe trará por certo mais respeito internacional, nomeadamente no Mundo Lusófono, e maior peso em Bruxelas, e também na NATO, onde parece que a Espanha poderá estar a começar a «bater» Portugal.⁽¹⁾

A «REGIONALIZAÇÃO» DA NATO

Já o geógrafo do Século X, que ficou para a História com o nome de Mouro Razis, sustentava, segundo o Prof. Hernâni Cidade, que na Península Ibérica seriam possíveis duas Espanhas:

- uma ao sol levante;
- outra ao sol poente, ao correr das chuvas e dos rios.

E a Aliança Atlântica (uma aliança marítima) parece ter pensado exactamente o mesmo, aquando da sua criação, ao escolher apenas o euro-atlântico Portugal (não a Espanha ao sol poente) para seu membro fundador. E, não contente com apenas isso, ao inserir ainda o conjunto territorial quase-arquipelágico do universalista Portugal no seu comando supremo do Atlântico Norte (com sede nos EUA), a NATO confirmou ser Portugal não apenas uma excepção na Península Ibérica, mas também na Europa, em cujo comando supremo ficaram todos os restantes membros europeus dela.

O supracitado tem a maior importância, quando se pensa agora na chamada «regionalização» da NATO. É que haverá que preservar a individualidade do parceiro NATO Portugal, bem como o seu poder negocial legítimo, em eventual reformulação da estrutura de comandos da Aliança.

O caso é que o conceito estratégico da NATO, necessitando de responder a problemas de segurança decorrentes de novos riscos entretanto surgidos (terrorismo internacional, disputas territoriais, interrupção de abastecimento de matérias primas vitais e combustíveis, migrações massivas, etc.) pretende evoluir para passar a considerar também um conceito de defesa regional,

⁽¹⁾ Ver declarações do Chefe do Partido Popular, provável vencedor das próximas eleições legislativas em Espanha, prometendo relações muito íntimas com os EUA e manutenção dos compromissos do país com a NATO (International Herald Tribune de 7.2.96, p.5)

decorrente da natureza local, não global, de tais novos riscos. Riscos esses que são multi-facetados e multi-direcccionais, especialmente nos Balcãs, no Médio Oriente e na margem sul do Mediterrâneo, e que, podendo degenerar em conflitos perigosos para a paz global, podem levar a ONU, ou mesmo a OSCE, a solicitar o empenhamento de forças militares da NATO, como sucedeu na Bósnia. Um tipo de empenhamento que, não sendo em princípio de natureza global, pode ser conduzido por comandos regionais da Aliança, cujo arranjo esteja em conformidade com os princípios da coesão, da multinacionalidade e da sustentabilidade. Preocupação a que haverá que acrescentar a de não serem nocivos aos interesses legítimos dos países membros, designadamente não favorecendo ambições históricas duns que sejam prejudiciais a outros.

A região que interessa a Portugal, por ser área histórica de afirmação das suas identidade e individualidade, é inequivocamente a do Atlântico. Portugal, embora seja vizinho do Mediterrâneo, e tenha até afinidades étnicas e culturais com ele, a verdade é que o curto-circuitou (contribuindo para o declínio da sua importância geopolítica e geoeconómica) ao encontrar e praticar a Rota do Cabo, na era dos Descobrimentos Oceânicos.

Por outro lado, ao contrário do que por vezes se vem afirmado, a importância do reforço militar, e outro, da América do Norte à Europa, indispensáveis em caso de guerra, ou mesmo de crise grave, não tende a diminuir, mas antes a aumentar, com eventuais reduções da presença militar dos EUA no continente europeu. E isto porque a História vem comprovando que, cada vez mais, a América do Norte e a Europa «estão condenadas a serem aliadas» para garantir a sua segurança. O que está de momento a ser confirmado pelo facto de a NATO estar a evoluir gradualmente, por vontade expressa de ambas, para Comunidade Transatlântica, isto é, para uma aliança mais profunda, não apenas militar, mas também económica e política.

Portugal, a imiscuir-se num comando regional para o Mediterrâneo, ou a atribuir-lhe forças terrestres, iria reforçar a ideia feita existente no Magrebe de que a NATO é uma ameaça para a sua segurança e a sua cultura, ao serviço dum nova ordem em que os integristas vêem uma «nova Cruzada». O que, além do mais, poderia inviabilizar a postura equidistante que lhe convém manter quanto a todos os seus vizinhos. Para não falar na necessidade de atribuir prioritariamente tais forças terrestres à defesa dos Açores e da Madeira, a qual, há anos atrás, estava previsto pela NATO ser confiada a fuzileiros ingleses e holandeses.

Do referido será de concluir que a Portugal lhe interessa preservar a sua situação de excepção, num comando regional do Atlântico, separado da mais mediterrânea Espanha, de preferência numa secção oriental dele, com o seu descontínuo conjunto territorial solidário e coeso. Ou, como segunda hipótese, se tal fosse verdadeiramente inevitável, num comando que abarcasse todo o Atlântico Norte, para se garantir o que é mais importante, que são a solidariedade e a coesão interterritorial do quase-arquipelágico Portugal. Porque, onde tiver que estar o arquipélago português dos Açores, deverão estar todas as parcelas do descontínuo conjunto territorial euro-atlântico de Portugal, para proteger as suas identidade e individualidade.

A própria Espanha parece entender o supracitado muito bem, a ajuizar por posições que podem ser tomadas por oficiais, dadas as personalidades que o disseram e os «fora» em que foram assumidas:

- que deve ser evitado, por todos os meios, tudo o que possa levar os povos da margem sul do Mediterrâneo a verem nela o «inimigo» que a NATO arranjou para garantir a sua própria sobrevivência, após o desmembramento da ex-URSS;
- que no Sudoeste da Europa há duas áreas geoestratégicas diferentes, ambas da mais alta importância, mantendo o elo transatlântico a sua fundamental importância para a segurança da Europa; que, embora a Espanha tenha interesse em ambas as áreas, não as vê como uma identidade única, dada a diferenciação dos riscos respectivos; e que entende que a estrutura de comando da área Ibero-atlântica é uma experiência positiva e muito apreciada.

Mas não apenas a Espanha, mas também a França (que, como ela, é um país simultaneamente atlântico e mediterrâneo) manifesta agora grande interesse em participar mais profundamente na organização militar da NATO, jogando com a sua arma nuclear autónoma, e com a hipótese de os EUA virem a retirar militarmente da Europa, para pôr o pilar europeu da Aliança a par do norte-americano. O que, podendo levar a tentações de manter o Continente português e o arquipélago da Madeira nesse pilar, e os Açores num comando atlântico, reforça a necessidade imperiosa de Portugal pugnar por ficar, com o seu conjunto territorial todo (como país euro-atlântico que é) num comando regional do Atlântico, ou num que abarque todo o Atlântico Norte, como acima se referiu.

É bem verdade que, como escreveu Alfred N. Whitehead, a arte do progresso consiste em preservar a ordem na mudança e a mudança na ordem.

O mundo está em rápida mudança, e a chamada «superpotência única» fala dumha nova ordem, que procura instituir sob a égide da ONU, preservando o equilíbrio geopolítico que vigorou na Guerra-Fria entre os campos liderados pelas superpotências, e que facilitou, inclusivé, o arranque do projecto europeu. Para o que procura manter a cooperação da Rússia (cuja recuperação parece apoiar condicionalmente), e também a de países aliados, e ainda de outros que tenta ir inserindo no sistema económico internacional de mercado livre e ir fazendo adoptar a democracia pluralista de tipo ocidental. E tal nova ordem, de que o acoplamento estratégico América do Norte-Europa demonstrou ser travemestra, ao contribuir para evitar uma terceira guerra mundial durante a Guerra-Fria, deve ser vista pelos países da «aldeia global» como uma segunda prioridade estratégica. E isto porque, como parece óbvio, a primeira prioridade será a de cada país tudo fazer por se tornar ele próprio suficientemente seguro, desenvolvido e justo, para não dar problemas à comunidade internacional e, inclusivamente, para poder ajudá-la a resolver os que sempre continuarão a existir. Donde decorre que, para as associações de cooperação regional, fica a terceira prioridade dos países.

Não basta, no entanto, que Portugal declare eventualmente que adopta uma postura atlantista do tipo preconizado. Ser-lhe-à necessário actuar coerentemente com ela – que é, afinal, a que está conforme com a sua geografia e o seu passado de primeira potência marítima oceânica da História – para ter a confiança dos seus aliados naturais. Mormente dos que lhe sucederam naturalmente naquela condição, para poder usufruir de possível e conveniente prestígio e influênciia, naturalmente maiores numa futura Comunidade Transatlântica, onde passará a ser central, e não mais meramente periférico na União Europeia.

Assim, ser-lhe-à necessário que o seu poder militar seja conforme com tal postura, quanto a capacidade, dispositivo, preparação e organização. Naturalmente, para poder: assegurar em tempo de paz presença e vigilância eficazes no muito frequentado espaço aéreo-marítimo centrado no quase-arquipélago nacional (que é de grande importância para a segurança aliada); em caso de crise grave, ou de guerra, oferecer resistência em terra até à chegada de reforços de aliados; prestar protecção mímina à sua navegação. O que implica a posse de material de sofisticação adequada, e de pessoal com a qualidade e a

preparação necessárias para o conduzir e utilizar. O que não pode ser tomado por mera despesa, mas também como um investimento, uma vez que contribui para proteger a soberania nacional no seu importante geofactor e, com ela, o seu prestígio, a sua influência, e o seu poder negocial.

A acrescentar ao referido, pareceria conveniente que fosse sendo estudada a hipótese de evolução do comando da Área Ibero-Atlântica sob comando português para comando integrado, isto é, com representação paralela dos três Ramos das Forças Armadas (até porque isso parece ser tendência na NATO quanto a comandos regionais), com uma estrutura que, embora observasse o princípio da unidade de comando, não pusesse de parte a hipótese de condução de operações específicas de cada Ramo por comandos subordinados específicos com grande autonomia, um pouco à semelhança do que se passa agora quanto à Marinha com os seus Comandos Navais. Evolução que aconselharia a que a parte políctico-estratégica dos Cursos Superior Naval de Guerra e de Altos Estudos Militares e da Força Aérea passasse a ser ministrada em conjunto, por exemplo num Instituto de Defesa Militar que, a par do já existente Instituto da Defesa Nacional, e de outros a criar eventualmente, (a manter sob direcção militar) fizesse parte duma Universidade de Defesa.

Instituto de Defesa Militar esse onde, além do referido, poderia ser também dada informação e fornecido treino aos Gabinetes de Crise quanto a gestão de crises estratégicas, e experimentados planos de contingência eventualmente existentes para fazer face às previsíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso generalizado, desmoralizante e estafado, de que Portugal é um país mediterrânico, do Sul e pequeno, não só não se lhe adapta, como não produz a sensibilização e a mobilização que urge criar para se poder ter o ambicionado êxito de desenvolvimento em segurança na opção europeia. A verdade é que Portugal quase-arquipélago está apenas no Atlântico Norte (e profundamente projectado nele pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira), está à latitude média de New York, e abrange uma vasta área norte-atlântica de reconhecida importância estratégica ímpar para ambas as margens daquele oceano. Por outro lado, de dimensões bastante mais reduzidas do que Portugal, há países bem mais ricos do que ele, como a Holanda, a Bélgica, a Suíça, parecendo querer dar razão aos que entendem que ser pequeno até é melhor para gover-

nar⁽²⁾. E, para além do referido, Portugal tem um historial invejável para qualquer país europeu de qualquer dimensão, bem visível ainda hoje nos importantes países que criou, a começar pelo colosso Brasil, e também no facto de a língua portuguesa ser mais falada no Mundo do que a francesa ou a alemã.

Quer o referido dizer que se torna urgente repreender Portugal, e recuperar o seu brio, a sua audácia, a sua iniciativa, a sua cultura total (a que está faltando a estratégica) e a sua personalidade euro-atlântica e universalista, e assumi-la e a impô-la aberta e firmemente, mesmo no projecto europeu. Como aliás fazem, por exemplo a Alemanha, a França, a Espanha e a Inglaterra.

O saber estratégico, a investigação científico-tecnológica aplicada também à melhor exploração das potencialidades do País e à minoração das suas vulnerabilidades, a recuperação do apreço pela defesa militar (que noutras paragens chega a preocupar tanto como o desenvolvimento económico)⁽³⁾ e a correcta inserção do País nas nascentes comunidades Transatlântica e Lusófona, serão assim áreas do maior interesse estratégico para o País.

Tudo razões por que se julgou indispensável, e oportuno, abordar e relacionar as duas «regionalizações» em apreço, com o propósito de mostrar a conveniência de se manter o País solidário, animado e coeso na fase de mudanças profundas que se vive no Mundo. O que, assinala-se, será mais fácil de conseguir na Comunidade Transatlântica (onde Portugal será «promovido» de periférico na Europa, a central) que é excelente oportunidade, a abraçar com inteligência e vigor.

Virgílio de Carvalho

⁽²⁾ Caso do Ministro da Informação de Singapura (um Estado que pouco mais é que um porto), e que tem sido colocado em 2.º lugar mundial de competitividade, logo atrás dos EUA (International Herald Tribune, 22.6.94).

⁽³⁾ Artigo «Why Military Issues Matter as Much as Economics», do director da «Rand Graduate School of Policy Studies» (International Herald Tribune, 12.10.95)

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E SEGURANÇA INTERNACIONAL (*Velhos Modelos, Novos Desafios*)

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 24 de Novembro e 20 de Dezembro de 1995.

Sumário:

O artigo analisa a evolução das condições de segurança internacional, no período pós-II Guerra Mundial até à actualidade, no ambiente da bipolarização do sistema mundial à multipolaridade das relações internacionais e, simultaneamente, os esforços das organizações internacionais – intergovernamentais e não governamentais – para consolidação da paz, da estabilidade e da segurança, nomeadamente, «no cenário mundial, marcado pela globalização e pela emergência da sociedade – mundo».

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAIS E SEGURANÇA INTERNACIONAL (*Velhos Modelos, Novos Desafios*)

1. Há cinquenta anos atrás, qualquer palestrante que abordasse o tema que me foi proposto – organizações internacionais e manutenção da paz e da segurança internacionais – far-se-ia eco da íntima e incindível conexão entre os dois termos da equação. Em boa verdade, há cinquenta anos atrás, o mundo do segundo pós-guerra assistia à concretização do mais importante projecto jurídico-político de articulação entre a paz e a organização internacional que ocorreu na História recente.

A Carta das Nações Unidas – no que para muitos constituiu uma expressão acabada do idealismo wilsoniano e, em última análise, dos sonhos de paz perpétua de Kant – culminou uma trajectória intelectual e da prática diplomática assente na tese do contrato social internacional. É uma tese simples: face a um meio social desagregado e tendencialmente anárquico como o meio interestatal, a única via de saída para o endémico estado de natureza e para a luta de todos contra todos seria a celebração simbólica de um contrato pelo qual, à maneira rousseauiana, cada um alienaria a fracção de autonomia necessária à garantia de uma coexistência estável e saudável entre todos.

A Carta das Nações Unidas representa, como terei ocasião de analisar mais adiante, o momento mais avançado deste entendimento das coisas. Por isso, um contemporâneo da Conferência de S. Francisco seria tentado a começar esta palestra proclamando, num registo francamente optimista, «a organização internacional é a única garantia consistente da manutenção da paz». E acrescentaria: «Depois dos passos que hoje estão a ser dados, nada será como antes: as ameaças à paz, as violações da paz e os actos e agressão estão não apenas proscritos pelo Direito como impossibilitados pelos mecanismos institucionais de que passamos a dispor na Carta».

Hoje, cinquenta anos volvidos sobre este entusiasmo do simpático palestrante, sabemos quanto de optimismo equívoco o fazia errar (afinal de contas, nada que, hoje em dia, não continue a suceder, quando tantas e tantas figuras públicas incham em pomposas proclamações de que «nada será como antes» que os factos desmentem dez minutos volvidos...).

Mas, independentemente da perspectiva crítica que hoje podemos lançar sobre aquele tipo de discurso, devemos ter em atenção a carga de novidade que ele procurava transmitir nesse momento e a viragem no sistema interestatal que ele procurava transmitir.

2. Com efeito, o mundo de 1945 assistia a uma primeira transformação estrutural do sistema internacional, com a consolidação das organizações internacionais intergovernamentais como entidades distintas, formal e efectivamente, dos Estados e como actores autónomos das relações internacionais. Essa especificidade e autonomia, pouco claras até aí, materializam-se em alguns traços concretos:

- presença de um aparelho orgânico permanente, independente dos governos dos Estados membros, e de regras de funcionamento fixas e pré-determinadas;
- dualidade de lógicas de composição e funcionamento desses órgãos: aos caracteristicamente intergovernamentais acrescem órgãos integrados por personalidades independentes dos governos (p. ex. as organizações sindicais e patronais na OIT, os juízes do TII, os membros da Comissão da UE);
- enfim, atribuição de poderes próprios à organização pelo respectivo tratado fundador, incluindo a competência para a produção de normas de direito derivado que exprimem a vontade própria da organização e que podem ser aprovadas não só por unanimidade ou consenso mas também por maioria.

Estes traços de especificidade e autonomia – e, com eles, a incorporação das organizações intergovernamentais no sistema internacional – significaram, em primeiro lugar, um importantíssimo ganho de coesão e permanência que, de alguma forma, serviram de mecanismos de compensação da fragmentação política advinda da mundialização do sistema de Estados. E, mais do que isso, esse ganho significou o reforço da possibilidade de cooperação, mais densa e exigente do que a simples coexistência pulverizada. Formando uma rede institucional de suporte à cooperação entre os seus membros, as organizações intergovernamentais deslocaram o tipo de relação interestatal do puro estado de natureza e de anarquia para um embrionário estado de sociedade.

Fundamentalmente, esse processo de afirmação das organizações intergovernamentais obedeceu a dois objectivos estratégicos: o primeiro foi a construção da paz e a garantia da segurança; o segundo foi a institucionalização

e a permanência da cooperação em matérias específicas. O primeiro, que se situa na esfera da *high politics*, fundamenta-se numa lógica de supranacionalização e de consequente delegação de competências – no limite, a lógica do federalismo político – em sede de regulação da violência e de solução pacífica de conflitos. O segundo, que visa disciplinar a *low politics*, assenta numa óptica funcionalista, segundo a qual o estreitamento de laços em matérias económicas, sociais e técnicas geraria uma dinâmica de estreitamento e de concertação mais e mais alargada e aprofundada. Por isso, o primeiro modelo é tendencialmente centralista, apontando para uma única organização a qual se substituiria aos Estados na esfera de competências por estes alienada a seu favor; ao passo que o segundo modelo é por definição flexível e descentralizado, pressupondo sempre a existência de várias organizações⁽¹⁾.

A primeira geração de organizações internacionais – as uniões administrativas do século XIX, como as comissões fluviais internacionais ou as uniões técnicas (p. ex. União Postal Universal, União Telegráfica Internacional) – sem pretenderem mais do que propiciar uma coordenação e harmonização de regulamentações técnicas nacionais, não pondo por isso em causa o princípio constitucional da soberania dos Estados, vieram pôr em evidência a inadequação funcional dessa soberania, quando perspectivada dum modo absoluto, e demonstrar a incapacidade das administrações nacionais para responderem à dimensão dos problemas emergentes da revolução industrial.

Este legado de resposta institucional a uma interdependência crescente foi potenciado, primeiro pela Sociedade das Nações e depois, e sobretudo, pela ONU. A importância da experiência da ONU, no quadro dos contributos das organizações internacionais para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais, foi dupla. Por um lado, a ONU inaugurou uma nova era no sistema de garantia da paz tal como ela era entendida predominantemente na altura (isto é, como ausência de conflito ou de emprego da força nas relações interestatais). Por outro lado, a ONU deu alguns sinais de abertura a um entendimento mais amplo da paz, alargado às condições económicas, sociais e culturais do relacionamento entre os Estados. Foi esse o sentido da constituição de uma rede descentralizada de organismos especializados (da OIT à OMS ou à OMM, passando pelos organismos de Bretton Woods) que deram continuidade ao trabalho de cooperação técnica institucionalizada anteriormente protagonizado pelas uniões administrativas.

(1) Cfr. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 130.

A Carta das Nações Unidas assume-se, de facto, como um verdadeiro contrato social mundial em matéria de paz e segurança internacionais. Por um lado, cada Estado abstém-se de recorrer ao uso da força nas relações internacionais (artigo 2.4.º); por outro, e consequentemente, reconhece-se ao órgão principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança, poderes para, coercivamente se necessário, pôr termo, no interesse da comunidade internacional no seu conjunto, a qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão. Só residualmente, como pura «válvula de segurança» ou como «excepção necessária» subsiste o direito de legítima defesa individual ou colectiva (artigo 51.º).

Primeiro elemento deste contrato mundial: a proibição do uso da força nas relações internacionais. A proibição contida no artigo 2.4.º da Carta – «os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas» – é significativamente mais ampla do que qualquer dos documentos seus antecessores, no que toca ao seu conteúdo (proibindo aos Estados a liberdade de recurso não apenas à guerra mas a todas as formas de utilização da força armada, mesmo de menor gravidade) e também relativamente ao seu alcance (é uma proibição absoluta). O estatuto da força na Carta das Nações Unidas é pois este: delito ou sanção colectiva.

Esta interdição da utilização unilateral da força armada só faz, porém, sentido, num meio que permanece descentralizado, se for acompanhado por um sistema de segurança colectiva. E é precisamente esse o sentido do Capítulo VII da Carta: a ONU, através do Conselho de Segurança, substitui-se aos Estados no desempenho da missão de salvaguarda da ordem pública internacional e de sanção das respectivas infracções. Para esse efeito, o Conselho de Segurança dispõe, em primeiro lugar, do exclusivo da qualificação jurídica de certos factos como «uma ameaça à paz, de uma ruptura da paz ou de um acto de agressão» (artigo 39.º). Por outro lado, o Conselho de Segurança dispõe de poderes de pressão e sansão sobre qualquer Estado que atente contra a paz e a segurança internacionais, através das medidas provisórias previstas no artigo 40.º, das medidas colectivas que não implicam o uso da força (artigo 41.º) e, enfim, das medidas colectivas de coerção armada do artigo 42.º.

Por fim, reforçando esta filosofia centralizadora surge o recorte francamente restritivo que a Carta das Nações Unidas empresta à figura da legítima

defesa. «*Nada na presente Carta prejudicará o direito inherente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais», assim reza o artigo 51.º.*

A Carta das Nações Unidas formula, pois, a legítima defesa como *uma faculdade subsidiária, provisória e controlada*.

É manifesto que este modelo federalista falhou, no que respeita à sua área de incidência fundamental: a segurança colectiva e a erradicação da utilização unilateral da força. Segundo boa parte dos autores e analistas, o sistema de segurança colectiva foi um nado-morto, vítima da bipolarização do sistema mundial decorrente da Guerra Fria. É óbvio que esta circunstância foi marcante. Mas, mais do que razões politicamente episódicas, foi a matiz estrutural da ONU que determinou um tal fracasso da ideia de contrato social mundial. Se tomarmos em consideração que o fracaso na área da segurança foi tão grande quanto o sucesso em matérias como a saúde pública, a protecção internacional dos direitos humanos, a difusão do ensino e da cultura ou o estabelecimento de standards internacionais de regulação do mundo laboral, tudo domínios em que, com elevado grau de êxito, as Nações Unidas se conseguiram afirmar como verdadeira estrutura institucional da comunidade internacional, a conclusão a tirar é a de que a ONU, no domínio fundamental da paz e da segurança, foi vítima da demasiada ambição dos seus propósitos iniciais relativamente ao que continuou a ser a matriz do sistema internacional: um sistema de base interestatal e voluntária, em que não foram afastados os princípios estruturantes tradicionais como a liberdade, a interdependência e a soberania dos Estados, e em que a relação de poder continua a ser fundamental. Quer dizer, num sistema com estas características persistentes, as organizações internacionais intergovernamentais não constituem instâncias de autoridade superiores aos Estados – elas são simultaneamente actores internacionais autónomos, condicionadores ou modificadores sistémicos do comportamento dos Estados, mas também instrumentos de política externa dos Estados e sujeitas, nesse sentido, aos cálculos de utilidade por eles feitos⁽²⁾.

São estas as razões profundas pelas quais o modelo de contrato social mundial que a ONU quis personificar, como paradigma de articulação entre a manutenção da paz e da segurança e o fenómeno da organização internacional, falhou. A transferência de competências em matéria de utilização da força nunca se deu conforme o previsto na Carta (designadamente no art. 43.º); e o bloqueamento persistente da Organização pela utilização sistemática do direito de voto por um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança revelou que a permanência da aliança entre eles, que era um pressuposto básico de funcionamento do sistema de segurança colectiva era afinal uma quimera⁽³⁾.

3. Este fracasso do sistema de segurança colectiva e, com ele, de um certo centralismo institucional, deu lugar a uma segunda fórmula, completamente distinta, justificada primeiro pela Guerra Fria, mas que persiste, hoje, como um modelo de fundamental importância: o sistema dos *pactos de defesa colectiva*.

Ao planetarismo indiferenciador do sistema de segurança colectiva, veio substituir-se um conjunto de organizações regionais, fundadas numa comunidade de interesses e na solidariedade entre países próximos, expressão da supremacia das clivagens sobre o universalismo na comunidade internacional contemporânea. À centralização institucional transportada no capítulo VII da Carta, ou à «descentralização tutelada» prevista no capítulo VIII, veio substituir-se a legítima defesa colectiva como fundamento jurídico das organizações internacionais mais relevantes. Foi sobre estas duas bases que se celebraram o Tratado de Bruxelas de 1948 que deu origem à UEO, o Tratado da Organização do Atlântico Norte em 1950, o Tratado de Segurança no Pacífico (1950), o Tratado da Organização do Sudeste Asiático (1954) ou o Pacto de Varsóvia (1955).

Também este segundo modelo está hoje confrontado com visíveis limites.

Em primeiro lugar, limites de carácter circunstancial. O fim da Guerra Fria retirou motivação imediata à mobilização regional em torno dos pactos de defesa colectiva e provocou alterações profundas em termos de percepção de ameaças e de identificação dos conflitos, de tal forma que a lógica dos pactos de defesa colectiva entrou em derrapagem. Veja-se a actual indefinição de uma

(³) GRASA, R.: «Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales», *Papers - Revista de Sociología*, 1993 n.º 1, pp. 74 ss..

(¹) EBAN, A.: «The U.N. idea revisited», *Foreign Affairs*, Set.-Out., 1995, pp. 39 ss.

arquitectura de defesa colectiva no continente europeu e a extrema dificuldade de discernir que articulação vai ser definida entre o nível estritamente europeu de instituições (com a UEO a poder perfilar-se como pilar europeu da aliança euro-americana e a União Europeia à procura de um enquadramento político para esse pilar através de uma política externa e de segurança comum cujos primeiros testes de realidade não dão perspectivas nada animadoras...), o nível euro-atlântico corporizado na OTAN e o nível pan-europeu (em que pontua a Organização para a Cooperação e a Segurança na Europa, mas em que a OTAN parece penetrar também através do esquema da «Parceria para a paz»).

4. Mas, uma vez mais, os limites circunstanciais não ocultam os limites mais estruturais. O que está a perturbar mais profundamente este modelo de articulação entre a paz e a organização intergovernamental é o facto de estarmos no âmago de uma segunda vaga de transformação estrutural do sistema internacional, a qual, desta vez, está a pôr em causa a própria matriz estatocêntrica do sistema. Na síntese de Celestino del ARENAL⁽⁴⁾, o novo sistema internacional já não é exclusivamente interestatal e estatocêntrico «mas antes multicêntrico a nível de actores e, consequentemente, mais imprevisível e mais instável a nível de estruturas e dinâmicas, em que o problema de segurança e a distribuição do poder não se circunscreve apenas aos Estados, nem se realiza exclusivamente em termos político-militares», um processo em que a «heterogeneidade a todos os níveis e relações, produto paradoxal de um processo de universalização e globalização levado a cabo a partir do Ocidente, passou a transformar-se num dos factores determinantes das dinâmicas do actual sistema mundial».

Quer dizer, em contraste com o retrato do sistema internacional de que provieram os dois modelos anteriormente referidos, marcado pelos princípios do respeito pela soberania, da integridade territorial e da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, na actual situação mundial os Estados encontram-se subordinados, deslocados e submersos, como referiu numa recente conferência na Universidade de Sevilha o grande internacionalista francês René-Jean DUPUY. Subordinados pelas exigências crescentes de concertação e harmonização, materializadas nas organizações intergovernamentais; deslocados pelo questionamento radical do Estado-nação

⁽⁴⁾ «Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas», comunicação às Jornadas Extraordinárias da Associação Espanhola de Professores de Direito Internacional e Relações Internacionais sobre o cinquentenário das Nações Unidas (Madrid, 11-12 de Maio de 1995), dactil.

como mecanismo político; enfim, submersos pelas dinâmicas da transnacionalização e de globalização.

É, portanto, a própria formulação da questão da paz e da segurança internacionais numa base estritamente interestatal (seja pulverizada em Estados nacionais ou institucionalizada em organizações intergovernamentais) que já não corresponde aos novos contornos do sistema internacional e aos seus novos protagonistas. Uma tal formulação interestatalista dos problemas da paz e da segurança aprofunda o fosso que afasta a dinâmica económica e social da forma política, à escala mundial.

O novo cenário mundial pode sintetizar-se desta forma: está a registar-se uma significativa perda de centralidade do interestatal e um correspondente ganho de densidade do que poderia designar-se por sociedade-mundo.

O entendimento entre estruturas políticas subnacionais (regiões, comunidades autónomas ou mesmo cidades, por exemplo) para a regulação de problemas comuns como a utilização de cursos de água comuns; organizações não governamentais que se tornam em mecanismos de pressão para a aplicação de uma regulamentação internacional (ambiental ou de direitos humanos, por exemplo); o boicote dos consumidores australianos dos perfumes e vinhos franceses como protesto pelos ensaios nucleares em Muroroa; a pneumonia das políticas cambiais nacionais, motivada por um espirro do índice Nikei; a Guerra do Golfo ou o golpe de Moscovo em directo, via CNN; ou, enfim, a nevegação, de estilo cibernáutico, nas avenidas da Internet – tudo isto testemunha que a nova dinâmica do sistema mundial já não é comandada pelo interestatal mas por outras realidades.

Esta emergência da sociedade-mundo tem sobretudo duas facetas, cada uma com os seus protagonistas, que sem substituirem as dimensões tradicionais do cenário internacional, vieram adicionar-se-lhes, enriquecendo-as e perturbando-as.

A primeira é a globalização da economia. A imagem da *teia global*, desenhada por Robert REICH⁽⁵⁾, dá conta de uma nova feição do tecido empresarial retratada neste significativo exemplo dado por esse autor: «Quando um americano compra um *Pontiac Le Mans* da General Motors, por exemplo, envolve-se sem o saber numa transacção internacional. Dos 10 000 dólares pagos à GM, cerca de 3000 vão para a Coreia do Sul, para pagar trabalho de rotina e operações de montagem; 1750 para o Japão para componentes avançados (motores, veios de transmissão e electrónica), 750 dólares para a Alemanha por estilismo e engenharia de projecto, 400 dólares para Taiwan,

⁽⁵⁾ *O trabalho das nações*. Lisboa, Quetzal, 1993.

Singapura e Japão por pequenos componentes, 250 dólares para a Grã-Bretanha por publicidade e marketing e cerca de 50 dólares para a Irlanda e Barbados por processamento de dados. O resto – menos de 4000 dólares – é destinado aos estrategos em Detroit, advogados e banqueiros em Nova Iorque, especialistas de lobbying em Washington, trabalhadores dos seguros e dos serviços de saúde em todo o país e para os accionistas da General Motors – a maior parte dos quais vive nos Estados Unidos, embora um número crescente sejam cidadãos estrangeiros» (p. 161).

O mercado globalizou-se, e globalizaram-se a produção e as trocas. A concepção, a produção, a distribuição e o consumo de produtos e serviços são cada vez mais equacionados a uma escala mundial. São globais os seus actores dinâmicos – empresas, ou mais rigorosamente redes de empresas, cujo capital perdeu qualquer relação preferencial a um dado país e que estabelecem a sua estratégia em função dos imperativos das economias de dimensão e da optimização da sua capacidade reactiva aos estímulos dos mercados globais. As empresas globais são os protagonistas desta dinâmica e, nessa qualidade, os novos actores privilegiados do sistema mundial.

Já não se trata das «velhas» empresas multinacionais (não obstante o peso determinante que estas conservam em relevantes decisões internacionais, como ainda recentemente se evidenciou no veto inglês e holandês, «abençoados» pela Shell, à aprovação de um embargo às importações de petróleo da Nigéria, na sequência do enforcamento de militantes de direitos humanos oriundos de minorias étnicas). A empresa multinacional não perdeu nunca o seu vínculo ao país de sede, sendo as empresas subsidiárias sempre guiadas pela estratégia da sociedade-mãe, à qual estava sempre reservada a parte «decisiva», de maior valor acrescentado, do produto final. Esta concepção da multinacionalização empresarial está a ser alterada na era da globalização. É todo o ciclo do produto (produção, distribuição e consumo) que se processa, logo à partida, numa base mundial porque são mundiais os respectivos mercados (de trabalho, dos consumidores, etc.) e tem por isso que ter horizontes mundiais a estrutura organizativa da empresa (ou rede de empresas).

Esta nova fisionomia das empresas globais tem um rosto jurídico: as fusões e *takeovers* transnacionais e trans-sectoriais, dando origem a um núcleo limitado de grandes empresas de capital transnacional que, pelo jogo dos investimentos cruzados, acabam por estar confrontadas em todos os segmentos do mercado mundial.

A segunda faceta da emergência da sociedade-mundo consiste na ascensão ao papel de actores do sistema internacional de inúmeras organizações não

governamentais que se vêm assumindo como expressões directas da sociedade civil mundial. Ante a dimensão planetária de múltiplos problemas fundamentais do nosso tempo (do equilíbrio ambiental à gestão dos recursos alimentares ou minerais, das migrações transnacionais às epidemias de larga escala, entre muitos outros), muitas organizações não governamentais prolongam, no hiper-espaco mundial, o tipo de acção dos novos movimentos sociais, centrados sobre o aprofundamento da cidadania e da participação democrática nos temas não oficializados pelo Estado demo-liberal. Os seus espaços são o da raça, o do género, o da vítima, o do ecocídio. Por isso, uma das características distintivas destas novas organizações cívicas é a da máxima amplitude geográfica de acção, até porque é essa uma implicação directa da radicalidade das alternativas por elas transportadas. As três áreas mais relevantes da actuação das ONG's transnacionais – salvaguarda do ambiente, protecção dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento – trazem para a agenda do sistema internacional as exigências de uma verdadeira cidadania planetária, arrastando necessariamente uma contestação automática do paradigma estatocêntrico.

O novo cenário mudial, marcado pela globalização e pela emergência da sociedade-mundo, tem óbivos impactos sobre a organização da paz e sobre os modelos de organização internacional vocacionados para essa função.

Um primeiro plano em que esses impactos são detectáveis é numa inadequação acrescida do modelo interestatal puro, centralizado ou não, para a garantia da ordem num sistema internacional que se está a transformar profundamente. Esse desajustamento passa pelo papel exclusivo reservado aos Estados nas organizações internacionais actuantes neste domínio, pela franca erosão dos pilares fundamentais da velha ordem internacional (como o princípio da soberania ou o princípio da não ingerência) e, sobretudo, pela transformação da natureza dos próprios conflitos internacionais, cada vez menos conflitos de tipo clássico, com a utilização da força armada, e cada vez mais situações de instabilidade estrutural «patrocinadas» por actores não estatais, o que torna particularmente impróprios os remédios clássicos como as sanções diplomáticas ou económicas e a sua implementação em termos internacionais.

E eis-nos perante o segundo plano em que se projectam os impactos da nova fisionomia do sistema mundial. Face ao novo tipo de conflitualidade, mais económico, social e cultural do que político-militar, o que está profissionalizado em causa é o tradicional entendimento restritivo da paz e segurança internacionais. Penso, por isso, na linha de importantes tomadas de posição como o relatório da Comissão sobre Governação Global *Our global neighbourhood*, que a reforma institucional das Nações Unidas é uma oportu-

nidade irrepelível para lançar as bases de uma nova e alargada estratégia de organização da paz e segurança internacionais. Neste sentido, para além de uma leitura actualista da Carta das Nações Unidas que enfatize as dimensões estruturais da paz e agregue às exteriorizações político-militares dos conflitos as suas causas culturais, económicas e sociais, há exigências institucionais cuja concretização ou não constituirá um verdadeiro teste de realidade da vontade política de responder à nova dinâmica do sistema e de integrar os seus novos protagonistas. São nomeadamente os casos do estatuto que se vier a reservar ao Conselho Económico e Social (ECOSOC) e da composição e funções renovadas que se vierem (ou não) a apontar à actualmente incipiente Comissão para o Desenvolvimento Sustentável⁽⁶⁾.

Das opções que se vierem a fazer nestes domínios depende a concretização de uma resposta às reflexões certeiras que BOUTROS-GHALI reuniu na *Agenda para a Paz*: «O buraco na camada do ozono pode fazer pesar sobre a população atingida uma ameaça mais fatal do que um exército inimigo. A seca e a doença podem dizimar populações com a mesma crueldade que armas de guerra. É por isso que, neste tempo de renovadas oportunidades, os esforços da Organização para consolidar a paz, a estabilidade e a segurança devem ter em conta aspectos que transcendem as ameaças militares, para que seja possível acabar com os conflitos e guerras que caracterizaram o passado»⁽⁷⁾.

José Manuel Pureza

⁽⁶⁾ CARRILLO SALCEDO, J.A.: «Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo», comunicação às Jornadas Extraordinárias da Associação Espanhola de Professores de Direito Internacional e Relações Internacionais sobre o cinquentenário das Nações Unidas (Madrid, 11-12 de Maio de 1995). Colección Escuela Diplomática, n.º 2, p. 58.

⁽⁷⁾ BOUTROS-GHALI, B.: *Agenda para a paz*, N. York, 1972, parágrafo 13.

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

O presente artigo resulta de um trabalho de investigação do autor, elaborado na sua qualidade de Conferencista e Colaborador do Instituto da Defesa Nacional.

Sumário:

O artigo descreve os passos que têm vindo a ser dados e a evolução do processo para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, desde uma primeira iniciativa do Brasil, em Novembro de 1989, num encontro a nível de Chefes de Estado.

Há grande expectativa quanto à prevista realização de uma próxima Cimeira, em Junho do corrente ano, em Lisboa, antecedida da reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos sete países, em 18 de Abril de 1996, no Maputo.

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

I. ANTECEDENTES

Começar – pouco originalmente, aliás – pelos antecedentes, não traduz qualquer propósito de recordar as iniciativas e propostas que desde há muito surgem periodicamente visando congregar esforços do mundo que fala português. Procurarei aqui apenas situar a evolução do projecto actual de estruturação do relacionamento entre Portugal, o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, conhecido pela sigla CPLP.

A opção pela fórmula «Comunidade de Países» significou a vontade de vincar o carácter intergovernamental do projecto.

O primeiro passo no processo de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa foi dado em Novembro de 89, no Brasil, em São Luís do Maranhão, num primeiro encontro dos Chefes de Estado dos sete países, que só não contou com a presença do Presidente de Angola (embora o país se fizesse representar a alto nível) e que concluiu com a criação do Instituto Internacional de Língua Portuguesa. Uma boa intenção, uma proposta saudada como da maior importância, mas que na prática não teve expressão.

Quatro anos depois, em Setembro de 93, também por iniciativa do Brasil, iniciou-se a prática de reunir em Nova Iorque, à margem da Assembleia-Geral das Nações Unidas, os Ministros dos Negócios Estrangeiros ou das Relações Exteriores dos sete países. E alguns meses mais tarde, em Fevereiro de 94, os Ministros – com excepção do angolano, que se fez representar – voltaram a encontrar-se, em Brasília, tendo então concordado em recomendar aos seus Governos a realização, ainda no primeiro semestre daquele ano, de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo com vista à adopção do acto constitutivo da CPLP. Nascia assim o projecto actual.

2. IMPORTÂNCIA E SIGNIFICADO DE UM PROJECTO DIFERENTE NA CENA INTERNACIONAL

O simples resumo que acabo de fazer evidencia dois aspectos: o papel motor do Brasil na concretização da iniciativa e a coincidência de, em dois momentos importantes, Angola se não fazer representar ao mesmo nível dos restantes. Estou convencido de que esta última constatação tem apenas a ver com as dificuldades política internas do país, há longos anos absorvido pela busca da paz. Só o menciono aqui porque a presença ou ausência de Angola voltou a ser determinante em momentos posteriores de um processo que não pode «descolar» sem a plena participação angolana.

Quanto ao primeiro aspecto, creio que a CPLP tem tudo a ganhar com o facto de o Brasil ter tomado a dianteira. Ser uma ex-colónia e não a antiga potência colonial a protagonizar o lançamento da iniciativa, não foi positivo apenas em termos de amenizar polémicas sempre possíveis face a um processo de descolonização em África ainda recente e com facetas traumáticas. Em minha opinião, marcou sobretudo a diferença relativamente a duas experiências já consolidadas no mesmo campo: a «Commonwealth» e a Comunidade francófona. A CPLP não obedece a qualquer espartilho pré-concebido, não é o sucedâneo de ligações político-económicas anteriores, nem é fruto do voluntarismo da ex-potência colonial, que partilha com os outros parceiros, em pé de igualdade, a responsabilidade de dar corpo a uma ideia mobilizadora para os Sete.

Dispomos a sete de um imenso património comum de afectividade e o tempo tem vindo também a cimentar uma crescente partilha de interesses, que bem pode ajudar ao bem estar dos nossos respectivos países. Mas também temos de assumir em permanência a nossa diversidade e procurar até dela retirar mais-valias de enriquecimento mútuo. Há nas sete capitais consciênciada importância crescente do multilateralismo: a CPLP pode e deve constituir uma instância multilateral «sui generis», com características próprias, inovadoras na cena internacional.

3. OS OBJECTIVOS E PROPÓSITOS QUE TÊM VINDO A SER AFIRMADOS PELOS SETE

Julgo ser útil sintetizar os principais objectivos e propósitos que têm vindo a ser conjuntamente afirmados:

- A criação da CPLP corresponde à vontade unânime e livre dos seus sete países fundadores e visa consolidar uma realidade já existente, resultante da cooperação que se tem desenvolvido entre eles;
- A institucionalização da Comunidade materializa um propósito comum: projectar na cena internacional os laços especiais de fraternidade e solidariedade que unem o Brasil, os PALOP e Portugal, valorizando assim um vínculo histórico e um património conjunto resultantes de uma convivência multisecular;
- A CPLP assume-se com um projecto político cujo fundamento é a língua portuguesa, aglutinando actualmente sete países soberanos espalhados por três continentes, com distintas experiências políticas e diversos graus de desenvolvimento económico e social;
- A CPLP assenta nos valores essenciais da Democracia, do respeito pelos Direitos Humanos, do Desenvolvimento, da Justiça Social e da Paz;
- A Comunidade tem como objectivos gerais a concertação político-diplomática e a cooperação social, cultural e económica, com vista à promoção do desenvolvimento dos seus povos, à afirmação e divulgação crescentes da língua portuguesa e ao reforço da presença dos sete países nos «fora» internacionais;
- Para a prossecução desses objectivos, a Comunidade promoverá a coordenação sistemática das actividades das instituições públicas e entidades privadas envolvidas no incremento da cooperação entre os Sete, não descurando o contributo das organizações não-governamentais;
- As acções a desenvolver pela CPLP constituirão iniciativas concretas a levar a cabo em sectores prioritários, procurando mobilizar interna e externamente esforços e recursos;
- A CPLP, comunidade de Estados iguais e soberanos, não colide com a adesão dos seus membros a outros «fora», nomeadamente os que correspondem a projectos de integração regional.

Todas estas ideias constam – com mais detalhe até – da Declaração constitutiva da CPLP que será submetida à aprovação da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo.

Os Estatutos Provisórios da CPLP que serão submetidos à aprovação da Cimeira prevêem, no que respeita a estruturas, que a Comunidade se apoie nos mecanismos de cooperação e de concertação político-diplomática já existentes e noutras a criar entre os sete países membros.

Apontam, assim, para a criação de um Secretariado Executivo que – assistido pelo órgão sucedâneo do Comité de Embaixadores – terá o encargo de pôr em prática as orientações e propostas aprovadas pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo e pelo Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores.

4. RETRATOS DO INTERIOR DO PROJECTO

a. AS CINCO FASES

Como já atrás sublinhei, foi o Brasil o principal impulsionador do projecto que culminou, em Brasília, com o lançamento da CPLP. Nessa primeira fase de promoção, vieram a público ideias procurando dar corpo a grandes projectos. Para além de, finalmente!, se procurar estabelecer o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, defendia-se, por exemplo, a criação de um Parlamento e de uma Universidade dos Sete. Foi o período em que se começaram a promover regularmente mesas-redondas afro-luso-brasileiras em diversos países lusófonos, juntando personalidades da cultura, da comunicação social e do universo político. Tais iniciativas continuaram, ainda com maior intensidade, na fase seguinte, que vai até à não realização da prevista primeira Cimeira.

A reunião ministerial de Brasília, de 12 de Fevereiro de 94, demonstrou que os sete países tinham consciência de que o projecto da CPLP só teria pés para andar se encarado com pragmatismo e equilíbrio. Havia, como há, limitações, até de ordem financeira, que não podiam, nem podem, ser escamoteadas. O comunicado final do encontro referia, por isso, a intenção de «agilizar a implantação» do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (a expressão não foi fácil de encontrar: era preciso não sublinhar o óbvio embaraço de não ter sido dado andamento a uma decisão dos Chefes de Estado, tomada cinco anos antes!); mencionava também a «eventual criação» do Parlamento e limitava-se a afirmar que fora «analisada a futura criação da Universidade dos Sete». De concreto, os Ministros decidiram então a criação, em Lisboa, de um Grupo de Trabalho de Concertação Permanente, coordenado por Portugal. Lisboa é a única capital lusófona onde todos os outros países estão representados.

A segunda fase iniciou-se em meados de Março seguinte com a primeira reunião daquele Grupo. É um período de trabalho intenso, com duas facetas: uma mais visível, rodeada de intensa publicidade, em que o Brasil continuou

a desempenhar o principal papel; outra, mais discreta, a do trabalho do Grupo orientado para a organização da Cimeira, em que Portugal – até por ser o seu coordenador – teve de tomar a iniciativa de propostas concretas, que materializassem na prática ideias e projectos de várias proveniências. Devo realçar que essa tarefa foi facilitada pelo espírito de cooperação e entreajuda que sempre prevaleceu no Grupo.

Procurou-se desde o início discutir para a Cimeira propostas realistas e exequíveis. Logo na primeira reunião foi rejeitada a sugestão da criação de um Parlamento dos Sete, a favor do desenvolvimento de acções de cooperação parlamentar entre as Assembleias dos países da Comunidade; privilegiou-se também a dinamização da cooperação universitária através da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP), em detrimento de uma problemática universidade nova ao serviço dos Sete; e começou a desenhar-se a tendência para utilizar o Instituto Camões como «pivot» do Instituto International da Língua Portuguesa. Concordou-se então, igualmente, na necessidade de a CPLP, uma vez institucionalizada, dispor de um Secretariado Executivo, em princípio sediado em Lisboa e com composição e competências ajustadas à dimensão real que a Cimeira viesse a definir para a Comunidade.

Nesses primeiros meses de trabalho do Grupo, foram elaborados os dois principais documentos a submeter à aprovação da Cimeira: a Declaração constitutiva e os Estatutos Provisórios da CPLP.

Debateu-se muito a cooperação económica. Chegou mesmo a tentar preparar-se um documento de trabalho neste domínio. Prevaleceu, também aqui, uma atitude realista: não havia nessa altura condições para se ir além da organização, em simultâneo com a Cimeira, de um seminário económico, com a participação de entidades públicas e privadas e virado para a promoção da cooperação empresarial.

Houve noutro campo uma preocupação constante dos países africanos e de Portugal: a separação entre as actividades dos Sete e dos «5+1» e a reafirmação reiterada da importância da manutenção do elo específico entre Portugal e os Cinco, que se encontra já institucionalizado.

Em fins de Abril registou-se a aceitação, em princípio, pelo Grupo da data proposta por Cabo Verde para a Cimeira: 26 e 27 de Junho de 94. O processo parecia irreversível e os trabalhos preparatórios foram acelerados. Mas nem todas as dúvidas estavam dissipadas e havia mesmo algumas interrogações quanto ao efectivo acompanhamento em todas as capitais do caminho que estava a ser traçado pelo Grupo de Concertação. Portugal sugeriu, por isso, um encontro informal em Lisboa com enviados especiais das capitais dos seis, um

mês antes da data prevista para a Cimeira. Esse encontro veio efectivamente a ter lugar como previsto, com o Brasil a marcar o seu interesse particular na iniciativa, fazendo deslocar a mais numerosa delegação, chefiada pelo então Secretário-Geral do Itamaraty.

O período final de preparação concentrou-se na elaboração dos programas oficiais da Cimeira e da reunião ministerial que a antecedia, do encontro informal dos responsáveis governamentais pela cooperação e do seminário económico, a que atrás fiz referência.

Concretizavam-se, entretanto, as primeiras respostas às exigências financeiras do projecto. No princípio de Maio, o Governo português decidiu chamar a si o financiamento do Secretariado Executivo da CPLP até ao final do ano. O Governo de Brasília, poucos dias depois, anunciava uma contribuição substancial destinada em grande parte ao Fundo de Contribuições Voluntárias que fora decidido criar, e ainda a concessão pelo Banco do Brasil de um prémio a jornalistas autores de artigos sobre a CPLP.

Por consenso – que é, de resto, a única forma de decisão a que os Sete por enquanto recorrem – foram dirigidos convites para a Cimeira aos Secretários-Gerais da ONU, da OEA e da OUA, ao Presidente da Comissão Europeia e ao Director-Geral da UNESCO. Seriam os únicos convidados com destaque especial.

Fora deles, só um outro caso mereceu tratamento especial: a participação de representantes de Timor-Leste. Não foi fácil neste ponto obter a unanimidade requerida. Sem quebras de solidariedade, houve que gerir matizes e obter uma fórmula de compromisso que não diminuisse a causa timorense.

Praticamente nas vésperas da realização da Cimeira, sobrevieram dois imprevistos. O primeiro no âmbito dos trabalhos do Grupo de Concertação: São Tomé, coordenador dos Cinco, solicitou que fossem abordadas na Cimeira questões relativas à política de emigração e à liberdade de circulação no espaço da CPLP. Não havia tempo para mexer num texto que fora consolidado no encontro informal dos enviados especiais. O impasse foi ultrapassado pela aceitação da proposta portuguesa de incluir esse assunto na agenda da reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que eram livres de proceder a alterações e de propor à Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo as sugestões que entendessem.

O segundo acontecimento surgiu como completamente alheio ao andamento do projecto: a morte de um familiar muito chegado ao Presidente do Brasil, Itamar Franco, que decidiu cancelar a sua deslocação a Lisboa. Brasília assegurou de imediato uma forte representação, chefiada pelo ex-Presidente

Sarney e incluindo vários membros do executivo. Não obstante os esforços empreendidos pelo Governo de Brasília, coadjuvados por Portugal, os países africanos entenderam não estarem reunidas condições para que os seus Chefes de Estado se ausentassem do país e Portugal optou pelo adiamento da Cimeira.

Em reunião do Grupo de Concertação, Portugal enunciou as três razões que estiveram na base desse adiamento: as decisões, a nível dos Sete, são tomadas por consenso, que tinha deixado de existir; não estavam reunidas as condições de solenidade necessárias à institucionalização da CPLP, dadas as ausências de vários Chefes de Estado; alguns países haviam manifestado interesse em aprofundar os trabalhos preparatórios da Cimeira.

Nessa mesma reunião, o Grupo reafirmou unanimidade: em relação ao interesse na constituição da CPLP; à continuidade dos trabalhos preparatórios da Cimeira; e à realização da Cimeira em Lisboa, onde prosseguiriam os trabalhos do Grupo. Decidiu ainda continuar a reunir semanalmente.

Esse período de reuniões, que se prolongou até às vésperas da Assembleia-Geral da ONU, constitui a terceira fase do projecto da CPLP. É um período de tempestade seguida de bonança. O adiamento da Cimeira foi glosado em vários tons pelos órgãos de comunicação social, com particular relevo e impacto no Brasil e em Portugal. As discussões no Grupo não podiam deixar de reflectir a controvérsia gerada, as acusações e contra-acusações mútuas, o ambiente de desconfiança instalado. Não obstante a tensão, o Grupo decidiu prosseguir os trabalhos. As propostas de última hora apresentadas pelos Cinco foram então uma benção, apesar de alguns aspectos embarracados, nomeadamente para Portugal. Constituíram o principal pretexto para o regresso ao trabalho e a sua discussão revelou-se o bálsamo saneador de feridas (ao menos na superfície).

Angola avançou com propostas concretas de alteração, as quais, com algumas emendas, acabaram por ser incorporadas na Declaração constitutiva. Mas, juntamente com a Guiné-Bissau, aproveitou o fôro para denunciar comportamentos discriminatórios em Portugal contra comunidades emigradas e dirigentes dos PALOP, sobretudo nos aeroportos. O Brasil colocou-se, compreensivelmente, ao lado dos Cinco e aproveitou para divulgar a decisão de suprimir os vistos nos passaportes diplomáticos e de serviço de todos os membros da CPLP. Anunciou também novas iniciativas no tocante a recursos financeiros destinados a projectos culturais e artísticos no âmbito da CPLP. Portugal viu-se na contingência de explicar as limitações impostas pela União Europeia e por Schengen, mas contra-atacou iniciando um processo de consultas bilaterais com os Cinco em matéria de vistos e de circulação de pessoas. Apesar de resultados considerados insuficientes, o diálogo sobre essas questões

e uma vontade deliberada de não isolar Portugal, contribuíram para um progressivo regresso à rotina anterior. Mas claro que ficaram marcas e uma sombra de inquietação quanto ao desfecho de todo o processo: entrou-se numa atmosfera envolta num certo «suspense» e marcada pela perda da confiança anterior.

A rotina de trabalho levou ainda a alterações dos estatutos provisórios, propostas pelo Brasil. Permitiu, por outro lado, a consolidação do texto da Declaração constitutiva, que não voltou a ser mexido, embora, previsivelmente, tal tenha de vir a acontecer agora.

A imagem da sombra de inquietação a que recorri tomou corpo quando, na última reunião desse período, Cabo Verde assumiu a iniciativa de acenar com nova datas para a Cimeira: 28 e 29 de Novembro, ainda em 94. Ninguém teve, no Grupo, a coragem de lançar dúvidas (que a muitos surgiram) sobre uma proposta que muito difficilmente conseguiria à partida obter apoio em todas as capitais dos Sete. Mas foi introduzida uma nota de cautela, que não viria, aliás, a ser respeitada: a necessidade da presença de todos os Chefes de Estado.

Localizo a quarta fase entre o almoço dos Ministros dos Negócios Estrangeiros em Nova Iorque – desta vez a cargo de Portugal – e a não realização da Cimeira pela segunda vez. Por proposta do Embaixador Aparecido de Oliveira, participei, em fins de Setembro, nesse almoço, na qualidade de coordenador e porta-voz do Grupo de Concertação. Os Ministros de Angola e Moçambique não garantiram então as presenças dos respectivos Chefes de Estado. Com boas razões: o primeiro tinha a incógnita de Lusaka ainda por resolver e o segundo poderia, na data em questão, estar envolvido na campanha eleitoral, caso ocorresse uma segunda volta das eleições presidenciais previstas para o mês seguinte.

Disso mesmo dei conta ao Grupo no meu regresso a Lisboa. O Brasil, com o apoio de Cabo Verde, insistiu na data, mesmo que não fossem confirmadas as presenças de todos os Chefes de Estado, fazendo assim aprovar uma alteração à decisão anterior. Mas ficou claro que os Chefes de Estado ausentes deveriam fazer-se representar.

As reuniões seguintes giraram em torno destas questões. Não houve qualquer trabalho de substância. As incertezas adensavam-se entre garantias portuguesas de viabilidade da organização da Cimeira, desde que todos os países estivessem presentes, e silêncios ou levantamento de dificuldades por parte dos representantes de Maputo e Luanda, com este último a levar o Embaixador de Cabo Verde a advertir que a ausência da delegação de algum dos Sete comprometeria a realização da Cimeira.

Penso que, fora deste contexto, só há um «fait-divers» a assinalar: uma proposta brasileira para que o Conselho Internacional da Lusofonia da Galiza estivesse representado na cimeira, que suscitou imediatas reservas dos outros seis.

O «suspense» não chegou às vésperas da data prevista, e o seu desenlace processou-se em dois tempos. A uma primeira comunicação angolana de que o país não participaria na Cimeira, seguiram-se diligências – sobretudo por parte do Brasil – visando levar Luanda a uma solução de compromisso. Sem êxito: Angola reconfirmou a decisão presidencial de não se fazer representar na Cimeira e o Grupo, sob proposta de Moçambique, entendeu recomendar aos Governos dos Sete novo adiamento. Uma nota positiva: Angola tomou de imediato a iniciativa de ver reafirmado por todos o empenho na constituição da CPLP.

A última fase vê o projecto da Comunidade reanimar-se depois de um longo período de hibernação na primeira metade do ano findo. A exposição pública negativa resultante dos dois adiamentos sucessivos como que exigiu um período de «nojo», em que a ausência dos olhos do mundo se traduziu em inactividade.

No princípio de Julho, o Grupo iniciou a preparação de uma nova reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que se realizou em Lisboa, no dia 19 desse mês. O comunicado final dessa reunião aponta duas etapas: Abril de 96, para uma reunião ministerial no Maputo, preparatória da Cimeira, ela própria prevista para Lisboa, no final do primeiro semestre deste ano. Os sete países reafirmaram o empenho e determinação no projecto de institucionalização da Comunidade lusófona. E talvez para fazer passar uma certa ideia de renovação decidiram alterar a designação do Grupo de Concertação Permanente: sem qualquer alteração das suas funções e método de funcionamento, foi rebaptizado como Comité de Embaixadores.

No tradicional almoço em Nova Iorque, em Setembro último – desta vez oferecido pelo Ministro das Relações Exteriores de Angola – recomendou-se ao Comité que iniciasse os seus trabalhos e confirmou-se a validade dos compromissos já assumidos.

A primeira reunião do Comité de Embaixadores contou inicialmente com a presença do Senhor Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. O novo Governo português quis, assim, marcar o seu empenho na institucionalização da CPLP.

b. O POSICIONAMENTO DOS PAÍSES

Para evitar repetições, deixarei de lado as referências mais directas a Portugal, cujo empenho na concretização deste projecto sublinharei no final da intervenção.

Já mencionei o papel determinante do Brasil no desenvolvimento do projecto actual. É praticamente impossível dissociar esse papel da personalidade de Aparecido de Oliveira e da acção do Governo de Itamar Franco. O facto de ambos terem vindo para Lisboa como Embaixadores mostra a importância atribuída a Portugal para que o projecto que impulsionaram se concretize. A CPLP foi por ambos transformado em objectivo principal de uma missão a que deram quase um carácter de cruzada. Há elementos de paixão que podem por vezes parecer incómodos, mas sem os quais as portas se abrem ao acomodamento e à mediania.

O voluntarismo inicial parece ter sido substituído no Governo de Fernando Henrique Cardoso por uma atitude mais pragmática, com opção pela não aceleração do processo e por uma avaliação mais cautelosa – embora não menos interessada do momento apropriado para, a sete, levar avante o projecto.

O Presidente Itamar Franco, novo Embaixador em Lisboa, tem estado presente nas reuniões do Comité de Embaixadores. A sua participação constitui um estímulo.

A análise da participação de Moçambique não pode nem deve ser influenciada pela adesão «à concorrência», ideia que a «Commonwealth» generalizadamente inspira. Recordo que, na fase inicial dos trabalhos, a então Embaixadora em Lisboa chamou a atenção para as expectativas criadas na opinião pública do seu país relativamente à CPLP, alertando para a necessidade de a Comunidade se não reduzir a um simples exercício de retórica.

Ainda nessa fase, anunciou ter sido criado no seu Ministério um Grupo de Trabalho CPLP. Na altura, o facto quase passou despercebido. Curiosamente – e só agora a rever papéis disso tomei consciência – Portugal retomou no último almoço em Nova Iorque essa ideia, propondo a constituição em cada Ministério dos Sete de uma célula de acompanhamento dos trabalhos do Comité de Embaixadores em Lisboa. A proposta foi discutida na primeira reunião do Comité, e só encontrou receptividade, de novo, por parte da representante de Moçambique e do Embaixador de Angola. A primeira apontou mesmo o deficiente acompanhamento desses trabalhos nas capitais como uma das razões para os anteriores insucessos na formalização da CPLP.

Foi também Moçambique o maior defensor da ideia de que o acto constitutivo da Comunidade deveria revestir a forma de Tratado. A sugestão não vingou na altura, antes de mais, porque venceu o argumento da celeridade na institucionalização da CPLP que se não compadeceria com os complicados procedimentos inerentes, em muitos países, à aprovação de Tratados internacionais.

Sem delongas, Maputo marcou também já a data da reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, que precederá a Cimeira de Junho em Lisboa – 18 de Abril. Esta atitude corresponde, creio, a uma forma de vincar que não só não surgirão do seu lado entraves ao projecto, como nele continua activamente empenhado.

Angola tem tido um peso e lugar específicos em todo este processo. É talvez o país de que se espera o gesto mais significativo, uma espécie de profissão de fé nas virtualidades de uma comunidade de países de expressão portuguesa. Não posso, por isso, deixar de assinalar que o actual Embaixador em Lisboa sublinhou a conveniência de o Comité dar um sinal público claro da vontade e do empenho políticos postos no projecto da CPLP pelos sete países. Estão-se a estudar as vias para pôr em prática essa sugestão.

As ausências ou diminuições de nível que ocorreram no passado em relação às representações de Angola – a que fiz referência no início – não podem ser julgadas sem ter em conta as dificuldades de um processo de paz e de reconciliação nacional que se arrasta há muito, há demasiado tempo. Grandes nauas, grandes tormentas, e Angola não foge, infelizmente, a esse «cliché». Pela sua dimensão própria, Angola é essencial na CPLP, sob todos os pontos de vista, sem esquecer a sua contribuição cultural para o mundo que pensa e se exprime em português. Em contrapartida, também não tenho dúvidas de que um projecto como a CPLP pode ser fundamental para ajudar o país a reencontrar o seu equilíbrio e a consolidar a sua especificidade sem paralelo no continente africano.

Cabo Verde tem desenvolvido uma acção de relevo nos trabalhos preparatórios da Cimeira. Alia a capacidade intervadora à oportunidade das sugestões de compromisso. Foi o primeiro país a avançar com propostas de datas, depois aceites, para as Cimeiras que se não realizaram. O Embaixador actual é um homem com grande experiência do multilateralismo e com justificado prestígio nas Nações Unidas, pondo os seus conhecimentos ao serviço do Grupo.

A voz de São Tomé e Príncipe tem-se feito ouvir com oportunidade. Os seus momentos de maior intervenção coincidiram com o encargo de fazer valer, na qualidade de país coordenador, pontos de vista ou posições comuns aos

Cinco, sem com isso pôr em causa o objectivo principal que é a constituição da Comunidade.

Os representantes da Guiné-Bissau têm pautado a sua actuação por um discreto equilíbrio: não estão na primeira linha das propostas, mas não ficam a aguardar pelos outros para marcar posição. Em momentos de tensão, souberam intervir no Grupo com qualidades mediadoras que ajudaram a ultrapassar situações delicadas, contribuindo, assim, para a manutenção e o reforço da coesão do Grupo.

c. A SITUAÇÃO ACTUAL E AS PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

Esta ronda pelas posições dos nossos parceiros na CPLP, tem um objectivo: sublinhar que não houve, até agora, da parte de nenhum deles, sinais exteriores de oposição à constituição da Comunidade. Todos têm, pelo contrário, procurado salientar a vontade de dar corpo ao projecto e essa atitude caracteriza a situação actual.

Parece haver um empenho colectivo na preparação da reunião ministerial do Maputo. Os documentos que foram já aprovados terão de ser revistos. Mas não se pretende limitar a actividade preparatória a esse trabalho de revisão e consolidação. Desenha-se uma intenção de procurar terrenos novos, de desencapear acções que possam tornar mais consistente o projecto da Comunidade. No Comité de Embaixadores foram adiantados os primeiros contornos de algumas propostas que poderiam começar a concretizar-se: o enquadramento sistemático na CPLP de vários encontros previstos a sete, dando expressão à sua função coordenadora; o estudo de formas de envolvimento dos meios audio-visuais, nomeadamente da televisão, nas tarefas de difusão do projecto da Comunidade; a integração no processo de institucionalização da CPLP de uma iniciativa do Presidente da Assembleia da República portuguesa no sentido da realização de um encontro entre delegações parlamentares dos Sete, visando encontrar formas de cooperação entre Parlamentos; a viabilidade de se estabelecer, numa base para já informal, um programa de bolsas de estudo similar ao ERASMUS europeu. Estão igualmente em marcha diligências visando associar activamente a juventude dos sete países à concretização da Comunidade.

A postura actual dos representantes de todos os países indica a convicção de que, desta vez, não deverá haver nova frustração. Prevista para Junho próximo, não foram ainda propostos dias para a realização da Cimeira. A Guiné-Bissau lembrou a necessidade de ter em conta as datas da Cimeira da

OUA; Cabo Verde foi de opinião que o Comité de Embaixadores deveria recomendar uma data com alguns meses de antecedência; pelo nosso lado, haverá que contar, nessa altura, pelo menos, com o Conselho Europeu, que se realizará em Florença nos dias 21 e 22. As dificuldades de calendário terão de ser superadas pela vontade política de avançar. Julgo estarem reunidas condições para que isso aconteça.

5. UMA APOSTA QUE VALE A PENA

A criação de uma comunidade lusófona não tem também sido alvo de particular contestação pública nos Sete. Isto não significa que não haja riscos de polémica em torno da sua materialização e registaram-se já episódios que o prenunciam. A verdade é que não há grandes obras sem vozes contestatárias e que o projecto envolve alguns aspectos delicados que devem ser abertamente debatidos. É preferível encarar e discutir a realidade, ainda que desagradável, do que pretender a sua não existência.

As correntes favoráveis nas opiniões públicas e nas instâncias oficiais dos Sete são, penso eu, maioritárias e impõe-se aproveitar os esforços, energias e iniciativas já postos ao serviço da causa. Está ao nosso alcance uma oportunidade histórica que não devemos desperdiçar. A CPLP é uma aposta que vale a pena. É-o para o Brasil e para os países africanos de expressão portuguesa. Mas, sem dúvida, também para Portugal. Julgo que a opção europeia é inquestionável, mas que Portugal se não revê no espartilho europeu. O ser português afirmou a sua especificidade na saga além-mares. Só temos a ganhar – e a própria Europa também – com o aproveitamento e valorização dos atributos que nos distinguem.

Está traçado um rumo que decididamente avança para a concretização do projecto. Creio que o devemos fazer com determinação forte, mas realista e com alguma prudência. Não podemos arriscar novo fracasso: além dos custos internos em cada um dos países, os insucessos anteriores deixaram algumas marcas – sanáveis é certo – mas que em momentos difíceis poderão ressurgir. E não podemos perder de vista o modo como a Comunidade Internacional nos olha. Os dois adiamentos sucessivos confirmaram pontos de vista daqueles que consideram o mundo que fala português especialmente caracterizado pelo individualismo egoísta e pela desorganização. Os nossos opositores não descuraram a oportunidade e tentaram alargar distâncias entre os Sete. É inevitável numa era em que a competitividade se não compadece com invocações sentimentais.

Gostaria de chamar a atenção para um último aspecto. Portugal esteve sempre particularmente activo na promoção da Comunidade, embora por vezes com um trabalho que diria mais de bastidores. Coube ao Brasil, como atrás salientei, empunhar a bandeira pública do projecto, com o consequente desgaste face aos inêxitos. A Cimeira continua prevista para Lisboa, em Junho próximo. É, pois, natural que caiba agora a Portugal uma intervenção mais visível em todos os aspectos, não perdendo de vista a importância da primeira etapa que a ministerial de Maputo vai constituir e a provável inevitabilidade de alargar o âmbito da Cimeira a áreas não previstas no projecto inicial.

António Monteiro

A DEFESA NACIONAL COMO DEVER E DIREITO FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO E DO ESTADO

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 3 de Novembro e 4 de Dezembro de 1995.

Sumário:

O artigo insere-se no âmbito dos estudos superiores de segurança e defesa respondendo, justamente, ao que é delineado no quadro conceptual do Curso de Defesa Nacional.

Disserta sobre as relações intersubjectivas na vida comunitária, o direito constitucional os valores e os conceitos de defesa e estratégia, as competências do Estado, do Governo e da Administração, e o dever e o direito do cidadão relativamente a estas questões.

A DEFESA NACIONAL COMO DEVER E DIREITO FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO E DO ESTADO

1. A inserção do homem num quadro jurídico comunitário determina, de imediato, o estabelecimento de relações intersubjectivas, relações entre homens. Estas, por sua vez, podem pautar-se por uma de duas ideias fundamentais: a ideia de força – seja a força física, intelectual ou outra, seja a decorrente da posse da riqueza – e a ideia de direito.

No primeiro caso, os mais fortes submetem ou subjugam os mais fracos; usam-nos para satisfação dos seus interesses, escravizando-os, instrumentalizando-os. A força serve de base de agregação comunitária, vivifica o «estar junto», numa teia adequada que os meandros do medo tece. No segundo caso, pelo contrário, a autonomia de cada homem, entendido como pessoa, é a base da relação intersubjectiva. Fundamento último do direito, a pessoa entretece relações de respeito mútuo, baseadas, simultaneamente, na ideia kantiana do homem como «sím em si mesmo», que, por isso mesmo, é insusceptível de ser instrumentalizado – homem como sujeito e nunca como objecto, como meio para atingir fins que o transcendem – e na ideia de igualdade dessa inerente capacidade de o homem como pessoa se autodeterminar, se predeterminar em direcção a fins por si escolhidos. Igualdade que, assim, vê eliminadas quaisquer distinções fundadas na compleição física, na estatura intelectual, na riqueza ou outras. Reconhecida a igual autonomia de cada um, o agir comunitário desenvolve-se, então, harmoniosamente, de acordo com o princípio do respeito.

Em suma, enquanto a vida em sociedade jurídica, i.e., a vida comunitária cujas relações intersubjectivas se pautam pelo direito, adquire um sentido próprio através do diálogo necessário que estabelece com o homem entendido como pessoa, as relações subjectivas pautadas pela ideia de força ou de domínio assumem o seu sentido próprio pela via de diálogo que a força estabelece com o medo gerado em seu redor.

Ora, que o homem tem necessidade de convivência e só nela consegue extrair de si próprio e desenvolver as suas potencialidades é uma realidade

consabida que Aristóteles imortalizou dizendo ser o homem um animal político, feito para viver em sociedade organizada. Recorde-se que Aristóteles acrescentou mesmo: quem vive isolado dos outros homens ou é um bruto ou um deus, i.e., ou é um ser «inferior», no sentido de infra-humano, ou «superior», no sentido de que transcende o próprio homem. Que o mesmo é dizer «*a contrario sensu*»: se é homem, inere-lhe a dimensão dialógica, do diálogo com o outro, pertence-lhe a dimensão convivente, de convívio com os outros homens numa sociedade organizada.

Mas é fácil verificar que a opção pelas relações intersubjectivas baseadas na força não corresponde a um juízo livremente assumido pelos membros de uma comunidade, um juízo que reflecta a assunção de um quadro de valores e interesses comuns em prejuízo de outros que com aqueles contracenem. Com efeito, as relações de força resultam da imposição, instantânea ou paulatinamente desenvolvida, de um poder gerado na violência, da imposição de relações que instrumentalizam o homem e o transformam de sujeito em mero objecto, colocando-o ao serviço de fins que estão para além dele porquanto traduzem ou são expressão dos interesses dos detentores da força e da organização criada para a manter e defender.

O mesmo não acontece, porém, relativamente às relações de direito. Aqui, a integração do homem na vida comunitária é fruto de uma escolha livre, como livre é a escolha dos demais homens que a integram. Isto porque essa integração comunitária parte da consideração básica do homem como pessoa e sua inerente liberdade. Portador de dignidade própria, o homem não só se assume capaz de se determinar responsávelmente como se reconhece no outro através de si. E é nesta imanente dignidade do homem que a sociedade procura e encontra, ao mesmo tempo, a sua coesão interna, o seu alimento quotidiano, bem como a fonte de inspiração que lhe permite ultrapassar o presente e construir o futuro. Com o que se está a chamar a atenção para a necessidade de constitucionalizar um quadro de valores e interesses comuns, correspondentes a essa opção primária e primeira da vida comunitária.

O sentido último da ideia de Constituição ou, mais amplamente, do direito constitucional, encontra-se aqui. Neste consenso, necessariamente alargado, sobre o quadro básico de valores que dão coesão e alimento à vida comunitária e, ao mesmo tempo, são fonte de inspiração para o seu desenvolvimento, valores que, em consequência, devem ser preservados e garantidos.

E porque é assim, a Constituição adquire um outro sentido: «o de acto real ou ideal que *constitui* o Estado, que eleva uma comunidade no plano político dum sistema de realização do bem comum». [R. Soares, p. 661 – «Const.», vol.

III]. A Constituição reveste, por isso, a natureza de título constitutivo de uma comunidade política, i.e., de título constitutivo do Estado. Mas a Constituição não se limita a enquadrar politicamente uma comunidade de acordo com um determinado espaço valorativo. Traça ainda os princípios que ordenam essa comunidade, depois de definir quem é o titular do poder. Não surpreende, por isso, a afirmação de que a Constituição é o «estatuto jurídico do polstico», querendo com isso evidenciar-se o fundamento de direito em que a comunidade assenta e a necessária sujeição da vida política às regras e ditames jurídicos, ao que também se costuma chamar a «ideia de direito». A Constituição apresenta-se, pois, nesta perspectiva, simultaneamente como título constitutivo e legitimador do Estado, fundamento da sua organização e ainda base da sua própria actuação. É a expressão do reconhecimento de uma comunidade que se organiza para a paz de acordo com a ideia de direito, a garantia da manutenção dessa ideia de direito, num pacífico dia-a-dia comunitário. Desconhecer os princípios constitucionais, desinteressar-se deles ou, no limite, violá-los, significa subverter o fundamento jurídico da comunidade, comprometer o quadro de valores sobre os quais politicamente esta se edificou, substituir, em suma, na vida comunitária as relações de direito por relações de força. Do mesmo modo, o relaxamento em relação à sua defesa, quando não no extremo o abandono dessa defesa por ignorância, desinteresse ou desilusão relativamente à condução de programas políticos de conjuntura, abre inevitavelmente as portas à progressiva instalação de interesses de pessoas ou grupos ávidos de poder – que os há sempre, em qualquer sociedade, disso não haja dúvida –, com a inerente ideia de corrupção e posterior dissolução do quadro comunitário constitucional.

2. Neste contexto, ocorre lembrar o célebre discurso de Péricles, velho de 25 séculos, cuja ideia chave se mantém hoje tão actual quanto no momento em que foi pronunciado e escutado. Por seu intermédio, procura-se transitar de um modo sugestivo, com o colorido dos factos de que a teoria se nutre, para a questão do vosso curso: o conceito de defesa nacional.

Estadista ímpar da democracia ateniense, Péricles deixou o seu nome ligado ao século V antes de Cristo – o século de Péricles –, apesar de o seu governo ter durado somente cerca de 15 anos. Não se lhe conhece obra escrita: algumas das suas peças de oratória, porém, foram reproduzidas por autores contemporâneos que, assim, nos permitem hoje aceder com facilidade ao pensamento de Péricles. Desses peças destaco um discurso transcrito por Tucídides na «História da Guerra do Peloponeso» e que constituiu a oração fúnebre em homenagem aos soldados mortos no primeiro ano de guerra que

Atenas travou durante 30 longos anos contra Esparta, a cidade-Estado rival, conhecida como guerra do Peloponeso. De rara beleza formal, a perenidade deste discurso não está, em meu entender, no elogio de Atenas e do seu regime político, a democracia, como comumente se assinala. Por outras palavras, não está na defesa de uma ideia material de vivência social, uma particular forma de agir democrática coincidente com a que então era vivida em Atenas. O que torna este discurso um discurso sem tempo e sem espaço localizado é precisamente o facto de ser uma obra de reflexão sobre o tema que hoje nos congrega aqui, nesta sala, a defesa nacional, uma obra cuja profundidade impressiona tanto mais quanto é certo ter sido, ao que penso, a primeira vez que alguém reflectiu sobre o tema no âmbito da civilização ocidental.

O momento é triste. Choram-se os homens mortos na guerra. O momento é de desalento. Sentem-se vazios que se sabe não poderão ser preenchidos. Em qualquer caso, porém, são sentimentos individuais, pese embora uniformes, que estão aqui em causa. Como estadista, Péricles sabe-o. Mas sabe também, que por sobre a tristeza de cada um, é preciso lançar a ponte para a admiração do todo, realçar a dimensão positiva e digna de admiração colectiva do sacrifício daquelas mortes, na sua solitária individualidade. Sabe que deve reflectir em conjunto sobre o que os mantém coesos como membros de uma sociedade, e que é a ideia do que nós hoje designamos por defesa nacional. Por isso, apesar de triste e desalentador, é preciso lembrar que o momento é também, paradoxalmente, de júbilo. Foi preservada a cidade. É preciso lembrar que o momento é, ainda, paradoxalmente, de confiança. Os homens que ali estão reunidos sentem-se politicamente unidos em redor de um sistema de ideias que admiram e de um conjunto de instituições que sustenta esse sistema de ideias.

Começa, aqui, por elogiar o regime ateniense, a democracia, por quanto nele a igualdade e a liberdade são preservadas – «cada um obtém consideração em razão do seu mérito; a classe a que pertence importa menos que o seu valor pessoal; enfim, ninguém é afectado pela pobreza e pela obscuridade da sua condição social, se for capaz de prestar serviços à cidade», estou a citar. Além disso, a liberdade «é a nossa regra no governo da república e nas nossas relações quotidianas a suspeição não tem lugar». E ainda «é por nós próprios que resolvemos os problemas, pois estamos bem informados acerca deles: *para nós, a palavra não prejudica a acção; o que é prejudicial é não colher informação pela palavra, antes de se avançar para a acção*».

E Péricles passa em revista a vida e os costumes de Atenas, a educação dos jovens, as instituições democráticas para concluir que «tal é a cidade de que, com razão, estes homens não se quiseram despojar e pela qual caíram corajo-

samente em combate». Termina exortando «invejai, pois, a sua sorte. E dizei a vós próprios que a liberdade se confunde com a felicidade e a coragem com a liberdade (...) Para um homem pleno de brio, o apoucamento causado pela cobardia é bem mais doloroso do que a morte que se enfrenta com coragem, animado por uma esperança comum».

Já se afirmou que «provavelmente nunca na literatura histórica se escreveu uma declaração de tanta qualidade sobre um ideal político» (G. H. Sabine e T. L. Thorson, *A history political theory*, 4. ed., Illinois, p. 26). Acrescento, no entanto, na linha do que aliás já disse, que, em meu entender, a excelência do discurso se evidencia, não tanto no realce dado a um ideal político mas sobremaneira na importância que a sua defesa comporta. Defesa que assim surge, como realidade indissociavelmente ligada à realidade defendida, defesa que, ademais não se circunscreve ao tempo de guerra. Recorde-se a passagem de Péricles quando fala da educação da juventude, da ocupação dos tempos livres, da abertura do comércio externo ou simplesmente quando diz: «A coacção não intervém nas nossas relações particulares; um temor salutar impede-nos de violar as leis da república»; e, mais adiante, «consideramos o cidadão que não participa nos negócios públicos como um inútil e não um desocupado...». Não violar as leis da República significa defender, essas leis, mantê-las e, com isso, defender a República e mantê-la. Participar nos negócios públicos significa ser útil, contribuir para o proveito da cidade. Já não somente mantê-la, mas, mais do que isso, desenvolvê-la, que outra coisa não é do que defender a sua essência, sabido que é através da participação do cidadão na coisa pública que a cidade democrática se sustenta e legítima.

Com o exemplo da oratória de Péricles torna-se agora mais fácil a abordagem do conceito coberto com a expressão actual de defesa nacional.

3. Numa sociedade política democrática cujas relações são enformadas pela ideia de direito, a defesa nacional deve, assim, entender-se, simultaneamente, como um direito e como um dever de todos os seus membros, porquanto na essência traduz a preservação do equilíbrio difícil entre a unidade e coesão interna da sociedade em redor dos valores que jurídica e politicamente a autonomizam das demais e a pluralidade de liberdades e autonomias que nela se manifestam. Isso mesmo se torna claro com a leitura e compreensão do que, no artigo 276.º, a Constituição Portuguesa consagra. Mas, sendo direito de todos e cada um, a defesa nacional é ainda tarefa do próprio Estado, englobando, neste contexto, o conjunto de medidas, qualquer que seja a sua natureza – militar, política, económica, social, cultural... – que conjugadamente, de um

modo global ou sectorial, reforçam as capacidades do todo social e minimizam as suas fraquezas ou vulnerabilidades, tornando-o capaz de enfrentar os perigos que ameaçam a sua segurança. E, de novo, a Constituição específica e consagra claramente esta ideia nos artigos 3.º e 273.º, entendidos de modo relacionado.

Expressamente conexionado com a ideia de compromisso de todos os cidadãos na existência do Estado, o direito/dever de defesa nacional começa por se revestir de uma característica muito especial. Ao contrário de outros direitos/deveres, como o direito de voto conexionado com o dever cívico do voto, o direito ao trabalho ligado ao dever de trabalhar, o direito à saúde conexionado com o dever de defesa e promoção da saúde, em que, no binómio, o objecto principal é o direito e só subordinadamente lhe está associado o dever, no caso do direito/dever de defesa nacional a primazia vai para o dever e só em segunda linha aparece associado ao direito. Vale isto por dizer que o dever assume aqui um relevo constitucional autónomo, de dever dos cidadãos para com o Estado e, nesse sentido, se desdobra, desde logo, no dever ou obrigação de serviço militar e no dever ou obrigação de serviço cívico, não se esgotando consequentemente naqueles. É um típico dever fundamental que abrange todas as tarefas de defesa, de acordo com as capacidades de cada um e, por isso, não se confina a momentos de ameaça de guerra ou guerra efectiva nem à prestação de serviço militar ou cívico. Tarefas de defesa que desde logo se inscrevem no esforço de consolidação de uma cultura de liberdade, indispensável à correcta assimilação do devir socio-constitucional.

Como direito, porém, a defesa nacional ou, como a Constituição intencionalmente qualifica, a «defesa da Pátria», a fim de envolver um quadro valorativo vasto que apela aos valores ancestrais e à permanência territorial e cultural de uma concreta sociedade política, significa que a nenhum membro da sociedade pode ser negada a sua participação nas tarefas da defesa. O Estado, a quem este direito se opõe, tem o dever de reconhecer a todos os cidadãos, sem quaisquer discriminações, particularmente de natureza política ou ideológica, a sua capacidade para contribuir para tais tarefas. E porque se trata e um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias fundamentais previstos na parte I da Constituição, este direito beneficia do correspondente regime constitucional de protecção, previsto nos artigos 18.º Por outras palavras, o direito de defesa nacional é um direito directamente aplicável que vincula entidades públicas e privadas e que só pode ser restringido nos casos previstos na Constituição. E mesmo nestes casos, a restrição terá de ser definida na exacta medida da sua necessidade para a salvaguarda de outros direitos e interesses constitucionais.

mente protegidos, devendo essa definição revestir a natureza de lei geral e abstracta.

O dever fundamental de defesa nacional e o direito que lhe anda conexo, pertença indelegável de todos os cidadãos, não se pode, no entanto, confundir com a tarefa fundamental que ao Estado constitucionalmente incumbe de defesa nacional, apesar das necessárias interligações e imbricações.

Ora vejamos.

4. A defesa nacional compreendida como dever e direito dos cidadãos funda-se na autodeterminação destes e traduz-se no reconhecimento a estes do papel de partes autónomas e individualizadas, com as suas capacidades próprias, i.e., os seus defeitos e qualidades concretas, no cumprimento de uma tarefa de preservação do todo social a que pertencem, de salvaguarda da colectividade politicamente organizada de que são membros e para a constituição da qual individualmente contribuem com a sua intrínseca dignidade. Que o mesmo é dizer, à defesa nacional neste contexto está ausente directamente a ideia de representatividade democrática inerente ao Estado português; trata-se de um direito/dever que tendo de ser pessoalmente assumido pelos cidadãos perante o Estado e, por isso, sendo exercitado em clima de concorrência de autonomias, se desenvolve à margem do Estado ou para além dele. Mas porque se trata de um direito/dever de empenhamento na coisa pública, através da criação do que pode designar-se por espaço de «publicidade activa», a defesa nacional vem a recuperar reflexamente, ainda no contexto em que nos situamos do direito/dever dos cidadãos a ideia de Estado democrático que, no caso português, será de democracia representativa.

Diversamente, a atribuição constitucional ao Estado da tarefa de defesa nacional parte do não reconhecimento do Estado como entidade «a se», capaz de se auto-determinar de acordo com interesses próprios. Parte do Estado como um instrumento ao serviço do homem, como entidade sem fins próprios, como ente que vive dos objectivos e tarefas que a sociedade quando se «constitui» como um todo político lhe predetermina.

Ora, de acordo com a Constituição, são fixados ao Estado tarefas específicas, de índole fundamental, abrangentes, que correspondem à manutenção e defesa dos princípios políticos essenciais à vida constitucional, tarefas assumidas por intermédio da acção política e da acção legislativa. Por sua vez, tais tarefas irão concretizar-se numa multiplicidade de tarefas de segundo grau, instrumentais relativamente àquelas, incumbências particulares de desenvolvimento e concretização em regra sob a veste de intervenção administrativa.

Do exposto, importa reter e evidenciar não ser o Estado uma entidade com fins que emanem de si, independentes do homem. Mais. Não só não possui objectivos próprios como ainda não pode, com autonomia, i.e., à margem da comunidade política que o «constitui», seleccionar aquele ou aqueles que deve prosseguir, com prejuízo de outros. A sua vida está condicionada constitucionalmente. Nasce como instrumento do homem e da comunidade em que este se insere e, por isso, não se estranha que só no quadro da Constituição, com a estrutura que esta lhe confere, a sua acção adquira legitimidade.

5. Tendo como pano de fundo estas ideias, as tarefas fundamentais do Estado ganham outra luz, concretamente a garantia da independência nacional e a criação das condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovem, e a defesa do Estado de Direito e dos princípios democrático e social. Com efeito, delas se extrai que a prossecução das tarefas estaduais não se pode empreender enquanto não forem definidos os meios capazes de se atingirem os fins propostos para essas tarefas, os quais passam pela determinação da estrutura interna do Estado, pela designação dos seus órgãos decisórios, pela definição das prioridades e «timings» de acção. E, para proceder a um tal empreendimento, exige-se, de novo, a intervenção da comunidade política, a participação dos cidadãos através do sufrágio, a fim de escolher os seus representantes e programas de acção política. Só então o Estado se pode pôr em movimento. A exigência da participação dos cidadãos não é, pois, indispensável somente no momento em que o Estado se «constitui» e predetermina em direcção a fins mas ainda no momento em que se orienta e actua para realizar esses fins, preenchendo e cumprindo as tarefas que estes demandam. Em qualquer dos casos, porém, pese embora encontre o fundamento da sua existência e a razão da sua força para subsistir e se abrir ao futuro no homem, o Estado adquire vida autónoma relativamente a todos e a cada um dos cidadãos e uma vida que se exterioriza através de um poder com características próprias, um poder soberano capaz de se impor coactivamente ao homem e à comunidade. É nesse sentido que se entende a capacidade do cidadão ter direitos e deveres face ao Estado, como parte que se opõe a outra parte – cidadão versus Estado. E é pelo facto de o Estado depender da acção do homem que se comprehende também a outra faceta do cidadão relativamente ao Estado, traduzida na capacidade não já de ser parte frente ao Estado mas na de participar na construção dos fins do Estado e na vontade de os concretizar.

Há aqui uma dualidade de comportamentos autónomos, do cidadão – ser parte e ser participante –, comportamentos que se não devem confundir, antes

se completam na vivência estadual e, em concreto, na compreensão e desenvolvimento da defesa nacional, que assume a faceta de dever/direito do cidadão e a faceta de tarefa estadual. Enquanto parte, o cidadão tem deveres para com o Estado, bem como a possibilidade de exigir deste o cumprimento das condições de realização dos seus direitos; enquanto participante, não só dá vida ao Estado como contribui, através dos meios democráticos reconhecidos constitucionalmente, para a projecção de uma vontade unitária e aglutinadora, de acordo com programas polsticos, i.e., programas de acção maioritariamente aceites, vontade essa decisiva para o cumprimento das tarefas estaduais e especificamente, para a consecução da tarefa de defesa nacional. Mas mais ainda. Na complexa imbricação da vida humana e social, o cidadão, enquanto parte, defende interesses seus, i.e., interesses de que é titular; enquanto participante da vontade estadual, o cidadão defende já não interesses próprios mas interesses colectivos, do todo de que faz parte.

Esta a riqueza do Estado democrático e de direito: a manutenção permanente do diálogo entre a pluralidade de autonomias que compõem o ser social e a unidade da autonomia estadual, entre a diversidade de interesses pessoais e a unicidade do interesse colectivo, diálogo valorativo por exceléncia que quotidianamente se projecta no relacionamento necessário entre o cidadão, na realização das suas actividades, e o Estado, na concretização das suas tarefas.

Importa agora dar um novo passo.

6. Quando se fez há pouco uma aproximação ao conceito de «defesa nacional» enquanto tarefa do Estado deixou-se claro que, em resultado da sua actual compreensão constitucional, a defesa nacional era uma tarefa abrangente, espraiando-se por áreas eminentemente políticas, mas também económicas, militares, sociais, culturais. Além disso, ficou igualmente claro que se tratava de uma tarefa a executar unitariamente, por órgãos funcionando em uníssono, de acordo com um programa político maioritariamente aceite e fundado em determinada concepção da sociedade e dos factos sociais, ou não fosse uma única a vontade do Estado. Torna-se neste momento importante acrescentar que, sob pena de subversão da autoridade legítima instituída pela sociedade através do sufrágio universal, e, logo, em último termo, sob pena de atentado contra o poder do povo expresso nesse sufrágio, a acção do Estado não pode, neste particular, ser concorrencialmente exercida.

Mas, pergunta-se, o que significa dizer que a acção do Estado e, logo, a tarefa de defesa nacional, não pode ser exercida concorrencialmente? Pois pretende-se tornar claro que o pluralismo de interesses individuais, que, no

âmbito da sociedade politicamente organizada, conduz à existência de correntes de opinião, concorrência de ideias, interesses ou grupos, não tem entrada no Estado, quando este promove as tarefas, constitucionalmente definidas e, nomeadamente, quando empreende a tarefa de defesa nacional. A não ser assim, a tendência irá no sentido da diluição do princípio da democracia representativa sobre o qual emerge a autoridade do Estado de Direito em que vivemos. A não ser assim, a todo o tempo se poderiam pôr em causa os programas políticos do Executivo a quem democraticamente foi conferido o poder de governar, bem como, a não ser assim, perderia todo o sentido a própria ideia de mudança do Governo ou alternância das forças políticas no poder.

7. O que se acaba de dizer remete-nos para a consciencialização da problemática da democracia participativa ou participada, como se queira, também ela constitucionalmente consagrada, na onda da nova compreensão da democracia e que reveste interesse particular no desenvolvimento da faceta administrativa do Estado. Ora, no contexto de uma democracia representativa, compete ao Governo a direcção das opções respeitantes à defesa, desenvolvendo uma acção administrativa interdepartamental, ramificada mas integrada, de preservação da quadratura de valores e instituições em que o Estado assenta, fortalecendo potencialidades e minimizando fraquezas com vista à superação dos perigos que afectem ou possa afectar aquelas entidades. Por seu turno, no contexto de uma democracia participada, o Governo e a sua administração devem ouvir os cidadãos, devem auscultar o sentir da colectividade, reunindo informações que depois irão trabalhar, decidindo fundamentadamente em conformidade com os objectivos a atingir e os meios de que dispõem para os atingir.

Nessa tarefa, não pode o Governo e a sua administração esquecer o princípio da autoridade imanente à sua acção. Com efeito, perante a participação activa de cidadãos e grupos de interesses, o Governo e a Administração não podem deixar que se instale um clima de indefinição ou indecisão, quando não de ingovernabilidade. As diferentes posições individuais ou correntes de opinião irão servir ao Governo e à Administração para um melhor conhecimento, mais claro e aprofundado, da realidade a que a sua acção se aplica. Não para porem em causa políticas escolhidas através do voto maioritário não para criarem a indefinição da decisão estadual.

8. Além disso, e perante a diversidade de posições individuais, não deve a Administração esquecer também, na sua acção, o respeito pelo princípio da imparcialidade.

Por intermédio deste princípio, de consagração constitucional, pretende-se apontar para a obediência necessária do Governo ou, mais concretamente, da Administração, para a natureza neutral da consecução das tarefas estaduais e, entre elas, da tarefa da defesa nacional. Que o mesmo é dizer, pretende-se realçar o facto de que o Governo e a sua Administração se não podem servir do poder que detêm para introduzir distorções no processo concorrencial das correntes de opinião política presentes no âmbito social, sequer no sentido de sobre elas exercer uma posição de domínio, tendente à dissolução daquelas. É claro que o Governo tem de cumprir um programa político do qual flui uma particular concepção da sociedade. Mas o que não pode, porque a tanto lhe vedo o princípio da imparcialidade, é usar o seu poder para abafar e, no limite, eliminar, as concepções políticas que se opõem ao seu programa de acção, e usar o seu poder para privilegiar e, no limite, permitir a reprodução sucessiva no Governo do programa político de quem vencer as eleições.

O que tudo nos remete para a consciencialização de que o equilíbrio e a moderação da acção estadual num Estado democrático de Direito é um equilíbrio difícil, a refazer permanentemente, um equilíbrio entre a garantia das condições de exercício da pluralidade política ou do princípio do pluralismo político e a preservação do princípio da autoridade legítima da acção estadual, decorrente do sufrágio expresso em eleições livres.

Este equilíbrio, exigente e exigido à correcta condução da vida político-estadual, traduz, na essência, e daí a sua importância, a ideia de que é necessário relativizar o princípio democrático maioritário, que o mesmo é dizer, a ideia de que há perigo em deixar absolutizar o princípio maioritário. Nesse perigo incorreu a concepção da vontade geral de Jean Jacques Rousseau, coincidente com a vontade da maioria e expressão mesma da vontade do Estado, e todos estão seguramente recordados dos resultados nefastos que decorreram para os povos sempre que se pretendeu dar concretização prática a esta concepção.

9. E uma nova ideia importa aqui realçar, em consequência do que acaba de se afirmar: a manutenção e o permanente reforço do pluralismo político, que outra coisa não é do que o reforço da liberdade individual face à liberdade expressa colectivamente através do voto, procura dar expressão a valores e princípios que transcendem as decisões do poder democrático, valores e princípios perante os quais as decisões democráticas devem ceder, porquanto traduzem ou desenvolvem a ideia mesma de justiça.

A dignidade da pessoa humana, a vida e a integridade física dos indivíduos são valores que não podem estar ao dispor dos titulares do poder político, ainda

que legitima e democraticamente eleitos. Em moldes jurídico-políticos dir-se-á que a ideia de justiça ou o princípio da justiça limita o princípio maioritário, sustenta-se no quadro de valores do homem forjado na intersubjectividade que quotidianamente o realiza, e encontra na garantia do princípio do pluralismo político a sua efectividade. É neste contexto que se afirma não ser lícito atentar contra a vida de um membro da comunidade pese embora a maioria da comunidade se pronuncie nesse sentido. Isto salvo o caso extremo desse indivíduo pôr em perigo a vida da colectividade permitindo a configuração de uma situação de legítima defesa colectiva. Neste caso, porém, já não é por força de uma vontade inerente à decisão maioritária que se atenta contra a vida desse membro na comunidade: Atenta-se contra esta vida em decorrência de uma concreta situação moldada como de legítima defesa colectiva.

Em suma, de tudo decorre ser preciso manter clara a distinção entre, de um lado, a sociedade e as autonomias de que se forma, o pluralismo que a caracteriza e, de outro, o Estado e a projecção unitária de uma vontade, forjada no mencionado pluralismo social, única forma de manter e desenvolver a ideia de limite e controlo da acção estadual, democrática e de direito, e de a defender enquanto tal.

10. Com este enquadramento, comprehende-se a redobrada atenção e as particulares cautelas que se devem ter no pôr em marcha de um sistema racional global de defesa nacional no âmbito de um particular programa político e no acompanhamento da sua execução. A racionalidade do sistema que a Administração Pública gera, o aproveitamento técnico do seu potencial estratégico, a eficiência no manejamento de meios dirigidos aos fins predeterminados legal e politicamente devem permanentemente subordinar-se a critérios valorativos normativizados, desempenhando a Administração Pública o seu papel com imparcialidade, sem aniquilar as autonomias sociais com que tem de contracenar. A Administração Pública deve, em conclusão, agir por forma a equilibrar a força centrípeta que a impele para um centro unitário de decisão e a força centrífuga que a afasta do centro e a encaminha para a dispersão. A abertura à sociedade civil é pois indispensável para garantir a recolha de informações necessárias à execução da política de defesa nacional e definição permanente da sua estratégia e acção, tarefa que passa pela contribuição dos cidadãos e dos grupos em que estes se inserem, no constante respeito pelas respectivas autonomias.

11. Questão diferente da que temos vindo a trabalhar mas não menos importante do que esta diz respeito à organização da Administração

Pública e à forma como essa organização se projecta na actividade administrativa.

Inserido num quadro evolutivo imposto pela tradição liberal, o Estado moderno constitucional cumpre, desde logo, o princípio da separação de poderes como forma organizatória de moderação do poder político. Dividir para enfraquecer foi o lema dos que idealizaram, em pleno período de absolutismo régio, a ideia da separação de poderes, com os olhos postos na preservação da liberdade e segurança individuais e no pluralismo político. Em sua concretização, o Governo ganha autonomia institucional face à Assembleia da República, ao Presidente da República e aos tribunais, pese embora todos confluam ou devam confluir, no exercício de um poder configurado unitariamente e legitimado no direito. Por sua vez, simultaneamente órgão político e órgão superior de uma organização tentacular a que se chama Administração Pública, o Governo começa por ser a cúpula de um aparelho que se desdobra em diferentes ministérios em função da especialização das necessidades impostas pelo programa político gizado pelo Governo e aprovado na Assembleia da República, tendo presente uma certa concepção de sociedade e dos factos políticos.

E é ainda por força do princípio da separação de poderes, estritamente ligado ao pluralismo político, que a Administração Pública se não apresenta, por sua vez, de um modo centralizado antes como um conjunto colorido de Administrações Públicas ou autonomias administrativas quer enquanto entidades reconhecidas pelo Estado – autarquias locais, associações públicas – quer enquanto entidades por ele criadas – institutos públicos.

Do mesmo modo, a obediência ao sempre mencionado pluralismo político, obriga a que a Administração Pública se organize internamente por forma a dar cumprimento ao princípio da participação dos agentes e funcionários na formação das decisões, bem como obriga a desconcentrar as suas tarefas, por órgãos diversos, a fim de as aproximar das populações. A lei atribui competências próprias a órgãos subalternos e cada vez permite mais a delegação de poderes. Por outro lado, cria órgãos consultivos que estudem os problemas antes de as decisões serem tomadas e institucionaliza meios de audição dos cidadãos sobre problemas bem delimitados. A dispersão da actividade administrativa aparece, a final, como consequência deste particular modo de organizar a Administração Pública o que se revela especialmente negativo sempre que está em causa a execução de acções políticas envolvendo várias entidades públicas, departamentos ou serviços. Por isso se prevêem fórmulas que obviam a este inconveniente e se institucionalizam poderes como o de direcção, o de

superintendência e o de tutela, capazes de reassumir na Administração Pública a ideia de unidade por sobre a pluralidade de administrações públicas. Por outro lado, a coordenação interdepartamental deixa de ser uma forma ou instrumento de acção unitária para se materializar, que o mesmo é dizer, a forma de executar através da coordenação transforma-se num momento essencial da matéria a executar porquanto sem aquela esta se dilui e perde sentido.

12. Ascende, assim, à ribalta governativa da acção política, o conceito de estratégia, expurgado hoje dos elementos que o conotavam estritamente com a arte da guerra e a área da segurança. Do meio militar em que nasceu, a ideia de estratégia conserva o sentido de esforço por ultrapassar obstáculos com vista à obtenção de fins preestabelecidos mas ao espraiar-se pelos diversos meandros da acção governativa, a ideia de estratégia transformou-se em elemento por exceléncia do desenvolvimento da acção política. Não admira, por isso, que se fale hoje abundantemente em estratégias sectoriais e, mais amplamente, em estratégia nacional. Esta última interessa-nos particularmente porque se entrelaça com o conceito de defesa nacional entendido nos moldes já definidos. Por intermédio do conceito de estratégia nacional, pretende-se apontar para a capacidade que o Governo deve ter para pôr em marcha o seu programa de acção política, legitimamente aprovado pela Assembleia da República, coordenar e criar espírito de cooperação entre as partes envolvidas, programar formas de superação dos obstáculos que surjam à execução desse programa, com vista à consecução dos fins do Estado no quadro de valores que o enformam e lhe dão rosto. Por meio da defesa nacional pretende-se caracterizar não já uma capacidade de manejear meios e sim caracterizar os próprios meios que, de qualquer natureza, são o suporte do referido quadro valorativo que enforma o Estado, valores que, consciencializados pela colectividade, a tornam capaz de responder cabalmente às ameaças que possam surgir à segurança nacional.

Em suma, compete ao Governo, através da sua Administração, executar a tarefa de defesa nacional de que constitucionalmente o Estado está incumbido e não surpreende que, face à natureza plural e multifaceta da Administração Pública, essa tarefa exija uma estratégia específica, integrante da própria tarefa de defesa nacional. Tal como de uma pléiade de músicos e instrumentos diversos é possível extrair, com um bom orquestrador, os sons harmoniosos de uma sinfonia, de concreto, assim também da acção dos vários órgãos do Estado e, em particular, das várias administrações públicas, se espera que resulte a coesão interna do Estado e o reforço dos valores em que assenta. Tudo, sem pôr em causa a necessária distinção entre a sociedade civil e as autonomias que

dela fluem, de um lado, e, de outro, o Estado que a sociedade globalmente «constitui». Que o mesmo é dizer, tudo com salvaguarda do respeito pela pessoa humana, o que implica o reconhecimento da capacidade do homem, como cidadão, ser simultaneamente parte, i.e., titular de direitos e deveres para com o Estado, designadamente no âmbito da defesa nacional, e participante, i.e., alguém que contribui para a formação da vontade unitária que o Estado democrático e de direito expressa na sua acção quotidiana, nomeadamente na sua acção de defesa nacional. Caso contrário, a defesa nacional transforma-se numa actividade de reprodução do Estado, de estagnação do quadro de valores em que o Estado se funda e, por seu intermédio, o Estado democrático pode insensivelmente evoluir para um Estado autocrático.

E é hora de terminar.

Antes do ponto final, gostaria, porém, de lembrar o que Michel Foucault, de um modo exemplar, referia na sua obra filosófica. Por muito que doa ao nosso «ego», não problematizamos o que nos apetece. Amarrados estreitamente ao tempo em que vivemos, problematizamos o que e como apetece a esse tempo. «Não é capaz de contornar a floresta quem está dentro dela».

Maria da Glória Garcia

COMUNICAÇÃO SOCIAL SEGURANÇA E DEFESA

Trabalho monográfico individual elaborado pelo autor, na qualidade de auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN95), seleccionado para publicação na revista «Nação e Defesa».

Sumário:

Escrever sobre Comunicação Social, Segurança e Defesa, é o mesmo que tentar a quadratura do círculo.

São sectores da vida nacional com objectivos em si próprios divergentes, interesses na maioria das vezes inconciliáveis e, com poucas afinidades. A defesa dos respectivos valores faz-se num dos casos de forma restritiva, e no outro, sem limites. A sua acção é contraditória. Ao secretismo e confidencialidade, opõe-se a divulgação pública.

O confronto é diário, sem regras e sem tréguas. De um lado os jornalistas, do outro as Forças Armadas, militarizadas ou policiais. O campo da luta embora vasto, reduz-se tão só, aos esforços para reservar ou divulgar a informação. Conjunturalmente os dois pretendem o mesmo. Por razões estratégicas, acontece por vezes que um deles prescinde dos seus interesses.

Mas então será ou não possível encontrar uma base de entendimento comum? Se é verdade que no plano prático parece impossível, no plano teórico é de crer que tal se possa verificar.

COMUNICAÇÃO SOCIAL SEGURANÇA E DEFESA

1. COMUNICAÇÃO SOCIAL E JORNALISMO

Para evitar confusões, é necessário antes de mais, definir o objecto do tema proposto, a meu ver, equívoco.

Embora a finalidade seja tratar as relações entre a Comunicação Social e, a Segurança e Defesa, julgo que se pretende é estabelecer um quadro de relações entre o jornalismo/jornalistas e a Segurança e Defesa.

Como noutras áreas, também na Comunicação Social a mudança foi rápida e radical, tendo como causas principais as transformações sociais e o desenvolvimento tecnológico do pós-guerra. A televisão e as leis do mercado fizeram o resto.

Uma mudança com implicações profundas a nível empresarial, e inevitavelmente nas redacções. A caneta, o pequeno bloco de notas, a máquina de escrever, deram lugar ao gravador e ao computador, o chumbo ao offset, o whisky à coca-cola, o Bairro Alto e Cais do Sodré à 24 de Julho.

Da tarimba outrora feita ao longo de muitos meses, e por vezes anos, dedicados a tarefas «aparentemente» desinteressantes, onde se testava a vontade e conquistava o espírito de camaradagem profissional (tão importante para um jornalista), passou-se à formação em cursos superiores de qualidade duvidosa, higienicamente afastados da prática e longe da realidade do quotidiano. As poucas excepções confirmam a regra.

Um processo acompanhado pela inevitável alteração de valores e comportamentos. Irreverência, competitividade e materialismo, foram noções que ganharam lugar no léxico da profissão e passaram a alimentar o debate interno, em vez da objectividade, rigor e isenção, de tempos apesar de tudo próximos.

Uma nova geração de jornalistas passou a ocupar as redacções. Uma geração que nasceu com a democracia, cresceu e movimenta-se na Aldeia Global sem problemas, mas tem dificuldades em questioná-la.

O jornalismo de repente passou a ser *mais uma* profissão, e não a Profissão.

Passámos a vender notícias, e não a dar notícias. A fome, a guerra e a pobreza são hoje notícia porque «vendem» e não pelo seu valor e interesse para a comunidade.

Assim nasce a Comunicação Social, designação genérica para um Poder, que simplesmente deixou de ser, e ter, quando aceitou substituir os ideais pelo comércio.

Aquilo que hoje vulgarmente se designa por Comunicação Social, ou mais pomposamente os Media, mais não é que um produto, que os empresários vendem com o objectivo do lucro, traduza-se este em dinheiro, influência ou poder. Quanto ao Estado a troca tem por objectivo a preservação do poder político, a liderança, o controlo da opinião pública.

O objectivo último é sempre o mesmo, vender. As audiências medem a capacidade de convencer o cidadão comum. Não é impunemente que as técnicas publicitárias entram na política. A imagem das pessoas públicas é, em grande parte, o resultado daquilo que a Comunicação Social diz e mostra.

A sua capacidade para afirmar convicções afere-se pela habilidade com que utilizam a comunicação, e principalmente a televisão (a título de exemplo registe-se o papel desempenhado pelas sondagens e debates, na recente campanha eleitoral).

«Os meios de comunicação devem ser veiculadores de opinião, uma opinião seleccionada, hierarquizada, subjectivizada e devem contribuir para a construção de um novo modelo cultural. É preciso inventar outro modelo.

Francisco Pinto Balsemão num colóquio sobre Comunicação Social.

Transformada em correia de transmissão do diálogo entre os poderes e a população, a Comunicação Social e seus agentes, entre os quais os jornalistas, torna-se parte de um jogo no qual sem dar por isso perde a credibilidade autêntica e ganha uma credibilidade virtual.

O seu poder depende do número de vendas e audiências, ou da margem de liberdade que é concedida, em função dos interesses políticos ou económicos.

A isenção, rigor e objectividade há duas décadas, autênticos dogmas que estimulavam o exercício da profissão e constituíam referências éticas, são hoje valores remetidos para o interior dos compêndios.

Estimulados por um estatuto ganho com a rapidez com que os poderes se apercebem da sua utilidade, os jornalistas (ou boa parte deles) facilmente abdicam da sua independência para passarem a executores de estratégias empresariais ou de conquista de poder. E é nessa medida que o seu papel social, cresce ou decresce.

É vulgar ouvir falar de «homens da Comunicação Social» e não de jornalistas. É cada vez mais ténue a linha que separa a missão de uns e outros, se se pode fazer uma distinção. O que acredito que sim.

A dificuldade, está na delimitação da área de actuação da Comunicação Social. Das regras do exercício, do objecto, da definição clara das interdependências. E principalmente da formação dos seus agentes, nomeadamente os jornalistas.

A situação equívoca em que se vive resulta de hoje não se saber bem quem é o quê, onde, como e porquê. De um processo de osmose entre a Comunicação Social, a política e o mundo dos negócios. O desempenho da actividade jornalística desenvolve-se agora em campos variados. Nos gabinetes da política, junto das empresas, no mundo da publicidade, do turismo, nos meandros do mercado bolsista. A sua técnica, saber e capacidades, são dia a dia colocadas sem controlo, ao dispôr de objectivos que contrariam a sua formação.

Esbatem-se deste modo as fronteiras da profissão.

E se culpas cabem aos jornalistas, não se pense que apenas a eles devem ser assacadas responsabilidades.

Não é verdade que filósofos, sociólogos e politólogos já defendem que a democracia deve ser repensada por forma a cumprir-se como ideal de organização de uma sociedade mais justa, de homens livres e responsáveis?

E não será verdade que cabe aos jornalistas, como arautos das boas e más novas, repensarem o significado dessa liberdade e responsabilidade, essência da profissão que escolheram?

Não chega quedarmo-nos pela pura constatação dos factos. Alguns de nós, ao longo deste século, foram agentes ou catalisadores de mudanças sociais. Directa ou indirectamente.

A recusa do abastardamento profissional, deverá ser hoje um imperativo de quem abrace a carreira. Estou de acordo com Karl Popper quando diz, que antes de dar início à actividade profissional o jornalista devia fazer um juramento. Ser jornalista é um compromisso com a sociedade, para uma vida.

2. A REALIDADE VIRTUAL

Com a contribuição da Comunicação Social, o mundo corre hoje um risco muito sério, de se tornar uma imagem de si próprio.

Técnicas semelhantes às que deram origem à realidade virtual no mundo dos computadores, estão a ser aplicadas à organização das sociedades humanas.

Estamos a criar um mundo virtual.

Uma realidade determinada por interesses que ninguém conhece, que ninguém vê, e ninguém controla.

Na medida em que participam na sua construção, os jornalistas tornam-se naturalmente agentes e responsáveis.

Daquilo que em cada dia é notícia, em qualquer parte do globo, a opinião pública apenas toma conhecimento de uma pequena parte. Uma pequena parte que determina e condiciona a vida de todos os seres humanos. Uma pequena parte, escolhida, reportada e difundida de acordo com estratégias, ou «interesses superiores» de quem tem o poder de dizer: «... isto escreve-se, transmite-se ou emite-se, e isto não...»

Com a consciência que vivemos na tal Aldeia Global, fácil se torna ter a percepção das implicações para a nossa vida, do conhecimento de determinado facto em determinado momento.

Goebbels percebeu isto, e utilizou a técnica de forma magistral. Tudo o que parece é.

O poder da Comunicação Social na formação da opinião pública e a capacidade de influenciar o pensamento e comportamento dos cidadãos, é inegável. É pois a partir desta realidade que temos de analisar as implicações sociais da sua acção.

Se a forma e o conteúdo do relato dos acontecimentos não estiverem de acordo com princípios éticos básicos, o que a partir daí se gerar pode provocar danos incalculáveis para a comunidade.

É do desregulamento de padrões de comportamento ético, neste caso associado à competência técnica, seriedade e honestidade profissionais, que resulta a facilidade com que terceiros manipulam a verdade, transformando-a ou alterando-a, e criam aquilo que me arrisco a designar por realidade social virtual.

De facto, um mundo construído e apresentado na base de acontecimentos manipulados, é falso, porque é estranho à sua essência.

Ao pautar os actos do nosso dia a dia, opiniões e atitudes, tendo por base imagens e conceitos que nos são impostos de forma mais ou menos subtil, violenta ou repressiva, estamos a criar o homem virtual. Um ser condicionado e abúlico, pronto a ser utilizado e enquadrado em qualquer cenário.

É aqui que introduzo para reflexão, o papel da Comunicação Social, como instrumento do poder, capaz de determinar comportamentos que podem anular o ser humano ou exaltá-lo.

É finalidade última de todas as formas de organização social, criar condições para que o homem seja feliz.

A liberdade de informação é um dos pilares da construção de um estado democrático, que tem por objectivo a justiça social e o bem estar dos cidadãos.

Será dessa forma que ela se cumpre? será que a Comunicação Social que temos, faz o homem mais feliz? o exalta? o potencia? o torna mais criador? mais solidário? menos egoísta? mais humano? diferente dos irracionais?

São perguntas que quem tem a responsabilidade de gerir ou ser agente de um órgão de Comunicação Social, tem de responder.

São perguntas que quem tem por missão governar, tem de responder antes de legislar.

E se não encontrarmos respostas para elas, se formos incapazes de ir ao encontro do exercício nobre de uma das principais conquistas da sociedade democrática, desvirtuando-o, impedimos o homem de usufruir a única forma de organização social capaz de responder aos anseios de liberdade e felicidade.

Atentemos por momentos à nossa volta. Evitemos ir mais além daquilo que os nossos olhos podem abarcar e os sentidos entender. Olhemos e registemos bem. Essa é a realidade. Para além disso é um mundo que poderemos imaginar, pela nossa cabeça ou pelos olhos dos outros, mas sempre uma imagem.

Comparemos agora, esse mundo a que os sentidos são forma, com o que é lido nos jornais, ouvido na rádio ou visto na televisão. Sejamos por um momento apenas, juízes. São comparáveis? são iguais? são diferentes? ·

«... nas ruas sente-se um mundo, nos jornais lê-se outro»

Carlos Pimenta, eurodeputado do PSD, entrevista a O Diabo.

Poder-se-á alegar que este é um raciocínio primário. Será contudo menos verdadeiro por isso?

Não resisto à exemplificação com um dos casos tipo, motivo de longas discussões no início da minha vida profissional: o copo com água até meio, estaria meio cheio ou meio vazio? Qualquer das respostas estará obviamente certa, mas implicará sempre um juízo feito pelo observador. Por outro lado, a verdade é que o copo não poderá nunca estar só cheio ou só vazio, conforme seja do «interesse» do observador transmitir a sua percepção da realidade. Porque, desta forma, será sempre uma realidade virtual; imaginada em função do interesse.

3. OS PODERES

As relações com o poder, ganham uma especial acuidade quando se trata da Comunicação Social.

Relações complexas, nem sempre fáceis de detectar, que se alteram em função do grau de resistência das empresas e jornalistas, e aumentam de intensidade na razão inversa de um exercício profissional independente.

A independência em Comunicação Social deve ser entendida como um exercício sério e rigoroso, e menos, como não dependência.

Como de alguma forma procurei atrás deixa subentendido, este, é um sector onde se sucedem as experiências de poder. Por si passam formas multifacetadas de manifestações de grupos ou indivíduos, cujo único objectivo é exercer o domínio e o controlo dos outros. O dinheiro poderá ser um dos fins, mas não é único.

Dando por adquirida a capacidade da Comunicação Social para influenciar os indivíduos, fácil se torna concluir pela inevitabilidade das tentativas para a sua instrumentalização pelos poderes.

Refiro poderes e não, poder. Porquê? Porque nem sempre a lógica da subordinação do poder político ao económico, ou vice-versa, é verdadeira. Muitas vezes os interesses divergem ou são conflituais. Se na esmagadora maioria dos casos é possível etiquetar responsabilidades, em teoria tudo se torna mais difícil, quase impossível, quando nos referimos a multinacionais de notícias ou grandes grupos de comunicação.

Porém porque nos referimos a indivíduos hierarquicamente dependentes nas suas inter-relações, é sempre encontrar responsáveis.

A aquisição do poder tem como objectivo conseguir lucros financeiros, mas pode igualmente estar associada a ideais de distribuição e redistribuição de benefícios. Uma situação mais ou menos clara no primeiro caso, mas sinuosa no segundo.

Aqui o objectivo principal subdivide-se, e passa a depender da realização de objectivos secundários; há que dar corpo ao conjunto, transformando-o num projecto. O poder pulveriza-se e passa para um estádio superior em que se jogam as capacidades dos indivíduos para o obter, anulando-se uns aos outros, e alternando conjunturalmente vitórias e derrotas.

Actualmente, penso ser possível introduzir uma terceira expressão de poder; a do conhecimento, ou saber.

É esta a lógica do momento. A sujeição dos poderes político e económico, ao saber. Tomou-se pois vital conseguir a chave do saber: ou seja, deter a informação.

Ora a informação só tem valor, quando é partilhada. Escondida, ignorada, o seu valor é igual a zero, porque impede a manifestação de poder a quem a detém. Logo, importante é gerir a informação.

Como meio privilegiado de diálogo entre o poder e os cidadãos, a Comunicação Social joga neste caso um papel insubstituível. Porque promove, divulga, insinua, questiona, exerce pressão...

Por isso, o que é dito ou não, o que é relatado ou não, o que é reportado ou não, se torna tão relevante. Os acontecimentos só o são, na medida em que se tornam conhecidos. A notariedade é hoje um valor que qualquer indivíduo ou grupo, com ambições, quer alcançar.

Se o diálogo passa pela Comunicação Social, é então necessário assumir o seu controlo. E isso passa por formas com maior ou menor grau de sofisticação. A pressão directa da influência, a chantagem, a asfixia económica, a autocensura, a limitação da liberdade de expressão, a limitação do acesso às fontes, a facilidade de acesso à informação, a formação profissional, a coacção psicológica, o confronto físico, a morte, a imposição, a censura, os meios de produção, os subsídios, os tribunais, etc....etc...etc...

O confronto torna-se inevitável. O direito à informação das sociedades democráticas entra em rota de colisão com os poderes. Como compatibilizar pois, interesses divergentes?

O de conferir aos cidadãos o direito de serem informados de tudo o que a eles diz respeito e que de forma positiva ou negativa interfira com os seus direitos e, o poder de determinar o que pode e o que deve ser dito e conhecido?

Parece-me um debate sem fim, tantas são há tanto tempo as formas avançadas para resolver um conflito incontornável.

Uma única solução parece possível. Encontrar e definir os pontos de entendimento, regulamentar os outros, e assumir uma posição de permanente respeito mútuo alicerçada na responsabilidade social.

4. SERVIÇO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

O regresso ao debate sobre a existência de um serviço público de comunicação social, será a consequência natural da progressiva degradação do sector, seja quanto ao objecto, à forma ou ao conteúdo.

Não se pode negar o papel da iniciativa privada numa sociedade democrática, o seu contributo para um maior dinamismo sectorial e relevância da intervenção social. Mas no caso da Comunicação Social a sua actuação ética

é questionável e duvidosas as suas finalidades, pelo menos nalguns casos. Entre as quais, não está na esmagadora maioria das vezes, a prestação de um serviço público – que remetem para o Estado – ou, para o qual exigem retribuição porque entendem que não é a sua vocação natural. E é verdade.

E aqui radica o problema. Saber qual a vocação de um órgão de comunicação social público, e de um privado?

Tudo estaria bem se cada um assumisse a sua vocação natural sem se aventurar na área do outro. Vocações que resulta do estatuto que têm, como sectores público e privado.

Mas, ao contrário do que seria desejável, este, tornou-se um jogo sem regras. E porquê? Como naturalmente resulta do que foi dito, o poder advém da capacidade para influenciar maiorias, determinar os seus desejos e satisfazê-los, de acordo com objectivos bem definidos. Esta lógica de poder obriga ao controlo apertado do produto final, em que a «qualidade» se afere por níveis de audiência ou número de vendas.

«...estamos sempre ao serviço das audiências e isso fazemo-lo com muito orgulho e empenho. Queremos proporcionar aos públicos que existem e nos sintonizam o melhor produto que tivermos. Aí, não fazemos concessões: trabalhamos para o grande público. Temos o sentido das maiorias.»

Emídio Rangel, director de programas da SIC à TV Guia.

O lucro, ou é dinheiro, ou são votos. A sua obtenção através do exercício da Comunicação Social é legítima, porque a liberdade de escolha permite a cada cidadão comprar o jornal que quiser, ouvir a rádio que mais gostar e ver o canal de televisão da sua preferência.

Mas não é responsabilidade do Estado o financiamento de empresas cujo objectivo seja o lucro. Da sua responsabilidade é sim o financiamento de empresas que prestam um serviço público.

No que respeita à Comunicação Social, cabe ao Estado a prestação de um serviço público não lucrativo, estando aberta aos privados a sua exploração comercial. O que seria pacífico não fora a conquista do poder passar – hoje mais do que nunca – pelo sector, e a informação desempenhar um papel determinante nesta luta.

Daqui resulta a perversão das vocações dos sectores público e privado da Comunicação Social. A teoria aponta num sentido, e por interferência do poder, a prática aponta para outro. Ao deixarem instrumentalizar-se as empresas dificultaram a separação das águas.

Aceitando entrar na disputa pela liderança das audiências, o sector público da Comunicação Social hipotecou a sua identidade, perdeu a sua razão e, principalmente, a credibilidade. Com a agravante de, numa perspectiva puramente empresarial, lutar com armas desiguais.

Ao mesmo tempo o Governo perdeu o único instrumento que lhe permitia garantir a defesa dos valores que asseguram a unidade e coesão nacionais, aceitando uma política que apenas serve objectivos programáticos conjunturais.

É uma responsabilidade da qual qualquer governo não se pode demitir, enquanto mandatário temporal e guardião, da vontade da maioria.

Mas, como evitar então, a irresistível vontade que deriva da luta política, de instrumentalizar o sector público de Comunicação Social?

A meu ver devem, por um lado, ser introduzidos mecanismos de fiscalização e controlo; e por outro, assegurado o financiamento, reduzindo ao mínimo a sua dependência de subsídios governamentais. Deve ainda ser garantida a nomeação de gestores com perfil adequado, com mandatos renováveis – desajustados dos ciclos eleitorais – em função do cumprimento das metas pré-estabelecidas.

Uma coisa deverá ficar clara. É uma missão de serviço público cujo objectivo não é o lucro, e apenas concorrencial no que diz respeito à qualidade.

Um serviço definido com regras e limites aceites por todos, em sede legislativa própria.

Porque de interesse nacional, exigirá das forças políticas um esforço de cedências susceptível de ultrapassar objectivos de conjuntura. Um sector de Comunicação Social forte e credível, ao serviço de todos, servirá sem dúvida melhor quem tiver a responsabilidade de governar com o mandato da maioria dos cidadãos.

À semelhança do debate sobre a transparência da vida política, torna-se imperioso o debate sério sobre a transparência da Comunicação Social.

À inevitabilidade da acção dos *lobbys* partidários e do clientelismo associado, há que ter a coragem de opor o espírito profissional, como única forma de combater a mediocridade e incompetência.

À irresponsabilidade de quem gasta os dinheiros do erário público, de todos nós, há que associar a responsabilização perante a lei e a obrigatoriedade de prestar contas.

Aos que alegam incapacidade de gestão por interferência do poder, há que dar uma autonomia responsável, para que se prove a sua capacidade técnica e humana na concretização das políticas definidas.

Nestas condições, aos jornalistas, há apenas que garantir condições técnicas e económicas que dignifiquem a profissão, e retirem margem de manobra às tentativas de pressão e instrumentalização.

Julgo que, caso se verifiquem estes pressupostos num serviço público de Comunicação Social, será possível ter uma informação democrática e plural, responsável e defensora dos direitos individuais e colectivos, representativa de todos e não só de alguns.

Quando se discute o Estado/Nação, quando se interroga Maastricht, quando se debate o papel da língua, quando se procura afirmar uma identidade cultural capaz de valorizar o país no contexto internacional, quem melhor que um serviço público de Comunicação Social responsável poderá ser porta-voz destas preocupações?

5. RESPONSABILIDADE SOCIAL /EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

De repente, os jornalistas tornaram-se actores. São analistas, comentadores, *opinion-makers*, escritores, políticos, aparecem nas primeiras páginas e nas colunas sociais, são capa de revistas.

O crescente nível social e académico dos jornalistas, aliado às necessidades empresariais, impuseram a tendência para uma participação mais activa e intervintiva nos processos de produção da informação.

Do relato «objectivo» dos processos da vida e das instituições, passou-se à liberdade de estilo e concepção da escrita, personalização das autorias e assunção do direito de opinar, comentar, interferir e provocar, como consequências «naturais» de um estatuto que não foi conferido por ninguém.

Recordo as acesas discussões políticas sobre «isenção, rigor e objectividade» de há uma quinzena de anos, como peças de museu.

Tudo isto foi substituído pela fórmula do «interesse jornalístico», um saco inventado para acolher todas as justificações.

O jornalista passou a figurar no cortejo dos sucessos dos heróis públicos, tal como as figuras do mundo da economia e das finanças, do desporto, das artes ou do espectáculo.

Não posso apesar de tudo, deixar de relevar a importância deste tipo de jornalismo, nalguns aspectos. De facto tem constituído em diversas ocasiões o motor de desenvolvimentos de inegável interesse para a comunidade, promovendo a luta por novos ideais de justiça e solidariedade, impondo novas figuras e novos modelos.

Mas, e há sempre um mas, nada consegue justificar atitudes de superioridade moral e intelectual em relação a pessoas públicas, na maioria das vezes injustificadas, por vezes arrogantes e algumas vezes injustas.

«...no acto de relatar há sempre uma dose de subjectividade por parte do relator, mesmo que se trate de um jornalista empenhado em cumprir as regras da profissão.

A isenção pura não existe, é apenas a meta que o repórter independente tenta alcançar».

Joaquim Vieira, jornalista do Expresso num artigo sobre as eleições.

Sendo o homem falível, a liberdade resulta da capacidade de cada um em cada momento ter a percepção de ser limitado. Este entendimento reveste a forma de responsabilidade, sem a qual, a expressão livre dos sentimentos se traduz num desrespeito pelos direitos dos outros.

Tornados mediadores importantes do diálogo entre o poder e os cidadãos, revela-se hoje importante que o jornalista tome consciência da sua responsabilidade social. Só assim o seu papel se cumpre como defensor dos interesses da comunidade.

Como cidadão privilegiado com acesso à informação e capacidade de decisão na sua transmissão, forma e conteúdo, ao jornalista exige-se uma formação técnica e humana, que em momento algum possa ser colocada em causa.

O rigor na formação e selecção dos mais aptos para o exercício profissional, deveria constituir norma básica de actuação, seja das instituições académicas, seja das empresas.

Com o advento das rádios e tv's privadas, e como atrás referi, como resultado da melhoria significativa do seu estatuto social, a profissão tornou-se especialmente atraente e aliciante para os jovens.

A proliferação de Institutos com cursos médios e superiores de Comunicação Social, fez o resto. Cursos com os currículos muitas vezes desajustados da realidade e sem cuidarem de aliar a teoria à prática, nalguns casos com um corpo de professores/formadores sem preparação pedagógica, aliados à deficiente formação trazida do ensino secundário, são algumas razões pelas quais a esmagadora maioria daqueles que entram num mercado de trabalho, pequeno e limitado, se tornam presa fácil de empregadores e comissários políticos.

A conquista de um lugar na redacção de um órgão de Comunicação Social, significa muitas vezes, abdicar do exercício sério da profissão. Felizmente as excepções existem.

Por estas razões se torna importante que o jornalista tenha a noção da sua responsabilidade social que é tanto maior, quanto melhor for a sua preparação técnica e formação humana. Uma e outra completam-se.

Cabe ao binómio escola/família a preparação do homem para a sociedade onde se vai integrar. Com o estatuto da família alterado pelas transformações provocadas por um movimento social acelerado, e à procura de uma nova posição, a escola ganhou uma responsabilidade acrescida na preparação do indivíduo para uma integração harmoniosa na comunidade.

Liberdade e responsabilidade, resultam naturalmente do crescimento equilibrado e saudável dos seres humanos, aos quais é proporcionado o acesso ao conhecimento e apoiado o desenvolvimento da afectividade.

A importância da Comunicação Social em geral e da informação em particular, na defesa, divulgação ou promoção de modelos comportamentais, acentua a necessidade de uma actuação mais criteriosa e rigorosa, logo mais exigente, de todos quantos participam na construção do edifício informativo.

«Até parece que as televisões querem decidir o resultado das eleições antes da ida às urnas, fragilizando-se deste modo perante os partidos que fazem leituras das emissões decerto tão subjectivas quanto as que os repórteres estão a fazer das campanhas.»

Joaquim Vieira, jornalista do Expresso em artigo sobre as eleições

Ao jornalista exige-se hoje capacidade intelectual, agilidade mental, espírito analítico, rigor ético, sentido de equilíbrio, noção da responsabilidade, independência, criatividade. Muita coisa junta, dir-se-á. Talvez... mas será esta, porventura, uma das poucas maneiras de ir ao encontro de tudo aquilo que se esperava quando se escolheu a profissão.

6. COMUNICAÇÃO SOCIAL, SEGURANÇA E DEFESA

O quadro de referências traçado para o actual panorama da Comunicação Social, serve tão só, para permitir perceber que tipo de movimentações, relações ou diálogo será possível estabelecer com os responsáveis institucionais pelos sectores da Segurança e Defesa.

Parece-me que apenas existem duas maneciras para resolver a questão: por imposição, ou aceitação tácita.

A primeira está fora de questão porque não corresponde aos padrões pelos

quais se rege a organização de uma sociedade democrática, que preza os valores da liberdade.

Logo, só a segunda hipótese poderá permitir estabelecer laços de entendimento que consigam superar as zonas de conflitualidade.

A defesa da soberania e a manutenção da ordem, são (ou deviam ser) valores socialmente aceites como imperativos de consciência e dever de cidadania.

As noções de cidadania, direitos e deveres cívicos, são aspecto incluídos (ou a incluir) num projecto de educação. A sua aprendizagem ocorre ao longo do processo de crescimento e amadurecimento de cada pessoa. Se esta é uma vertente importante na formação do indivíduo, no caso particular dos profissionais da Comunicação Social, dos jornalistas, deverá constituir matéria específica da formação profissional.

Esta poderia e deveria ser a primeira área de intervenção, por parte daqueles que têm a responsabilidade de pensar a Segurança e a Defesa. Sugerir, defender, participar, exigir, em resumo, sensibilizar, as hierarquias do Estado para a necessidade de terem em conta esta matéria, na elaboração dos currículos escolares. De uma forma directa seria a ligação à escola e indirectamente à educação. Um processo longo, sem dúvida, mas um contributo valiosíssimo para a sedimentação dos conceitos e ideias nas quais se baseia o ideal da democracia.

Uma outra instância de intervenção, poderia ser cometida ao Instituto da Defesa Nacional; a articulação e colaboração com Institutos e Escolas Superiores de Comunicação Social. Deste modo, aos futuros jornalistas, seria proporcionado o contacto directo com uma realidade que muitas vezes desconhecem, ou da qual têm ideias feitas por «ouvir dizer», ou ainda por absoluta falta de informação. Seria a meu ver, um método preventivo, capaz de contribuir para uma actuação mais consciente e responsável.

A participação de jornalistas como Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, a solução adoptada, carece na minha perspectiva, de continuidade. Não existe, ou é deixado ao livre arbítrio, o apoio pós-formação. Um trabalho que não poderá ser atribuído à Associação de Auditores, mas que deverá ser garantido com periodicidade pelo próprio Instituto, através da realização de Seminários, Reuniões ou Encontros, que aproveitem a inesgotável fonte da actualidade para fornecimento de informação, confronto de ideias, análise ou troca de experiências.

E porque não adoptar uma especialização em termos de Defesa Nacional, cujos profissionais seriam posteriormente acreditados junto das instituições?

Isto evitaria a possibilidade do tratamento e cobertura de acontecimentos considerados importantes, ser feita por jornalistas sem *background*, sensibilidade e informação, independentemente da sua capacidade profissional.

E porque não a permanente actualização da informação, eventualmente anotada por responsáveis institucionais ou gabinetes de reflexão, e a sua distribuição por esses mesmos profissionais de forma restrita e confidencial? Poder-se-ia considerar uma acção deste tipo, formação contínua.

E porque não ainda proporcionar formação específica àqueles que nos diversos estabelecimentos e instituições ligadas à Segurança e Defesa, têm por missão fazer a ligação com a Comunicação Social? Uma tarefa que tem muito pouco a ver com Relações Públicas, esta a designação existente na esmagadora maioria dos casos, e que suscita dificuldades no diálogo, desentendimentos e distorções da realidade.

E porque não sensibilizar as instâncias mais altas e com poder de decisão, para o facto de que mais vale a informação correcta em tempo útil, que a esquia, as reticências ou a meia verdade? Casos bem recentes da actualidade nacional não assumiriam certamente os contornos de polémica pública, caso os contactos com a Comunicação Social se tivessem processado de outra forma. No actual panorama da Comunicação Social, esconder é a melhor forma de, mais tarde ou mais cedo, tornar visível.

Por último, um aspecto fundamental. A aproximação dos meios castrenses à sociedade civil, retirando a carga de alguma «impunidade, secretismo e espírito corporativo» que, apesar de tudo, faz ainda parte da sua imagem.

Da mesma forma que os cidadãos só aceitam e compreendem a actuação das Forças de Segurança, quando com elas se identificam, o mesmo acontece com os militares; a opinião pública só estará do seu lado, quando tiver consciência que o papel que desempenham na sociedade, é do seu próprio interesse. O interesse nacional. Isto consegue-se com informação, e com a informação, e não esquecendo-a ou lutando com ela.

Os jornalistas são o elo de ligação e o factor de diálogo com as populações. Imaginar o seu trabalho num quadro em que não exista entendimento ou reciprocidade, é um erro que alguns pagam caro, e poderá revestir de grande gravidade para o país.

José Cândido Sousa

A SITUAÇÃO NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA.

(Implicações na problemática da Segurança e Defesa

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 9 e 12 de Fevereiro de 1996.

Sumário:

- Prólogo;
- O Novo Ordenamento Internacional;
- Implicações na América Latina e, particularmente, no Brasil;
- A Estratégia de Segurança da América Latina e, particularmente, do Brasil;
- Considerações Finais do Caso Brasileiro.

A SITUAÇÃO NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

(Implicações na Problemática da Segurança e Defesa)

PRÓLOGO

«Deus quis que a terra fosse toda una, que o mar unisse, já não separasse».

*Fernando Pessoa
o Infante*

Em 1560, o jesuíta Rui Pereira escreveu as seguintes palavras, em carta endereçada aos seus companheiros ficados em Portugal: «E por amor de Jesus Christo lhes peço que percam a má idéia que até aqui tinham do Brasil, porque lhes fallo verdade, que se houvesse paraizo na terra, eu diria que agora havia no Brasil. E se eu isto sinto, não sei quem não o sentirá, porque se olhamos ao espiritual e serviço Deos, vai deste modo que lhes digo; e se acaso olhamos para o corporal, não há mais que pedir, porque melancolia não há tem cá, senão quem a quizer cavar e a descobrir de mais alto, que foi o paço São Roque; saúde não há mais no mundo, os refrescos, terra alegre, não se viu outra, os mantimentos eu os tenho por melhores que os de lá, ao menos para mim, é verdade que nenhuma lembrança tenho deles para os desejar. Se em Portugal há galinhas, cá as há muitas e mui baratas; se tem carneiros cá há tantos animaes que caçam nos matos, e de tão boa carne que me rio muito de Portugal em essa parte. Se tem vinho, há tantas águas que os olhos vistos me acho melhor com ellas, que com vinhos de lá; se tem pão, cá o tive por vezes o fresco, e como antes dos mantimentos da terra que dele. E está claro ser mais sã a farinha da terra, que o pão de lá; pois as frutas coma quem quizer as de lá, das quaes cá temos muitas, que só com as de cá me quero. E além disso há essas cousas em tanta abundância, que além de se darem todo o ano dão-se tão facilmente e sem as plantarem, o que não há pobre que não seja farto com mui pouco trabalho; pois se falarem nas recreações, e comparando as de cá com as de lá, não se podem comparar. Estas deixo eu para os que cá as quizerem ver

e experimentar; finalmente quanto ao de dentro e de fora, não se pode viver senão no Brasil, quem quiser viver no paraíso terreal, ao menos eu sou desta opinião. E quem não me quizer crer, venha experimentar. Dir-me-me-ão que vida pode ter um homem dormindo em uma rede pendurada no ar? Porém é isto cá tão grande cousa que tendo eu cama de colchões e aconselhando-me o médico que dormisse em rede, achei tal, que nunca mais pude ver cama, nem descansar noite que nela dormisse, em comparação do descanso que nas redes acho.»

Nesta missiva do padre Pereira, redigida no sempre vívido e delicioso português quinhentista, encontramos, para além da ânsia de metais preciosos que guiou tantas mentes no período das descobertas, um Brasil mostrado como terra fértil, fácil e feliz. Éden concreto e cartografável, utopia enfim identificada praia reluzente alcançada pela proa lusitana. E assim, de Caminha a Pereira, passando pela pluma de outros escribas, somos levados a uma história dos trópicos, actualmente brasileiros, em seus ricos e meândricos movimentos, que pode começar a ser recontada tanto do ponto de vista da proa quanto do ponto de vista da praia.

Do ponto de vista da proa, é o mundo desenvolvido de hoje, vendo-nos de uma maneira contraditória, onde a realidade é embotada pela ótica dos interesses comerciais, das fontes prodigiosas dos recursos naturais, dos propósitos religiosos e das configurações utópicas.

Do ponto de vista da praia – a nossa ótica, observámo-la com o espírito que os lusos nos legaram, *a grande atracção pelo futuro e o inconformismo com o mundo*.

«Se a alguém competia fazer-se ao mar para levar a boa nova ao infiel, esse alguém era evidentemente o português».⁽¹⁾ Se Portugal se insubordinou com o mundo quinhentista, seus herdeiros é que se insubordinam com o mundo de hoje. Aceitar a atual conjuntura, renunciar a futuro melhor é aceitar a condição de nação de segunda classe, dentro de um sistema colonial apenas um pouco mais subtil do que prevaleceu no século passado e que se não enfrentado, tornará perene a atual distribuição da riqueza mundial, injusta e, para nós brasileiros, *inaceitável*.

(1) Agostinho da Silva – Formação do Estado Português.

I. O NOVO ORDENAMENTO INTERNACIONAL

«Quem anda descalço não deve plantar espinhos»
GEORGE HERBERT.

O desmoronamento do bloco soviético, no início desta década, possibilitou uma nova situação internacional, que tem sido denominada de «Pax Americana» por alguns cientistas políticos, a qual poderá durar muito tempo, em razão de que países com liderança na Economia Mundial, como o Japão e a Alemanha, estejam ainda contidos em decorrência da Segunda Guerra Mundial. A Rússia, líder da Federação, passa por uma fase de transformações e vulnerabilidades que a obriga voltar-se para seus interesses internos; e a União Europeia que procura ultimar uma integração econômica, ainda está distante de uma união militar, a despeito do Eurocorp, para fim de atuação externa em nível mundial ou mesmo regional.

Esta atual situação, denominada de «Nova Ordem Mundial» que tem gerado condições favoráveis ao surgimento de um novo conceito, no âmbito do Direito Internacional, conhecido como «Dever de Ingerência», que avalia a interferência de organismos internacionais em problemas internos de países, ditos, de Terceiro Mundo, que desaparecendo com o desmembramento dos 1.^º e 2.^º Mundos, retornam a categoria de fimbria, como na qualificação de Spikman. Interferência em nome de termos voltados para a proteção do património e da sobrevivência da espécie humana – tais como, ecologia, nações indígenas, direitos humanos, minorias étnicas e religiosas, tecnologias sensíveis, narcotráfico e terrorismo internacional; na realidade uma nova estratégia de dominação e uma nova visão de colonialismo – visão neocolonialista.

A forma usual para a solução de tais questões, invariavelmente, tem sido a intervenção armada nas áreas consideradas afectadas, respaldadas por maciças campanhas na mídia mundial e amparado na ressonância de uma intensa participação das Organizações não Governamentais (ONG's).

O BRASIL, por sua capacidade e potencialidade, como um ator «multiploveto» na cena ibero-americana; (justificamos o termo Ibero-América para mostrar que o continente é maciçamente de colonização luso-espanhola) insere-se nessa conjuntura do mundo, como uma daquelas «nações perturbadoras», de 2.^º nível, aos interesses dos grandes Centros de Poder, dos Estados Diretores do 1.^º nível. Além do acurado acompanhamento das estratégias dessas «nações produtoras» e seus reflexos nas relações internacionais, tal situação exige do Brasil uma adequação no arranjo das expressões do seu Poder

Nacional, a fim de salvaguardar os interesses vitais da Nação, assegurar a integridade e a soberania, a lei e a ordem, bem como respaldar as decisões soberanas da Nação Brasileira, no que tange às relações internacionais com todos os países e organismos, sejam Estados desenvolvidos ou não, sejam próximos ou distantes, e de qualquer hemisfério ou ponto cardeal.

No caso brasileiro, não se pode prever, na actualidade, uma ameaça militar direta e claramente caracterizada. Existem, na realidade, pressões internacionais que se caracterizam através de acções predominantemente económicas, políticas e psicossociais envolvendo a defesa dos ecossistemas, a problemática indígena, o controle das florestas e reservas hídricas, direitos humanos e os indefinidos delitos contra a humanidade.

Se falta a consciência da sociedade sobre a segurança e defesa nacionais, se falta a própria fundamentação legal, do mais alto nível, que norteie uma Concepção Estratégica Nacional, para o ordenamento doutrinário das Forças Armadas, felizmente, e elas não faltam o senso patriótico de suas missões constitucionais, que leva cada Força Singular a organizar-se e preparar-se, a despeito dos escassos recursos disponíveis, de modo a empreenderem o desenvolvimento de programas e projetos científicos e tecnológicos para uma capacitação que, no âmbito geoestratégico, tradicionalmente tem sido capaz de auxiliar o progresso do País, de ir conquistando novos parceiros nas relações comerciais, realizando pesquisas e produzindo produtos avançados no campo industrial e aeroespacial, de modo a conferir ao Brasil um razoável patamar de força dissuasória no cenário sul-americano e dar respaldo às suas relações diplomáticas de um modo geral.

No âmbito geopolítico as nossas diretrizes continentais abrangem a América do Norte, o Caribe e, notadamente, a América do Sul, onde ocupamos 47,7% do total territorial o que nos leva a ter interesses na Amazônia, Prata, Pacífico, Atlântico Sul e Antártica, onde já possuímos estações de pesquisas e meteorológicas.

O Brasil procura avançar rumo a seu destino manifesto de uma grande Nação e por isso há de incluir na sua Estratégia Geral, uma Estratégia Militar consentânea com essa aspiração, que necessariamente passa pelo fortalecimento estrutural de nossas Forças Armadas, aportando-lhe os recursos orçamentários indispensáveis e exigindo-lhe em contrapartida a capacidade o pronto-emprego, de modo que, a qualquer momento, estejam prontas a respaldar o Desenvolvimento Nacional, assegurar desde já a consecução dos Objectivos Nacionais e a garantir, para amanhã, a preservação de nossos espaços, antes que os donos dos centros de poder mundial tracem para eles um destino diferente.

2. IMPLICAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E, PARTICULARMENTE, NO BRASIL

«Os lobos mudam seu pelo, mas não o seu coração». BEN JOHNSON.

Há uma razão para nos parecer mais simpática a expressão América Ibérica. O termo «Latina» foi criado pela França quando Napoleão III quis implantar no México uma *monarquia católica latina* para fazer frente aos Estados Unidos da América (EUA), uma *república protestante anglo-saxônica*, refletindo, pois, a rivalidade existente na época entre França e Inglaterra. Tal área recebeu nos últimos anos, um longo afluxo de capitais, capitais esses, entretanto, em sua maior parte atraídos pela grande diferença entre juros internos na região e os prevalentes no resto do mundo, capitais especulativos, de alta volatilidade. Juros altos têm sido utilizados como parte dos programas de ajuste das economias da região, afetadas por elevada inflação durante toda a década de 80 e primeiros anos de 90, inflação causada em grande parte pela crise da dívida externa. Após a eclosão da crise da dívida, a maioria dos países Ibero-americanos da região adoptou programas de ajuste, recomendados pelo FMI, como parte essencial do processo de renegociação de suas dívidas, programas estes de elevado custo social, como indicado pelos índices de consumo *per capita*, desemprego, cortes orçamentários em dispêndios sociais e diminuição dos rendimentos do trabalho.

Considerada no seu todo, a Ibero-América teve saldo no seu balanço comercial até 1991, invertendo esta posição a partir de 92, principalmente em função dos programas de ajuste de Argentina e México. A região transfere significativos volumes de capital ao exterior sob a forma de pagamento de serviços e remunerações de capital externo ali investido, média de mais de 30 bilhões de dólares ao longo da década de 90, panorama que deve persistir. O saldo líquido das transacções financeiras da Ibero-América com o exterior é, e tende a continuar, francamente negativo, atingindo, em 1992, cerca de 34 bilhões de dólares, segundo dados das Nações Unidas. A globalização dos mercados de mercadorias e capitais é fato inconteste, amparado na evolução dos transportes e das comunicações e no crescimento da importância das empresas transnacionais. Globalização e regionalização tendem, ambas, a enfraquecer fronteiras nacionais, e no bojo deste enfraquecimento assiste-se ao renascimento de antigas etnias cuja independência fora, desde há muito, sufocada.

Entre os interesses vitais dos EUA, é possível perceber seu intenso sentimento nacional, seu posicionamento hegemônico em relação as Américas, (desde 1823, com a Doutrina Monroe) e a ameaça sempre possível, de intervenção quando o acesso a recursos e mercados lhes seja negado, já que o mesmo considera as Américas sua área de influência direta, tanto ideológica, como patrimonial.

É longinqua a hipótese de conflito armado envolvendo os principais pólos de poder. A Bipolaridade do Eixo Leste/Oeste ou OTAN/Pacto de Varsóvia se desfez e com a «Nova Ordem Mundial», a fase de transição leva o Mundo à formação de eixos Norte/Sul em uma autêntica multilateralidade.

Os conflitos e disputas no campo econômico passarão a ser frequentes e cada vez mais vigorosos, tendo como pano de fundo o domínio das novas tecnologias e dos novos espaços emergentes, verdadeiro campo de batalha entre essas nações para a conquista de mercados.

Apesar das disputas entre si, o que se verifica na prática é que, isoladamente ou em conjunto, pela via de persuasão ou da coacção, os grandes centros de poder adotam princípios ou teses parecidas, coincidentes ou até mesmo iguais, visando a impor condições e regras para ditar comportamentos e atitudes aos mais fracos, colocando em risco a autodeterminação dos Estados-Nação, particularmente no mundo em desenvolvimento, pois o subdesenvolvido está sob controle dentro da nova visão do neo-colonialismo.

No contexto do mundo ocidental, é nítida a mudança de estratégia dos países centrais em relação a Ibero-América. Nos anos de 50 a 80, sob a égide da bipolaridade, o papel do Estado era favorecido, recomendava-se um Estado forte, capaz de se sobrepor a eventuais demandas sociais e solidariedades trabalhistas internacionais que pudesse enfraquecer o confronto Leste/Oeste. Organismos Internacionais, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e mesmo FMI, prestigiam os governos centrais. Havia uma não disfarçada tolerância para com os governos fortes, até mesmo ditatoriais, e não se tolerava qualquer ameaça a modificações no desenho geográfico do mundo ocidental – as fronteiras eram invioláveis. Na nova situação pós-guerra fria, a situação é radicalmente diferente e Estados fortes são antes uma ameaça do que uma necessidade para os países centrais.

No desenvolvimento de sua estratégia de domínio, os grandes centros de poder apelam para questões sensíveis e de alta relevância – ecologia, direitos humanos, direitos sociais, democracia, narcotráfico, armas químicas e nucleares, desarmamento, direitos dos povos indígenas – áreas consideradas como vitais e em alguns casos como patrimônio da humanidade. Colocam, através

deste artifício, nas pautas e tratados – geralmente discutidos em organismos internacionais ou multilaterais e que também estão sob seu domínio e controle – condições e regras favoráveis a seus interesses que interferem nos objectivos nacionais das nações mais débeis.

No actual cenário internacional, sente-se um aumento na pressão dos mais fortes sobre países em desenvolvimento, particularmente sobre aqueles classificados como «perturbadores» por apresentarem potencial latente e posicionamento geopolítico para se ombrear com os atuais Estados Diretores em futuro mais ou menos próximo. Tais pressões, embora dirigidas através de atitudes via Estado, desembocam irremediavelmente na sua estrutura global atingindo principalmente suas indústrias, empresas privadas e colocando uma cunha na busca do controle de suas principais instituições de serviços públicos. Atuam, também, no sentido de minimizar a participação de instituições que eventualmente poderão se antepor ou confrontar a esta pressão. Assim, surgem as ingerências no sentido de definir, de fora para dentro, novos papéis para as Forças Armadas e reduzir o papel das empresas públicas, estimulando os respectivos processos de privatizações.

Pressionam ainda mais, colocando barreiras na transferência, repasse ou acesso a tecnologias modernas, enfraquecendo a competitividade interna ou externa, inibindo desta forma o parque industrial e o sector comercial dos países em desenvolvimento no alcance e ocupação de espaços estratégicos ameaçadores aos seus interesses.

Em resumo, os seguintes aspectos caracterizam a actual situação mundial:

- existência de uma só superpotência militar;
- sobrevivência de uma formidável aliança militar desprovida de inimigos definidos;
- tendência à formação de «megablocos» econômicos e à decorrente competição entre eles como «Estados Diretores»;
- internacionalização de mercados, de mercadorias e serviços, inclusive capital;
- metamorfose política e econômica dos ex-países socialistas;
- latente conflito Norte/Sul, alimentado, entre outros fatores, pelo fato de o «Norte», com cerca de 20% da população mundial, deter em torno de 80% da riqueza circulante no planeta;
- perda do poder de barganha dos países periféricos;
- prevalência das relações de mercado em âmbito mundial, mas com os EUA não deixando de priorizar as situações que possibilitem ameaças à sua segurança;

- introdução, na agenda global, dos chamados «novos temas», como Direitos Humanos, Meio Ambiente e Narcotráfico, que criaram condições para os centros mundiais de poder adoptarem novas atitudes nas relações internacionais em defesa de seus valores e interesses – soberania limitada, dever de ingerência, controle das tecnologias sensíveis.

Na atual conjuntura, os Centros de Poder, passaram a se considerar detentores do direito de orientar e conduzir, se necessário pela força, em nome de valores julgados pertencentes à humanidade, o destino de todas as nações. Tal atitude conduz em seu bojo, implicitamente, a imposição de uma estratificação das relações de poder, estabelecendo limitações ao desenvolvimento dos países periféricos.

Isto porque as ações desses países, para romperem a actual distribuição de poder, passam a se constituir numa ameaça de ruptura do *status quo* e, portanto, um risco à segurança dos detentores mundiais do poder. Assim, pretender uma capacidade de dissuasão própria para prover a defesa de seus interesses, tanto pela adoção de atitudes político-estratégicas independentes como pelo desenvolvimento de meios adequados para tal capacitação, é visto como ameaça aos interesses desses centros, mesmo no caso do Brasil, detentor de uma evolução histórico-cultural pacífica, com mais de cento e vinte anos sem litígios com seus vizinhos. Por isso mesmo «multiploveto» e mentor de pactos regionais como os da Bacia do Prata, Amazônica e MERCOSUL o que o faz entrar na geopolítica dos Eixos Norte/Sul.

A tendência de criação de blocos comerciais é nítida, além da já consolidada União Europeia, são claras as estratégias estadunidense e japonesa neste sentido. São os Eixos Norte/Sul de Haushofer idealizados, ainda em 1937, que se tornam realidade, neste período transicional da multipolaridade.

A partir de 1993, a economia dos EUA iniciou um movimento de recuperação que adquiriu contornos nítidos em 1994, voltando aos níveis de crescimento tradicional, algo em torno de 3% ao ano. Na esteira deste crescimento, a Europa Ocidental, sob a égide da Alemanha, voltou também a apresentar um maior dinamismo econômico e há sinais da interrupção do ritmo de queda da economia japonesa.

Os EUA, a partir do NAFTA, pretendem a consolidação de um bloco interamericano, do Canadá à Patagónia, menos talvez pela dimensão atual dos mercados latinos e mais por razões estratégicas, segurança e acesso a matérias-primas, onde avultam as posições de México e Venezuela, detentores em conjunto de cerca de 11% das reservas mundiais de petróleo. Não menos

importante para a estratégia global estadunidense será evitar o fortalecimento de qualquer outro bloco continental que, ganhando expressão econômica, possa aspirar a um maior grau de independência em relação a Washington e, neste caso, o objectivo claro é evitar a nucleação de um tal bloco em torno do Brasil.

As condições geopolíticas do Brasil, sua indústria diversificada e sua condição de comerciante global são características que o levaram a recente formação de uma união aduaneira no âmbito do Cone Sul, o «MERCOSUL». A expressividade do fenômeno é que seus membros adoptam uma política comercial unificada em relação a terceiros, bem como regimes comuns para defesa contra práticas desleais de comércio e procedimentos aduaneiro. Outro traço positivo do MERCOSUL é sua natureza aberta e não excludente a outros países sul-americanos. Chile, Bolívia e demais países do Grupo Andino já iniciaram negociações para ingresso nessa união.

3. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA DA AMÉRICA LATINA E, PARTICULARMENTE, DO BRASIL

«Um viajante inglês conta como acabou por ganhar a amizade de um TIGRE: acariciava com uma das mãos e mantinha um revólver carregado na outra»
STENDHAL.

Embora tudo indique que não haja fatores imediatos que requeiram um Sistema de Defesa Colectiva na Ibero-América, a atual integração que já se processa acelerada nas demais «Expressões do Poder Nacional – fruto dos diversos pactos regionais, levará, fatalmente, a esta complementaridade. Actualmente o intercâmbio de ideias e os estudos de Centros Estratégicos, oficiais e particulares, acerca das ações para realização do sistema é o primeiro passo para uma futura estratégia comum, bem como para ampliar o espírito de confiança que deverá reinar neste referido sistema. O TIAR não atende mais as especificações da actual conjuntura americana, tanto para a saxônica como a ibérica.

A estratégia militar brasileira vem sofrendo alterações ao longo de sua história. Na época do Brasil Colônia, as ameaças vinham do mar (invasões holandesas e francesas), por isso muitos Fortes foram construídos em pontos estratégicos da costa brasileira, dos quais alguns deles deram origem a grandes cidades brasileiras.

Assim, o povoamento brasileiro deu-se a partir do litoral para o interior, isso fez com que o nosso território apresente áreas densamente povoadas próximas à costa marítima e áreas de baixa densidade como é o caso da Região Amazônica, que hoje é uma área sensível à cobiça internacional.

Isto posto, verifica-se que a Estratégia Militar Brasileira atual contém determinados pressupostos que sobrelevam a soberania nacional. Ela procura:

- identificar as verdadeiras ameaças que afrontem o Brasil, considerando os fatos históricos, os fatores geográficos e as alterações políticas e económicas do mundo atual;
- conceber uma Doutrina Militar Nacional, que integre e atenda as peculiaridades das Forças Armadas brasileiras, possibilitando o emprego dessas Forças, em diferentes áreas operacionais, na América do Sul;
- efetivar um sistema de comunicação e controle comum às três Forças;
- contribuir para a integração das áreas despovoadas do território brasileiro, colaborando no desenvolvimento econômico e na construção de vias de transporte;
- aumentar o número de Organizações Militares em áreas sensíveis à Defesa Nacional, de forma discreta e planejada, para possibilitar, caso seja necessário, futuros desdobramentos das Forças naquelas regiões;
- desenvolver a indústria bélica nacional, de maneira que possa atender as necessidades permanentes das Forças Militares e Auxiliares, sem o que teremos, num futuro próximo, uma capacidade logística militar comprometida;
- criar um Centro Integrado de Pesquisa Técnica e Operacional Militar subordinado ao Estado-Maior das Forças Armadas (similar brasileiro do Ministério da Defesa), para planejar, conceber e coordenar todos os desenvolvimentos científicos e tecnológicos que as três Forças Singulares estão investindo (ex.: submarino nuclear, veículo lançador de satélites, guerra eletrônica etc.);
- reaparelhar as Forças Armadas, no intuito de acompanhar o desenvolvimento tecnológico militar, o qual deve priorizar a capacitação da indústria bélica nacional;
- integrar o adestramento e os exercícios operativos das três Forças Singulares;
- idealizar forças (tropas) de pronto-emprego integradas pelas Forças Singulares, para atender um aprestamento operativo em qualquer ponto do território brasileiro; e

- conscientizar a sociedade brasileira através da comunicação social e, mais importante, por meio de um sistema educacional de base, sobre a necessidade de defesa nacional e manutenção da soberania brasileira, face às futuras ingerências e especulações estrangeiras em território brasileiro.

Enfim, a exequibilidade de uma adequada estratégia militar passa necessariamente pela vontade nacional e pela capacidade de desenvolver e de integrar todas as expressões do Poder Nacional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CASO BRASILEIRO

«O descontentamento é o primeiro passo no processo de um indivíduo, bem como no de uma nação»
OSCAR WILDE.

Historicamente, o arranjo de equilíbrio entre as nações tem sido função de atores que, ao menos, por um determinado período detêm poder suficiente para manter em torno deles, outras nações que, de alguma forma, voluntária ou compulsoriamente, também se beneficiam desse arranjo, seja ativamente ganhando ou passivamente deixando de perder.

O mundo tem conhecido os mais diversos arranjos, desde a unipolaridade, a bipolaridade até a multipolaridade. Até 1990 os Estados Unidos da América e a União Soviética eram os dois polos de poder mundial, aos poucos, com integrantes do chamado G-7, que exclui Federação Russa, os EUA passaram a ditar os tons dos acontecimentos para o mundo.

De repente, o conhecimento ganha novas dimensões de poder, capaz de estabelecer novos valores paradigmáticos na cena internacional e uma onda de liberalismo tende a globalizar as relações dos interesses comerciais e culturais, a ponto de fazer ruirem estruturas ideológicas, econômicas e culturais, na qual a tecnologia se torna protagonista de uma nova forma de fazer as riquezas, de fazer as guerras e de conquistar poder.

Durante 50 anos a paz mundial se equilibrou na frieza de que uma guerra entre os poderosos do Leste e do Oeste poderia ocasionar a hecatombe global pela letalidade total das armas nucleares. Hoje, emergem novas potências econômicas e a sobrevivência das nações passa pela multipolarização em blocos de mercado, onde os ricos se interessam porque os pobres mudem de

situação: continuem pobres, mas não tão pobres que não possam consumir seus produtos e serviços, passando assim a desfrutar de alguma riqueza, mas não nem se tornem tão ricos a ponto de se tornarem seus competidores, seja em conhecimento tecnológico, seja na busca de espaços econômicos.

O Brasil, ao que tudo indica, parece perturbar essa nova ordem pelas suas potencialidades geopolíticas, pelas suas possibilidades regionais na América do Sul, na África Ocidental e no Atlântico Sul.

Partindo-se dos princípios constitucionais e de pressupostos de nossa ação política internacional de não fazer guerra de conquista, de solucionar questões pela via pacífica e de respeitar a autodeterminação dos povos; e ainda por estar satisfeito com suas fronteiras, por sua participação em convênios, acordos e tratados de cooperação e de comércio internacionais (MERCOSUL), não há ameaças de conflitos externos para o Brasil. Não há, portanto, inimigo ostensivamente oponente aos objectivos nacionais brasileiros. Mas o Brasil tem espaço amazônico, tem riquezas minerais inexploradas, tem matérias-primas básicas, tem capacidade produtiva de alimentos, tem um parque industrial emergente, tem extenso mar territorial, tem disparidades regionais e desigualdades sociais, na dimensão do tamanho de seu território, tudo quanto desperta velados interesses externos e potencializa tensões internas. Por isso o Brasil tem como base para a sua Estratégia de Segurança os seguintes princípios:

- I) *No quadro interamericano:* – estimulará a Polstica de soluções pacíficas dos conflitos e controvérsias;
 - sustentará o princípio de autodeterminação dos diferentes Estados e defenderá a manutenção do «status quo» quanto ao seu espaço territorial;
- II) *No quadro mundial e de segurança internacional:* – apoiará todos os movimentos de manutenção da paz, e, para isso, prestigiará a ação dos organismos internacionais, no que não interferir com a Soberania Nacional;
 - impedirá, a qualquer preço, a violação da integridade do patrimônio nacional;
 - participará de mecanismos de segurança colectiva, sem abdicar de ação independente;
- III) Só recorrerá ao conflito armado após esgotadas as possibilidades de solucionar, por negociações, arbitragem e outros meios pacíficos, os conflitos externos em que o país venha a envolver-se;

- IV) Cooperará, sempre, com a integração econômica, e política dos países ibero-americanos e, particularmente, com os componentes do MERCOSUL, como primeiro passo dessa integração.

Guarino Monteiro

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NO CONTEXTO DO MUNDO EURO-ATLÂNTICO

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pela Embaixadora dos Estados Unidos em Portugal, no IDN em Lisboa, em 17 de Janeiro de 1996.

Sumário:

O tema central desta intervenção diz respeito ao partenariado transatlântico – ligação estratégica entre os Estados Unidos e a Europa e o seu empenhamento na segurança europeia – com mútuos benefícios e objectivos comuns. Destacam-se algumas áreas de referência, nomeadamente: a situação na Bósnia, que representa o maior desafio para a segurança da Europa no pós-guerra fria; o alargamento da NATO aos países do Leste Europeu; a nova Agenda transatlântica; as conversações para a integração da Rússia na Arquitetura Europeia; e, o fortalecimento da OSCE no apoio à democracia e direitos humanos.

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NO CONTEXTO DO MUNDO EURO-ATLÂNTICO

Thank you very much for inviting me to speak to you today. U.S. Ambassadors have addressed the *Instituto da Defesa Nacional* for several years and this is the second time I have had the privilege. I appreciate the opportunity to continue the tradition.

The perennial subject of this talk – the role of the U.S. in European security – is always important, but even more so in 1996 with both U.S. and Portuguese troops engaged in Bosnia, and with the current restructuring of the European security architecture. I will also touch on a related theme, a twist on the usual formulation, and that is the role of Europe in U.S. security affairs.

Looking back over the year since I last spoke to the *Instituto*, I believe I no longer have to try to convince you of the American commitment to European security, the importance of an active U.S. role and the absolute need for a transatlantic partnership. A brief review of some of the themes I covered last year and developments since then illustrate my point:

- In Bosnia, we were well into the third winter of war without a clear road to a solution in sight. Divisions between the U.S. and some allies on what to do were extremely frustrating, leading some commentators to proclaim the irrelevance of NATO to security challenges even on its doorstep. The horrors of the mortar attack in Tuzla and Serb atrocities after the fall of Srebrenica were still ahead of us.
- NATO began to adapt to meet the new conditions in Europe. Enlargement of the Alliance was accepted in principle, PFP was engaged, and a study of the implications of enlargement was launched.
- NATO's relations with Russia, critical for building stability and security on the continent, were frayed largely because of Russian misunderstandings about NATO enlargement. Historically-based

differences in approach to the conflict in Bosnia also contributed to Russian suspicions about NATO's motives.

- The CSCE became the OSCE and emerged from the Budapest summit empowered and energized for new tasks.
- And finally, in an area of great importance to Portugal, the completion of a new Lajes Agreement designed to meet the new conditions and challenges in our bilateral security relations remained tantalizingly just out of reach.

As I speak to you now, I have a dramatically positive review to make of these areas. I do not mean to suggest that we have reached final resolution on these issues; that is not the nature of international relations. However, I can point to very promising developments in some difficult areas. In my opinion, and with no small pride, I would argue that they prove strong U.S. engagement in Europe and demonstrate beyond question what the transatlantic partnership can accomplish for the mutual benefit of Europe and the U.S.

- In Bosnia, the situation remains difficult and dangerous, but we in the international community have reconciled many of our divisions and rediscovered common purpose in meeting the greatest European security challenge of the post-cold war era. The Dayton Agreement has provided the framework for an end to the worst armed conflict in Europe in half a century. And, significantly, Russia and many other former Warsaw Pact adversaries will participate with NATO forces in IFOR as valuable partners in implementing the peace.
- NATO enlargement is on track, proceeding in a deliberate and transparent manner. The process of completing the enlargement study clarified responsibilities as well as benefits to prospective new members and NATO member nations alike. The enlargement process enters the next phase this year, in which the Alliance will hold intensive consultations with prospective new members.
- The OSCE is poised to move into its rightful place as a major building block of European security, in part because of its participation in the peace process in Bosnia. Having established its expertise in Bosnia in the areas of human rights monitoring, refugee care and organizing elections, the OSCE's evolving institutional strength complements NATO's defense structures as another building block for general European security.

These notable developments over the past 12 months resonate with the elements of President Clinton's comprehensive strategy for European security and transatlantic relations which I will enumerate later. The fundamental objective of our policy is to increase stability and prosperity throughout the North Atlantic area and Europe. The new chances for peace in the Middle East and Northern Ireland also owe much to the steady U.S. course over the past few years.

The projection of steady, engaged leadership is the fundamental goal of the Clinton administration's foreign policy. This leadership, indispensable to U.S.-European cooperation, combines a clear assessment of U.S. national security interests with the traditional concerns of the American people for a strong moral component in U.S. foreign policy. And those interests are intimately tied to stability and prosperity in Europe, as they have been for nearly all of this century.

The role I am describing, however, does not imply leadership solely for its own sake, or dominance. It means an active partnership with Europe for the mutual benefit of both sides of the Atlantic. As Assistant Secretary Richard Holbrooke noted in his seminal «Foreign Affairs» article last year, the U.S. is a European power, not *in* Europe but still an indivisible part of it. We ignore this fundamental fact only at the peril of the security of both sides of the Atlantic.

I would also like to underline one other aspect of this partnership that may not always be well understood in Europe. Active U.S. engagement in Europe is sustained in the formation of a healthy, functioning partnership with Europe. We could not have generated or maintained the kind of commitment and effort we displayed in the past months without the cooperation of a strong Europe. «A superpower,» President Clinton said in his address to the nation on the Bosnia peace force, «cannot do everything everywhere and cannot do it alone.» So we require the continued reliable partnership of the Alliance and other European states which share our values and interests to help us accomplish our common objectives.

What is our principal shared common objective? It remains very much as it was last year: to extend and enhance stability, security and prosperity in the North Atlantic area and Europe. From the U.S. vantage point, this consists of four key elements:

- 1st the continued adaptation and evolution of NATO;
- 2nd the activation of the New Transatlantic Agenda;

- 3rd the integration of Russia into European security and economic architecture; and
- 4th the engagement of a strengthened OSCE.

ADAPTATION AND EVOLUTION OF NATO

The process of change in NATO, underway since the London Summit in July 1990, is considerably more advanced than is generally understood. It began with changes in NATO strategy and proceeded through changes in structures to meet new security conditions. The evolution of NATO is clearly visible today in the careful path toward enlargement, the establishment of the North Atlantic Cooperation Council (NACC), where political consultations are held with the enemies of just a few years ago, and Partnership for Peace (PFP), which is successfully developing the patterns and habits of military cooperation with former adversaries. PFP in particular has been a great success with 25 partners, including Russia, and is an important feature of the European security landscape. PFP will help prepare potential new members of NATO for the responsibilities as well as the privileges of Alliance membership. It will also prepare nations that will not join NATO to cooperate with the Alliance in maintaining European security; PFP training has made participation in IFOR possible for a number of countries.

THE NEW TRANSATLANTIC AGENDA

One of the most important new developments in our policy is the New Transatlantic Agenda signed at the December U.S.-EU Summit in Madrid. In a very real sense, however, the Agenda is not as new as its expression in the Madrid document. In the early 60's, President Kennedy foresaw a «declaration of interdependence» that awaited a more perfect union in Europe. It is based on our common recognition that economic prosperity and opportunity are the foundation of security, and has gained impetus from the encouragement and support the U.S. continues to give to the process of European integration.

The Agenda, with its long-term economic, political and cultural dimensions, is the answer to doubts that arose in some quarters after the cold war as to whether the U.S. and Europe still shared common interests and whether the U.S. was still interested in and engaged with Europe. It has become increasingly

clear that the foundation of common interests and values remains unshaken and serves as a tremendous asset in facing new challenges such as the dangers of proliferation of weapons of mass destruction and international crime. Last year, a number of highly-respected European figures publicized various ideas for a broad, structured transatlantic partnership to carry us forward into the next century. Secretary of State Christopher responded on behalf of the U.S. in a June 2 speech in Madrid in which he proposed a comprehensive strategy for European security with a new emphasis on political, economic and global cooperation. The Agenda also commits us to work together against international crime, terrorism and drug trafficking and to work together for the environment and the promotion of global trade and investment. The remarkable achievement of the December signing underscores yet again the firm and deepened ties of interdependence and partnership between the U.S. and Europe.

The challenge now is implementation, and we will meet that challenge together.

INTEGRATING RUSSIA INTO THE EUROPEAN ARCHITECTURE

I have already touched on this important aspect of our policy, but I would like to emphasize how important it is that we solve one of Europe's enduring security challenges by finding a positive role for Russia to play in European affairs. In fact, more progress has been made than is often recognized. Russia has joined PFP and participates actively in the NACC. It has obtained much of its "special relationship" with NATO in the 16 plus one format. Russia was a member of the Bosnia contact group, and – perhaps most importantly – has contributed troops to the Bosnia peace force. Russia still is not fully convinced that it has nothing to fear from a natural process of NATO enlargement, but we have succeeded in a substantial way in providing Russia with a voice befitting its importance to European security.

STRENGTHENING THE OSCE

The member nations of the OSCE provided it with new structures and support at last December's Budapest Summit to boost its role in maintaining security in the most comprehensive sense. The OSCE is the forum in which the U.S. and Canada join the countries of Europe and the former Soviet Union in

addressing their security concerns, contributing to a sense of stability and belonging to a community of like-minded democratic nations.

We expect that the OSCE will be indispensable in supporting democracy and human rights throughout the region. Considering that Europe's major challenges now do not emanate from opposing military blocs, but rather from ethnic and nationalistic tensions, territorial disputes, migration flows, organized crime and environmental damage, the OSCE's complementary role to NATO's provision of military security is clear. The new strength of the OSCE in its cooperation with other blocks of the European architecture will be clear in the multifaceted role it will play in implementing the peace in Bosnia in essential areas such as human rights monitoring, organizing elections, reconstruction and aiding refugees. Portugal, as host of this year's OSCE Summit, is taking a leading role in working with the Swiss chairman to ensure an outcome that will serve to reinforce the vital role of the OSCE in European security.

WHERE THEORY MEETS PRACTICE

The foregoing is the strategic foreign and security policy of the Clinton Administration. We believe it is coherent, logical and essential to our own interests and in the interests of those to whom we are so closely linked. But as policy, it is largely a guide; theory as opposed to action. What I would like to suggest to you now is that we, together with our European allies, actually have a testing ground where many of the hypotheses of our policies will be tested by actions. The testing ground is -Bosnia.

We did not choose Bosnia as such a testing ground; tragically, it presented itself to us. But it is no accident that extraordinary U.S. political, diplomatic and military efforts have been focussed on that tragic conflict. We recognize, as the underlying fundamental truth in all of the policy pronouncements I have outlined for you, that there is no stability for the U.S. if there is instability in Europe. What Winston Churchill said in a different context – with regard to the founding of NATO – remains timelessly true: the new world must be kept engaged to redress the imbalances of the old.

The harsh and tragic testing ground of Bosnia reminds us of another fact that we must keep in mind: *there are no gains without risks*. It is a highly arguable hypothesis that earlier action by NATO and the U.S. could have had the same positive effect of creating an opportunity for peace; many conditions

on the ground and subsequently in the political relations of the parties had to change first. But it is absolutely certain that without the leadership to take the risks, to seize the opportunities, and to actively engage and promote the dialogue, the Bosnian conflict would have continued to fester, making an approach to more complete European stability impossible.

In the broadest historical sense, I believe that what we are witnessing in the creation of a New Transatlantic Agenda and a European security architecture is nothing less than the reassertion by Europe as a whole of the global role that many European nations – and not least Portugal – have played individually in various epochs. The evolving European role on the world stage will be vastly strengthened both by cooperation and unity within its own union and the reciprocal benefits of mutual support and solidarity with the U.S.

The burden of world leadership will pose new challenges and responsibilities. Bosnia has taught us, however, the costs of inaction. Solving the new issues we face won't be easy, but the U.S. and Europe will do it because it is the right way for them to move into the 21st century with greater security and opportunity for all of our peoples.

Our hopes for the future as we meet these challenges remind me of the words of Irish poet and Nobel prizewinner Seamus Heaney, which President Clinton quoted during his recent visit to Ireland. I think they are particularly relevant as we reflect on our common hopes and goals, and on the service of our men and women in Bosnia:

*History says, don't hope
on this side of the grave.
But then, once in a lifetime,
the longed-for tidal wave
of justice can rise up
and hope and history rhyme.*

*So hope for a great sea change
on the far side of revenge.
Believe that a further shore
is reachable from here.
Believe in miracles
and cures and healing wells.*

I believe with President Clinton that we – all of us – are indeed at a stage in our lives where hope and history do rhyme. Now it is our responsibility and our duty to seize this moment and to secure the fragile peace which we together have helped to forge.

Elizabeth Frawley Bagley

THE CURRENT SECURITY THOUGHT IN CENTRAL EUROPE

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa e no Porto, respectivamente, em 10 e 11 de Janeiro de 1996.

Sumário:

O autor analisa a questão da segurança Europeia no momento da actual conjuntura internacional, segundo a perspectiva de quatro países da Europa Central – República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia – face à evolução das condições de segurança observadas na Europa Ocidental e na Europa de Leste, e do seu relacionamento com as organizações de segurança colectiva, nomeadamente, a NATO, a OSCE e a União Europeia Ocidental.

THE CURRENT SECURITY THOUGHT IN CENTRAL EUROPE

1. Fashioning international frameworks to deal with the processes and tensions unleashed by the collapse of communism would be no easy task in even the best of circumstances. Transformations throughout the post-communist world continue at a breathtaking speed. After years of enforced stability within a rigid constellation, we have entered a period of uncertainty and a difficult, protracted search for new stability.

Given the rapid pace of developments, any account of the current European security agenda from the perspective of East Central Europe will seem provisional, subject to further and further revisions. With this caveat declared, I will proceed in this paper to consider, first, the purported threats and risks to European security today; then move on to survey the place Central Europe wants to establish for itself in the emerging European security structure (which should consist of several building blocks of «interlocking» institutions – OSCE, NATO, WET). I will conclude with a couple of remarks concerning the current debate on NATO expansion. In geographic terms, I will concentrate on four Central European countries – the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia – and only secondary consider the Balkans, and states emerging from the former Soviet Union that constitute the rest of formerly communist Eastern Europe.

2. The fall of the Soviet Empire has undeniably opened the way to a new security agenda, different from the one that dominated the decades marked by Europe's division into ideologically polarized blocks. Seemingly overnight, that division disappeared and the hope for European unification rose. All of the new regimes in the former communist bloc declared their commitment to the values of parliamentary democracy and the rule of law, the European division and confrontation gave way to cooperation and ideological homogeneity.

In the fall of 1990, when the Charter for the New Europe was solemnly signed in Paris by all member-states of CSCE, the sky was blue over the «old»

continent. The magnificent vision of pan-European integration, the vision of confederated Europe, which is «no more the conglomeration of different nations influencing one another only through commerce and power struggle» (to use the phrasing of Edmund Husserl, one of the great Europeans of this century) ('), but the organic unity of peoples connected above all by the shared political culture, respecting in all their differences the same principles of political behaviour, seemed to be more realizable than ever before.

Six years later, however, it is more than obvious that the end of East-West antagonism also had another effect. The expected harmonious progress of Europe towards new international order founded on rule of law and elementary European values has not materialized and a number of problems resurfaced. Idealism dominating the political discourse after the collapse of communism has faded away and realism reasserted itself in European international arena. Not only the East has been thrown into the flux by the sudden reopening of the societies that were closed for decades. The cohesion of Western Europe has also been undergoing a trial that is perhaps more severe and decisive than any – even that posed by the Soviet threat – over the previous 45 years. The resolution of the ideological conflict between East and West, (which entailed the end of the Cold War, and the disintegration of the «socialist camp», that culminated in the split of the Soviet Union), is surely not only a European affair. It is without any doubt the major political event in the second half of 20th century, which has an immense dynamizing effect also in the other parts of the world.

Paradoxically, the disappearance of the worldwide struggle between East and West, behind which always lays the possibility of global nuclear conflict, has led to a decreased degree of stability. For all the deserved enthusiasm about the passing of communism, one elementary truth of power politics should not be overlooked: The ideologically competitive bipolar system, in which the major powers were alert to any risk of erosion of their position that might result from disorder anywhere – the pattern that prevailed in Europe for more than four decades of cold war – was incomparably more stable and (at least in Europe) more peaceful than a system of the sort we see emerging now, in which no major power sees its vital interests in jeopardy in conflict situations almost everywhere.

Whereas the political architecture in Europe was stabilized by its symmetry during the decades of the ideological confrontation of the Cold War, the main characteristic of the current situation in Europe is complex asymmetry

(¹) The Vienna Lecture.

and tension between two opposite trends dominating the political processes in the West and in the East: integration and fragmentation.

In a dramatic reversal of cold war security thinking, there is security agenda for countries without any clear and identifiable military enemy. Instead of scenarios of military *threats* that defined security in the cold war, the current security situation in Central Europe is defined by a variety of *risks*, often of a complex nature. The danger lies in the possible conjunction of various risk factors, mutually reinforcing each other and cumulatively jeopardizing peace and security in the region.

What also has to be considered in our current security deliberations is the growing importance of transnational factors, which do not respect the state borders and are not under the control of the governments exerting the sovereign power on their territories. Revolutionary changes in communications and computer technology, the growth of an integrated global market have weakened as a matter of fact the position and role of nation-state in the evolution of international system. It enables freer trade in «bads» as well as in «goods» and makes international crime more significant factor in international relations than ever before. Because territorial nation-states are more open and penetrable now than ever before, any «national» security doctrine or formula cannot afford to ignore the problem of global governance and not to respect the fundamental guidelines of global security policy:

«The primary goals of global security policy should be to prevent conflict and war and to maintain the integrity of the environment and life-support systems of the planet by eliminating the economic, social environmental political and military conditions and generate threats to the security of people and the planet, and by anticipating and managing crises before they escalate into armed conflicts» (2).

3. Among all four Central European countries – the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia – there is agreement that the new security agenda must deal with the whole series of ongoing and nascent conflicts that undermine the region's peace and tranquillity.

None of these countries identifies any concrete external enemy in their defence strategies, nevertheless it is clearly perceived in all of them, that the unstable zone where threats and difficulties might come at some point in future is situated in East. Uncertain developments in Russia, Ukraine and other newly

(2) Our Global Neighborhood, Oxford University Press 1995, p. 338.

emerging democracies on the territory of the former Soviet Union, turmoils and crises accompanying their «transitions» from communism, risk of revival of Russian imperialism, represent the most frequently used arguments, why Central Europe feels the need of fast and firm anchoring in the security system of the West. In spite of the fact that there does not seem to be an imminent danger of a forceful reassertion of Russian hegemony in this part of Europe, the future of Russia, as the Central European politicians and security analysts repeat again and again, remains unclear. Even if Russia itself should be stabilized, there is no guarantee of stability for the countries on its periphery – and, indeed, there is some evidence that some forces within Russia might not only welcome, but malevolently aggravate, such instability to create an opening of reassertion of Russian domination.

The other area posing risks to regional security is the Balkans, especially the former Yugoslavia, which has made itself a shorthand place name for a large apparent risk in the region – a seemingly uncontrolled wave of aggressive nationalism, inter-ethnic disputes and conflicts, oppression of minorities, and religious intolerance. All these phenomena have manifested themselves to some degree practically everywhere in the eastern part of the continent. The frustrations of the post-communist environment provide fertile soil for them. Although they are latently present in any society, what makes them especially dangerous and virulent in the East is the weakness of the political system and shock of economic hardship, which tempt demagogical political leaders to base their political strategies on searching for scapegoats and enemies, internal and external.

There is no doubt that what should be blamed in the first place for the explosion of post-totalitarian violence is nationalism and virulent reemergence of ethnicity in the destabilized regions of East Central Europe. Nevertheless, it must be clearly admitted that new nationalist do not operate in vacuum and that the reason why they eventually could succeed must be sought also in the general habits and practices of European «Realpolitik» which made its come-back after the short period of idealistic enthusiasm. The unprecedented Bosnian debacle is definitely not a disastrous product of ethnic principle which made its come-back in many parts of East Central Europe after the collapse of communist ideology, but «the greatest collective security failure of the West since the 1930», as one hight-ranked U.S. official put it recently. The «Yugoslav virus», to use Adam Michnik' words, not only has caused the deaths of thousands of innocent people in the territories hit by the epidemics, but is effective also outside the killing zone. It demonstrates inability of Europeans

to act in concert in such a new situation, it reveals not only how inefficient are the existing institutions and mechanisms when confronted with such a crisis but also how precarious and uncertain are even the concepts and ideas which are supposed to give us a clear and undistorted picture of what's going on and make us capable of understanding. The recent American diplomatic initiative resulting in Dayton Agreements finally stopped the deadly war. Nevertheless, the results of the peace process and its impact on the future European developments still remain to be seen.

The way how Western Europe reacted to the Yugoslav crisis reminded us clearly that there may be also some risk factors originating here to be taken into consideration: inability of Western European countries to abandon their national policies in the moments of crisis and to «act in concert»; possibility of economic recession resulting in increased protectionism and reluctance to proceed quickly enough with the reintegration of post-communist countries; possible growth of influence of extremist elements in the Western societies; tensions and eruptions created by inability of Europe to absorb the steady stream of immigrants from the developing world; endemic conflict between post-modern European civilization and religious fundamentalism gaining strength particularly in many Islam countries. These risks obviously cannot be compared to those irradiating from the East, but to see them and count on them is not a kind of Cassandra's prophecy but rather a sound realistic advice for those who want to «return» to Europe.

It is evident that, in the aftermath of the disintegration of the Soviet bloc, East Central Europe now finds itself in a dramatically new geopolitical and geostrategic situation, sandwiched between the stable and prosperous West on one side and the vast, destabilized areas of the East, whose political and economic problems differ qualitatively from the hardships of transition through which East Central Europe is passing. As they continue to seek new relationships that would provide them with a satisfactory assurance of security, the East Central European countries still are suspended in strategic uncertainty, sometimes incorrectly referred to as a security vacuum. For sure, the developments of their relationships to both their eastern and western neighbors is a process evolving over time. Nevertheless, all these states clearly have one basic strategic objective: They want to be neither «neutral» so long as Western neighbors see continued utility in a common alliance, nor component of the West's buffer zone. Rather, they would like to be full-fledged members of a European security system, no matter how that system will be defined.

4. All the countries of East Central Europe put much hope in the further development of institutional links with established security organizations of Western Europe. The reason, they are so emphatic about their need to be integrated as much as possible with the West, and especially to obtain from it some security guarantees as soon as possible, reflects not only their evaluation of possible future threats, but also their experience in the past, sitting for decades on the wrong side of the barricade. That is why their views are so different from those of the countries that were neutral in the cold war, such as Austria and Finland, which in many respects would seem to face similar security concerns. On this, domestic political factors play the crucial role – in the way post-communist societies perceive their situation, and in the need of policymakers and politicians in these countries to be able to justify their positions to their publics.

It has been said many times that from the point of view of Central European countries an optimum security structure in Europe should be based on the broad concept of security embracing political, economic and defence components and consist of several «interlocking» and «mutually reinforcing» institutions, namely NATO, EU and OSCE. This is also the reason why all of them consider the full membership in NATO and EU as their vital interest and the most important objective of their foreign policies. I cannot go here into a detailed discussion of all building blocks of the emerging security system. I would like to conclude with several remarks concerning the security debate which is now very popular in Central Europe: the debate on the NATO enlargement.

The report on enlargement unveiled in September 1995 by the former NATO's Secretary General Willy Claes explains clearly the current position of the Alliance:

«NATO invites other European countries to become Allies» as «further step towards the Alliance's basic goal of enhancing security and stability throughout the Euro-Atlantic area, within the context of a broad European security architecture. The NATO enlargement will extend to new members the benefits of common defence and integration into European and Air-Atlantic institutions» (par. 2).

«Enlargement should accord with, and help promote, the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the safeguarding of the freedom, common heritage and civilization of all Alliance members and their people, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. New members will need to conform to these basic principles» (par. 4).

If the admission of new members was really dependent on their conformity with above mentioned principles, on their willness to join the Atlantic community and readiness to meet all criteria mentioned in the Study, it would be possible to expect that they would be in pretty soon. The situation, however, is not that easy and unambiguous. The document also states:

«Decision on enlargement will be for NATO itself. Enlargement will occur through a gradual, deliberate, and transparent process, encompassing dialogue with all interested parties. There is no fixed and rigid list of criteria for inviting new member states to join Alliance. Enlargement will be decided on a case-by-case-basis and some nations may attain membership before others» (par. 7)... «Stability and security in Europe will be strengthened through an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe» (par. 11).

«NATO-Russia relations should reflect Russia's significance in Europe security and be based on reciprocity, mutual respect and confidence, no surprise decisions by either side which could affect the interests of the other. This relationship can only flourish if it is rooted in strict compliance with international commitments and obligations, such as those under the UN Charter, the OSCE, including the Code of Conduct and the CFE Treaty, and full respect for the sovereignty of other independent states. NATO decision, however, cannot be subject to any veto or *droit de regard* by a non-member state, nor can Alliance be subordinated to another European security institution» (par. 27).

These formulas indicate clearly what is the security puzzle the NATO policy planners are solving: how to design and realize a new security system in which NATO apparently has to play the central role and not to divide Europe again into to hostile military blocks; how to build a new European security architecture and «not to antagonize Russians». North Atlantic Treaty Cooperation Council (NACC) created at the Rome summit of NATO in 1991 and The Partnership for Peace proposal adopted in Brussels in January of 1994 have been the way how to implement the evolutionary strategy. The Study on NATO enlargement published in a moment when the individual partnership programs are already on their way represent the third step.

What is warning, however, from the point of view of Central Europeans, is that in spite of all promising formulations most of fundamental questions concerning future security arrangements in Europe remain unanswered, that whole security debate in Europe has been dominated by the following unspoken assumptions:

- That it is up to the West to chose just how many or how few of the East Europeans can be included in its institutions;
- That the former communist countries are likely to be more of a burden rather than advantage for the Alliance;
- That is possible to appease the Russians and satisfy the needs of the East Europeans at the same time and, finally;
- That caution in this enterprise, moving slowly and gradually on NATO's enlargement, is beneficial for European security (³).

The Central European countries are without any doubt interested in having good, stable and mutually beneficiary relationships with the Russian Federation and recognize that Russia as one global superpowers having on its disposal nuclear arms has an important contribution to make to European stability and security. They are aware that for the West Russia is a strategic partner of first rate. On the other hand, they do not want to be condemned to passivity in the political processes in which also their security and future perspectives are decided, and to wait-and-see position. They firmly believe that in spite of the Russian negative attitude and more and more open signals coming from Moscow indicating that any concrete step towards the enlargement would be interpreted as a hostile act and beginning of the new round of the cold war in Europe, there is no alternative to the enlargement of NATO; that a concrete decision «when and how» NATO will expand should be made as soon as possible. Such a move would be, actually, in the security interests of Russia itself. The security limbo and uncertainties in Central Europe can only complicate the Kremlin's calculations to and indefinite degree and efficiently block the emergence of a new, for all European countries desiderable security structure.

Of course, the Central European countries should be and in fact they are, patient, as regards their particular security concerns. And they should not push too hard seeing their own national interests only and jeopardizing overall European security developments. On the other hand, it is perfectly clear why the Study on NATO enlargement defining on general level all principles, criteria and conditionalities of this move should be followed, in foreseeable future, by next steps and concrete enlargement decision.

Martin Palous

(³) The arguments presented here are borrowed from a discussion paper of Jonathan Eyal, presented at the conference on the future of European security held in Prague in October 1995.

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. ESTÁGIO DE ACTUALIZAÇÃO DE AUDITORES

Com a colaboração da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional (AACDN) realizou-se no IDN, no período de 9 a 11 de Janeiro de 1996, o III Estágio de Actualização de Auditores, iniciativa esta que tem vindo a ter lugar com uma periodicidade bienal.

A coordenação deste estágio esteve a cargo dos Assessores Coronel Mira Vaz e Coronel Rio Carvalho, e do seu programa constaram 8 conferências seguidas de debate, com os temas e respectivos conferencistas que se indicam:

C1 - «Caracterização Actualizada do Sistema Internacional»
General Abel Cabral Couto

C2 - «A Proliferação de Armaimentos, em Especial o Nuclear»
Brigadeiro Fernando Pedroso de Almeida

C3 - «A Mulher e o Mundo - Rescaldo da Conferência de Pequim»
Dra. Aura Miguel

C4 - «A Situação na China e a sua Afirmação nos Planos Regional e Mundial»
Engenheiro Pedro Jordão

C5 - «Perspectivas de Evolução da Situação na Europa Oriental e seus Reflexos na Segurança Europeia»
Prof. Doutor Martin Palous

C6 - «A Problemática da Água no Relacionamento Portugal-Espanha»
Engenheiro Pedro Serra

C7 - «Lusofonia: Problemas e Virtualidades»
Prof. Doutor Mendo Henriques

C8 - «A Política de Defesa de Portugal»
Comandante Carvalho Pereira

2. SEMINÁRIO SOBRE A CIG96

Realizou-se no IDN sob a coordenação do Assessor Comandante Medeiros Ferreira um Seminário sobre a Conferência Intergovernamental de 1996, nos dias 15 e 16 de Fevereiro do corrente ano, subordinada ao título genérico «Prospectivas da Segurança e Defesa Regional e Nacional».

O Seminário teve por finalidade dar contributos para uma reflexão aprofundada sobre os principais problemas de natureza política e estratégica que se colocam na estruturação do Sistema de Segurança e Defesa, e possíveis alternativas preconizadas pelas diversas Organizações e Entidades Internacionais pós-CIG96.

Do programa constaram 9 intervenções seguidas de debate, que a seguir se referem, tendo feito uso da palavra nas Sessões de Abertura e de Encerramento, respectivamente, o Director do Instituto e o Ministro da Defesa Nacional:

A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM EUROPEIA

- «As Ameaças e os Riscos aos Interesses Vitais Europeus, Possíveis Áreas de Pesquisa e Cenários de Crises Potenciais»
General Pedro Cardoso
- «A CIG96: As Reformas Institucionais e suas Consequências Políticas»
Prof. Doutor André Gonçalves Pereira
Debate moderado pelo Prof. Doutor Mendo Henriques

A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E O FUTURO DA IDENTIDADE EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA

- «A PESC e os Objectivos Permanentes de Portugal»
General Gonçalves Ribeiro
- «Pluralismo Institucional e Diversidade Funcional. Possível Articulação entre a ONU, OSCE, UE, NATO, UEO e Conselho da Europa. Formas de Relacionamento com Países Terceiros»
Prof. Doutor Adriano Moreira

- «As Questões de Segurança e Defesa nas Relações entre os EUA e a UE. A Defesa da Integridade Territorial dos Países Europeus como Função da NATO e seu Possível Alargamento»
Eng.^º Ângelo Correia
Debate moderado pelo Comandante Cervaens Rodrigues

PERSPECTIVAS NACIONAIS FACE À NATO E À U.E.O.

- «Reorganização da Estrutura Militar de Comando da NATO. O Futuro. Perspectivas Regionais»
V/Almirante Vieira Matias
- «A Posição Francesa»
Colonel de Nomazy
- «A Posição Espanhola»
Capitain de navio Zaragoza Soto
- «A Posição Portuguesa»
Embaixador Martins da Cruz
Debate moderado pelo Coronel Pil. Av. Arnault Monroy

3. VISITA DE ESTUDO AO IDN

Os 40 Auditores que frequentam o Curso de Adidos de Embaixada do Instituto Diplomático (MNE), acompanhados pelo Director do Curso, Doutor Henrique Dinis da Gama, efectuaram uma visita de estudo ao IDN em 29 de Janeiro do corrente ano, tendo participado num «briefing» sobre a missão, actividades e organização deste Instituto.

4. MESA REDONDA

Teve lugar no IDN, em 22 de Fevereiro de 1996, uma Mesa Redonda sobre Educação, Cidadania e Defesa, organizada e coordenada pelos Assessores Coronel Rio Carvalho e Prof. Doutor Mendo Henriques, e com o apoio da Dra. Ana Paula Vieira (Divisão de Planeamento).

Do programa fizeram parte duas comunicações, pelo Secretário de Estado da Administração Educativa e Prof. Doutor Cassiano Reimão, seguidas

de reunião de 4 Grupos de Trabalho com os seguintes coordenadores e temas:

- Dra. Zita Magalhães - O Ensino dos Direitos Humanos na Educação Cívica;
- Dr. João Reis - Modelos de Formação para a Cidadania da Escola;
- Dra. Isabel Meneses - A Situação do Ensino da Educação Cívica;
- Brigadeiro Lemos Pires - O Cidadão e o Dever de Defesa.

5. CONFERENCISTAS ESTRANGEIROS

Durante o primeiro trimestre do ano realizaram-se as conferências a seguir indicadas, proferidas por personalidades estrangeiras, sobre temas de segurança, defesa e política internacional, com a participação, nomeadamente, dos Auditores do Curso de Defesa Nacional (CDN96):

- «Perspectivas de Evolução da Situação na Europa Oriental e seus Reflexos na Segurança Europeia»
Prof. Doutor Martin Palous (Universidade de Praga);
- «Relacionamento entre a Europa e o Mundo Islâmico, em Especial no Âmbito da Cooperação e Segurança»
Colonel-Major Adelaziz Skik (Director do Instituto de Defesa Nacional da Tunísia);
- «A Situação no Brasil e na América Latina»
Coronel Raymundo Guarino Monteiro (Escola Superior de Guerra do Brasil);
- «A Política Externa dos EUA no Contexto do Mundo Euro-Atlântico»
Embaixadora Elizabeth Frawley Bagley (EUA);
- «A Percepção da Segurança nos Balcãs»
Prof. Doutor Nansen Behar (Director do Centro de Estudos de Segurança, em Sófia, Bulgária).

A DEFESA NO MUNDO

Breve resenha de revistas, elaborada com a colaboração do Instituto Superior Naval de Guerra.

1. SISTEMAS DE ARMAS E SENsoRES

«JANE'S INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (Reino Unido), de Janeiro de 1996.

O segundo protótipo do míssil israelita ARROW 2, de defesa de teatro contra mísseis balísticos, foi lançado no Mediterrâneo em Janeiro de 1996. Os Estados Unidos continuam a injectar anualmente no programa 40 milhões de dólares, recebendo em troca dados aplicáveis ao programa do míssil THAAD e às versões do míssil naval STANDARD.

A produção do ARROW deverá começar em 1997, prevendo-se uma capacidade operacional inicial em 1998. Embora concebido como um sistema isolado, poderá vir a ser integrado nas baterias dos mísseis PATRIOT PAC 2, actualmente em uso.

A detecção a grande distância pelo radar GREEN PINES do sistema ARROW 2 poderá também auxiliar na detecção das posições de lançamento, para levar a efeito contra-ataques por meios aéreos, e na detecção das áreas alvo dos mísseis em aproximação, de modo a que as populações possam ser evacuadas selectivamente, minimizando os distúrbios causados na população civil.

Os mísseis SCUD B com uma velocidade descendente de cerca de 1600 m/s, e o mais rápido SCUD C com um alcance de 500 km, representam as ameaças primárias para as quais o ARROW 2 foi concebido.

Para minimizar os danos que possam ser eventualmente causados no terreno pela intercepção, esta terá que se verificar a uma altitude considera-

velmente elevada. Com efeito, o ARROW 2 foi configurado para assegurar intercepções endoatmosféricas a elevadas altitudes, a níveis muito mais altos do que o PAC 2. Disporá, também, de um robusto mecanismo de destruição, de modo a assegurar que possa neutralizar todas as formas de cargas balísticas ou manobráveis, desde as submunições (bomblets), às ogivas unitárias químicas ou de alto-explosivo.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 31 de Janeiro de 1996

A Marinha Espanhola escolheu o sistema de combate dos *destroyers* americanos da classe DDG 51 ARLEIGH BURKE para equipar as 4 fragatas da classe F-100, que começarão a entrar ao serviço no ano 2001. As Marinhas dos EUA e da Espanha estão a negociar o respectivo programa de aquisição.

A instalação dos quatro arraiais de antenas do radar SPY-1D obrigará a aumentar o deslocamento das fragatas espanholas de 5500 para 6000 toneladas. (Os *destroyers* DDG 51 deslocam 8500 toneladas).

A decisão espanhola de adquirir o sistema de combate AEGIS dos *destroyers* DDG 51 seguiu-se à retirada do programa TFC (Trilateral Frigate Co-operation) que envovia o desenvolvimento do radar APAR (Active Phased Radar) em cooperação com o Canadá, Alemanha e Holanda. A Espanha será o segundo país a ter acesso à tecnologia AEGIS, depois do Japão.

«JANE'S INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (Reino Unido), de Janeiro de 1996

Encontram-se ao serviço mais de 2000 mísseis TBM (Theatre Ballistic Missile) prevendo-se, pelo menos, a sua duplicação para o ano 2001. A ameaça apresentada por estes mísseis levou a que Israel, vários países europeus e os EUA desenvolvessem, ou pelo menos estudassem, métodos para a defesa, incluindo:

- Operações contra-força, empregando aviões, mísseis superfície-superfície, artilharia ou forças especiais, para atacarem os sistemas de lançamento TEL (Transporter Erector Launch) antes de estes lançarem os mísseis TBM.
- Defesa activa, atacando os TBM durante as fases de ascensão, de médio curso ou terminal.

- Medidas passivas, tais como camuflagem, disfarce ou mistificação.

Quanto mais elementos existirem numa arquitectura TMD (Theatre Missile Defense), mais complicada deverá ser a táctica do agressor. Este poderá tornar as operações contra-força mais difíceis, dispersando as TEL e os momentos de lançamento, de modo a que as defesas terminais tenham de enfrentar várias ogivas aproximando-se de diferentes camadas, ao mesmo tempo, e fazendo lançamentos múltiplos simultâneos, numa tentativa de derrotar os sistemas que possam atacar os TBM no início da sua trajectória. No entanto, será difícil atingir estes três objectivos ao mesmo tempo.

Um TBM é mais vulnerável durante a sua fase de ascensão, quando representa um alvo brilhante, com os motores do foguetão em actividade. A sua intercepção nesta fase impede a dispersão de múltiplas ogivas e faz com que os estilhaços não venham a cair no nosso território. Israel e os EUA estão a aperfeiçoar vários mísseis, de elevada velocidade, que podem ser transportados em aviões ou veículos UAV (Unmanned Aerial Vehicles).

As intercepções BPI (Boost-Phase Interceptor) deverão ser feitas de grandes distâncias, a partir de aviões F-14D, F15 e veículos UAV. Um dos métodos alternativos reside no emprego de armas de energia dirigida. Os EUA estão a concentrar os seus programas de armas de feixe no emprego de *lasers* químicos, tendo concluído os seus estudos das tecnologias FEL (Free Electron Laser) e NPB (Neutral Particle Beam). Também está em curso o programa SLB (Space Based Laser).

A USAF espera operar 7 aviões BOEING 747-400, equipados com armas ABL (Airborne Laser), no ano 2008, sob um custo de 5 biliões de dólares. Voando a uma altitude de 40 000-45 000 pés, o avião poderá atingir alvos a 450 km, ou mais, com um laser COIL (Chemical Oxygeniodine Laser) com uma saída de 3 MW. Uma força operacional, normalmente constituída por 5 aviões, poderá chegar a qualquer área do globo com combustível suficiente para efectuar 200 ataques (mais 140 com reabastecimento em voo).

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 17 de Janeiro de 1996

A Força Aérea da Rússia iniciou os trabalhos relativos a um novo bombardeiro estratégico, destinado a substituir os bombardeiros Tu-95 MS BEAR e Tu-160 BLACKJACK. O novo avião poderá entrar ao serviço no ano 2010. Será mais simples, mais económico e mais fácil de operar do que o bombardeiro Tu-160, conhecido pelo seu recorde de pequena manutenção.

A prioridade para o novo programa reside na substituição dos bombardeiros subsónicos BEAR, devido à sua retirada gradual entre os anos de 2005 e 2010. Entretanto, tanto os BEAR como os BLACKJACK serão modernizados, no futuro próximo, com o novo míssil Kh-101 não nuclear e de grande alcance.

Apesar dos problemas financeiros e técnicos da Rússia no aperfeiçoamento de novas tecnologias, o programa mostra que os militares continuam com projectos ambiciosos. O novo bombardeiro, tal como o americano B-2, deverá ser subsónico e furtivo, embora neste último caso não no mesmo grau.

Depois da desintegração da União Soviética, a Rússia foi forçada a abandonar muitos dos seus BLACKJACK operacionais na Ucrânia, além de outros aviões. Posteriormente, a Rússia concordou em comprar todos os 19 BLACKJACK e 23 BEAR ucranianos.

Um outro programa de aviões bombardeiros de alcance intermédio, o do SUKHOI T-60 S, sucessor do Tu-22 M BLACKFIRE e do Su-24 FENCER, conhecido na Rússia como o JOINT CONTINENTAL BOMBER, deverá também incorporar um grau significativo de «stealth».

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 17 de Janeiro de 1996

A 35 000 pés sobre o Lago Balaton, na Hungria, um avião americano E-8A JSTARS (Joint Surveillance Target Attack System) mantém uma patrulha de 6 horas, voando paralelamente à fronteira sobre a Hungria e a Croácia. O seu radar SLR (Side-Looking Radar), de funções múltiplas, faz o rastreio do tráfico terrestre, bem para além dos 250 km, cobrindo a Eslovénia de Leste e Tuzla, na Bósnia, onde o contingente americano está a instalar o seu quartel-general, como parte da força IFOR (Implementation Force) da NATO.

Com vista a proporcionar aviso antecipado das ameaças, o radar do JSTARS inclui os sistemas WAS/MTI (Wide Area Surveillance/Moving Target Indicator) e SAR/FTI (Synthetic Aperture Radar/Fixed Target Indicator). A combinação destas duas modalidades proporciona um resultado óptimo. O sistema JSTARS fornece à força IFOR vigilância permanente, operando em coordenação com outros sensores.

Com uma tripulação de 22 homens, os dois aviões JSTARS, baseados no Reno, Alemanha, podem, por exemplo, detectar se áreas desmilitarizadas

estão prestes a serem de novo militarizadas, ou, quando uma zona de exclusão está a ser evacuada, verificar se os carros militares estão a sair dela.

Os aviões JSTARS estão ligados a módulos GSM (Ground Station Modules), localizados nos quartéis-generais do CINCSOUTH, em Sarajevo, da força de reacção rápida RRC do ACE, em Kiseljak, da IFOR em Zagreb, nos três centros de operações da IFOR (francês, britânico e americano), no CAOC (Combined Air Operations Centre) em Vicenza, Itália, e no quartel-general do AFSOUTH, em Nápoles, Itália.

«ARMED FORCES JOURNAL INTERNATIONAL (Estados Unidos), de Janeiro de 1996

Apesar das grandes mudanças no ambiente de segurança na Europa, a Finlândia, com 1300 km de fronteira com a Rússia, mantém uma robusta postura defensiva, baseada no não alinhamento e na suficiência própria para a defesa do seu território, que tem a dimensão da Alemanha, mas apenas uma população de 5 milhões. A sua política de defesa não é motivada por um específico inimigo ou ameaça, mas sim pela determinação em proteger a sua integridade territorial.

Depois da desintegração da União Soviética, o tratado de amizade, cooperação e ajuda mútua com a Rússia foi substituído por um novo acordo sem quaisquer artigos referentes à defesa. Moscovo, depois da retirada das suas tropas da Europa Central e da área do Báltico, reforçou o seu Distrito Militar do Norte, que faz fronteira com a Finlândia. Cerca de um quinto da suas forças armadas estão agora estacionadas na região.

A importância militar da área é acentuada pela proximidade de S. Petersburgo, a segunda maior cidade russa, e da península de Kola, onde se situam as bases dos submarinos nucleares estratégicos. Com a entrada em vigor do START II em 2003, uma maior percentagem da capacidade nuclear russa será estacionada próximo da fronteira com a Finlândia.

Com um serviço militar obrigatório de 8 a 11 meses, para todos os homens com menos de 60 anos, a Finlândia é capaz de reforçar as suas forças armadas de 35 000 homens em tempo de paz, para 500 000 em tempo de crise. O Exército com 420 000 tropas poderá dispor de 27 brigadas.

Com a recente aquisição de 64 aviões de combate F/A-18 C/D, por 3,3 biliões de dólares, para substituir os antigos MiG-21 e J-35 S/FS DRAKEN, foi reforçada a sua capacidade defensiva. Os F/A-18 serão equipados com

mísseis SIDEWINDER e AMRAAM. A Marinha com 3000 homens em tempo de paz, e 8000 em tempo de guerra, conduz a vigilância das suas águas, dispondo de 17 navios combatentes e lança-minas. Está planeada a aquisição de um submarino sueco.

Apesar da sua política de não alinhamento, a Finlândia tem sido um forte apoiante das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Mais de 30 000 tropas finlandesas têm servido em território estrangeiro, incluindo uma brigada que tem actuado na área do Báltico, e que irá ficar juntamente com o contingente dos EUA, na região de Tuzla, na Bósnia.

2. MINAS TERRESTRES

«JANE'S INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (Reino Unido), de Fevereiro de 1996

A força IFOR (Implementation Force), operando na ex-Jugoslávia, enfrenta desafios tecnológicos que são, em muitos aspectos, pelo menos tão severos como os encontrados pelas forças da coligação durante a Guerra do Golfo. O terreno, o tempo, a densidade da população e a natureza do inimigo são muito diferentes, apresentando cada um os seus problemas próprios.

Duas das principais dificuldades residem nas minas e nos atiradores isolados. Os EUA estão a negociar com a firma Mechem, da África do Sul, o treino de pessoal e o fornecimento de cães especializados, que utilizam o sistema MEDDS para a detecção de minas. Aquela firma tem estado activa na detecção de minas na Bósnia, sob um contrato com as Nações Unidas.

Além dos dispositivos colocados à frente dos carros de combate M1A1 e dos sistemas portáteis SCHIBEL AN/PSS-12, utilizam-se igualmente os sistemas CIMMD (Close-In Manportable Mine Detector) e HSTAMIDS (Handheld Standoff Mine Detection System), detectando este último tanto as minas metálicas como as não metálicas, com diâmetros entre 5 e 38 cm.

Em breve poderão também entrar ao serviço os sistemas IVMMD (Interim Vehicle-Mounted Mine Detector), VMMDS (Vehicle Mounted Mine Detector System), MDV (Mine Detector Vehicle) e veículos ALVIS 8, entre outros.

Para a localização dos atiradores furtivos, um laboratório do Exército Americano concluiu a avaliação do sistema PDC (Projectile Detection &

Cueing), que responde às ondas de choque dos projectéis supersónicos, determinando a direcção, elevação, distância e velocidade das balas atiradas de distâncias próximas. Foi também demonstrada a possibilidade de determinar o tipo de projectil. Encontram-se em estudo técnicas térmicas, acústicas e outras para a localização dos atiradores isolados.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 26 de Janeiro de 1996

Até à última semana, foram mortos 42 soldados e feridos 315 das forças de manutenção de paz das Nações Unidas, por minas anti-pessoal, na sua maior parte na ex-Jugoslávia, e também na Bósnia ocorreram já alguns casos.

Em Setembro de 1995 teve lugar uma conferência das Nações Unidas tendo fracassado o seu objectivo de ser tomada uma acção contra a disseminação de minas terrestres. Na última semana deu-se início em Genebra a uma conferência sobre a questão das minas: existem minas terrestres em 69 países (65, em 1995), contando-se em média um amputado em cada 22 000 habitantes num país em paz. No Vietname a percentagem é de um por 2500 habitantes, no Uganda um em cada 1000, em Angola um em cada 470 e no Cambodja um em cada 230. A maioria das minas provém de cerca de 12 a 20 países, incluindo a China, Itália e Bulgária, bem como de alguns países do ex-Bloco de Leste.

As Nações Unidas estabeleceram programas de limpeza de minas, tendo tomado ao serviço pessoal para a limpeza de cerca de 100 000 minas por ano. No entanto, em cada ano, são aditadas mais de dois milhões de minas, pelo que se está a combater uma batalha perdida, se não for proibida e suspensa a produção de minas terrestres.

3. ESPAÇO EXTERIOR. SATÉLITES

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (Estados Unidos), de 1 de Janeiro de 1996

Num programa de colaboração internacional, foi iniciada na Noruega a conversão de uma plataforma de exploração petrolífera numa plataforma para lançamentos especiais ocêânicos, a partir de 1988. Na Escócia está

em construção um navio para o comando e controlo das operações de lançamento.

Este programa SEA LAUNCH, no valor de 500 milhões de dólares, será comercialmente viável, pois estão previstos 11 ou talvez mesmo 14 lançamentos geosíncronos até ao fim do ano 2001, que renderão cerca de um bilião de dólares. Serão efectuados 6 a 8 lançamentos por ano.

A participação internacional é a seguinte: Boeing (Estados Unidos) com 40%, RSC Energia (Rússia) com 25%, Kvaerner Group (Noruega) com 20% e NPO Yuzhnoye (Ucrânia) com 15%. Os lançamentos terão lugar no Oceano Pacífico, em águas internacionais, a Sul das Ilhas Hawaï.

«AVIATION WEEK & SPACE TECHNOLOGY» (Estados Unidos), de 8 de Janeiro de 1996

A natureza do mercado está a mudar rapidamente – dos programas espaciais nacionais e dos consórcios internacionais – para a indústria privada. Com efeito, o acesso ao espaço deixará de ser um monopólio da NASA, INTELSAT, INMARSAT ou ARIANE. As tecnologias avançadas de satélites com aplicações comerciais directas, um campo mais diverso de companhias para o lançamento de veículos e o desenvolvimento de instalações comerciais de lançamento, estão a contribuir para o aumento de iniciativas privadas.

A expansão do mercado espacial é grandemente consequência do aumento da procura de uma grande variedade de telecomunicações. Os satélites são agora mais pequenos, mais baratos e mais fáceis de construir e de lançar. Além disso, os satélites e os seus receptores são tecnicamente mais avançados e potentes, permitindo uma maior gama de aplicações, particularmente as comunicações móveis.

Cerca de metade dos 1000 satélites programados para serem lançados até o ano 2000 serão pequenos (com menos de 500 libras) e de órbita baixa, proporcionando transmissão em fonia, de dados, de mensagens e a determinação da posição. Muitos pertencerão a sistemas de multi-satélites e cerca de 10% dos satélites de comunicações serão de órbita geosíncrona.

O aumento do número de satélites dará origem a uma nova geração de programas de lançamentos especiais tendo, provavelmente, lugar em 1997-1998, o lançamento da primeira vaga de pequenos satélites de comunicações, lançados em grupos de dois ou mais.

4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO – C4I

«FOREIGN AFFAIRS» (Estados Unidos), de Março/Abril de 1996

USIS LISBON

EUR410 02/29/96

AMERICA'S INFORMATION EDGE

(Text: «Foreign Affairs» article on technology revolution) (5500) by Joseph S. Nye, Jr. and William A. Owens⁽¹⁾

(On title page, credit the authors and carry:

Reprinted by permission from FOREIGN AFFAIRS, March/April 1996

Copyright (C) 1996 by the Council on Foreign Relations, Inc.)

THE POWER RESOURCE OF THE FUTURE

Knowledge, more than ever before, is power. The one country that can best lead the information revolution will be more powerful than any other. For the foreseeable future, that country is the United States. America has apparent strength in military power and economic production. Yet its more subtle comparative advantage is its ability to collect, process, act upon, and disseminate information, an edge that will almost certainly grow over the next decade. This advantage stems from Cold War investments and America's open society, thanks to which it dominates important communications and information processing technologies – space based surveillance, direct broadcasting, high-speed computers – and has an unparalleled ability to integrate complex information systems.

This information advantage can help deter or defeat traditional military threats at relatively low cost. In a world in which the meaning of containment, the nuclear umbrella, and conventional deterrence have changed, the information advantage can strengthen the intellectual link between U.S. foreign policy and military power and offer new ways of maintaining leadership in alliances and ad hoc coalitions.

The information edge is equally important as a force multiplier of American diplomacy, including «soft power» – the attraction of American democracy and free markets. The United States can use its information resources to engage

(1) Joseph S. Nye, Jr., former Chairman of the National Intelligence Council and Assistant Secretary of Defense for International Affairs in the Clinton administration, is Dean of the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. Admiral William A. Owens is former Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff in the Clinton administration.

engage China, Russia, and other powerful states in security dialogues to prevent them from becoming hostile. At the same time, its information edge can help prevent states like Iran and Iraq, already hostile, from becoming powerful. Moreover, it can bolster new democracies and communicate directly with those living under undemocratic regimes. This advantage is also important in efforts to prevent and resolve regional conflicts and deal with prominent post-Cold War dangers, including international crime, terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, and damage to the global environment.

Yet two conceptual problems prevent the United States from realizing its potential. The first is that outmoded thinking clouds the appreciation of information as power. Traditional measures of military force, gross national product, population, energy, land, and minerals have continued to dominate discussions of the balance of power. These power resources still matter, and American leadership continues to depend on them as well as on the information edge. But these measures failed to anticipate the demise of the Soviet Union, and they are an equally poor means of forecasting for the exercise of American leadership into the next century.

In assessing power in the information age, the importance of technology, education, and institutional flexibility has risen, whereas that of geography, population, and raw materials has fallen. Japan adapted to these changes through growth in the 1980s far better than by pursuing territorial conquest in the 1930s. In neglecting information, traditional measures of the balance of power have failed to anticipate the key developments of the last decade: the Soviet Union's fall, Japan's rise, and the continuing prominence of the United States.

The second conceptual problem has been a failure to grasp the nature of information. It is easy to trace and forecast the growth of capabilities to process and exchange information. The information revolution, for example, clearly is in its formative stages, but one can foresee that the next step will involve the convergence of key technologies, such as digitization, computers, telephones, televisions, and precise global positioning. But to capture the implications of growing information capabilities, particularly the interactions among them, is far more difficult. Information power is also hard to categorize because it cuts across all other military, economic, social, and political power resources, in some cases diminishing their strength, in others multiplying it.

The United States must adjust its defense and foreign policy strategy to reflect its growing comparative advantage in information resources. Part of this adjustment will entail purging conceptual vestiges. Some of the lingering Cold

War inhibitions on sharing intelligence, for example, keep the United States from seizing new opportunities. Some of the adjustment will require innovation in existing institutions. Information agencies need not remain Cold War relics, as some in Congress describe them, but should be used as instruments that can be more powerful, cost effective, and flexible than ever before. Likewise, the artificially sharp distinction between military and political assets has kept the United States from suppressing hate propaganda that has incited ethnic conflicts.

MILITARY CAPABILITY AND INFORMATION

The character of U.S. military forces is changing, perhaps much more rapidly than most appreciate, for, driven by the information revolution, a revolution in military affairs is at hand. This American-led revolution stems from advances in several technologies and, more important, from the ability to tie these developments together and build the doctrines, strategies, and tactics that take advantage of their technical potential.

ISR is the acronym for intelligence collection, surveillance, and reconnaissance. Advanced C4I refers to technologies and systems that provide command, control, communications, and computer processing. Perhaps the best-known advance is precision force, thanks to the videotapes of precision-guided munitions used in Operation Desert Storm. The latter is a broader concept than some imagine, for it refers to a general ability to use deadly violence with greater speed, range, and precision.

In part because of past investments, in part serendipitously, the United States leads other nations in each of these areas, and its rate of improvement will increase dramatically over the next decade. Sensors, for example, will give real-time continuous surveillance in all types of weather over large geographical areas. Fusing and processing information – making sense of the vast amount of data that can be gathered – will give U.S. forces what is called dominant battlespace knowledge, a wide asymmetry between what Americans and opponents know. With that, the United States will be able to prevail militarily, whether the arena is a triple-canopy jungle, an urban area, or similar to Desert Storm. Improvements in command-and-control systems and in other communications technologies – already funded and entering service – posit leaps in the ability to transfer information, imagery, and other data to operating forces in forms that are immediately usable. In short, the United States is integrating the

technical advances of ISR, C4I, and precision force. The emerging result is a system of systems that represents a qualitative change in U.S. military capabilities.

These technologies provide the ability to gather, sort, process, transfer, and display information about highly complexe events that occur in wide geographic areas. However, this is important for more than fighting wars. In a rapidly changing world, information about what is occurring becomes a central commodity of international relations, just as the threat and use of military force was seen as the central power resource in an international system overshadowed by the potential clash of superpowers.

There has been an explosion of information. Yet some kinds of information – the accurate, timely, and comprehensible sort – are more valuable than others. Graphic video images of Rwandan refugees fleeing the horror of tribal hatreds may generate worldwide sympathy and demands for action. But precise knowledge of how many refugees are moving where, how, and under what conditions is critical for effective action.

Military information on the disposition, activity, and capabilities of military forces still ranks high in importance because military force is still perceived as the final arbiter of disagreements. More to the point, concerns that military force may be used still figure prominently in what states do.

The growing interdependence of the world does not necessarily establish greater harmony. It does, however, make military force a matter of interest to audiences outside the local theatre. The direct use of military force no longer calls up the specter of escalation to global nuclear holocaust, but it remains a costly and dangerous activity. The Gulf War raised the price of oil worldwide. Russian military operations in Chechnya have influenced the political actions of Muslims from North Africa to Indonesia. The armed conflict in Bosnia colors the character and future of NATO and the United Nations. Military force tears the fabric of new interrelationships and conditions the political and economic behaviour of nearly all nations. These considerations suggest a general framework within which the emerging military capabilities of the United States can be linked to its foreign policy.

The concept of deterrence undergirding the emerging American military system of systems envisions a military strong enough to thwart any foreign military action without incurring a commensurate military risk or cost. Those who contemplate a military clash with the United States will have to face the prospect that it will be able to halt and reverse any hostile action, with low risk to U.S. forces.

The United States will not necessarily be able to deter or coerce every adversary. Deterrence and coercion depend on an imbalance of will as well as capabilities, and when a conflict involves interests absolutely vital to an adversary but peripheral to the United States, an opponent may not yield short of a complete American victory in battle. Still, the relationship between willpower and capabilities is reciprocal. Superior battlefield awareness cannot reduce the risk of casualties to zero, but it can keep that risk low enough to maintain the American public's support for the use of force. The ability to inflict high military costs in the early phases of a conflict can undermine an adversary's will, unity, and hope that it can prevail. Because the United States will be able to dominate in battle, it has to be prepared for efforts to test or undermine its resolve off the battlefield with terror and propaganda. But military force can deter the use of those instruments as well.

THE INFORMATION UMBRELLA

The information technologies driving America's emerging military capabilities may change classic deterrence theory. Threatening to use military force is not something Americans will do automatically or easily and has always had some undesirable side effects. In an era in which soft power increasingly influences international affairs, threats and the image of arrogance and belligerence that tends to go with them undercut an image of reason, democracy, and open dialogue.

America's emerging military capabilities – particularly those that provide much more real-time understanding of what is taking place in a large geographical area – can help blunt this paradox. They offer, for example, far greater pre-crisis transparency. If the United States is willing to share this transparency, it will be better able to build opposing coalitions before aggression has occurred. But the effect may be more general, for all nations now operate in an ambiguous world, a context that is not entirely benign or soothing.

In this setting, the emerging U.S. capabilities suggest leverage with friends similar to what extended nuclear deterrence once offered. The nuclear umbrella provided a cooperative structure, linking the United States in a mutually beneficial way to a wide range of friends, allies, and neutral nations. It was a logical response to the central issue of international relations – the threat of Soviet aggression. Now the central issue is ambiguity about the type and degree

of threats, and the basis for cooperation is the capacity to clarify and cut through that ambiguity.

The set of fuzzy guidelines and meanings the Cold War once provided has been replaced by a deeper ambiguity regarding international events. Because nearly all nations viewed the international system through Cold War lenses, they shared much the same understanding. To nations throughout the world, the character and complexities of a civil war in the Balkans would have been far less important than the fact of disruption there because the event itself could have triggered a military confrontation between NATO and the Warsaw Pact. Details on the clashes between Chinese and Soviet border guards did not really matter; what counted was that a split had appeared in one of the world's great coalitions. Now the details of events seem to count more. With the organizing framework of the Cold War gone, the implications are harder to categorize, and all nations want to know more about what is happening and why to help them decide how much it matters and what they should do about it. Coalition leadership for the foreseeable future will proceed less from the military capacity to crush any opponent and more from the ability quickly to reduce the ambiguity of violent situations, to respond flexibly, and to use force, where necessary, with precision and accuracy.

The core of these capabilities – dominant situational knowledge – is fungible and divisible. The United States can share all or part of its knowledge with whomever it chooses. Sharing would empower recipients to make better decisions in a less-than-benign world, and should they decide to fight, they could achieve the same kind of military dominance as the United States.

These capabilities point to what might be called an information umbrella. Like extended nuclear deterrence, they could form the foundation for a mutually beneficial relationship. The United States would provide situational awareness, particularly regarding military matters of interest to other nations. Other nations, because they could share this information about an event or crisis, would be more inclined to work with the United States.

The beginnings of such a relationship already exist. They were born in the Falklands conflict and are being developed today in the Balkans. At present, the United States provides the bulk of the situational awareness available to the Implementation Force, the U.N. Protection Force, NATO members, and other nations involved in or concerned with the conflict there. It is possible to envision a similar central information role for the United States in other crises or potential military confrontations, from clarifying developments in the Spratly

Islands to cutting through the ambiguity and confusion surrounding humanitarian operations in Cambodia and Rwanda. Accurate, real-time, situational awareness is the key to reaching agreement within coalitions on what to do and is essential to the effective use of military forces, whatever their roles and missions. As its capacity to provide this kind of information increases, America will increasingly be viewed as the natural coalition leader, not just because it happens to be the strongest but because it can provide the most important input for good decisions and effective action for other coalition members. Just as nuclear dominance was the key to coalition leadership in the old era, information dominance will be the key in the information age.

All this implies selectively sharing U.S. dominant battlespace knowledge, advanced C4I, and precision force. Old-era thinking might recoil from such a prospect, and it would have to overcome long-established prejudices against being open and generous with what might broadly be called intelligence. In the past, two presumptions supported this reluctance: first, that providing too much of the best information risked disclosing and perhaps even losing the sources and methods used in obtaining it, and second, that sharing information would disclose what the United States did not know and reduce its status as a superpower.

These assumptions are now even more questionable than before. The United States is no longer in a zero-sum game that makes any disclosure of capabilities a potential loss for itself and a gain for an implacable opponent. The character of this growing prowess is different. For one thing, the disparity between the United States and other nations is quite marked. U.S. investment in ISR – particularly the high-leverage space-based aspects of this set of systems – exceeds that of all other nations combined, and America leads by a considerable margin in C4I and precision force as well. It has already begun, systematically, to assemble the new system of systems and is well down the revolutionary path, while most nations have not yet even realized a revolution in military affairs is under way.

Some other nations could match what the United States will achieve, albeit not as early. The revolution is driven by technologies available worldwide. Digitization, computer processing, precise global positioning, and systems integration – the technological bases on which the rest of the new capabilities depend – are available to any nation with the money and the will to use them systematically to improve military capabilities. Exploiting these technologies can be expensive. But more important, there is no particular incentive for those nations to seek the system of systems the United States is building – so long

as they believe they are not threatened by it. This is the emerging symbiosis among nations, for whether another nation decides to make a race out of the information revolution depends on how the United States uses its lead. If America does not share its knowledge, it will add incentives to match it. Selectively sharing these abilities is therefore not only the route of coalition leadership but the key to maintaining U.S. military superiority.

THE SOFT SIDE OF INFORMATION POWER

The information age has revolutionized not only military affairs but the instruments of soft power and the opportunities to apply them. One of the ironies of the twentieth century is that Marxist theorists, as well as their critics, such as George Orwell, correctly noted that technological developments can profoundly shape societies and governments, but both groups misconstrued how. Technological and economic change have for the most part proved to be pluralizing forces conducive to the formation of free markets rather than repressive forces enhancing centralized power.

One of the driving factors in the remarkable change in the Soviet Union was that Mikhail Gorbachev and other Soviet leaders understood that the Soviet economy could not advance from the extensive, or industrial, to the intensive, or postindustrial, stage of development unless they loosened constraints on everything from computers to xerox machines – technologies that can also disseminate diverse political ideas. China tried to resist this tide, attempting to limit the use of fax machines after the 1989 Tiananmen Square massacre, in which they were a key means of communication between protesters and the outside world, but the effort failed. Now not only fax machines but satellite dishes have proliferated in China, and the government itself has begun wiring Internet connections and plans to install the equivalent of an entire Baby Bell's worth of telephone lines each year.

This new political and technological landscape is ready-made for the United States to capitalize on its formidable tools of soft power, to project the appeal of its ideals, ideology, culture, economic model, and social and political institutions, and to take advantage of its international business and telecommunications networks. American popular culture, with its libertarian and egalitarian currents, dominates film, television, and electronic communications. American higher education draws some 450,000 foreign students each year. Not all aspects of American culture are attractive, of course, particularly to conserva-

tive Muslims. Nonetheless, American leadership in the information revolution has generally increased global awareness of and openness to American ideas and values.

In this information-rich environment, those responsible for four vital tasks can draw on America's comparative advantage in information and soft power resources. These tasks are aiding democratic transitions in the remaining communist and authoritarian states, preventing backsliding in new and fragile democracies, preempting and resolving regional conflicts, and addressing the threats of terrorism, international crime, proliferation of weapons of mass destruction, and damage to the global environment. Each requires close coordination of the military and diplomatic components of America's foreign policy.

Engaging Undemocratic States and Aiding Democratic Transitions

Numerous undemocratic regimes survived the Cold War, including not only communist states such as China and Cuba but a variety of unelected governments formed by authoritarians or dominant social, ethnic, religious, or familial groups. Ominously, some of these governments have attempted to acquire nuclear weapons, among them Libya, Iran, Iraq, and North Korea. U.S. policies toward these countries are tailored to their respective circumstances and international behavior. The United States should continue selectively to engage those states, such as China, that show promise of joining the international community, while working to contain those regimes, like Iraq's, that offer no such hope. Whether seeking to engage or isolate undemocratic regimes, in every case the United States should engage the people, keeping them informed on world events and helping them prepare to build democratic market societies when the opportunity arises.

Organizations such as the U.S. Information Agency are vital to the task of aiding democratic transitions. Again China is instructive. USIA'S international broadcasting arm, the Voice of America, has in the last few years become the primary news source for 60 percent of the educated Chinese. America's increasing technical ability to communicate with the public in foreign countries, literally over the heads of their rulers via satellite, provides a great opportunity to foster democracy. It is ironic to find Congress debating whether to dismantle USIA just when its potential is greatly expanding.

Protecting New Democracies

Democratic states have emerged from the communist Soviet bloc and authoritarian regimes in other regions, such as Latin America, where for the first time every country but Cuba has an elected government. A major task for the United States is preventing their reversion to authoritarianism. Protecting and enlarging the community of market democracies serves U.S. security, political, and economic interests. Capitalist democracies are better trading partners and rarely fight one another.

An important program here is the International Military Education and Training program. Begun in the 1950s, IMET has trained more than half a million high-level foreign officers in American military methods and democratic civil-military relations. With the end of the Cold War, the program has been expanded to deal with the needs of new democracies and emphasizes training civilians to oversee military organizations and budgets. With an annual budget less than \$50 million, IMET is quite cost-effective. Two similar Defense Department efforts are the Marshall Center in Garmisch, Germany, and the Asia-Pacific Center for Security Studies in Hawaii, which train both military and civilian students and promote contacts among the parliaments, executives, and military organizations of new democracies.

Preventing and Resolving Regional Conflicts

Communal conflicts, or conflicts over competing ethnic, religious, or national identities, often escalate as a result of propaganda campaigns by demagogic leaders, particularly those who want to divert attention from their own failings, establish their nationalist credentials, or seize power. Yet in developing countries, telephones, television, and other forms of telecommunication are rapidly growing, creating an opening for information campaigns by USIA and other agencies to undermine the artificial resolve and unity created by ethno-nationalist propaganda. At times, U.S. military technology may be used to suppress or jam broadcasts that incite violence, while USIA can provide unbiased reportage and expose false reports. U.S. air strikes on Serb communications facilities, for example, had the added benefit of making the transmission of Serbian propaganda more difficult.

The negotiation of the Bosnian peace agreement at Dayton, Ohio, last fall illustrated a diplomatic dimension of information power. The United States

succeeded in getting an agreement where for years other negotiating parties had failed in part because of its superior information assets. The ability to monitor the actions of all parties in the field helped provide confidence that the agreement could be verified, while detailed maps of Bosnia reduced potential misunderstandings. The American-designed three-dimensional virtual reality maps also undoubtedly helped the negotiating parties in drawing cease-fire lines and resolving whether vehicles traveling various roads could be targeted with direct-fire weapons, and generally demonstrated the capacity of U.S. troops to understand the terrain in Bosnia as well as or better than any of the local military groups.

Information campaigns to expose propaganda earlier in the Rwandan conflict might have mitigated the tragedy. Rwanda has only 14,000 phones but some 500,000 radios. A few simple measures, such as suppressing extremist Hutu radio broadcasts that called for attacks on civilians, or broadcasting Voice of America (VOA) reports that exposed the true actions and goals of those who sought to hijack the government and incite genocide, might have contained or averted the killing.

Such cases point to the need for closer coordination between the USIA and the Department of Defense in identifying hateful radio or television transmissions that are inciting violence and in taking steps to suppress them and provide better information. In some instances the United States might share intelligence with parties to a dispute to reassure them that the other side is not preparing an offensive or cheating on arms control or other agreements.

Crime, Terrorism, Proliferation, and the Environment

The fourth task is to focus U.S. information technology on international terrorism, international crime, drug smuggling, proliferation of weapons of mass destruction, and the global environment. The director of the CIA, John M. Deutch, has focused his agency's efforts on the first four of these, while the State Department's new Office of Global Affairs has taken the lead on global environmental issues. Information has always been the best means of preventing and countering terrorist attacks, and the United States can bring the same kind of information processing capabilities to bear abroad that the FBI used domestically to capture and convict the terrorists who bombed the World Trade Center. On international crime and drug smuggling, various U.S. agencies, including the CIA, FBI, Defense Intelligence Agency, and Department of

Defense, have begun working more closely with one another and their foreign counterparts to pool their information and resources. Such efforts can help the United States defeat adversaries on and off the battlefield.

The United States has used its information resources to uncover North Korea's nuclear weapons program and negotiate a detailed agreement for its dismantlement, to discover Russian and Chinese nuclear cooperation with Iran quickly and discourage it, to bolster U.N. inspections of Iraqi nuclear facilities, and to help safeguard enriched uranium supplies throughout the former Soviet republics. And mounting evidence on environmental dangers such as global warming and ozone depletion, much of it gathered and disseminated by American scientists and U.S. government agencies, has helped other states understand these problems and can now begin to point the way to cost-effective remedies.

THE MARKET WILL NOT SUFFICE

Many of the efforts in these four overarching tasks have been ignored or disdained by some who have clung to narrow Cold War notions of U.S. security and of the roles of various agencies in pursuing it. Some in Congress, for example, have been reluctant to support any defense spending that does not directly involve U.S. combat troops and equipment. However, defense by other means is relatively inexpensive. Programs like the Partnership for Peace, USIA, IMET, the Marshall Center, the Asia-Pacific Center, the military-to-military dialogues sponsored by the U.S. unified command, and the Defense Ministerial of the Americas constitute only a tiny fraction of the defense budget. Although it is impossible to quantify these programs' contributions, we are convinced they are highly cost-effective in serving U.S. security needs. Similarly, USIA'S achievements, like those of IMET and other instruments of soft power, should be more appreciated. USIA'S seminal contribution of keeping the idea of democracy alive in the Soviet bloc during the Cold War could be c mere prologue.

Some argue that the slow, diffuse, and subtle process of winning hearts and minds can be met by nongovernmental news organizations. These organizations, as well as the millions of private individuals who communicate with friends and colleagues abroad, have done much to disseminate news and information globally. Yet the U.S. government should not abdicate the agenda-setting function to the media because the market and private individuals cannot fulfill all the information needs of American foreign policy. The Voice of America, for example, broadcasts in 48 languages and has an audience tens of

millions greater than CNN, which broadcasts only in English. The station's role in China illustrates the problem of market failure: one of the reasons it is the leading source of news for educated Chinese is that Rupert Murdoch ended his broadcasting of the BBC World Service Television News in China, reportedly to win a commercial concession from the Chinese communist government. In addition, VOA can broadcast in languages such as Serbo-Croatian, which are spoken in a geographic area too small to be more than a commercial niche market but crucial for foreign policy. Nonetheless, current budget cuts could force VOA to drop its broadcasting in as many as 20 languages.

The market will not find a private means to suppress radio broadcasts like those of the perpetrators of genocide in Rwanda. There is no economic incentive for breaking through foreign efforts to jam broadcasts or compiling detailed reports on communal violence in the 30 or so ongoing conflicts that rarely make the front page. Left to itself, the market is likely to continue to have a highly uneven pattern of access to the Internet. Of the 15,000 networks on the global Internet in early 1994, only 42 were in Muslim countries, and 29 of these were in Turkey and Indonesia. In response, USIA and the U.S. Agency for International Development have worked to improve global access to the Internet.

THE COMING AMERICAN CENTURY

The premature end of what Time magazine founder Henry Luce termed the American century has been declared more than once by disciples of decline. In truth, the 21st century, not the twentieth, will turn out to be the period of America's greatest preeminence. Information is the new coin of the international realm, and the United States is better positioned than any other country to multiply the potency of its hard and soft power resources through information. This does not mean that the United States can act unilaterally, much less coercively, to achieve its international goals. The beauty of information as a power resource is that, while it can enhance the effectiveness of raw military power, it ineluctably democratizes societies. The communist and authoritarian regimes that hoped to maintain their centralized authority while still reaping the economic and military benefits of information technologies discovered they had signed a Faustian bargain.

The United States can increase the effectiveness of its military forces and make the world safe for soft power, America's inherent comparative advantage. Yet a strategy based on America's information advantage and soft power has

some prerequisites. The necessary defense technologies and programs, ISR, C4I, and precision force, must be adequately funded. This does not require a bigger defense budget, but it does mean the Defense Department, which is inclined to accelerate and expand these capabilities, should be granted flexibility in setting funding priorities within its budgetary top line. Congressional imposition of programs opposed by the military and civilian leaders in the Defense Department – such as the requirement to buy more B-2 aircraft at a cost of billions of dollars – detract from that flexibility and retard the military leverage that can be gained by completing the revolution in military affairs. Channels to parlay these new military capabilities into alliances and coalitions must be supported: military-to-military contacts, IMET, and the Marshall and Asia-Pacific Centers. Information is often a public good, but it is not a free one. Constraints on the sharing of system-of-systems capabilities and the selective transfer of intelligence, imagery, and the entire range of America's growing ISR capabilities should be loosened.

Diplomatic and public broadcasting channels through which information resources and advantages can be applied must be maintained. The USIA, VOA and other information agencies need adequate funding. The Cold War legislation authorizing the USIA, which has changed little since the early 1950s, draws too sharp a line in barring USIA from disseminating information domestically. For example, while USIA should continue to be prohibited from targeting its programs at domestic audiences, Congress has discouraged USIA even from advertising its Internet sites in journals that reach domestic as well as foreign audiences. Congress should instead actively support USIA'S efforts to exploit new technologies, including the agency's new Electronic Media Team, which is working to set up World Wide Web home pages on democratization and the creation and functioning of free markets.

The final and most fundamental requirement is the preservation of the kind of nation that is at the heart of America's soft power appeal. In recent years this most valuable foreign policy asset has been endangered by the growing international perception of America as a society riven by crime, violence, drug abuse, racial tension, family breakdown, fiscal irresponsibility, political gridlock, and increasingly acrimonious political discourse in which extreme points of view make the biggest headlines. America's foreign and domestic policies are inextricably intertwined. A healthy democracy at home, made accessible around the world through modern communications, can foster the enlargement of the peaceful community of democracies, which is ultimately the best guarantee of a secure, free, and prosperous world.

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República • Loja A • Fátima de São João
Tel. 936 73 17 / 938 74 63 / 938 71 90 / 938 71 80 • Fax 937 75 60
2675 ODEVELAS • LISBOA • PORTUGAL