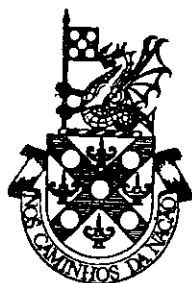

NAÇÃO & E DEFESA



ANO XVIII — N.º 66 — ABRIL-JUNHO DE 1993
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General ABEL CABRAL COUTO
Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de redacção

Presidente: Capitão-de-mar-e-guerra Artur Duarte de Carvalho Baptista dos Santos. Vogais: Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Dr. Victor Marques dos Santos, Capitão-de-mar-e-guerra António Abrantes Martins Godinho. Secretário: Capitão João Sousa Presumido.

Propriedade, Redacção e Administração

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5 — 1300 LISBOA

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

Preço deste número	400\$00
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

ÍNDICE

- Editorial 5
Abel Cabral Couto

PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, de Segurança e Defesa Nacional

- Política Geral do Governo. Orientações 9
Aníbal Cavaco Silva
- A Crise do Estado Soberano 27
Adriano Moreira
- Areas de Interesse Estratégico de Portugal 39
Virgílio de Carvalho
- Componente Aeroespacial do Poder Militar. Uma Aproximação Conceptual 55
Mora de Oliveira
- A Legitimidade da Guerra na Tradição Ocidental 83
Mariz Fernandes
- O Conflito Político. Alguns Aspectos da Sua Modelação 107
Jesus Bispo
- Serviço Militar e Forças Armadas 145
Araújo Geraides

SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros

- Maastricht and a Common Security Policy: Scope, Instruments and Perspectives. Impacts of WEU'S Maastricht Declaration 167
Horst Holthoff

TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos

- Actividades Promovidas pelo IDN 177
- A Defesa no Mundo 181

AS OPINIÕES EXPRESSAS PELOS AUTORES SÃO DA SUA RESPONSABILIDADE

NOTAS SOBRE OS AUTORES

- ANÍBAL CAVACO SILVA: Primeiro-Ministro.
- ADRIANO MOREIRA: Doutorado em Direito pela Universidade Complutense de Madrid. Doutorado pelo ISCSP da UTL Vice-Presidente da Assembleia da República.
- VIRGÍLIO DE CARVALHO: Oficial de Marinha, na reserva. Professor convidado associado do ISCSP da UTL e da Universidade Portucalense do Porto. Assessor do IDN.
- MORA DE OLIVEIRA: Tenente-Coronel da Força Aérea. Mestre em Estratégia pelo ISCSP. Professor do IAEFA.
- MARIZ FERNANDES: Coronel do Exército. Professor do IAEM. Assessor do IDN.
- JESUS BISPO: General da Força Aérea, na reserva. Assessor do IDN e Director do Projecto SIMDEF junto do LNETI.
- ARAÚJO GERALDES: Brigadeiro do Exército. Director do Gabinete de Estudos e Planeamento do EME. Director do Curso Superior de Comando e Direcção do IAEM. Assessor do IDN.
- HORST HOLTHOFF: Secretário-Geral Adjunto da UEO. Coursou Economia e Direito nas Universidades de Colónia e Mainz. Embaixador da Alemanha.

EDITORIAL

EDITORIAL

1. *Tal como o fim das guerras ultramarinas e do sistema político até então vigente originaram uma profunda reorientação da política de defesa nacional e de defesa militar, com reflexos vastos na organização militar, nos seus princípios de funcionamento, nos sistemas de forças, no equipamento, nas doutrinas de emprego e na instrução e ensino, materializadas por um esforço cuja história ainda está por fazer, assim o fim da «guerra fria» e da base ideológica em que assentava, bem como a evolução do processo de integração europeia, obrigam a uma nova definição da política de defesa nacional e de defesa militar, por forma a ajustá-las às novas realidades e às perspectivas que se formulam quanto a potenciais evoluções da situação. De facto o actual quadro político-estratégico-cultural é radicalmente diferente do configurado após a Revolução de 1974, o que implica um repensar em profundidade das Forças Armadas, tendo em atenção as necessidades presentes e futuras.*

Tem-se, assim, assistido, nos últimos tempos, a um enorme esforço no domínio da reorganização da defesa nacional e do seu instrumento militar e que engloba não só as alterações ditadas pelas exigências da nova situação político-estratégica, como ainda a recuperação de longos atrasos na publicação de diplomas fundamentais, previstos na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, de fins de 1982.

2. *Um dos instrumentos fundamentais de orientação, e que se encontra em processo de revisão, é um novo «conceito estratégico de defesa nacional», que será a envolvente de um novo conceito estratégico militar, o qual, por seu turno, servirá de base de definição das novas missões das Forças Armadas, dos seus sistemas de forças e do seu dispositivo. É, pois, um documento nuclear, cujas grandes opções foram objecto de importante e recente debate na Assembleia da República.*

Três aspectos parecem de realçar no novo conceito: a prioridade atribuída às missões relacionadas com a preservação da soberania e a integridade do território nacional (e que parece incluir a ideia de se evitarem «vazios» estratégicos), o que indicia um privilegiar da internalidade em relação à externalidade; a clara assunção das Forças Armadas, como instrumento da política externa do Estado, noção clássica mas que vinha sendo escamoteada por razões preconceituosas; e a importância atribuída ao eventual emprego das Forças Armadas em tarefas de manutenção e estabelecimento da paz. Esta última é uma missão em relação à qual se podem gerar opiniões ambíguas e perigosas: aquelas missões desenrolam-se, com frequência, em situações que evoluem para ambientes «de guerra», isto é, de risco humano, pelo que há que ter a opinião pública preparada para tal eventualidade, antes de se tomarem as decisões; e, apesar de serem «de paz», são extremamente exigentes quanto ao grau de preparação operacional, isto é, só podem ser confiadas a forças altamente disciplinadas, treinadas, boas conhecedoras das várias facetas das missões e seguras de si. Tais forças são, inevitavelmente, caras.

3. No final de uma guerra há uma natural tendência para supor um mundo relativamente idílico, acentadamente desarmado e dispondo de uma «receita», considerada decisiva, capaz de assegurar uma ordem internacional. Tal visão traz consigo a dos «dividendos da paz». No fim da Segunda Guerra Mundial pensou-se que o instrumento racionalizador seria a arma nuclear: as Forças Armadas poderiam reduzir-se a umas tantas armas nucleares e a um corpo muito reduzido de forças convencionais destinadas, sobretudo, a servirem de termómetro de uma situação estratégica e da correspondente decisão. O sistema era, assim, potencialmente muito económico e muito simples. A breve trecho se verificou quanto tal concepção tinha de falaciosa, vindo a cair-se, pelo contrário, em sistemas militares altamente complexos, diversificados e matizados, que iam desde os «barretes verdes» até aos mais sofisticados sistemas de armas nucleares estratégicas. Oxalá o fim da «guerra fria» não seja, numa primeira fase, gerador de falácias análogas. Caso contrário, governos e opiniões públicas correm o risco de grandes desilusões, a médio prazo.

POLÍTICA GERAL DO GOVERNO
ORIENTAÇÕES

Intervenção de S. Ex.^ª o Primeiro-Ministro, no IDN, em 14 de Maio de 1993, integrada no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN93).

Anibal Cavaco Silva

POLÍTICA GERAL DO GOVERNO

ORIENTAÇÕES

ENQUADRAMENTO POLÍTICO

Vivemos num Mundo em evolução acelerada e crescente interdependência. Estas características tornam mais difícil, mas também mais estimulante, a reflexão sobre a segurança e a defesa nacionais.

Depois da queda do muro de Berlim e da derrocada dos regimes totalitários e socialistas, as democracias confrontam-se com o renascimento de fenómenos como o nacionalismo, os fundamentalismos de diversa índole e os problemas migratórios. Estes são resultantes, sobretudo, da explosão demográfica associada ao aumento da pobreza no terceiro mundo e da crise económica e dos conflitos no Centro e Leste da Europa. São problemas graves, cuja solução exige análises e propostas, sob pena de descrédito dos regimes que advogam a liberdade e a defesa dos direitos humanos e retorno das tentações totalitárias.

É portanto num contexto de mudança e reflexão sobre o futuro que importa ponderar e definir as orientações e estratégias a seguir pelo nosso país que, de uma forma moderna, realista e integrada, garantam a permanência e o reforço dos valores nacionais.

Portugal é um país de forte identidade cultural que, ao longo dos séculos e no diálogo com outros povos e culturas, desenvolveu um universalismo singularmente fecundo.

Mas, em larga parte deste século, viveu-se um período de isolamento internacional, seguido da tentativa de instauração de um totalitarismo colectivista, com consequências negativas no desenvolvimento do País e sua afirmação no mundo moderno. Gerou-se uma profunda descrença nas capacidades dos portugueses, agravada por um considerável atraso económico e uma tendência para o dirigismo estatal da economia.

Daí que tenha sido preocupação permanente dos meus Governos conduzir um projecto de renovação de estruturas e mentalidades e de mudanças

profundas na sociedade a fim de que os portugueses recuperassem a confiança e o orgulho nacionais, a vontade de vencer e o país se refizesse do atraso económico em que se encontrava relativamente a uma Europa desenvolvida e progressiva.

Só uma adesão entusiasta a esta proposta de mudança explica que, pela primeira vez na história da nossa democracia parlamentar, os portugueses tenham renovado, através de duas maiorias absolutas consecutivas, o mandato para o Governo prosseguir a modernização do país.

Assim se conseguiu a estabilidade política essencial à realização das reformas estruturais necessárias, embora difíceis de pôr em prática, por tocarem em interesses estabelecidos, porem em causa privilégios e criarem alguma incerteza.

Assim se conseguiu recuperar o prestígio e a credibilidade a nível internacional e relançar, a nível interno, a actividade criadora dos agentes económicos num clima de normalidade e confiança.

Assim se conseguiu uma dinâmica de desenvolvimento sustentado, competitivo e solidário, que veio dar solidez à opção, verdadeiramente nacional, por uma plena integração europeia.

Desde 1985 que se trabalha afincadamente para que o País consiga uma taxa de crescimento económico superior à média comunitária, diminuindo o fosso que o separava das outras economias. Os resultados conseguidos têm sido sublinhados como muito positivos pelas mais diversas instâncias internacionais.

Para nós, integração europeia e desenvolvimento económico são dois conceitos que andam a par. Não existe outro projecto que ofereça mais perspectivas de desenvolvimento para Portugal do que a integração numa União Europeia forte, próspera e solidária.

Mas, porque este projecto significa internacionalização e abertura ao exterior, ao aprofundar-se a integração aumenta, também, a exposição às influências externas e aumenta a dificuldade em evitar a incidência das crises internacionais.

POLITICA ECONOMICA

A situação económica internacional está carregada de nuvens e incerteza. Na verdade, não só o mundo se encontra numa séria recessão, uma das mais graves do último meio século, como essa recessão mostra contornos inesperados.

Não tem sido tanto a dureza da recessão que a caracteriza. O principal problema da crise económica internacional tem sido a sua duração e incerteza quanto à futura recuperação. Por várias vezes já foi anunciado o fim das dificuldades e o início do relançamento económico, para depois se voltar a cenários mais pessimistas.

Segundo as últimas estimativas (do Fundo Monetário Internacional), o produto mundial cresceu 1.8% em 1992 e espera-se que venha a crescer 2.2% em 1993. O principal contributo para este crescimento veio da Ásia (que cresceu 7.9% em 1992 e se espera vir a crescer 6.7% em 1993). As grandes economias dos Estados Unidos e do Japão registaram crescimentos muito mais modestos em 1992, respectivamente de 2.1% e 1.3%.

Por contraste, a Europa tem sido das zonas mais atingidas pela crise. Os países da Europa de Leste apresentam uma diminuição do seu produto de 15.5% em 1992. Mas a própria Comunidade Europeia deverá ter crescido, segundo as últimas estimativas da Comissão, uns simples 0.6% no ano passado.

Entre os nossos parceiros da Comunidade, a recuperação da crise só parece estar já em andamento na Grã-Bretanha. Na maior parte dos outros países não há ainda sinais claros.

O desemprego tem sido o aspecto da crise que tem provocado maior preocupação. Os países europeus têm registado níveis de desemprego historicamente muito altos. Na sua maioria, eles estão acima dos 10% e, em alguns casos, ultrapassam mesmo os 20%. A esses níveis o desemprego tem potencialmente graves consequências em todo o tecido social.

Outro elemento preocupante da recessão europeia é a queda do investimento. O investimento das empresas europeias desceu em média 0.3% em 1992, depois de ter estagnado em 1991. A particular gravidade deste elemento provém do facto de ele, mais do que qualquer outro, ser determinante do dinamismo e crescimento de longo prazo da economia.

Portugal não pode deixar de sofrer as consequências de uma situação internacional tão séria. Têm-se verificado e são de esperar dificuldades sobretudo nos sectores ligados ao exterior, como no turismo, no sector exportador e no investimento estrangeiro.

É importante ter consciência de que, após os últimos anos de profunda integração, poucos são os sectores que não estão de alguma forma ligados ao exterior. Além disso, Portugal está em pleno esforço de reestruturação, libertando-se de enviesamentos de décadas passadas e preparando-se para uma participação plena na Europa e no mundo do século XXI. Todos estes aspectos

criam maior exposição às influências externas e maior dificuldade em evitar os seus impactos.

Há largos meses que venho chamando a atenção para estes factos, não escondendo as dificuldades e a necessidade de os enfrentar. Fi-lo aqui, há um ano, quando essas consequências não eram ainda patentes. Ao contrário de vezes que só recentemente se levantaram e logo se tornaram catastrofistas, o Governo há muito que está consciente da gravidade da situação internacional e dos seus efeitos internos e tem procurado tomar medidas para os enfrentar.

Mas, também ao contrário dessas vezes, é com serenidade que se deve abordar essa situação. Conhecemos bem a dimensão do problema, sabemos que seria errado alterar a estratégia de fundo face às dificuldades e que Portugal, só por si, tal como qualquer outro país, não pode ambicionar inverter a situação. Mas consideramos errado cair no pessimismo destruidor ou em atitudes que enfraquecem o clima de confiança.

A situação em Portugal, apesar de tudo, está longe dos preocupantes níveis do resto da Europa. Como dizia muito recentemente um relatório de uma reputada organização internacional de analistas económicos:

«enquanto os grandes e abastados países do continente (por exemplo, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e Espanha enfrentam crises económicas e perturbações sociais, (Portugal) o pequeno e modesto país do sul navega confortavelmente em águas calmas».

A situação real da economia portuguesa, apesar das dificuldades, está longe dos desesperos e da demagogia que alguns se esforçam por apresentar, por má informação ou por inconfessados objectivos políticos.

O crescimento da economia portuguesa, segundo os dados mais recentes, foi 1.5% em 1992, mais do dobro da média comunitária e muito próximo do crescimento japonês. Talvez ainda mais importante, a crise internacional não impediu as exportações portuguesas de crescerem 6.1% no ano passado e a formação bruta de capital fixo de aumentar 5.4%. Portugal mantém intacto o seu potencial de dinamismo e integração.

A taxa de desemprego publicada pelo INE, que se mantém abaixo dos 5%, pesem embora alguns sinais de subida, continua a ser um elemento muito favorável da situação interna, especialmente em termos comparativos. Por outro lado, a taxa de inflação, que tem assolado a nossa economia há décadas, parece estar finalmente em descida sustentada. Segundo os últimos dados,

encontra-se, pela primeira vez desde o início dos anos setenta, solidamente abaixo dos 9%: a taxa homóloga de Abril é inferior a 7%.

Além disso, em alguns dos sectores mais atingidos pela crise externa, notam-se já alguns sinais que indicam recuperação. A agricultura, apesar da seca, tem registado acréscimos significativos de produtividade, aspecto decisivo para enfrentar a abertura dos mercados. A indústria, no meio de fortíssima reestruturação, mostra sinais de adaptação ao novo quadro global, mesmo quando as condições não são favoráveis.

Portugal tem sido apontado por várias instâncias internacionais como o país que, sendo o último a entrar em dificuldades no quadro internacional, tem fortes perspectivas de vir a ser dos primeiros a recuperar delas.

Mas o aspecto de longe mais importante do quadro actual da economia portuguesa tem de ser visto por outro prisma. A recessão europeia e os problemas internos que lhe estão associados são sempre conjunturais. O Governo trabalha num horizonte mais alargado, porque é aí que se joga o futuro.

Para isso, a política económica do Governo orienta-se de acordo com cinco linhas estratégicas de fundo:

- Rigor orçamental e disciplina financeira;
- Estabilidade cambial e combate à inflação;
- Reformas estruturais e, em particular, reestruturação da Administração Pública;
- Abertura ao diálogo social e incentivo à concertação;
- Defesa do projecto europeu de integração.

Estas linhas são as balizas que guiam a actuação económica do Governo desde há anos. Elas continuarão a ser as orientações essenciais. Em momentos de turbulência e de perturbação muitos perdem de vista as directrizes de referência e tendem para andar aos ziguezagues. Mas é exactamente nesses períodos de crise e incerteza que essas linhas são mais determinantes e preciosas para a construção do futuro.

E como ontem ocorreu uma alteração em 6.5% da taxa central do Escudo, em resultado de um pedido de realinhamento da peseta, convém reafirmar que só por ignorância se pode confundir o objectivo da estabilidade cambial com insensibilidade aos movimentos das outras moedas do SME.

Dentro de algum tempo, as dificuldades conjunturais passarão e a calma voltará aos mercados internacionais. Nessa altura, o que terá ficado deste período conturbado tem muito a ver com a nossa capacidade de sermos fiéis à linha de fundo de desenvolvimento e estabilidade da economia portuguesa. Por isso importa reafirmar a rota que estamos a seguir apesar da agitação dos mares.

Em termos de preparação do futuro Portugal encontra-se num momento ímpar da sua História. As condições e oportunidades que se abrem à nossa frente são únicas. O esforço de integração da economia e sociedade portuguesa num quadro da Europa do século XXI constitui uma tarefa de magna dimensão a que o País se tem de dedicar inteiramente. A estabilidade política interna e a integração europeia criaram um clima propício. É essencial que essas condições sejam aproveitadas.

Tem sido dito frequentemente, na sequência da aprovação do Pacote Delors II, em Edimburgo, em Dezembro passado, que os anos até ao fim do século constituem a «última oportunidade» de modernização do País. De facto, ultrapassada a crise económica internacional, é difícil prever a possibilidade de vir a aparecer um conjunto de condições tão adequadas e favoráveis ao desenvolvimento como as que temos agora ao nosso dispor.

Portugal, no fim do século, pode ser um país bastante mais moderno e dinâmico, afirmando-se no concerto europeu como um parceiro activo. É imperativo ganhar a aposta.

O Governo tem vindo a trabalhar na preparação das opções estratégicas de um plano de desenvolvimento até ao fim do século. Trata-se, verdadeiramente, como o seu título afirma, de «Preparar Portugal para o Século XXI».

É essencial que não se perca de vista tão grande projecto perante as dificuldades do caminho.

QUESTÕES DE SEGURANÇA INTERNA

Um outro ponto que queria referir é o das questões ligadas com a segurança interna, que estão agora em plano saliente no âmbito da Europa Comunitária. A cooperação internacional nesta área é uma necessidade que se tem acentuado nos últimos anos.

O Acordo de Schengen visa cumprir um dos grandes objectivos do Tratado de Roma criando condições para um espaço de liberdade de circulação

de pessoas na Europa. A abertura de fronteiras que o mercado único pressupõe não pode fazer-se à custa de uma diminuição da segurança dos cidadãos, o que é também uma exigência fundamental da nossa política.

A concretização deste objectivo depende, portanto, de estar salvaguardado um determinado número de condições: eficácia dos controlos nas fronteiras externas, melhoria da cooperação judiciária, policial e aduaneira, harmonização das políticas de visto e de asilo e da legislação sobre armas e estupefacientes. Só assim se poderão controlar as implicações decorrentes da abertura das fronteiras.

Portugal, tal como os outros países, tem em curso a concretização das necessárias medidas internas. Mas não se prevê que antes do fim do ano, ou mesmo um pouco mais tarde, possam estar reunidas as condições essenciais para abertura total das fronteiras internas. Será oportuno lembrar que não estão em causa apenas as fronteiras terrestres com Espanha, mas também as fronteiras com os outros parceiros europeus, pelas vias aérea e marítima.

Uma questão que tem atraído a opinião pública, prende-se com a imigração. Portugal é um país acolhedor. Por maneira de ser, os portugueses têm uma especial aptidão para contactar com outras culturas e expressar solidariedade a outros povos.

O respeito e o culto por estas características não tem contudo que se confundir com permissividade.

Nesta, como em outras matérias, o Governo não enjeita as suas responsabilidades e tomará as medidas indispensáveis ao tratamento, necessariamente humano, mas também racional dos problemas da imigração.

Como é sabido continua a crescer de forma dramática a pressão migratória sobre a Europa, sendo muito preocupante a situação que a envolve tanto a Leste como a Sul. A este respeito bastará salientar as previsões sobre o crescimento explosivo da população do Magrebe, em nítido contraste com o crescimento quase nulo nos países do Sul da Europa. Acentua-se cada vez mais uma situação de crescente assimetria, que causa uma compreensível ansiedade nas duas margens do Mediterrâneo.

A par da cooperação para o desenvolvimento e de políticas de integração de imigrantes, no quadro do tão falado diálogo Norte-Sul, impõe-se também na Europa uma acção concertada contra as migrações ilegais, sem o que a situação se tornará incontrolável e explosiva.

No caso concreto de Portugal deve salientar-se que a nossa adesão ao acordo de Schengen não implica quebra de laços privilegiados com os PALOP e Brasil, já que se mantêm as actuais condições de entrada e permanência dos cidadãos desses países que, além disso, passarão a beneficiar de livre circulação no espaço europeu, desde que tenham entrado regularmente no nosso país.

A questão é que a entrada seja de facto regular. E isso temos que ser capazes de controlar com eficácia, na mesma medida em que esperamos idêntico rigor dos nossos parceiros do Acordo de Schengen.

A reestruturação em curso das forças de segurança, insere-se na preocupação de dotar o nosso país com um aparelho de segurança interna, organizado e articulado, capaz de dar resposta eficaz às novas situações que se perfilam.

As grandes linhas dessa reestruturação foram amadurecidas, são do conhecimento público e foram já objecto de debate na Assembleia da República. Neste momento, estão em fase de aprovação os diplomas legais que regulam a reorganização da Guarda Nacional Republicana, que recebe as missões e boa parte dos efectivos da Guarda Fiscal, passando a incluir na sua orgânica a Brigada Fiscal.

Prosseguem entretanto a racionalização e os ajustamentos nos dispositivos da PSP e da GNR, que serão progressivamente completados no médio prazo, por forma a obter-se uma malha territorial coerente, com meios proporcionais às necessidades em cada área.

Com um aparelho de segurança simplificado e, no seu conjunto, mais eficaz, seremos mais capazes de manter um ambiente geral de segurança que é, apesar de tudo, mais favorável do que o que se vive no resto da Europa. E estaremos em melhores condições para cooperar estreitamente com os nossos parceiros europeus. Esta cooperação adquire nos nossos dias uma importância e uma dimensão estratégicas, extravasando em muito os limites do que tradicionalmente se chama segurança interna.

POLÍTICA EXTERNA

No plano externo, uma das principais consequências do fim da guerra fria foi a de nos obrigar a repensar radicalmente o equilíbrio estratégico do nosso Continente. Sistematizado até aí pela simplicidade de duas alianças

antagónicas, esse equilíbrio teve que passar a ter em conta uma nova realidade de poderes fragmentados e a emergência de aspirações adormecidas, nomeadamente de natureza étnica.

O problema central a resolver passou a ser o de como preencher o imenso vácuo deixado pelo desaparecimento do império soviético, permitindo às nações que o constituíam viver em paz, com relações estáveis entre si e com o resto da Europa, e dispondo de condições favoráveis para procederem à sua indispensável reconversão política e económica. Tarefa tanto mais difícil quanto são numerosos naquela zona os desajustamentos entre nação e território.

Compete-nos ser optimistas e acreditar que a queda do muro de Berlim e o que se lhe seguiu significaram a criação de condições para a paz e a liberdade em todo o Continente. Os progressos já realizados por várias das novas democracias e o resultado do recente referendo na Rússia reforçam essa esperança. Mas temos também que estar conscientes do risco de retrocessos.

Sem estabilidade na Rússia não será possível construir um sistema de segurança duradouro na Europa. Sem uma relação cooperativa entre o Ocidente e a Rússia será muito difícil reordenar o equilíbrio político na Europa Central.

Não me parece que seja possível desde já antever os contornos definitivos desse novo equilíbrio europeu ou nova arquitectura europeia. Mas temos já alguns instrumentos e instituições que nos permitem começar a procurar identificá-los.

Em primeiro lugar, têm vindo a consolidar-se instituições fundamentais no plano pan-europeu. É o caso da Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) que se tem vindo a afirmar como o quadro de referência das normas de convivência internacional na Europa.

É igualmente o caso do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC) que, ao juntar os antigos adversários da NATO e do Pacto de Varsóvia, está em condições de criar um novo clima de confiança, difundindo uma sólida cultura militar de raiz democrática.

Em segundo lugar, penso que continuará a caber à NATO um papel fundamental como elo transatlântico e garante da segurança europeia. Creio que conseguimos felizmente chegar a uma fase em que a artificialidade da polémica entre atlantismo e europeísmo está bem demonstrada. Tal como o Governo português sempre defendeu durante a negociação do Tratado de Maastricht, é hoje geralmente aceite que a NATO continuará a ser o elemento central da nossa segurança.

A afirmação de uma identidade europeia de defesa é um desenvolvimento inevitável que corresponde a um salutar reequilíbrio da repartição de responsabilidades entre aliados, mas que deverá ser feito com transparência e pragmatismo. Interessa-nos rentabilizar capacidades e diversificar meios de intervenção, para fazer face a situações que são também cada vez mais diversificadas.

A colaboração estreita que tem sido possível estabelecer nos últimos meses entre aliados europeus e norte-americanos relativamente à ex-Jugoslávia, é prova de que estamos no bom caminho. O mesmo pragmatismo e flexibilidade deverão continuar a ser seguidos nas questões «out of area», que poderão ter um peso crescente na nossa agenda de segurança.

Se a NATO é uma das principais âncoras do futuro equilíbrio europeu poder-se-á colocar a questão de saber se seria aconselhável a sua extensão a Leste. Penso que é terreno onde teremos que avançar com grande prudência. Não se vê que haja vantagem num alargamento imediato.

Ou se estaria perante uma expansão do sistema de alianças, o que poderia desencadear perigosas reacções defensivas nos que dele ficassem excluídos, ou se trataria da transformação da NATO num sistema de segurança colectivo, vocação que parece corresponder mais à CSCE.

Na organização do novo equilíbrio europeu caberá naturalmente um papel central à futura União Europeia. A Europa está com efeito obrigada a assumir-se como potência global: tem que assegurar uma nova partilha de responsabilidades com os EUA e tem que definir uma política para a Europa Central e Oriental que é fundamental para a sua própria segurança e para a estabilidade daquela zona.

A Europa tem por fim que estar preparada para enfrentar desafios e ameaças a Sul, no Médio-Oriente e Magrebe, onde as situações de impasse no desenvolvimento económico, a pressão demográfica e os estímulos radicalizantes do fundamentalismo islâmico requerem a maior atenção.

Foi também para responder a estes desafios que assinámos o Tratado da União Europeia. Sem ele e sem os novos meios que ele colocará ao nosso dispor, nomeadamente a Política Externa e de Segurança Comum, vejo com dificuldade como pode a Europa cumprir esse objectivo. Creio mesmo que ficaríamos condenados a uma menoridade e impotência relativas e expostos a riscos crescentes.

As dificuldades surgidas com a ratificação do Tratado da União Europeia na Dinamarca e no Reino Unido, o clima de recessão económica que entretanto

se instalou e também as dificuldades políticas nalguns países europeus, conjugaram-se para atrasar o calendário fixado em Maastricht. Continuo a pensar, mais ainda depois dos ataques especulativos contra o SME verificados nos últimos meses e do agravamento da situação na Jugoslávia, que Maastricht continua a ser a melhor aposta.

O compasso de espera a que fomos obrigados nos últimos meses permitiu que ressurgissem dúvidas e cepticismos a este respeito. Creio, contudo, que o melhor critério é ainda o de saber se existem ou não outras alternativas, coerentes e realistas, que melhor defendam os nossos interesses. Francamente, continuo à espera que me apontem primeiro a existência dessas alternativas e depois que me demonstrem a sua superioridade.

As relações com África, e particularmente com os PALOPs, continuam a constituir um vector fundamental da política externa portuguesa. Como membros da CE continuaremos a trabalhar no sentido da aproximação entre a Comunidade Europeia e África, nomeadamente a África de expressão portuguesa.

Portugal tem continuado a desempenhar um papel relevante nos processos em curso em Angola e Moçambique.

Relativamente a Angola, os esforços de paz estão agora concentrados em Abidjan. As delegações dos três países observadores — Portugal, EUA e Rússia — e a delegação da ONU procuram, juntamente com as partes angolanas, encontrar uma plataforma que permita a cessação das hostilidades, o início da ajuda humanitária e a continuação do processo interrompido após a realização das eleições de Outubro último.

Apesar dos obstáculos que ainda subsistem, as linhas gerais de um possível entendimento entre as partes começam a surgir: no respeito pelo quadro dos acordos de Bicesse, procura-se reforçar as garantias internacionais dadas às partes, através do recurso a uma maior presença da ONU no terreno. Espera-se que um envolvimento alargado das Nações Unidas possa criar a necessária confiança entre as partes e proceder à verificação eficaz do processo de desmobilização das forças em presença e da conclusão do processo de formação das Forças Armadas angolanas.

Estamos conscientes de que, em última análise, tudo dependerá da boa fé das partes e do respeito escrupuloso pelos compromissos que venham a ser alcançados. É por esse motivo que a comunidade internacional tem julgado necessário reafirmar a validade do processo eleitoral que decorreu em Outubro último, sob observação da ONU: a comunidade internacional não pode

permitir que em Angola se crie um mau precedente para o futuro ou uma situação de «facto consumado» pela força.

Portugal tem sabido também assegurar uma participação efectiva no processo de paz moçambicano. Estamos convencidos de que, graças às garantias decorrentes do alto nível de envolvimento da comunidade internacional no processo de Moçambique, estão criadas as condições para que as partes avancem no cumprimento dos Acordos celebrados, num espírito de confiança mútua e de respeito pelos compromissos alcançados.

POLÍTICA DE DEFESA

Uma componente de relevo da nossa política em África é a cooperação militar com os PALOPs. Nesta área aplicamos recursos materiais e humanos que, à nossa escala, atingem já uma certa dimensão, como aconteceu no caso de Angola e como se verifica agora, de forma acrescida, no caso de Moçambique.

Em todos os casos é posto o ênfase no factor humano, porque é essa a ajuda mais valiosa e duradoura que podemos dar e com a qual se consolidam e expandem as relações com esses países e o uso da língua portuguesa. A nossa capacidade de intervenção em Cabo Verde, Guiné e São Tomé, tem-se manifestado em alguns projectos que, à escala local, tem uma considerável visibilidade, merecendo o reconhecimento explícito destes países.

São bastante diferentes os casos de Angola e Moçambique. Nestes países, face à sua grande dimensão e à extrema complexidade dos processos que ali decorrem, a nossa intervenção não está, nem podia ainda estar estabilizada, procurando-se dar resposta à situação específica em cada caso.

No caso de Angola é conhecido o papel altamente meritório desempenhado pelos militares portugueses, no apoio à criação das Forças Armadas Angolanas, em corrida contra o tempo e contra as dificuldades que entretanto se foram levantando.

Os dramáticos acontecimentos que se desenrolaram em Angola desde Outubro de 1992 forçaram a um hiato na sequência normal que a cooperação militar poderia de outra forma ter tido, obrigando a uma atitude de expectativa cautelosa. De qualquer forma, do anterior vêm já apontadas as áreas prioritárias de cooperação, as quais serão prontamente retomadas quando as condições político-militares o aconselharem.

Em Moçambique, como é do conhecimento público, Portugal participa no processo de Paz com o Batalhão de Transmissões da UNOMOZ e irá ter a seu cargo uma considerável parte da formação das Forças Armadas de Moçambique. Para esta tarefa deslocaremos para o terreno uma missão com perto de 100 militares, que terão uma acção diversificada, na formação de quadros e de forças especiais, na área de organização no âmbito dos três ramos das Forças Armadas e em assistência técnica aos sistemas logístico, administrativo e judicial das novas forças armadas.

Em relação ao Batalhão de Transmissões, como tive ocasião de afirmar directamente aos militares desse Batalhão, não posso deixar de salientar o elevado significado de que se reveste esta primeira participação de Portugal com uma unidade terrestre, que vai estar integrada numa força multinacional de «capacetes azuis».

Portugal tem sido ultimamente solicitado a participar em missões de Paz tanto em África como na Europa, neste caso também no âmbito das alianças a que pertencemos. Temos mantido participação nas operações de Paz realizadas na ex-Jugoslávia, com elementos no terreno e com unidades navais e aéreas, em resposta a solicitações da Comunidade Europeia, da ONU, da NATO e da UEO.

São solicitações que tendem a multiplicar-se, representando no conjunto algumas dificuldades para um pequeno país como Portugal.

Quando se põem opções, é claro que as nossas prioridades vão para África, em especial no que se refere a elementos ou unidades terrestres. Procuramos contudo manter a nossa presença e apoio a operações de paz na ex-Jugoslávia, como afirmação de solidariedade para com os nossos Aliados e contributo para a paz no continente Europeu.

Internamente o Governo prossegue, conforme planeado, a reorganização das Forças Armadas. A transição para o novo conceito de serviço militar está a decorrer sem sobressaltos, embora com uma ou outra natural dificuldade de execução nesta fase de arranque. Mas essas dificuldades, que em parte eram previsíveis, estão a ser progressivamente superadas à medida que se vão testando os novos procedimentos ajustados às necessidades práticas do novo sistema.

Após a delicada mas inevitável fase de redução do número de quadros avançou-se na área organizativa com a publicação das leis orgânicas dos três ramos e do EMGFA. Estes diplomas constituem a base legal em que se

apoia e em que se vão desenvolver o novo formato e a nova dimensão das Forças Armadas.

A questão do reequipamento continua igualmente a reter a atenção do Governo.

Foram remetidas para a Assembleia da República as propostas de lei relativas à Programação Militar. Na lei agora proposta, os fundos nacionais constituem o tipo de financiamento quase exclusivo. Os tempos mudaram e não faz agora sentido apoiarmos grande parte do reequipamento no auxílio de países aliados.

Daqui a 5 anos, as nossas Forças Armadas terão dado um grande passo na modernização do seu equipamento e terão ampliado sensivelmente as suas capacidades. Entre muitos programas, nos três ramos das Forças Armadas, que poderiam ser citados, verifica-se que no conjunto haverá uma capacidade acrescida para actuação no exterior e ficará finalmente a dispor-se de um vector moderno e já visível de defesa aérea.

Outra questão a sublinhar é a do método de programação. É introduzida uma alteração sensível: a programação a 5 anos será, a partir de agora, deslizante. De 2 em 2 anos será avançada nova proposta de lei com a Programação para os 5 anos seguintes, que incluirá novos programas e ajustamentos em relação aos programas anteriores. Este método introduz uma desejável flexibilidade e conduz a um ciclo de planeamento interno de 2 anos, o que conduz a maior racionalização de todo o sistema.

A par de outros sectores, estou certo que as nossas Forças Armadas do início do próximo século terão em todos os aspectos um garantido nível qualitativo e ocuparão o lugar de destaque que lhes pertence na vida nacional, como factor de afirmação da nossa identidade e de defesa dos interesses nacionais.

Portugal tem a oportunidade histórica de entrar no século XXI como nação europeia moderna, com a sua identidade muito própria, orgulhosa de si e capaz de proporcionar aos portugueses uma qualidade de vida superior.

Trata-se de definir um conjunto de objectivos e delinear, com realismo e audácia, as estratégias para os alcançar.

Preparar Portugal para o ano 2000 passa pelo reforço da identidade nacional e valorização da vocação universalista e humanista. Passa por uma aposta decisiva na juventude e na educação dos portugueses, elevando, assim, a sua qualificação cultural e profissional. Significa um esforço continuado

na criação de infra-estruturas que facilitem a competitividade das nossas empresas e a redução das assimetrias regionais. Implica a preservação do nosso meio ambiente, o apoio aos mais desfavorecidos, o combate à exclusão social, a permanente melhoria das condições de saúde e da protecção social e também a eliminação das burocracias paralisantes.

Tenho bem consciência de que o Governo renova este projecto num momento de dificuldades acrescidas, resultantes da fortíssima crise económica que grassa pelo Mundo e a que Portugal, como pequena economia aberta, não está imune.

Lutamos contra estas dificuldades com tenacidade e temos conseguido que os problemas propagados pela crise internacional cheguem a Portugal atenuados.

Mas, a crise internacional é temporária e vai ser ultrapassada. Por isso, ela não nos pode distrair e fazer esquecer o desafio essencial — Preparar Portugal para o século XXI.

Anibal Cavaco Silva
Primeiro-Ministro

A CRISE DO ESTADO SOBERANO

Adriano Moreira

A CRISE DO ESTADO SOBERANO

1. Este tema, que permanece por boas razões no programa do Instituto, está submetido, sobretudo desde 1989, a uma variação constante de termos de referência internacionais, e parece destinado a ser um dos mais perturbantes, ao menos ideologicamente, no processo de refundação da ordem internacional em que nos encontramos.

Por necessidade de algum conceito organizador, que sirva de guia às meditações necessárias numa conjuntura de mudança, vamos adoptar uma discutível definição operacional de Nação, usando uma das correntes nos dicionários técnicos, por exemplo o que tem sido mais utilizado nos nossos encontros, de Roger Scruton.

Este começa por afastar o conceito que chama vago, mas generalizado, e que significa «qualquer Estado soberano com autonomia política e territorial definida»; depois assenta em que, sociologicamente, «a nação consiste num povo, que possui uma língua comum (ou dialecto de uma língua comum), com um património de costumes e tradições, os quais podem ter sido interiorizados a ponto de os considerarem obrigatórios, e que reconhece interesses comuns e a comum necessidade de uma soberania própria».

Tal conceito operacional, que exigirá ainda assim alguma modificação para o desenvolvimento da presente exposição, abstrai, pela sua natureza técnica, das divergências históricas entre as formulações de Ernest Renan (1823-1892) e Johan Gottlieb Ficht (1762-1814), tributários de circunstâncias ambientais diferentes.

O primeiro, tendo como experiência uma nacionalidade, a francesa, das que mais cedo coincidiram com um Estado próprio, proclama a racionalidade da unidade, entre todos os elementos, num tempo comunitário tríbulo, que solidariza a herança histórica, a vida presente em comum, e o projecto comum de futuro, por decisão dos vivos: de facto, não se escolhe a Nação em que se nasce, mas é um acto de vontade, e também de amor, aceitar

a pertença ou escolher outra, uma liberdade que o direito internacional reconhecera.

O segundo, expoente de um povo, o alemão, ao qual faltava a unidade soberana, e fora submetido à agressão napoleónica que vencera os múltiplos soberanos nativos, impotentes no sentido de salvaguardar a dignidade da comunidade linguística, cultural e étnica, inclinado para valorizar os elementos objectivos independentemente da vontade dos indivíduos, e abrindo caminho, talvez inconscientemente, à hegemonização futura do racismo.

A lembrança destes dois conceitos valorativos, que são indispensáveis para compreender alguns dos movimentos políticos internacionais dos nossos dias, também neste momento ajuda a modificar o conceito operacional que nos serve de ponto de partida, e começamos por tentar explicar a necessidade dessa correcção.

O discurso político mais corrente no processo internacional, e até nos discursos políticos internos, é aquele que Scruton afasta por vago e não operacional, isto é, aquele que confunde a Nação com um Estado soberano com autonomia política e território definido.

De facto, uma breve análise semântica quantitativa de ambos os discursos, facilmente evidencia que a avaliação da crise da velha ordem é geralmente referida à crise do Estado-Nação, e, em corolário, à crise das soberanias do Estado nacional.

Temos por certo que se trata de mais um dos erros induzidos a favor das necessidades e objectivos, ou da captação das vontades ou da justificação perante os eleitorados, a que o discurso dá forma, mas que arrastam consequências que não podem ser minimizadas.

Começemos por recordar que a hegemonia do valor Estado-Nacional na comunidade já antes chamada internacional é extremamente recente porque apenas foi consagrada nos famosos 14 Pontos do Presidente Wilson (1856-1924), cujo principal objectivo era estabelecer um sistema europeu de segurança colectiva, eliminando soberanias plurais como as dos impérios vencidos, e de algum modo inaugurando um anticolonialismo para as áreas europeias.

O certo é que a experiência vivida, e de novo trazida para o plano dos projectos pela moderna teoria dos grandes espaços, é que as fidelidades à sede da soberania podem ter uma origem diferente da nacionalidade, que as legitimidades políticas não são necessariamente nacionais, e que as

nações não exibem necessariamente a ambição de assumirem uma soberania própria e exclusiva.

Embora não se trate sempre do consentimento de povos, porque muitas das organizações políticas plurais vigentes se baseiam na força ou no reconhecimento da inviabilidade das independências, é certo que, com cerca de duas centenas de Estados soberanos existentes, são raros os Estados-Nacionais.

Por outro lado, independentemente da coacção exterior, ou da circunstância envolvente adversa, as identidades comunitárias não são necessariamente nacionais, porque esta realidade é uma criação da cultura ocidental, e a sua implantação noutras latitudes, como veremos, não se faz sem adaptações, por vezes essenciais, do modelo originário.

É por isso que uma das variantes mais importantes do *nacionalismo* — que parte do conceito segundo o qual o Estado e a Nação devem coincidir — entende que a *identidade nacional* exprime uma dinâmica acrescentada ao conceito sociológico de nação, porque implica o movimento no sentido de obter e garantir uma soberania completa, e eventualmente uma expansão.

É neste ponto que o nacionalismo é combatido pelas doutrinas que a si próprias se chamam universalistas, e que se afirmam adversárias quer do particularismo nacional, quer do imperialismo.

Na ordem imposta pelo direito internacional clássico, nascido para reger o Ocidente dos Estados, a primeira fidelidade mais geral, base da obediência às soberanias então absolutas, foi a dinástica, que ficou como trave mestra do Congresso de Viena.

A progressiva substituição, em regra revolucionária, dessa legitimidade pela legitimidade democrática, embora tenha implicado a generalização do uso, pelo discurso político, do conceito nominativo de nação, encontrou mais adequada referência, embora não certamente mais clara, na *vontade do povo* dos liberais e contratualistas.

2. A extinção da velha ordem, simbolizada na queda do Muro de Berlim, deixou um mundo no qual as identidades políticas obedecem a várias legitimidades e modelos, tudo o contrário da proclamada malha dos Estados-Nacionais.

Avultam alguns grandes poderes — EUA, Alemanha, Japão, Rússia, China — e dificilmente pode dizer-se que todos correspondem ao modelo

Estado-nacional, tantas são as minorias que se chamam nacionais, ou os grupos étnico-culturais submetidos ao Estado sem consentimento.

Depois, temos o fenómeno dos *grandes espaços*, tendencialmente conglomerados de nações, ou grupos étnico-culturais, ou regiões que não se definem pela identidade da população, e que ainda não constituem Estados no sentido clássico, mas assumem um protagonismo político de nova invenção e de que são exemplo as Comunidades Europeias.

O resto do mundo que os europeus criaram, porque foi obra dos soberanos europeus a engenharia política que ali se consolidou, é um mostruário de Estados não nacionais: a América Latina com poucas excepções, o Médio Oriente decretado pelas concorrências ocidentais, o desagregado império soviético, a África negra onde a herança colonial das fronteiras constrange as comunidades tribais no sentido de evolucionarem para aceitar o Estado que exhibe um *projecto nacional*.

Acrescentem-se as novas organizações internacionais, com relevo para as agências especializadas da ONU, as multinacionais privadas, e os meios de comunicação internacionalizados.

De tudo resulta que o Estado-Nação, ambicionado por se ter demonstrado, historicamente, como modelo mais capaz de mobilizar as solidariedades e de apoiar os projectos de futuro colectivo, ocupa um espaço reduzido no sistema das relações internacionais.

Talvez por isso seja mais exacto dizer que a Nova Ordem se defronta com uma crise do Estado-Soberano, e não afirmar simplesmente que está em crise o Estado-Nacional. Não se pode tomar a parte pelo todo, sobretudo tendo em vista, neste fim de século e fim do último império europeu, a revolta das comunidades nacionais que pertenciam aos povos mudos do mundo, e que levou alguns observadores a falar na *vingança das nacionalidades*, com o seu cortejo de limpeza étnica, fundamentalismo, racismo e xenofobia.

3. A crise do Estado-Nacional tem porém alguma realidade, certamente preocupante, e no seu limitado espaço ocupado na geografia política do mundo, a qual não está necessariamente ligada à crise internacional do Estado-Soberano.

Talvez a racionalização do fenómeno possa começar pela distinção entre cidadão activo e cidadão passivo do constitucionalismo liberal, o qual remeteu várias minorias étnico-culturais para o mesmo conglomerado das incapacidades políticas. O movimento das independências novecentistas do continente americano, animado pelo exemplo anterior dos EUA, todo foi exclusivamente de europeus emigrados, muitos legalmente deportados, e todos responsáveis pela expropriação dos territórios aos nativos, e pela extinção tantas vezes sistemática desses aborígenes.

Quando, no Inverno de 1831, Alexis de Toqueville se encontrava em Menfis, Tennessee, escreveu sobre os índios escorraçados das suas terras: «os índios levaram consigo as suas famílias, e incluíram na sua caravana os feridos e os enfermos, com os meninos recém-nascidos e os velhos à beira da morte»; «três ou quatro mil soldados empurraram à sua frente a vagabunda raça dos aborígenes. Vêm depois os pioneiros brancos que atravessam os bosques, espantam os animais de caça, exploram os cursos dos rios interiores e preparam a marcha triunfal da civilização através do deserto». Aconteceu que os índios eram espoliados «com estranha comodidade, tranquila e legalmente, filantropicamente, sem derramar sangue e sem violar um só dos grandes princípios morais aos olhos do mundo»; pareceu-lhe impossível exterminar com «mais respeito pelas leis da humanidade» (1).

O *Império da branquidade* incluindo a construção do império russo em direcção às profundidades da Ásia, teve as mesmas consequências, e recorreu a métodos não muito variados, em todos os lugares que considerou vazios de poder legítimo.

Todavia, não apenas a evolução cultural e da economia, mas sobretudo os seus aspectos específicos da emigração e dos desiguais movimentos demográficos, estão a obrigar à revisão do conceito e da realidade do Estado-nacional em vários lugares, a começar pelos EUA.

As independências foram baseadas na convicção, proclamada pelo venerando Jefferson (1743-1826), de que, pela vontade de Deus, chega um dia em que um povo tem o direito de reivindicar um lugar igual e separado na comunidade das Nações.

(1) Ver Paul Johnson, *El nacimiento del mundo moderno*, Buenos Aires, 1992, p. 209 e sgts.

Mas esse povo, em todo o continente americano, foi o dos europeus emigrantes, e seus raros assimilados, a longa mão do império da branquidade que em muitos lugares, designadamente no Brasil, se proclamou nativa contra a metrópole longínqua.

Neste fim de século, os EUA defrontam-se com a hispanização da sua sociedade, e não podem, nem legal nem realmente, considerar os negros como a *peculiar institution* dos Estados do Sul a que se referiam nos trabalhos constitucionais.

Tem interesse, agora que tanto se menciona a crise do Estado-Nacional, recordar que Nação foi a que proclamou a independência. O conceito parece que se tornou claro durante o Grande Debate do Missouri, que se desenrolou entre 8 de Dezembro de 1819 e 26 de Fevereiro de 1821, dando origem ao famoso Compromisso do Missouri. No seu *Diário*, escreveu John Quincy Adams, em Fevereiro de 1820, que, no Congresso, «os oradores mais eloquentes» estavam «do lado esclavagista», e Monroe, na mesma data, em carta para Jefferson, escreveu: «nunca vi um problema que ameace tão gravemente a tranquilidade e inclusivamente a manutenção da União, como este». Foi observado por Paul Johnson que o uso da expressão «peculiar institution», destinada a evitar a clara referência à manutenção da escravatura, marcou um novo estilo do discurso político: «a utilização de eufemismos haveria de tornar-se numa característica do mundo moderno que estava a nascer, e em nenhuma área se utilizou mais assiduamente do que na defesa sulista do trabalho escravo».

Aconteceu portanto que os europeus, e apenas eles, ligados por interesses comuns e pela revolta anticolonialista, puderam encontrar-se na situação que Jefferson invocou para legitimar a independência, e essa realidade nacional talvez não possa ser posta em dúvida durante a longa caminhada que levou os EUA à magestade de superpotência.

Todavia, em 1992, James Kurth, enfileirando entre os analistas que tornaram actuais os temas da decadência e do fim da história, julga-se obrigado a discutir a questão de saber se os EUA não são já um Estado post-moderno, distinto do modelo que actuou na cena internacional entre 1890 e 1960, de Theodor Roosevelt até John Kennedy, com o seu ponto mais alto na Segunda Guerra Mundial, e a maior liderança nas mãos de Franklin Roosevelt. No conceito que propõe, a dimensão cultural já não é caracterizada por escolas comprometidas com a tarefa da educação das massas e

com a alta cultura, porque se tornaram dominantes os *mass media*, criando uma nova cultura popular internacional; a dimensão militar deixou de se apoiar em exércitos convencionais alimentados pelo serviço militar obrigatório, e está agora a cargo de tecnologias e quadros especializados; a dimensão económica perdeu o modelo do mercado nacional, e desenvolve-se em operações multinacionais para um mercado global.

Nesta percepção, toda ela tributária da mundialização característica da época, a principal observação é, porém, supomos, a que se traduz em afirmar que — «os Estados Unidos já não são um Estado-Nação. Talvez nunca o tivessem sido completamente, nem quando eram uma sociedade moderna. De qualquer modo, desde 1960, progressivamente tornaram-se menos uma nação e mais uma sociedade multicultural».

Talvez a já referida hispanização, a chegada de negros e porto-riquenhos à cidadania activa, sejam fenómenos que estão relacionados com a mudança, dando um sentido novo à tradição federalista. Também no Brasil foi possível afirmar que os negros são a parte não integrada da Nação brasileira, mas a situação geral dos índios que sobram na América do Sul reconduz-se a essa mesma questão da falta de integração nacional de grupos reduzidos, durante séculos, à situação de povos mudos do mundo, e que agora recuperam a sua voz interna, dentro do quadro de Estados que apenas foram nacionais por referência à etnia que se reservou fornecer os cidadãos activos.

Este aspecto do fenómeno do povo multicultural torna bem evidente que a crise do Estado nacional e crise do Estado-soberano não se confundem, nem são necessariamente interdependentes.

A crise do Estado-soberano no espaço europeu parece conduzir para um modelo político multicultural, ao mesmo tempo que Estados-multiculturais europeus, como a Checoslováquia, se fraccionam, estão em processo de dissolução como a Jugoslávia, ou revelam fracturas importantes como a Itália ou a Espanha.

O elemento sempre comum é o da soberania, que varia em termos de responder às exigências tanto dos Estados multinacionais ou multiculturais como às dos raros Estados nacionais, mas em nenhum caso parece ser capaz de manter a definição que lhe foi dada para fundar o Ocidente dos Estados.

4. Esta crise do Estado-Soberano, não obstante o fim da velha ordem, parece desenvolver-se em termos de pretender manter o consentimento dos povos como fundamento da legitimidade das mudanças, repudiando a conquista, de que são exemplos Goa, timor e o Koweit, embora não possa esquecer-se a subordinação da justiça ao normativismo dos factos.

Nesta força normativa dos factos cabe a perda de capacidade do Estado para realizar os objectivos para os quais tal entidade foi inventada. Algumas sobrevivências históricas, como Andorra, o Mónaco ou S. Marino, podem servir de referência para avaliar a importância crescente do modelo de Estado-Exíguo, que outros também chamam «*Potemkin states*», envolvidos num jogo de «*let's pretend*».

Esta condição também não tem relação necessária com a natureza nacional do povo envolvido, mas é difícil admitir que alguns Estados-Nação não venham a ser afectados pela degradação dessa relação entre meios disponíveis e finalidades.

Na previsão do citado James Kurth, que não inova em relação à doutrina mais generalizada sobre os grandes espaços em formação ou existentes, para muitos Estados «as efectivas organizações, porque são elas que efectivamente actuam nas áreas da cultura, da segurança, e da economia, serão os *global media*, as forças militares, e as empresas multinacionais, que se projectam a partir dos países pós-industriais e industrialmente avançados». A talvez humilhante, mas realista distinção entre construtores (*makers*) e aproveitadores (*takers*) da história, já não atende sequer à clássica hierarquia das potências, que sempre se verificou não obstante a proclamada igualdade dos Estados.

Agora, também é necessário contar com as empresas multinacionais de todas as matrizes, as quais, em regra nascidas da iniciativa dos grandes Estados, como que desmontam o Estado à medida que desenvolvem a filosofia política original. Muita da doutrinação da paz pelo consenso, da livre empresa, da livre circulação das pessoas, mercadorias e capitais, torna impossível montar uma política industrial, uma política financeira, uma política de defesa, uma política cultural, baseada na soberania clássica ou entregue aos órgãos tradicionais da soberania do Estado.

Em resumo, a crise do Estado-soberano é o principal desafio político deste fim de século, e o modelo político a reivindicar não afecta o valor

da Nação, obriga sim a rever os modelos políticos para responder simultaneamente a dois valores essenciais: o respeito pelas identidades nacionais, étnicas e culturais, e a Declaração dos Direitos do Homem.

Os povos mudos do mundo, os povos tratados como dispensáveis, os povos submetidos, todos preenchem o fenómeno recente que foi chamado a *vingança das nacionalidades*. O que significa que o valor da Nação permanece. O que não permanece é a funcionalidade do Estado-soberano, que não é sempre a resposta procurada para a defesa da identidade nacional.

Adriano Moreira

ÁREAS DE INTERESSE ESTRATÉGICO DE PORTUGAL

Virgílio de Carvalho

ÁREAS DE INTERESSE ESTRATÉGICO DE PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO

O Mundo é realmente, cada vez mais, uma «aldeia global», em que as legítimas aspirações dos povos, mormente quanto a Segurança, Desenvolvimento e Justiça, não podem ser prosseguidas e protegidas apenas nos quadros nacional e regional, e numa situação de desequilíbrio global. Pelo que os países e, bem assim, as associações regionais de países, sentem crescente conveniência em concorrer para a concretização e para o funcionamento duma Nova Ordem Internacional (NOI) que possa proporcionar equilíbrio geopolítico e estabilidade globais satisfatórios.

O Interesse dos países e das associações regionais de países prossegue-se e protege-se pela aplicação do seu poder nacional — entendido como capacidade para influenciar acontecimentos em seu favor — em Áreas de seu Interesse Estratégico (AIE). Poder esse que, em conformidade com o referido, é poder total, isto é, abrange capacidade financeira, científico-tecnológica, cultural, económica, militar, industrial, comercial, psicológica, diplomática, etc.

Em conformidade, a abordagem da temática em apreço precisa de, entre outras coisas eventualmente menos importantes, ter em consideração o que é o cenário internacional, o que pode ser uma ordem internacional, o que é a Europa e o que é Portugal.

2. O CENÁRIO INTERNACIONAL

O Mundo viveu numa situação de equilíbrio geopolítico, de «não-guerra» global, durante o quase meio século da Guerra Fria. E, embora esta guerra tenha terminado oficialmente, e aquele equilíbrio persista, isso

não obstou a que tenham transitado importantes preocupações, riscos, problemas e desafios para o presente e para o futuro. E que, entretanto, muitas dessas preocupações e muitos desses riscos e desafios se tenham mesmo agravado, e novos problemas tenham aparecido.

Quanto ao que transitou da Guerra Fria, há a referir, antes do mais, consequências e sequelas da divisão da Europa. Nomeadamente problemas de transição de regime autocrático e de economia de planeamento central dos países que estiveram inseridos na área socialista do COMECON para regime de democracia pluralista e de economia de mercado, dificultando a sua integração competitiva no sistema internacional das democracias industriais.

Persistem também conflitos regionais de extrema gravidade, nomeadamente pelos riscos que comportam de perigosa evolução para crises internacionais. Entre eles, como sendo os mais preocupantes, os do Médio Oriente, da África Austral e do Sueste Asiático (Camboja), dada a conhecida importância estratégica que aquelas áreas têm para o equilíbrio e para a estabilidade mundial, nomeadamente quanto à sua crítica localização e quanto à existência nelas de muito valiosas reservas de recursos económicos naturais.

Outros conflitos, decorrentes de dramática convergência de inépcia e corrupção de regimes e governantes, agravando fome e revolta, estão criando a necessidade urgente de apoios humanitários, e outros, que sejam capazes de fixar as populações nos seus países e de evitar o seu êxodo e as consequentes reacções inconvenientes de xenofobia em países para onde tendem a convergir autênticas legiões de refugiados. Exemplos dramáticos desta situação são o caso da fuga de brancos e dos melhores naturais de África que os estão seguindo para a Europa, e o dos melhores «cérebros» da ex-Jugoslávia que estão emigrando para o Canadá e que tendem a agravar o empobrecimento e a capacidade de recuperação dos seus países de origem.

Quanto a preocupações, problemas, riscos e desafios novos, há a registar grandes transformações e reacções decorrentes da procura de promoção da democracia pluralista e dos direitos humanos. Entre eles, a implosão registada na ex-URSS e na ex-Jugoslávia, de que resultaram crises de

difícil e perigosa acomodação de correntes político-militares conservadoras, de fronteiras e soberania, de etnias e religiões. Situação que tem estado mais controlada na primeira, mas que descambou em guerra civil na segunda, com risco de evolução para perigoso conflito internacional, inclusivamente religioso.

O problema das autonomias e das fronteiras na Europa de Leste pode avaliar-se, só para dar uma ideia, da circunstância de haver mais de uma dezena de bolsas étnicas e de conflitos de fronteiras entre o Norte e o Sul, desde o Mar Báltico ao Mar Negro.

A «desordem» referida, transformada numa grande crise internacional num mundo em que ninguém pode, não deve, nem consegue ser indiferente, justifica de facto a procura duma NOI e o progressivo fortalecimento da ONU para legitimar medidas preventivas e correctivas visando manter os Povos em caminhos convergentes para um Mundo mais seguro, mais desenvolvido e mais justo. Nomeadamente porque, verificando-se haver *líderes* e regimes autoritários que, para se manterem no poder, fazem frente aos novos ventos de maior liberdade e maior autenticidade, recorrendo a meios extremos, haverá que controlar existências e proliferação de armas estratégicas e actividades terroristas. Para não falar de preservação do equilíbrio ecológico, um autêntico problema estratégico a ter em consideração por toda a Humanidade, uma vez que só poderá ser prosseguido efectivamente com cooperação regional e mundial.

Mas, enquanto a tal NOI e a nova ONU vão ensaiando os seus primeiros passos, e as incertezas do cenário regional e mundial persistirem, a países e a associações regionais de países compete o dever — no seu próprio interesse — de contribuir com as suas políticas e estratégias para um Mundo melhor. Nomeadamente, através de desenvolvimento racional da sua competitividade visando criar, para si, e também para a sua região e para o Mundo, maior riqueza material e ético-moral.

Inclusivamente, será de não pôr de parte a possibilidade e o risco de países, e mesmo de associações regionais de países, particularmente os de menor «poder nacional», poderem ser persuadidos ou até coagidos a conformarem-se com as linhas mestras de tal NOI pela Comunidade Internacional, legitimada pela ONU e apoiada nela. O aviso de B. Ieltsin aos

Sérvios da Bósnia-Herzegovina, feito após a sua posição interna ter sido melhorada em resultado do referendo em que triunfou — «a Rússia não protegerá os que pretenderam opor-se à Comunidade Internacional», — parece um exemplo prático claro da tendência referida.

3. OBJECTIVOS PERCEBIDOS DA NOVA ORDEM INTERNACIONAL

A NOI parece ter sido acordada entre os *líderes* das superpotências nas cimeiras da Islândia e de Malta, que puseram fim formal à Guerra Fria. E visará, na sua presente fase, a preservação e a organização do equilíbrio geopolítico global que vigorou durante a Guerra Fria, com o propósito de facilitar a recuperação da superpotência continental (quer na sua expressão de Comunidade de Estados Independentes, quer de apenas Rússia) para poder emparceirar de facto com a superpotência marítima no apoio a uma ONU que está em preparação e «estágio» para a gestão estratégica e a prevenção de conflitos, e para levar a cabo acções de preservação e de eventual imposição da paz.

Quanto à superpotência continental, trata-se de a ajudar nos seus esforços de democratização política e económica, e de desenvolvimento, à semelhança do que as democracias industriais fizeram quanto aos vencidos da Segunda Guerra Mundial, Japão e Alemanha, que são hoje autênticas superpotências económicas.

Trata-se também de a preparar (quer ela venha a ser a CEI, ou se fique pela Rússia) para pilar numa NOI bipolar menos propensa a gastos exagerados com a defesa e a tentações militares.

Quanto ao Mundo Marítimo, pretende-se prepará-lo, a par da recuperação da superpotência continental, para manter o equilíbrio geopolítico com ela. E para tal parece estar em preparação, como sua base de apoio, uma espécie de «superpotência associada», através do Acordo de Comércio Livre para a América do Norte (NAFTA — com EUA, México e Canadá), donde partirão duas vertentes: uma transatlântica (projecto CE-NATO anunciado por J. Baker) e outra transpácífica (a partir do projecto da Área de Cooperação Económica da Ásia-Pacífico — APEC — e do acordo de defesa EUA-Japão).

De notar que a própria CE teve o seu arranque durante a Guerra Fria, beneficiando do clima de confiança e de cooperação intra-europeia introduzido na Europa pela Aliança Atlântica e pela presença militar norte-americana que dela decorreu.

Há ainda uma terceira vertente da NOI, a completar o quadro do Novo Atlantismo, que é constituída por um projecto de solidarização Norte-Sul e Sul-Sul, desde o Atlântico Norte até ao Pacífico.

É ainda preocupação central da vertente transatlântica da NOI pôr fim à divisão que a ex-URSS impôs à Europa no final da Segunda Guerra Mundial. A qual, tendo sido tomada por um primeiro passo daquela superpotência para a hegemonia mundial, foi compensada em termos de reposição do equilíbrio geopolítico mundial com o acoplamento estratégico entre as duas margens do Atlântico Norte, ou seja, com a NATO.

Faz também parte dos propósitos da NOI, para além dos referidos, pôr termo a perigosos conflitos e tensões regionais, através de diálogo que substitua a violência, e de cooperação que ponha cobro à confrontação. Entre tais tensões e conflitos destacam-se, pela sua importância para a Segurança e Desenvolvimento global, os já referidos do Médio Oriente, da África Austral, do Sueste Asiático. E também evitar outros, por exemplo no Noroeste Africano, onde um eventual acesso dos fundamentalistas na Argélia poderá afectar a estabilidade de Marrocos e o equilíbrio e a segurança do Estreito de Gibraltar.

De notar que tende a tornar-se cada vez mais difícil aos EUA levar a cabo, praticamente sozinhos, a concretização da primeira fase do NOI, nomeadamente porque os novos poderes nascentes na Ásia-Pacífico, na Europa e no espaço euro-asiático da ex-URSS, poderão deixar de querer comprometer-se com o processo. Isto, a juntar a dúvidas quanto à preservação do nível de intervenção externa da nova Administração dos EUA, constitui mais uma incerteza a juntar ao Cenário Internacional. Assinalem-se, entretanto, os passos animadores de nove Estados da CEI se mostrarem dispostos em pôr de pé uma associação económica regional, e de na multi-étnica e multireligiosa Bósnia-Herzegovina se ter começado já a falar de confederação.

4. INTERESSES PRIORITÁRIOS DE PORTUGAL

As considerações que seguem têm em conta a óptica do pensamento global abordada no primeiro parágrafo da Introdução a este trabalho, e também as seguintes premissas:

- Seja qual for a Europa a construir, ou a vingar, a especialização competitiva dos seus países membros, para além de ir garantindo a sua segurança durante o processo, é factor de valorização e de soberania europeia, do que decorre que os países continuam a ser necessários — porventura ainda mais do que nunca, como sustenta M. Porter ⁽¹⁾ — na presente era de incerteza e de acentuada competição económica e cultural;
- sendo as preocupações prioritárias dos países a minoração das suas vulnerabilidades e a exploração das suas potencialidades para fins de segurança, desenvolvimento, soberania, prestígio e influência, isso implica que as suas Áreas de Interesse Estratégico (AIE) devam ser percebidas como pontos de aplicação prioritária dos factores adequados do seu poder nacional, e não apenas do militar;
- a segurança nacional tende a assentar grandemente em desenvolvimento económico competitivo que, reforçando a individualidade e a especificidade do País, contribua para a sua liberdade de acção.

Portugal é um país cujo especial território euro-atlântico, descontínuo, periférico na Península Ibérica, implicando oportunidades, desafios e preocupações muito próprias, e até o interesse de grandes potências, tem exercido assinalável influência no seu comportamento estratégico ao longo de séculos.

A litoralidade do território-mãe de Portugal (o Continente) era enriquecida por apreciável concentração de estuários de rios navegáveis que facilitaram o desenvolvimento de familiaridade terra-mar, numa costa que, já de si, foi sempre frequentada por importantes rotas marítimas internacionais oceânicas e costeiras. Esta circunstância, e os constrangimentos de ordem vária decorrentes do seu encravamento geográfico entre um vizinho de histórica propensão hegemónica e o mar, ditaram a secular orientação prioritária das relações externas, económicas e culturais de Portugal através da costa,

(1) «A Vantagem Competitiva das Nações».

por esta ser fronteira mais livre, e com mais países, que a terrestre. Orientação que foi acentuada após a decisiva crise de 1383-85, a qual, tendo posto em risco grave a sobrevivência da individualidade de Portugal, consagrou a opção atlântica como opção histórica nacional de sobrevivência. Opção essa que, como é bem conhecido, tendo levado à procura de vias oceânicas para melhor assegurar a viabilidade geoeconómica do País, deu lugar à atlantização do seu território com o descobrimento e povoamento dos arquipélagos da Madeira e dos Açores. O referido, tendo levado à consecução duma base de grande valor geoestratégico, permitiu a Portugal afirmar-se como um País de êxito. E de extraordinário êxito, pois não só foi a única Nação da Península Ibérica a conseguir suficiente poder marítimo, centrífugo, para se furtar ao controlo económico, político e cultural de Castela, como ainda, explorando a sua localização «à esquina de dois mares» (2) — o Mediterrâneo e o Atlântico — conseguiu ser a primeira Potência Marítima oceânica da História. Do que ficaram laços de sangue, culturais e linguísticos com outros povos, do Atlântico Norte até ao Pacífico, que podem ser, ainda hoje, factores importantes de prestígio e de influência do País na Europa e no Mundo. Êxito que o ilustre pensador espanhol Miguel de Unamuno, um iberista convicto, reconheceu e explicou na sentença «o que faz Portugal é o mar». Uma sentença sintética, mas suficiente para se perceber que Portugal, se virar costas ao «seu mar», ou não o acautelar de intromissões e avanços do envolvente corpo peninsular, corre o risco de ser absorvido por ele.

Por isso, há que contrabalançar a continentalização que o projecto europeu naturalmente impõe ao País, com correspondente reforço da sua litoralização e da sua atlantização. A Dinamarca que, tal como Portugal, tem fronteira terrestre apenas com um país — a Alemanha — assim fez, assegurando no Tratado de Maastricht que nenhum estrangeiro possa adquirir casa própria no seu litoral.

Terminado o Império ultramarino, a questão que se põe hoje quanto a Estratégia Nacional é a de Portugal continuar a ter êxito, agora na opção europeia, que foi naturalmente adiando, por ela ser de facto a mais arriscada, em consequência da sua especial geografia. Do que decorre, desde logo, tendo em atenção a supracitada sentença de M. Unamuno, que a opção europeia não é para substituir a atlântica. Mas sim para, complementando-a,

(2) Jaime Cortesão, em «História dos Descobrimentos Portugueses».

fazer de Portugal um país completamente euro-atlântico, sem alterar a sua histórica postura periférico-marítima de sobrevivência.

Por outro lado, no cenário global e europeu que continua a ser de marcada incerteza, de tensões e conflitos de difícil e demorada extinção, e de procura de equilíbrio e estabilidade que promete longa e penosa busca de compromissos de acomodação de objectivos nacionais, regionais e globais, impõe-se a Portugal tratar de desenvolver-se ele próprio dos pontos de vista material e ético-moral, tomando como guia o interesse nacional, europeu e mundial.

Em tal perspectiva aparece o próprio Portugal como primeira AIE nacional. Pode mesmo dizer-se que a fronteira terrestre se defende na potencialização do litoral. O que quer dizer que o «*mar*» é naturalmente prioritário. Ou seja, é prioritária a exploração da litoralidade, e também a da atlanticidade do Portugal que, situado «à esquina de dois mares» e avançando pelo Atlântico Norte fora, é ponte geográfica entre as duas margens dele, e fulcro da comunidade histórico-natural lusófona que é natural componente da solidariedade Norte-Sul e Sul-Sul do Novo Atlantismo da NOI referida em 5.

O reforço da litoralização do Continente impõe-se de facto como AIE de alta prioridade nacional. E isto por o litoral ser predestinado para funcionar como locomotiva de desenvolvimento em liberdade (especializante centrífugo e individualizante) de todo o País, e também como factor de coesão interterritorial nacional, económica e cultural, através da criação de pólos portuários-aeroportuários industriais e culturais no Norte, no Centro e no Sul. Os quais se tornam indispensáveis para, procurando sobrepor-se à força atractiva dos seus congéneres do país vizinho, concorrerem para conter eventual expansão da influência económica, energética e cultural dele na direcção do vital litoral português, a pretexto do projecto europeu. Aspecto esse que está historicamente consagrado na doutrina estratégica de D. João II «contê-lo em terra e batê-lo no *mar*».

No reforço da litoralização do Continente insere-se, obviamente, a «litoralização» do interior, através do desenvolvimento de produções prioritariamente exportáveis pelas fronteiras marítima e aérea, por vias fluviais, rodoviárias e ferroviárias para os referidos pólos portuários-aeroportuários, e por extremo cuidado com o controlo dos cursos dos importantes rios internacionais.

A estratégia do Príncipe Perfeito conduz a outra AIE nacional (quanto a «batê-lo no *mar*») que é o Poder Marítimo, o qual comporta duas componentes: a económica e a militar.

A componente económica, a incidir especialmente no desenvolvimento duma cabotagem marítima autónoma que facilite a intimidade interterritorial e interilhas. Mas também a intimidade intereuropeia, tirando partido da localização central do País entre o Norte e o Sul da Europa, e da possibilidade de portos portugueses de águas profundas poderem servir para transbordo de cargas de rotas internacionais oceânicas para a rede marítima de distribuição costeira europeia, que vai ser desenvolvida como já foi anunciado.

Como outra AIE impõe-se ainda a procura de, no mínimo, auto-suficiência quanto à pesca, e também quanto ao desenvolvimento da sua competitividade no mercado europeu, extensiva ao domínio de produtos transformados do *mar*.

AIE de grande interesse é também o desenvolvimento das vantagens competitivas económicas e culturais dos arquipélagos da Madeira e dos Açores, que são AIE da maior importância para o reforço da atlantização do país todo.

Quanto à componente militar do Poder Marítimo, ela torna-se especialmente indispensável numa perspectiva de preservação de soberania nacional (e, através dela, de poder negocial do País) no vasto espaço estratégico definido pelo descontínuo geofactor português. Para o que precisará de assegurar presença e vigilância minimamente satisfatórias naquele espaço em tempo de paz, e «prometer» contribuir não só para a primeira defesa do território nacional, como para o eventual enquadramento de reforços aliados que poderão ser necessários para o proteger em caso de crise grave ou de guerra. Componentes dum Poder Marítimo que, hoje, é completado e potenciado por unidades aéreas onde aplicável.

Aliás, o Poder Aéreo, nomeadamente quanto à sua componente económica, é também importante AIE nacional, uma vez que a fronteira aérea, tal como a marítima, o é também com mais países, e também mais livre que a terrestre.

De notar ainda que, quanto a «contê-lo em terra e batê-lo no *mar*», a componente terrestre do Poder Militar tem fundamental importância, pois a segurança de toda a «plataforma territorial nacional» — nomeadamente para resistir enquanto não chegarem os supracitados reforços aliados, e para os enquadrar — repousa naturalmente nela. E, a acrescentar ao referido, acontece ainda que a componente terrestre do Poder Militar adquiriu com a NOI grande importância para o desempenho de tarefas humanitárias e de

pacificação da ONU. Pelo que o seu desenvolvimento, particularmente no aspecto qualitativo, pode ser tomado como outra AIE nacional, especialmente para eventual aplicação no que for considerado de mútuo interesse quanto à área da Lusofonia. Assinale-se que o Poder Militar convirá obedecer às provas de adequabilidade (capacidade para realizar os objectivos políticos pretendidos), de exequibilidade (possibilidades humanas e materiais para o manter) e de aceitabilidade (custos políticos, financeiros, humanos e psicológicos justificados pela importância dos objectivos políticos). Pelo que uma indústria de defesa que, contribuindo para o desenvolvimento científico-tecnológico do País, torne o Poder Militar mais exequível e mais aceitável, é importante AIE a considerar.

No concernente à componente geopolítica da estratégia de D. João II, o atrás referido tem muito a ver com a histórica opção atlântica nacional. Principalmente desde que Portugal, tendo deixado de poder ser ele próprio a Potência Marítima, entendeu que à defesa da sua individualidade interessava manter uma relação privilegiada de interesse mútuo com as potências que entretanto lhe sucederam nesse papel. Razão por que, tendo em atenção que é também do próprio interesse histórico dessas potências a preservação da individualidade de Portugal na Península Ibérica, como melhor garantia para a sua livre utilização do mar em região de tão acentuada confluência de valiosas rotas marítimas económicas e militares oceânicas e costeiras, convém a Portugal ir ao encontro de tal interesse por sua própria iniciativa, até como meio de melhor preservar suficiente soberania. Daí que um relacionamento efectivamente privilegiado com tais potências marítimas (que têm mantido notória identidade de comportamento geopolítico, como tem acontecido com a Inglaterra e os EUA, por exemplo nos casos das suas intervenções político-militares nas Falkland e no Golfo) constitua outra AIE. O acoplamento estratégico euro-americano, materializado pela NATO, porque é também ambiente favorável à coesão interterritorial de Portugal, é uma expressão dessa importante AIE (3).

(3) É também expressão da mesma AIE a inserção de Portugal no Comando do Atlântico (SACLANT) da NATO — não no da Europa (SACEUR) — a qual, justificando-se por o País ser componente atlântica da defesa tanto da Europa, como da América do Norte, e como forma de preservar a sua individualidade na Península e o seu poder regional nas duas margens do Atlântico, deverá ser mantida a todo o custo. De outro modo corre-se o risco de os Açores serem mantidos no SACLANT, e Madrid vir a ter um papel predominante no IBERLANT.

Trata-se duma AIE a merecer a consideração num acordo especial visando manter Portugal ao lado dos países que, como EUA e Inglaterra, procuram organizar o Novo Atlantismo da NOI, para pugnar por uma Europa atlantista que seja par autêntico da América do Norte numa comunidade transatlântica. E para pugnar também por um Espaço Económico Europeu (EEE) que dilua o excessivo peso de países da Europa Central que são historicamente mais propensos a continentalismos, e que possa vir a admitir, logo que tal se afigure adequado e exequível, os países da Escandinávia e da Europa do Leste. O que faz do EEE, e também do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e, claro está, duma comunidade transatlântica, naturais AIE nacionais, e de importância acrescida pelo êxito do «sim» no referendo dinamarquês quanto ao Tratado de Maastricht, em que o atlantismo e o continentalismo europeu vão naturalmente ser objecto de intenso diálogo.

De notar ainda que, na estratégia decorrente da histórica opção atlântica nacional, e do Novo Atlantismo da NOI, continuam a ser naturais AIE nacionais, não apenas as monarquias do Norte da Europa como, principalmente, os países que falam português, e as comunidades de portugueses e seus descendentes em várias partes do Mundo periférico-marítimo, nomeadamente na América do Sul, na África Austral, na Península Indistânica, no Sueste Asiático, na Ásia e na Europa. Designadamente, a Portugal convirá esforçar-se por ser o melhor «embaixador» de países e comunidades de língua portuguesa na CE, por todas as razões, e ainda por isso contribuir para o reforço da soberania e do poder negocial do País nela.

Como é próprio da localização de Portugal «à esquina de dois mares», o vizinho Magrebe é AIE nacional, para fins de cooperação económica e de diálogo que a NOI pretende que substitua estéreis confrontações do passado. Cooperação essa que vise principalmente, para além doutras iniciativas, chamar a atenção das prósperas democracias industriais para a necessidade de se prestar apoio a esforços de desenvolvimento e de democratização em curso numa região de tão grande importância do ponto de vista económico, religioso e geoestratégico para a estabilidade global. Sem contudo esquecer que tal região não é inserível nos tempos mais próximos no contexto duma comunidade transatlântica cuja homogeneidade cultural, étnica e religiosa, e quanto a prática de direitos humanos, é factor de êxito a não perturbar.

De notar que apoio a democratização e a desenvolvimento do Magrebe é prioridade verdadeiramente crucial para a NOI. E isto por ser uma região que é alvo de projectos geopolíticos hostis ao Novo Atlantismo, como sejam os do fundamentalismo islâmico anti-ocidental, e os da tese geopolítica Euro-África que visa fazer eventualmente da Europa uma outra superpotência a situar-se entre as clássicas superpotências marítimas e continental, com conseqüente risco para a coesão transatlântica e para o equilíbrio geopolítico mundial. Razões por que os EUA, como superpotência por ora dominante, têm preferido manter a sua 6.^a Esquadra, a do Mediterrâneo, fora do âmbito da Aliança Atlântica, como querendo dizer que tendem a perceber o Norte de África como AIE sua.

Finalmente, porque fronteiras e soberanias, e também uma Grande Estratégia Nacional para fazer de Portugal um país com êxito, e que sirva simultaneamente o interesse nacional, o europeu e o global, não podem ser entendidas e defendidas sem a aceitação dos cidadãos, impõe-se então a Portugal aplicar o melhor dos seus recursos e dos seus esforços no desenvolvimento da qualidade cultural, técnica e ético-moral do seu factor humano, que é o mais valioso e decisivo do seu potencial estratégico.

O factor humano deve então ser considerado como a mais importante AIE nacional, a merecer por isso a maior precedência e o maior empenho nacional. Nomeadamente no sentido de proporcionar aos cidadãos nacionais uma cultura que englobe, duma vez para sempre, também os domínios da ciência pura e da tecnologia, da economia e da gestão económica e financeira, da ciência e arte política, da estratégia e da diplomacia, etc. Nomeadamente para se acabar também com o predomínio da mentalidade nacional de importador-comerciante sobre a de produtor-exportador competitivo.

O país especial que Portugal é, em que a localização geográfica e a escassez de recursos devem ser tomadas como acicates, necessitará duma Educação que, para além de promover o desenvolvimento intelectual e a aquisição de conhecimentos fundamentais, estimule a criatividade, a originalidade e a competitividade dos cidadãos, e reforce a sua confiança em si próprios e no êxito de Portugal.

O enriquecimento do factor humano nacional é tanto mais importante quanto é certo que a fronteira e a soberania do país especial que Portugal é assentou sempre principalmente na vontade, na inteligência, na dignidade,

na produtividade, no brio e na «cultura total» dos seus cidadãos. Nomeadamente, tal enriquecimento é decisivo para que possa continuar a contar-se com representações nacionais esclarecidas, coerentes, dignas, patrióticas e aguerridas na CE, na NATO, na UEO, na CSCE, nas capitais dos países que falam português, e nas dos países de acolhimento de comunidades de portugueses, que constituem um quadro onde tende a defender-se cada vez mais o interesse nacional, nomeadamente as referidas fronteiras e soberania. Razão ainda por que a qualidade de tais representações nacionais deva continuar a ser considerada como AIE nacional.

7 de Junho de 1993.

Virgílio de Carvalho

COMPONENTE AEROESPACIAL DO PODER MILITAR
UMA APROXIMAÇÃO CONCEPTUAL

Mora de Oliveira

COMPONENTE AEROESPACIAL DO PODER MILITAR

UMA APROXIMAÇÃO CONCEPTUAL

1. INTRODUÇÃO

Em Setembro de 1990, durante uma visita de inspecção à Arábia, Michael Dugan, Chefe do Estado-Maior da Força Aérea Americana, afirmou: «O poder aéreo é a única opção para evitar uma guerra terrestre de grande envergadura e potencialmente sangrenta. Os EUA têm seguido durante décadas uma política de emprego de máquinas e tecnologias, em vez de arriscar vidas humanas. Há quem afirme que a acção final será levada a cabo por um soldado de infantaria entrando com uma «M-16» na mão, garantindo a posse do território libertado. Talvez venha a ser esta a acção final, porém o campo de batalha terá que ter sido previamente bem preparado. Ele limitar-se-á a entrar não tendo de combater de casa em casa.» Esta tomada de posição contribuiu para que Dugan fosse demitido. Na opinião do poder político as declarações produzidas não revelaram uma adequada compreensão da situação, desvalorizando o papel dos outros Ramos das Forças Armadas.

O que teria levado Dugan a assumir uma posição considerada tão drástica? Muito provavelmente a equação estratégica que elaborara com base no potencial militar do Iraque, nas características do teatro de operações e nas capacidades do Poder Aéreo. A ideia defendida por Dugan seria meses mais tarde posta em prática por Schwartzkopf que, ao privilegiar o emprego dos meios aéreos, validou na prática aquilo que notáveis pensadores vinham defendendo há várias décadas. A opção aérea revelar-se-ia extraordinariamente eficaz, constituindo epílogo brilhante para uma das componentes do poder militar.

Falar na componente aeroespacial pressupõe uma abordagem às principais características e capacidades dos meios, à linha de pensamento que presidiu ao seu emprego e às vias escolhidas, tendo em conta as envolventes do momento. Voar para conquistar foi, desde sempre, uma inspiração do

homem, que permaneceu largo tempo no seu íntimo para se tornar realidade, apenas, em pleno Séc. XX.

2. PODER AÉREO

Winston Churchill considerava o poder aéreo como «a forma de força militar mais difícil de quantificar, ou até mesmo de definir em termos precisos». John Slessor, um dos homens que durante vários anos se debruçou sobre esta problemática, considerava o poder aéreo como a «combinação dos vectores aéreos e de todas as coisas em que estes vectores se apoiam directa ou indirectamente, tal como a indústria aeronáutica, a aviação civil, o serviço meteorológico, etc. São inúmeras as aproximações possíveis ao Conceito de Poder Aéreo. Pensamos que a definição apresentada pelo Instituto de Pesquisa sobre o Poder Aéreo da USAF é a que melhor sintetiza este importante conceito. Assim, poderemos dizer que o Poder Aéreo é a capacidade para utilizar plataformas operando ou passando através do ar com finalidades militares».

No entanto, a projecção de força na 3.^a dimensão abrange não apenas o vector que a projecta mas um conjunto de meios muito mais vasto, o que leva a encarar o Conceito de Poder Aéreo sob duas perspectivas — alargada e restrita.

Num conceito alargado o Poder Aéreo inclui não apenas os meios de combate mas toda uma estrutura que sustenta o seu emprego.

Numa óptica restrita ele abrange apenas os meios de combate.

Qualquer que seja a perspectiva sob a qual encaremos o Poder Aéreo, o que é certo é que à semelhança dos poderes terrestre e naval ele apresenta características próprias, conferindo-lhes capacidades diferenciadas que interessa conhecer e compreender.

2.1. Características e Capacidades

Os meios aéreos podem projectar força mais rapidamente, concluir as suas missões num período de tempo mais curto, operar a grandes distâncias sem estarem sujeitos a obstáculos naturais ou artificiais, podendo ser empregues numa grande diversidade de acções com repercussões de grande amplitude.

O efeito sinérgico destas características conferem-lhe capacidades muito próprias, como sejam a flexibilidade, o poder de penetração e de presença, a prontidão, a capacidade de destruição, a sobrevivência e a mobilidade. Contudo, para além das possibilidades evidenciadas, existem condicionantes que interessa equacionar, como sejam a incapacidade do meio aéreo se manter no ar por tempo indefinido, a limitação de carga útil transportada, a dependência de infra-estruturas no solo e a subordinação constante face aos desenvolvimentos tecnológicos. No entanto, e apesar de alguns problemas de natureza conjuntural, o aparecimento do mais pesado do que o ar estimulou inteligências que desde logo lhe reconheceram potencialidades acrescidas, face aos meios terrestres e navais, que viriam futuramente a revolucionar a arte de fazer a guerra.

2.2. Pensadores

Logo em 1909, um homem de grande visão, o italiano Giulio Douhet, afirmava: «actualmente nós temos plena consciência do domínio do mar mas muito em breve não será menos importante conquistar o domínio do ar. Combater-se-á por ele». Oficial oriundo da arma de artilharia, Douhet escreve em 1913 uma obra intitulada «Regras para o uso de Aviões de Guerra» e um ano mais tarde colabora com o engenheiro Caproni no projecto e construção de um avião trimotor destinado a missões de bombardeamento. Para o homem que esteve na génese do conceito do emprego do Poder Aéreo, a guerra não era mais uma questão da manobra dos exércitos no campo de batalha mas sim um conflito de âmbito mais vasto, afectando os recursos nacionais na sua globalidade. Conjugando a sua vasta formação militar com os seus grandes conhecimentos técnicos, Douhet reconheceu o significado do Poder Aéreo logo no aparecimento do avião.

Aplicando os princípios fundamentais da guerra procurou determinar como deveria ser conduzida nos tempos modernos, tendo concluído que no Séc. XX seria total, sendo o Poder Aéreo o meio mais adequado para aumentar a profundidade do campo de batalha estendendo-o a todo o território, tornando-o por isso vulnerável em qualquer ponto. Em 1928 Douhet escreve aquela que pode ser considerada a sua principal obra, intitulada «Il Dominio dell'Aria, Saggio Sull'Arte della Guerra Aèrea», em que sintetiza o seu pensamento. Nela aponta claramente que o principal

objectivo da guerra aérea é o domínio do ar, condição «sine qua non» para que possam ser desferidos com êxito ataques a alvos de superfície. Dispor de um Exército do Ar Independente evitando cativar recursos aéreos para fins secundários, nomeadamente aviações auxiliares, defesa aérea e antiaérea são igualmente pontos de importância crucial para Douhet. Para este notável pensador, na guerra aérea apenas a ofensiva conta, sendo fundamental dispor de uma prontidão elevada, explorando ao máximo a mobilidade dos meios aéreos. Douhet advoga ainda a necessidade de explorar a eficácia dos meios de destruição — incendiários, tóxicos ou explosivos —, bem como a utilização da aviação civil, em caso de necessidade, o que pressupõe a sua organização nesse sentido. Abordando a problemática da guerra numa perspectiva científica, analisa exaustivamente as suas interdependências e interinfluências à luz de princípios básicos como a Unidade de Comando, Economia dos meios e Acção de Massa. Em consequência desta sua linha de pensamento propõe a concentração de todos os órgãos militares num Ministério da Defesa Nacional, a criação de um grande Estado-Maior-General e de uma Academia de Guerra onde um certo número de oficiais dos três Ramos se dedicassem ao estudo da guerra integral. Douhet afirmaria mesmo a este respeito que «existem pessoas competentes na guerra terrestre, pessoas competentes na guerra naval e em guerra aérea; não existem pessoas competentes para a guerra». No campo genético propõe a construção de um avião que denominou de «Cruzador Aéreo». Simultaneamente apto a desempenhar missões de combate e de bombardeamento.

Douhet não esteve sozinho na apologia do emprego do Poder Aéreo. Outros homens partilharam as suas ideias, no essencial, desenvolvendo, no entanto, linhas de pensamento algo diferenciadas. De entre eles distinguiram-se Mitchell, Trenchard, Slessor, Tedder e Seversky.

Ao contrário de Douhet, pensador notável mas homem pouco ligado ao meio aeronáutico, Mitchell desenvolve e consolida as suas ideias num ambiente de mais estreita ligação com os meios aéreos. No prefácio da sua obra intitulada «Winged Defense», publicada em 1925, define o Poder Aéreo como «a habilidade de fazer alguma coisa no ar» considerando que este cobre a terra inteira, não existindo por isso qualquer lugar imune à influência do avião. Para Mitchell (com maior sentido geográfico) o meio aéreo provocava, em termos gerais, uma grande vulnerabilidade, dado que esbatia a noção física de fronteira. Mitchell sofre igualmente forte contesta-

ção, não deixando por isso de expressar as suas ideias que se podem resumir nos seguintes pontos:

- O avião pode atingir qualquer ponto do Globo, visto que a morfologia das terras e dos mares não constitui obstáculo.
- Em caso de guerra, qualquer lugar estará indiferenciadamente exposto, dado que todo o objectivo visto do ar é passível de ser atacado.
- Os meios aéreos devem ser empregues em acções ofensivas, com a finalidade de destruir os centros de produção inimigos.
- A única defesa eficaz contra um avião é outro avião.
- A vitória rápida implica um grau de prontidão elevado, visto que não é possível ter mais do que 1/3 dos recursos aéreos simultaneamente no ar.
- É necessário criar um Ramo Independente, que congregue todos os meios aéreos, centralizando esforços, evitando duplicação de tarefas e custos acrescidos.

Mitchell defende ainda que o trabalho de uma Força Aérea é no ar e por isso é necessário estar familiarizado com o meio físico em que se projecta a força, sob pena de uma subavaliação das suas potencialidades, concluindo que o poder aéreo influenciará cada vez mais a forma de fazer a guerra. Se bem que com grandes afinidades de pensamento, Mitchell e Douhet assumiram posturas diferentes, nomeadamente no tocante ao desenvolvimento do «avião universal» e à colaboração com as forças de superfície.

Outro homem que pode ser considerado como pertencente à primeira geração de Pensadores do Poder Aéreo foi Hugh Trenchard que colocou o acento tónico no processo de selecção de alvos, defendendo que a derrota do inimigo não implicava, obrigatoriamente, a destruição das suas forças armadas. A reflexão feita por Trenchard acerca do emprego do meio aéreo assenta nos seguintes pontos:

- O principal objectivo na guerra aérea é o domínio do ar, o que exige que continuamente por ele se lute.
- O bombardeamento estratégico é de grande importância, devendo ser empregue na destruição dos meios inimigos e nas linhas de comunicação.

— O poder aéreo deve contribuir para a manutenção do esforço na frente de combate, negando ao inimigo a manutenção desse esforço.

Apesar de ter sido o único pensador da primeira geração a considerar abertamente a cooperação do Poder Aéreo com os poderes terrestre e naval, Trenchard defende acima de tudo a criação de um Ramo Independente sob a alçada do Ministério da Defesa, ressaltando igualmente a necessidade de um comando e controlo centralizado dos meios, maximizando a flexibilidade que lhas está subjacente, ou seja, evitando o seu desvio para tarefas sem significado.

A corrente de pensamento iniciada por Douhet na primeira década do Séc. XX seria enriquecida anos mais tarde pela análise de três homens, dois dos quais tiveram parte activa na II Guerra Mundial, Slessor e Tedder, e um terceiro, Seversky, que, embora não tomando parte nesta guerra, desenvolveu, no entanto, um trabalho assinalável no campo da construção aeronáutica. As ideias destes homens vieram complementar e ajudar a sedimentar conceitos de emprego do Poder Aéreo que a experiência de duas guerras tinha ajudado a validar, ou, nalguns casos, demonstrando a necessidade de proceder a eventuais mudanças.

Para Slessor, a guerra no ar passa pela conquista da superioridade aérea, condição necessária ao desencadeamento de qualquer operação. Na sua obra intitulada «Strategy for the West» Slessor faz a apologia da imprescindibilidade da existência de uma situação aérea favorável, consubstanciada na conquista da superioridade aérea, afirmando porém que o Poder Aéreo, por si só, não pode derrotar o inimigo, razão pela qual deve ser empregue em operações conjuntas.

Quanto a Tedder revelou-se um dos maiores defensores da colaboração aeroterrestre, se bem que, à semelhança de todos os outros pensadores, considerasse que sem uma situação aérea favorável ela não seria eficaz. Para Tedder a eficácia do Poder Aéreo derivava essencialmente da independência estrutural, da flexibilidade, da concentração e da mobilidade.

Relativamente a Seversky, homem oriundo da Marinha e exímio engenheiro aeronáutico, escreveu duas obras fundamentais — «Victory Through Air Power» em 1942 e «Air Power Key to Survival» em 1949. Em ambas defende o Poder Aéreo de uma forma que pode ser considerada extremista,

Seversky foi um grande apologista do bombardeamento estratégico construindo o seu pensamento com base nas seguintes premissas:

- O Poder Aéreo só pode ser vencido pelo Poder Aéreo.
- O domínio do ar é tarefa primária de uma força aérea.
- O Poder Aéreo é a única força com carácter verdadeiramente estratégico.
- Oposição à manutenção das aviações orgânicas do Exército e Marinha.
- O domínio do ar será decidido na «Área de Decisão», ou seja, na zona de sobreposição das áreas de influência americana e soviética.

Entre vários aspectos importantes, Seversky considera imprescindível a existência de uma indústria aeronáutica de ponta e prescindível aquilo que denominou por bases avançadas, preludiando de certa forma o que anos mais tarde se transformaria num multiplicador do potencial de combate — o reabastecimento aéreo.

Ainda no contexto dos pensadores uma palavra para Paulo Fernandes, Capitão de Cavalaria do Exército Português, homem pouco conhecido que em 1913 publicou na «Revista Aeronáutica» um trabalho de cariz prospectivo intitulado «A Hegemonia dos Ares», onde, para além de desenvolver uma reflexão sobre a natureza da guerra e os meios disponíveis para a fazer, constrói um raciocínio que deixa transparecer uma tipologia de acções que o tempo veio validar. Defende a necessidade de explorar as capacidades do aeroplano na obtenção da informação, valoriza o bombardeamento sobre pontos vitais, denotando para a época uma ampla visão do que viria a ser a guerra total. Imagina o apoio aéreo ofensivo na zona de combate, interroga-se relativamente ao que será a invasão recíproca das fronteiras aéreas, as lutas no ar, os duelos de perseguição expressando um conceito que mais tarde consubstanciaria a linha mestra do emprego do poder aéreo — Luta Aérea.

Independentemente da época em que produziram as suas reflexões e o extremismo com que por vezes as apresentaram é inquestionável que elas constituíram uma base sólida para a elaboração de vias de emprego para um novo poder que então emergia. Contudo, as linhas de pensamento apresentadas fornecem apenas orientações genéricas, sendo necessário para cada situação concreta definir estratégias tendo em conta os objectivos

a perseguir e aquilo que poderá dificultar, ou até mesmo impedir, a sua consecução. É necessário definir uma estratégia que permita coordenar o desenvolvimento, o posicionamento e o emprego dos meios.

A estratégia militar visa a preparação, a articulação, o emprego e a sustentação dos meios capazes de projectar a força militar para a consecução de objectivos fixados pela política. Sendo uma estratégia geral nela se distinguem estratégias particulares, nomeadamente a Terrestre, a Naval e a Aeroespacial, consoante o tipo de poder que se vai empregar. É precisamente na parte aeroespacial que vamos centrar a nossa atenção, recorrendo à metodologia do estudo de casos, identificando marcos que refutamos de importantes no campo Genético, que visa a preparação de novos meios, incluindo a investigação, o desenvolvimento e a produção, Estrutural que incide na organização e articulação dos meios, Operacional que visa o seu emprego.

3. I GUERRA MUNDIAL

Poucos anos após o primeiro voo dos irmãos Wright (1903), teve início a I Guerra Mundial. Potências como a Alemanha, a França e a Inglaterra dispunham já de assinaláveis contingentes de aeroestação e aviação se bem que estruturalmente incipientes (estado embrionário) e com reduzida experiência operacional. Em termos genéticos discutiam-se as vantagens próprias do monoplane e do biplano, qual o local mais adequado para a instalação do motor, se à frente se à retaguarda, avaliando as consequências das possíveis opções para os tripulantes. No campo estrutural foi sentida a necessidade de racionalizar o emprego de um recurso escasso, o que de facto viria a acontecer com a criação da RAF em Abril de 1918. No plano operacional o meio aéreo foi utilizado, fundamentalmente, em missões táticas, nomeadamente no reconhecimento do campo de batalha e na regulação do tiro de artilharia. Inicialmente desenvolvidas com grande liberdade de acção, os resultados obtidos levaram à imprescindibilidade de negar ao inimigo o uso da terceira dimensão, surgindo então o combate aéreo. Sobrevoando armado o campo do antagonista, surgiu naturalmente o ataque a alvos de superfície. Quanto às acções de bombardeamento foram levadas a cabo por uma aeroestação muito desenvolvida e por uma

aviação em fase de expansão. O impacto deste tipo de acção aérea residiu essencialmente na perturbação socioeconómica. A I Guerra Mundial constituiu um marco importante na evolução do emprego do poder aéreo, não tanto pelo que foi realizado mas pelo que deixou antever quanto ao futuro. Ao clássico binómio poder terrestre/poder marítimo, 1/3 de terra-2/3 de mar, suceder-se-ia o trinómio poder terrestre/poder marítimo/poder aéreo, 1/3 de terra, 2/3 de mar e 3/3 de ar.

4. PERÍODO ENTRE GUERRAS

Com o final das hostilidades assiste-se a uma rápida desmobilização, e num clima de «não mais guerra» verifica-se uma diminuição substancial dos recursos afectos à componente militar. No entanto, e apesar de uma certa estagnação, foram feitas algumas opções no campo genético, nomeadamente nas áreas da propulsão e aerodinâmica. Evoluiu-se de motores debitando 350 cavalos para motores de 1200, tendo sido inventado o hélice de passo variável. Passou-se do biplano de construção mista e trem fixo para aviões monoplanos de asa baixa, construção metálica, trem escamoteável e cabina fechada. Em meados da década de trinta estavam em construção bombardeiros de grandes dimensões do tipo Douhetiano. Contudo, algumas opções tomadas revelariam uma postura redutora do emprego dos meios aéreos.

5. II GUERRA MUNDIAL

Quando se inicia a II Guerra Mundial a arma aérea está muito mais desenvolvida do que em 1918. Um longo caminho tinha sido percorrido, caracterizado por grandes mudanças tecnológicas mas também por uma certa estagnação mental quanto às reais potencialidades dos meios aéreos e também alguma discrepância de opiniões quanto à melhor forma de os empregar. Para uns, o Poder Aéreo deveria ser utilizado numa perspectiva eminentemente táctica, enquanto que, para outros, a sua acção só fazia sentido se levada a cabo bem no coração do território inimigo. Se bem que no início da II Guerra Mundial a visão táctica do emprego do Poder

Aéreo tivesse tido algum êxito, nomeadamente através da Blitzkrieg, cedo revelou grandes insuficiências. Ao terem preterido o desenvolvimento de um bombardeiro de grande raio de acção, os alemães falharam redondamente, o que, agravado com uma selecção de alvos pouco feliz, levou a que fossem claramente derrotados na Batalha de Inglaterra.

Outro ponto alto no emprego do Poder Aéreo, no decorrer da guerra, teve a ver com o contributo dado para que as SLOC entre os dois lados do Atlântico se mantivessem minimamente transitáveis, criando condições para uma adequada sustentação da força. De facto a Batalha do Atlântico foi decisiva para que milhões de toneladas de material e pessoal circulassem da América rumo à Europa, contribuindo para a regeneração efectiva do potencial de guerra aliado.

De entre as várias formas de emprego da arma aérea, na II Guerra Mundial, a que maior dialéctica intelectual provocou foi, sem dúvida, o bombardeamento estratégico. Foram inúmeros os factores que contribuíram para uma dualidade de posições face a uma modalidade de acção que viria a ter profundas repercussões. Questões como bombardear de dia ou de noite, executando largadas de área ou de precisão, incidindo sobre o moral da população ou sobre alvos estratégicos pontuais, dominaram as principais campanhas que teriam o seu epílogo com o lançamento da arma atómica, uma das grandes inovações tecnológicas que, a par do aparecimento do motor de jacto, da «V1» e da «V2», constituíram saltos tecnológicos de profundo significado.

Menos de meio século após o aparecimento do avião, o Poder Aéreo atingia um estatuto de paridade face aos poderes terrestre e marítimo com tecnologias próprias e missões específicas.

6. EXTENSÃO ESPACIAL

Com o final da guerra, satisfeita e consolidada uma aspiração velha de séculos — voar para conquistar — desenha-se no horizonte uma outra não menos ousada e que levará ainda muitos anos a satisfazer totalmente — a utilização do espaço.

Em Outubro de 1960 John F. Kennedy afirma que «o controlo do espaço será decidido na próxima década e a nação que o controlar contro-

lará a Terra». Palavras paradigmáticas que vieram confirmar o interesse pela exploração e domínio de um novo campo de emprego de força militar, que teve o seu início a 4 de Outubro de 1957 com o lançamento pelos soviéticos do primeiro satélite artificial. Falar da utilização do espaço, tema aliciante, exigiria uma disponibilidade temporal alargada de que não dispomos. Tendo em conta este condicionalismo apontaremos apenas alguns dos aspectos mais importantes e que de alguma forma ajudam a visualizar as condicionantes existentes e as expectativas esperadas.

Desde a colocação em órbita do «Sputnik I», autêntica vitória psicológica face à apregoada superioridade tecnológica dos americanos, a corrida ao espaço tem sido uma constante. Do lançamento de satélites passou-se para o das cápsulas tripuladas, e, destas, para o Vaivém Espacial. Contudo, apesar dos progressos alcançados, são ainda várias as dificuldades a vencer. Abordar a temática espacial implica falar no acesso ao espaço e na sua utilização. Quanto ao primeiro aspecto ele engloba todas as questões relacionadas com o lançamento e colocação no espaço de veículos tripulados ou não, estando o uso do espaço dependente do tipo de operações que possam ser levadas a cabo e da finalidade que preside à sua consecução.

Lançar e colocar no espaço satélites, ou qualquer outro tipo de veículos espaciais, implica optar por um determinado tipo de lançador (reutilizável ou não), de propulsor e de veículo transportador. A colocação em órbita é uma manobra de grande precisão, sendo necessário observar algumas regras e sobretudo escolher o tipo de órbita pretendida, passo essencial em todo o processo, tendo em conta que a velocidade e direcção de um satélite não pode ser modificada tão facilmente como a de um avião, sendo necessário, para alcançar resultados idênticos, o dispêndio de grande quantidade de energia. Normalmente os satélites viajam em quatro tipos de órbitas:

- Órbitas Baixas — circulares, com inclinação variando entre os 0° e os 90° e altitudes compreendidas entre 370 km e os 5500 km.
- Órbitas Heliossíncronas — subclasse das órbitas baixas obrigando os satélites a moverem-se no sentido contrário ao da rotação da Terra.
- Órbitas Molniya — caracterizadas por uma grande inclinação em relação ao Equador, apresentando uma distância à Terra que pode variar entre os 650 km e os 39 000 km.

- Órbitas Geossíncronas — apresentando uma distância média, em relação à Terra, de 35 700 km, e uma longitude quase constante variando em latitude conforme a inclinação. No caso de esta ser zero, o satélite mantém-se sobre o plano do Equador e diz-se Geostacionário em virtude de, visto de qualquer ponto da Terra, a sua altitude e o azimute não variarem.

Resolvida a questão do acesso ao espaço, interessa equacionar o problema relacionado com o uso do espaço. Aqui várias questões se colocam, nomeadamente saber-se que tipo de utilização se pretende dar ao espaço. À semelhança do que aconteceu com o aparecimento do avião, em que o grande objectivo era o domínio do ar, é natural que a grande meta a atingir com a extensão espacial seja o domínio do espaço. A corrida tecnológica a que temos assistido nos últimos trinta e quatro anos aponta para três grandes objectivos:

- Obter e manter o controlo do espaço.
- Negar o uso de infra-estruturas aeroespaciais.
- Apoiar, a partir do espaço, as forças operando nas camadas subjacentes.

Esta situação decorre das possibilidades dos meios espaciais, nomeadamente: a Presença Global garantindo uma cobertura que as forças de terra não conseguem obter; a Posição que é possível prever com rigor; a Velocidade que é extraordinariamente elevada, podendo variar entre os 3000 e os 7700 m/s. Até aos nossos dias o espaço tem sido utilizado para fins militares em domínios tão diversos como: Comunicações, permitindo comunicar a grandes distâncias e em situações críticas; Meteorologia, permitindo desencadear operações militares sem uma incerteza que poderá condicionar o início, afectar o desenvolvimento e alterar os resultados esperados; Navegação, permitindo uma maior acuidade na progressão para o objectivo, aumentando a probabilidade de acertar no alvo à primeira tentativa, reduzindo o tempo de exposição, aumentando a eficácia das forças apoiadas; Reconhecimento, permitindo obter informações detalhadas com resoluções que podem atingir escassos centímetros; Vigilância, fornecendo um aviso prévio de importância crítica, detectando eventuais ataques com mísseis balísticos.

7. EVOLUÇÃO DO EMPREGO DA FORÇA

O emprego dos meios operando acima da crosta terrestre veio modificar a arte de fazer a guerra, mais concretamente contribuiu, decisivamente, para uma evolução no emprego da força. Os avanços tecnológicos operados no campo aeroespacial aumentaram o grau de aceitabilidade de estratégias de emprego, através de uma cada vez maior precisão dos armamentos com a consequente diminuição dos danos colaterais.

7.1. *Vietname*

Contudo esta situação nem sempre foi bem compreendida ao longo das últimas décadas devido a posturas de cariz redutor. No Vietname esta posição foi notória. O emprego dos meios aéreos gerou desde o início alguma polémica pondo em confronto sensibilidades diferentes que influenciaram negativamente o delinear de uma estratégia de emprego. A opção por uma estratégia de gradualismo teve efeitos perniciosos, negando postulados anteriormente expressos por homens de grande visão.

A Operação Rolling Thunder em que as restrições ao emprego dos meios foram grandes, nomeadamente no tocante à elaboração de listas de alvos e à definição de áreas em que não estava autorizado o emprego de meios aéreos, permitiu aos norte-vietnamitas manter o esforço de combate e sobretudo organizar um eficaz sistema de defesa aérea com reflexos negativos no evoluir da situação. Apenas quando o conceito de gradualismo foi abandonado se tornou exequível maximizar as capacidades do Poder Aéreo bem patente no decorrer da Operação Linebacker. Ambas as campanhas tinham por finalidade impedir a sustentação do emprego da força por parte do Vietname do Norte através de acções contra as fontes de aprovisionamento e vias de comunicação, objectivo que só seria atingido quando o poder político percebeu que a maximização do emprego do poder aéreo poderia acabar com uma guerra longa e perniciososa. A guerra do Vietname, no tocante ao emprego dos recursos aéreos, permitiu concluir que a estratégia de resposta graduada se mostra ineficaz cerceando a possibilidade de explorar factores tão importantes como a surpresa, a concentração de força e a flexibilidade.

7.2. Guerra Israelo-Árabe

Situação bem diferente foi a que se viveu no decorrer das guerras dos Seis Dias e de Yom Kippur. Pelo volume dos meios envolvidos, pela sofisticação tecnológica patenteada e fundamentalmente pela estratégia de emprego adoptada podem ser considerados marcos importantes na evolução do emprego da força. A estratégia aérea desenvolvida pelos israelitas na Guerra dos Seis Dias assentou no factor surpresa, explorando características dos meios aéreos tais como a velocidade, o alcance, a eficácia de tiro, o poder de manobra e a flexibilidade. Tomando a iniciativa de atacar os meios aéreos inimigos, quando estes se encontravam ainda no chão, Israel conseguiu desequilibrar um adversário muito mais numeroso, o qual, para além da superioridade quantitativa, tinha a seu favor a capacidade de dispersar os meios e de detectar a aproximação de aeronaves inimigas através de uma extensa rede de radares. No primeiro dia Israel destruiu 350 aviões e 25 bases aéreas, o que lhe permitiu obter um elevado grau de superioridade aérea, condição indispensável ao desenvolvimento das restantes acções, nomeadamente o apoio às forças de superfície.

A estratégia delineada na Guerra do Yom Kippur diferiu bastante da adoptada seis anos antes, não apenas por razões conjunturais mas pelo simples facto de o factor surpresa ter sido explorado pelos árabes, que desencadearam um ataque inicial visando neutralizar a capacidade de Israel, à semelhança do ocorrido quando da Guerra dos Seis Dias, alcançar uma situação aérea favorável num curto espaço de tempo. Apesar de terem sido surpreendidos por um ataque maciço, mais de 200 aviões egípcios e sírios reagiram prontamente invertendo uma situação que lhes era à partida altamente desfavorável. O Poder Aéreo foi utilizado exaustivamente, se bem que a sua influência não tivesse sido tão grande como na guerra passada.

Um aspecto que interessa realçar na Guerra do Kippur, que se prende com a projecção de força a grande distância e num curto espaço de tempo (nove horas após ter sido dada ordem para efectuar o reabastecimento de emergência deslocou um «C-5» com 96 toneladas) e a sustentação dessa mesma força, teve a ver com o transporte via aérea de recursos de urgência crítica. Durante cerca de um mês foram efectuados 566 voos, alguns deles sem escala, cobrindo, em pouco mais de 12 horas, distâncias superiores a

15 000 km (foram utilizados aviões «C-141» e «C-5» transportando 23 000 toneladas de carga).

7.3. *Falkland*

Uma outra situação em que o transporte aéreo deu um contributo notável, dada a enorme distância a que se encontrava o teatro de operações das fontes de aprovisionamento, foi nas Falkland em 1982.

Nesta guerra foram postos em confronto dois conceitos de emprego do Poder Aéreo. Enquanto os ingleses tiveram a consciência da imprescindibilidade de organizar uma campanha agressiva pelo domínio do ar, os argentinos pareceram não ter uma estratégia orientada nesse sentido. Apesar de ainda hoje as opiniões se manterem divididas na procura de justificações para o desaire argentino, nomeadamente fazendo referências às restrições inerentes ao envelope de operações dos aviões, o que é certo é que a opção estratégica tomada, negando princípios de emprego tão caros a Pensadores de outrora, criou condições para um desfecho que não lhe viria a ser favorável. Embora de curta duração, tratou-se de um conflito intensivo em que foram utilizados sistemas de alta tecnologia, como o avião de descolagem vertical «Harrier» e o míssil «Exocet».

7.4. *Operações de Precisão Cirúrgica*

À medida que a tecnologia evoluiu tornou-se possível avançar para um conceito de guerra sofisticada. A sofisticação tecnológica no emprego da força foi acompanhada de um avanço notável em relação à precisão dos armamentos. Em vez da destruição de grandes áreas tornava-se possível empregar armas de maior potência e em que os danos colaterais eram nitidamente menores, indo ao encontro da tendência preconizada por Liddel Hart de que era necessário infligir «o menos possível de danos inaceitáveis porque o inimigo de hoje é o vizinho de amanhã e o aliado de depois de amanhã». As operações de precisão cirúrgica, nome por que são conhecidas ou passaram à história algumas intervenções dos meios aéreos, nomeadamente em 1981 quando da destruição do reactor nuclear no Iraque, em 1986 na Líbia, em 1989 no Panamá e mais recentemente no Golfo. O raide à Líbia e a Operação Justa Causa podem ser considerados como fruto de

uma hipersofisticação tecnológica em operações de precisão, executadas com perdas humanas incrivelmente baixas, em relação ao volume dos meios envolvidos.

7.5. Guerra do Golfo

A Guerra do Golfo constituiu o epílogo de um conjunto de desenvolvimentos genéticos, estruturais e operacionais ensaiados ao longo de várias décadas mas apenas demonstrados em toda a sua plenitude quase no limiar do Séc. XXI. Falar em estratégia aeroespacial implica obviamente abordar o que se passou no Golfo. No entanto, é bom referir que não foi por acaso que o emprego dos meios aeroespaciais tiveram importância decisiva na derrota de um antagonista que contava com o 4.º Exército e a 6.ª Força Aérea em termos planetários. Alguns sectores de opinião menos esclarecidos podem, erroneamente, pensar que o Golfo foi o espoletador do emprego do Poder Aéreo e que até aí pouco se tinha feito em prol da sua afirmação como vertente de pleno direito no contexto do poder militar. Tal facto não é de toda verdade. O emprego de uma nova forma de poder, que apareceu logo no início do século, foi ao longo de várias décadas alvo de estudos, pesquisas e experiências intensivas por parte de homens com visão. Só que condicionalismos vários, que vão da imobilidade intelectual à inflexibilidade comportamental, geraram uma situação de cerceamento que seria finalmente corrigida por um homem, curiosamente oficial do Exército, esclarecido estrategico, com uma visão da guerra que lhe permitiu tirar o maior partido dos meios aéreos, nomeadamente das suas características e capacidades, potenciadas por uma tecnologia de ponta, evitando assim sacrificar o bom soldado de infantaria. A opção aérea de Schwartzkopf veio ao encontro das ideias dos principais teorizadores do Poder Aéreo, dando razão a Dugan e validando pressupostos anteriormente expressos. À semelhança de Mitchell, Dugan viria a ser reabilitado pelo desenrolar dos acontecimentos. O seu sucessor, General McPeak, viria mesmo a afirmar que a Operação Tempestade no Deserto marcava «a primeira vez na história em que um exército tinha sido derrotado pelo Poder Aéreo».

Fazer o balanço da guerra e dela tirar conclusões requer prudência, em particular no que se refere a lições para o futuro. No entanto, é possível e até mesmo desejável apontar alguns aspectos importantes que

ajudam a perceber o porquê do êxito da campanha aérea. Sendo a política uma doutrina de fins cabe-lhe definir o que se pretende alcançar e o quadro de acção estratégica. À estratégia como disciplina de meios compete-lhe definir meios e caminhos tendo em conta os objectivos a alcançar e o quadro conflitual. O que se verificou nalguns casos foi uma definição pouco consistente do que realmente se pretendia alcançar, o que teve relexos negativos na definição dos caminhos para a sua consecução. No Golfo a situação foi bem diferente porque, desde o início, houve uma sinergia de sinal positivo entre os fins a atingir e os meios disponíveis para o fazer. O Presidente Bush nomeou um chefe militar a quem incumbiu a consecução de um objectivo bem definido — libertar o Koweit com um mínimo de danos colaterais — e em quem delegou autoridade. «Vietname nunca mais» tornou-se uma frase exaustivamente repetida por milhões de americanos, para quem o síndrome de uma guerra passada estava ainda bem vivo, tendo sido ouvida e compreendida por quem ao mais alto nível teria que definir objectivos e delinear estratégias. A Schwartzkopf foi assim possível empregar forças dotadas de material da mais avançada tecnologia e de pessoal altamente treinado e moralizado.

A estratégia desenvolvida durante a Operação Escudo do Deserto visava obter o maior número de informações sobre o potencial de guerra inimigo e implementar um dispositivo de forças adequado, o que levou à utilização de vários satélites de comunicações e reconhecimento bem como à utilização de aeronaves de transporte e de reabastecimento em voo. Projectar força a grande distância e em curto espaço de tempo, bem como apoiar logisticamente essa mesma força em artigos de urgência crítica, só foi possível graças ao emprego de numerosos meios aéreos de transporte. Trinta e quatro horas após ter sido dada ordem de marcha chegava à Arábia Saudita a primeira Esquadra de aviões «F-15» (no dia 7 de Agosto) o que, tendo em conta as quinze horas de voo necessárias para o trânsito até ao Médio Oriente, significa que os meios descolaram menos de vinte horas após terem recebido intruções nesse sentido, e vinte e um dias após a invasão do Koweit cerca de 500 aviões estavam prontos a entrar em combate. Estes números são bem elucidativos da forma como o Poder Aéreo foi e pode vir a ser importante no futuro, não apenas na gestão de crises como também na condução da manobra militar e sobretudo no desfecho final de uma acção de coacção.

O plano gizado para a Operação Tempestade no Deserto (início da madrugada de 17 de Janeiro) contemplava quatro fases:

- *Fase I* campanha aérea;
- *Fase II* obtenção e manutenção de superioridade aérea no TO do Koweit;
- *Fase III* ataque à Guarda Republicana e a outras forças iraquianas estacionadas no Koweit;
- *Fase IV* ofensiva terrestre apoiada por forças aéreas e navais.

De acordo com o plano previamente delineado a campanha aérea deveria durar cerca de 10 dias, tendo-se prolongado por mais 19.

A campanha aérea foi planeada por forma a que fossem atingidos os seguintes objectivos:

- Isolar e incapacitar o regime iraquiano atingindo centros de gravidade como a cadeia de comandos e controlo, capacidade nuclear, biológica e química, instalações militares e industriais necessárias ao apoio do esforço de guerra.
- Alcançar e manter a supremacia aérea.
- Cortar linhas de abastecimento isolando as forças no campo de batalha.
- Fornecer apoio aéreo às forças de superfície amigas.

Para tal foram desenvolvidas campanhas de luta aérea, condição fundamental não apenas para o emprego dos meios aéreos mas também para a condução com sucesso de operações terrestres e navais; campanhas de bombardeamento estratégico e campanhas de cooperação com as forças de superfície. Quando entrou em vigor o cessar fogo (3 de Março) tinham sido efectuadas 110 000 saídas e largadas 88 500 toneladas de bombas, das quais 7400 toneladas dispunham de guiamento de precisão (este número, comparado com a Guerra do Vietname, significa um aumento de 50%).

A precisão dos armamentos foi um dos aspectos relevantes e que contribuíram para manter um nível de aceitabilidade elevado da estratégia desenvolvida. Comparando o desempenho do «B-17» na II Guerra Mundial com o «F-105» no Vietname e o «F-117» no Golfo, constata-se que no primeiro

caso foram necessárias 4500 saídas e 9000 bombas para destruir um alvo de precisão, contra 95 saídas e 190 bombas no segundo caso e uma saída uma bomba no caso do Golfo. Esta diferença assinalável foi possível não apenas graças aos avanços tecnológicos das plataformas transportadoras (nomeadamente do «F-117A») permitindo efectuar perfis de voo a altitudes variáveis, o que na prática significa que não necessita de voar junto ao solo para evitar a decepção tornando possível referenciar alvos a grandes distâncias e lançar bombas praticamente à vertical do alvo aumentando o poder de penetração.

Tudo isto foi possível graças ao elevado nível de furtividade da aeronave construída com materiais absorventes das ondas radar e dotada de uma fuselagem desenhada por forma a dificultar a obtenção de uma assinatura radar. Quanto à imagem térmica, produzida essencialmente pelos gases expelidos do grupo propulsor, implica maior eficiência na combustão (conseguida pela incorporação de sistemas de controlo electrónico e pela adopção de tubeiras de escape especiais). Na Guerra do Golfo a furtividade aumentou a capacidade de sobrevivência em combate, permitindo explorar o factor surpresa, para além de possibilitar uma maior concentração do piloto no alvo a atacar, libertando-o de preocupações com o sistema de defesa anti-aéreo inimigo. Nas primeiras vinte e quatro horas de guerra, o «F-117A» atacou cerca de 35% dos alvos considerados prioritários, percentagem que subiu para os 40% nos dias seguintes (foram executadas 1217 saídas com taxa de atrição nula).

Conseguida a supremacia aérea e atingidos os principais centros de gravidade inimigos, a campanha aérea prosseguiu entrando numa fase em que o grande objectivo era impedir que um exército muito numeroso (mais de meio milhão de homens) fosse reabastecido, tentando reduzir a sua capacidade de combate e vontade de resistir. A 30 de Janeiro de 1991, Schwartzkopf anuncia publicamente que o abastecimento às tropas de Saddam Hussein tinha diminuído 90%, o que abria boas perspectivas para uma campanha terrestre rápida e conclusiva.

Quando à utilização do espaço é de referir o excelente apoio dos satélites de comunicações e reconhecimento, bem como do Global Position System (GPS), permitindo uma navegação rigorosa numa região com poucas referências topográficas (o GPS é constituído por 18 satélites que enviam continuamente sinais para a Terra). Qualquer piloto, comandante de compa-

nhia ou comandante de navio pode conhecer a sua posição com um erro inferior a 10 metros.

De entre os factores decisivos na Guerra do Golfo poder-se-ão destacar os seguintes:

- Emprego de sistemas de armas de alta tecnologia, correspondendo ou excedendo mesmo as expectativas criadas, através de níveis de prontidão muito elevados, superiores aos de tempo de paz (Ex.: «F-15» e «A-10», prontidão 95.5% em tempo de paz, «F-117A», prontidão 85.8% em tempo de paz) num ambiente fisicamente hostil e perante ritmos de utilização muito elevados.
- Treino intensivo (prontidão para o combate não se improvisa, adquire-se em tempo de paz através de um treino realista).

No que concerne a aspectos conjunturais pensamos que são dignos de nota os seguintes:

- O calendário das resoluções propiciou uma preparação optimizada da ofensiva.
- O teatro de operações dispunha de boas infra-estruturas de apoio.
- Opção por parte do Iraque de uma postura defensiva concedendo a iniciativa à coligação.

Este pequeno apontamento sobre a Guerra do Golfo ficaria contudo incompleto sem uma referência ao conceito estratégico adoptado por Schwartzkopf. Conhecedor profundo da História Militar, dispondo de fraca superioridade em forças aéreas, adoptou e pôs em prática ideias que pensadores do Poder Aéreo haviam explicitado muitos anos antes. Optou pela realização de ataques de precisão, afectando drasticamente o emprego de consideráveis recursos por incapacidade funcional.

8. FUTURO

Por último uma palavra quanto ao futuro, aspecto susceptível de análises, por vezes irrealis, mais futuristas do que propriamente prospecti-

vas, aconselhando prudência na sua abordagem. Com esta preocupação em mente procuraremos de seguida alinhar algumas ideias em três campos:

- Tecnológico.
- Sistemas em projecto.
- Tipo provável das operações.

No aspecto tecnológico assistir-se-á ao aparecimento de novos materiais, nomeadamente ligas preparadas para suportar temperaturas muito elevadas como, por exemplo, o calor desenvolvido pela reentrada de veículos na atmosfera. Os novos materiais permitirão uma considerável redução do peso em termos estruturais, oferecendo uma melhor razão resistência/peso, maior rigidez, melhor resistência ao choque e à fadiga. A microelectrónica permitirá uma melhor racionalização de espaço e consumo de energia.

No campo dos sensores melhorar a qualidade dos dados recolhidos, aumentar o rigor da sua interpretação e diminuir o tempo de processamento da informação serão vectores a privilegiar no campo da investigação com a finalidade de exponenciar a capacidade militar. A furtividade será melhorada pela eliminação de «Pods» e outras estruturas externas. Serão instalados dispositivos de detecção mais potentes operando em várias bandas de frequência, o que permitirá detectar e enfrentar vectores aéreos inimigos com elevada capacidade no campo da furtividade.

Quanto ao armamento serão privilegiados factores como a precisão e o alcance, diminuindo os riscos de penetração em sistemas defensivos extraordinariamente densos. É igualmente previsível um desenvolvimento cada vez maior das armas de feixes dirigidos.

Outro aspecto importante ainda no campo tecnológico prende-se com o sistema de propulsão, um dos factores mais limitativos das operações espaciais. A investigação neste domínio visará essencialmente aumentar a carga útil, reduzir os custos e aumentar o ritmo dos lançamentos, o que permitirá tornar o espaço mais acessível, tornando possível o lançamento em situações de emergência. No tocante aos aviões, nomeadamente o avião transatmosférico, prevê-se o desenvolvimento de motores que permitam atingir velocidades na ordem do *Mach* 6 na fase de aceleração e *Mach* 12 para o voo hipersónico.

As perspectivas são também animadoras no campo da robótica. No futuro procurar-se-á evitar sempre que possível expor os pilotos a situações de alto risco, recorrendo ao emprego de veículos aéreos não tripulados (RPV). No campo espacial serão utilizados na construção e operação de estações orbitais, libertando os astronautas de funções de rotina privilegiando a sua acção como gestores de recursos.

Quanto aos sistemas em projecto ou em fase de aperfeiçoamento é de referir as armas anti-satélite que visam actuar no campo das contra-medidas neutralizando o satélite inimigo ou pura e simplesmente destruindo-o. Americanos e soviéticos têm vindo a desenvolver esforços neste âmbito dispondo os EUA de um sistema que consiste num veículo em miniatura (Miniature Homming Intercept Vehicle — MHIV) lançado a partir de um avião «F-15». Utiliza dois andares de propulsão sendo dirigido para um ponto de intercepção calculado onde aguarda a passagem do satélite, destruindo-o pelo choque.

Em curso está o desenvolvimento de um sistema anti-satélite baseado em terra, um míssil capaz de atingir satélites em órbitas até 2000 km. Os alvos incluirão satélites fotográficos e de espionagem electrónica, especialmente o Rorsat (Radar Ocean Reconnaissance Satellite) e o Eorsat (Electronic Ocean Reconnaissance Satellite). Os soviéticos dispõem igualmente de um sistema co-orbital em aperfeiçoamento que por agora só tem capacidade para destruir satélites orbitando em órbitas baixas. Um outro sistema em projecto, e este no âmbito do programa «Guerra das Estrelas» (SDI), é o «Brillant Pebbles», que não é mais do que pequenos satélites formando constelações na ordem dos milhares que podem interceptar alvos no espaço, nomeadamente mísseis balísticos (dimensões: 1 metro de comprimento e 45 kg de peso).

No futuro é previsível que ocorram mais guerras/menores guerras dado que em termos de opinião pública é cada vez menos aceitável o emprego de armas de destruição maciça, o que poderá afastar o pesadelo de guerras grandes mas abrindo, em contrapartida, uma relativa aceitação do convencional. Apesar dos esforços desenvolvidos nos últimos anos na procura de maior estabilidade, continua o aperfeiçoamento e modernização de alguns sistemas de armas no campo convencional. Revelando alguma preocupação com a probabilidade de ocorrência de conflitos nalgumas zonas do Globo, de importância vital para os seus interesses, mas atendendo aos

custos de manutenção de um conceito de defesa avançada, os EUA optaram por um conceito de presença avançada com menores efectivos em permanência, fora do seu território. Este novo conceito para ser credível implica a existência de um vector de apoio à projecção de poder e pressupõe não apenas o desenvolvimento de novas tecnologias mas também um emprego adequado dos meios.

Impedir a destruição ou a neutralização dos meios aeroespaciais e suas infra-estruturas de apoio continuará a ser no futuro preocupação cimeira. Assim, e relativamente ao terceiro aspecto — as Operações — poder-se-á afirmar que a defesa aérea desempenhará um papel central em todo o processo estratégico. A vigilância aérea avançada revelar-se-á de importância crítica, dando a conhecer com a maior antecedência possível os contornos da ameaça que se aproxima.

A clássica doutrina douhetiana — destruir os recursos na fonte, em vez de atacar as tropas que deles dependem — terá uma aplicação cada vez mais eficaz devido aos avanços verificados na precisão dos armamentos e na tecnologia da furtividade, abrindo novas perspectivas no campo do bombardeamento. (O avião «B-2» terá um alto índice de furtividade, sendo praticamente indetectável. Com o seu enorme alcance poderá atingir qualquer ponto do globo e regressar ao ponto de partida com um único reabastecimento. Praticamente sem limitações de distância, inimigo aéreo ou condições meteorológicas, tudo isto conjugado com a precisão do seu armamento, o «B-2» será verdadeiramente o primeiro bombardeiro estratégico no conceito de Seversky. Capacidade: 40 000 libras de bombas.)

Quanto às operações no espaço e à semelhança do que aconteceu com o aparecimento do avião, quando o grande objectivo era o domínio do ar, é natural que no futuro a grande meta a atingir seja o domínio do espaço. Contudo é necessário considerar duas situações bem diferenciadas: utilização de forças exclusivamente na arena espacial e a sua utilização em apoio das forças que operam nas camadas subjacentes, sendo previsível três tipos de operações:

- *Defensivas*, actuando contra ataques vindos do próprio ou de terra.
- *Ofensivas*, visando a destruição da capacidade ofensiva e defensiva do antagonista.

- *Apoio às forças*, operando em terra, no mar ou no ar, incidindo essencialmente no campo das comunicações, reconhecimento, meteorologia e navegação.

No futuro, o emprego do poder aeroespacial afigura-se-nos promissor desde que enquadrado por uma estratégia que promova a sua maximização.

Como reflexão final diremos que no campo da Estratégia Aeroespacial não basta dispor de sistemas de armas com capacidades semelhantes para se alcançar a vitória, dependendo esta da oportunidade com que são utilizados. Por outro lado é bom ter presente que a mobilidade conferida pelos meios aeroespaciais se vai repercutir em diversos campos, ajudando no processo de tomada de decisão, através de uma informação em tempo real, permitindo por outro lado projectar força a grandes distâncias quando a transitabilidade à superfície é insatisfatória ou a urgência crítica. Como diria Lord Tedder «o importante não é voltar o olhar para o passado mas sim o olhar para o futuro de um ponto de vista do passado».

Mora de Oliveira

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIAS

- ANDRADA, B. H., «Guerra Aérea en las Malvinas», Emecé Editores, 1983.
- ARMITAGE, M. J., «Air Power in the NUCLEAR AGE 1945-84, Theory and Practice», MacMillan, 1985.
- ASHMORE, E. B., «AIR DEFENCE», Lunhman Green and C. O., London, 1929.
- BAYLIS, John et alia, «Contemporary Strategy», Vol II, 2.ª Ed., Holmes and Meier Publishers, 1987.
- BEAUFRE, Gen., «Introduction a la Stratégie», 3.ª Ed., Armand Colin, Paris.
- BEKKER, Cajus, «A História da Luftwaffe», Editorial IBIS, Amadora, 1968.
- BLUNT, V. E. R., «The US of Air Power», Thorsons Publishers, London, 1942.
- BROWN, Neville, «New Strategy Through Space», Leicester University Press, 1990.
- BURDEN, Rdney et alia, «Falklands the Air War», Arms and Armour Press, 1986.
- COLLINS, John M., «Military Space Forces — The Next 50 Years», Pergamon Brassey's International Defense Publishers, 1989.
- CORDESMAN, Anthony, «The Arab-Israeli Military Balance and the Art of Operations», University of America, 1987.
- CREVELD, Martin Van, «Thechnology and War — From 2000 BC to the Present», Brassey's, 1991.
- DOUHET, Giulio, «La Guerre de l'Air», Paris, 1932.
- FUTRELL, Robert Frank, «Ideas Concepts. Doctrine: Basic Thinking in the United States Air Force 1961-1984». Vol II, Air University Press, Alabama, 1989.
- HARRIS, Arthur, «Bomber Offensive», Collins, London, 1947.
- MITCHELL, William, «Winged Defense», G. P. Putnam's Sons, New York, 1925.
- SEVERSKY, Alexander, «Air Power Key to Survival», Simon and Schuster, New York, 1950.
- «Victory Through Air Power», Simon and Schuster, New York, 1942.
- SCHIFF, Zeev, «The History of the Israeli Army 1974 to the Present», Sidgwick Jackson, 1987.
- SHAKER, Steven, M., «War Without Men — Robots on the Future Battlefield», Brassey's, 1988.

PERIÓDICOS

- ASKER, James R., «SDIO Believes Brilliant Pebbles Could Cut Cost of Missile Defense by \$14 Billion», in *Aviation Week and Space Thechnology*, February, 26, 1990.
- CHAPMAN, Robert M., «Technology Air Power and the Modern Theater Battlefield», in *Air Power Journal*, Vol. II, n.º 2 Summer, 1988.
- DORNHEIM, Michael A., «F-117A Pilots Conduct Precision Bombing in High Threat Environment», in *Aviation Week and Space Technology*, April 22, 1991.
- DUGAN, Michael, «The Air War», in *US News World Report*, February 11, 1991.
- MASON, R. A., «The Air War in the Gulf», in *Survival*, Vol XXXIII, May-June, 1991.
- PARKS, W. Hays, «Linebaker e a Lei da Guerra», in *Air University Review*, Vol. XXXV, n.º 1, Ed. brasileira, Outono, 1983.
- «Rolling Thunder and the Law of War», in *Air University Review*, Vol. XXXV, n.º 2, Summer, 1983.
- VALLANCE, Andrew, «Air Power in the Gulf War», in *Air Clues*, Vol. 45, n.º 6, June, 1991.
- WORDEN, Simon P., Bruce Pitcair Jackson, «Space Capabilities: Emerging Determinants of National Power», in *Essays on Strategy V. National Defense*, University Press, 1988.

A LEGITIMIDADE DA GUERRA
NA TRADIÇÃO OCIDENTAL

Mariz Fernandes

A LEGITIMIDADE DA GUERRA NA TRADIÇÃO OCIDENTAL

INDICE

1. INTRODUÇÃO

2. A GUERRA NA ANTIGUIDADE

3. A CONCEPÇÃO CRISTÃ

- a. Das origens até à consolidação da Igreja.
- b. A guerra como expressão da Caridade.
- c. A guerra como expressão da Justiça.
- d. A guerra como fonte de Direito.
 - (1) A «razão de Estado».
 - (2) A guerra revolucionária.

4. A IGREJA MODERNA FACE A GUERRA

- a. A actualidade da doutrina tomista.
- b. As armas de destruição maciça.

5. A GUERRA DO GOLFO — UMA GUERRA JUSTA?

Os homens não se contentam com uma vida bela e simples: domina-os a ganância, a ambição, a inveja, a rivalidade; depressa se aborrecem do que possuem e anseiam pelo que não têm; e raro desejam coisa que não pertença a outrem.

Disto resulta um grupo invadir território alheio, digladiarem-se pela posse dos recursos do solo e depois empenharem-se em guerras.

Platão
in *Utopia*
(Séc. V/IV a. C.)

1. INTRODUÇÃO

Durante o Congresso de Viena, em 1815, perante a insistência de Talleyrand em invocar frequentemente o Direito, alguém lhe atirou a pergunta: «Qu'est-ce que fait ici le Droit?» Ao que o Ministro francês respondeu: «Graças a esse Direito estais aqui a discutir a Paz na Europa; se não houvesse um Direito das gentes não haveria um Congresso da Paz.»

Na realidade seria absurdo falar da Guerra sem ter presente a voz do Direito. Sem Direito não existiria a Paz, uma vez que esta pressupõe uma ordem essencial, que é a ordem jurídica. E esta, por sua vez, assenta as suas raízes no conceito de Justiça, aplicado de forma universal no respeito pela personalidade humana, individual e colectiva.

Já Platão e Aristóteles haviam concluído que o conceito de «Justiça» exprime o valor ético fundamental no relacionamento entre sociedades políticas. Porém, a estrutura desse relacionamento revela-se vulnerável, na medida em que o conceito de justiça apresenta discrepâncias acentuadas entre os diversos grupos culturais. A consequência imediata dessa dificuldade traduz-se na quase impossibilidade de estabelecer uma base comum de comportamento jurídico e moral nas relações internacionais. Daí o recurso, por parte dos Estados, a acordos e compromissos de cuja fragilidade a História nos tem dado múltiplos testemunhos. Com efeito, diferentes leituras desses acordos, por um lado, e, por outro, desajustamentos entre os preceitos das suas cláusulas e os interesses dos seus outorgantes têm conduzido frequentemente ao recurso à violência como forma de dirimir conflitos de interesses entre povos e Estados.

É natural que um Estado que haja decidido usar a força para atingir os seus objectivos em detrimento de terceiros procure justificar os fundamentos da sua atitude. Tal acontece porque o uso da força é, normalmente, condenado pela sociedade internacional. Desta condenação, sem dúvida baseada em razões de direito, de justiça e de moral, resulta que o recurso à guerra tem colocado dúvidas pertinentes à consciência do Homem. Dúvidas essas que se levantam relativamente à legitimidade do recurso à força, bem como aos limites a colocar ao seu uso.

A abordagem teológica da guerra fez sedimentar, ao longo dos séculos, a convicção profunda da sua irracionalidade, condenando-a expressamente e advogando o princípio ético do recurso à solução dos conflitos por via pacífica, como única atitude digna da natureza humana. Mas não a postergou por completo, por ainda não ter sido possível encontrar um substituto eficaz que desempenhe as suas funções.

Intimamente ligada à abordagem teológica, a análise das relações da Guerra com o Direito conduziu ao seu estudo em duas direcções fundamentais: por um lado, a guerra como «meio de direito», isto é, como meio mais apropriado para restabelecer um direito violado, procurando a sua legitimação numa justa causa para o seu desencadeamento; por outro lado, a guerra como «objecto de direito», ou seja, a guerra conduzida na observância de regras preestabelecidas, que lhe confirmam um estatuto de legalidade, justificado este pela sua humanização, dentro dos limites em que tal seja possível.

É na esteira destas duas vias que, de há séculos, têm vindo a ser despendidos esforços na procura de respostas às perguntas que têm vindo a dividir filósofos, teólogos e políticos:

- Será legítimo o recurso à guerra como forma de resolução de conflitos de interesses?
- Se o é, em que condições e dentro de que limites deve ser usado esse direito?

Não sendo propósito desta reflexão abordar esta última questão, procuraremos analisar a evolução do pensamento cristão na investigação sobre a legitimidade do recurso à guerra.

2. A GUERRA NA ANTIGUIDADE

«A Guerra é a Rainha de todas as leis.»

Píndaro

(Séc. VI a. C.)

O conceito de igualdade entre Povos, Cidades ou Estados foi praticamente desconhecido na Antiguidade. Por conquista ou aliança, os grandes Impérios foram anexando territórios cada vez mais vastos, submetendo ao seu jugo as respectivas populações. Assim aconteceu, por exemplo, nas civilizações helénica e romana, onde presidia essencialmente o «direito do mais forte», nas suas relações com os povos bárbaros vizinhos. A guerra justificava-se sempre que os interesses da Cidade ou Império assim o exigissem e nunca tal suscitou problemas de ordem moral. Quando empreendida contra os Bárbaros ela era, sem dúvida, legítima e abençoada pelos deuses:

«As cidades gregas reunidas têm o direito de marchar conjuntamente à conquista dos bárbaros ...; este direito transforma-se num dever sempre que se apoie numa força que permita prever o sucesso.»

Aristóteles

Mas não só contra os bárbaros funcionava o direito da força. No fundo, todo o incipiente sistema de relações entre os povos era ilustrado pelas palavras dos enviados de Atenas aos habitantes da ilha de Milo:

«Partamos do princípio (de que, por certo, uns e outros estamos convencidos) de que os negócios se regulam entre os homens pelas leis da justiça, sempre que uma mesma necessidade os obriga a submeter-se-lhes, mas que os superiores pela força tudo farão quanto o seu poder consinta, competindo aos mais fracos obedecer... É de presumir que entre os próprios deuses e, decerto, que entre todos os homens, em todas as ocorrências e pela natureza das coisas quem tem a força manda. Não fomos nós que criámos esta lei e também não somos nós os primeiros a utilizá-la. Ela existe e existirá sempre; havendo-a recebido e devendo legá-la ao futuro, dela nos aproveitamos por nossa vez.»

Não divergia muito desta a concepção sobre o Direito vigente no Império Romano, como o comprovam as palavras de Pompônio:

«Igualmente em tempo de paz, se não tivermos com uma nação nem pacto de amizade ou hospitalidade nem aliança, tudo o que é nosso, e de que ela puder aproveitar-se, torna-se seu, o mesmo sucedendo se alguma coisa que lhe pertencer cair em nossas mãos.»

Mas a importância da personalidade individual sofreria um enorme e decisivo impulso com a anunciação da palavra de Cristo. Libertado o Homem, dignificada a sociedade, o «direito do mais forte» perdeu o lugar privilegiado que ocupava nas relações entre os povos. Um outro tipo de direito tenderia a substituí-lo nos tempos que se avizinhavam.

3. A CONCEPÇÃO CRISTÃ

Ao contrário do que até então acontecera, na sociedade cristã desenvolveu-se o conceito de legitimação da guerra com base na invocação da «justa causa» dos motivos que originam o recurso à força. Esse conceito veio a traduzir-se na chamada teoria do *bellum justum* ou teoria da guerra justa.

a. Das origens até à consolidação da Igreja

O grande problema que desde os primórdios da Cristandade se colocou aos fiéis foi a evidente incompatibilidade entre a palavra do Evangelho e o recurso à força, como o atesta a mensagem de paz proclamada pelo Novo Testamento, quando apela para a renúncia à violência:

«Se o teu inimigo te fustigar uma face oferece-lhe a outra face.»

Com efeito, à luz da fé em Cristo o Homem deve rejeitar liminarmente a violência, o que constitui tradição da Igreja:

«Quem com a espada matar com a espada perecerá.»

Sangrentamente perseguida pela sua fé e impedida de reagir por qualquer acto de força que dissuadisse os seus carrascos, a minoria cristã do Império Romano encontrou nessa mesma fé o segredo da sua sobrevivência, confiando em que a justiça divina haveria de recompensar os sofrimentos da vida terrena.

Foi apenas no século IV, após o Édito de Milão, quando as massas do Império se haviam já convertido ao Cristianismo, que a Igreja foi forçada a tomar posição sobre o uso da força por parte da colectividade. Ameaçado o Império pelas investidas dos bárbaros, enfraquecidas as gentes na sua vontade de defesa, reticentes os espíritos e inquietas as consciências sobre a legitimidade do uso da força, assumiu a questão da defesa militar do Império foros de problema fundamental. Associada à sobrevivência do Império estava também posta em causa a sobrevivência da fé, ameaçada de contaminação pagã. Assim, a Igreja não só aceitou que os Cristãos participassem na defesa do Império pela força das armas como lhes impôs esse serviço como um dever de proteger os seus semelhantes no seio de um mundo de violência. A «função social» do soldado constituiu assim o primeiro argumento a favor da legitimidade do uso da força, legitimidade essa que, por ser excepcional, não invalidou o dogma da não violência.

Não foi, porém, sem alguma dificuldade que se processou esta evolução no reconhecimento do princípio da legítima defesa.

Na opinião de Tertuliano (160-220) «ao desarmar Pedro, o Senhor desarmou todos os Soldados». Para ele a profissão militar constituiria um vínculo à sociedade pagã, pelo que o seu exercício pelos cristãos era inaceitável. Os cristãos seriam cidadãos do Céu, não teriam por isso que se preocupar com a cidade terrestre. Apesar de tudo, Tertuliano deu o primeiro passo no longo caminho que iria ser posteriormente percorrido, quando evocou o caso de soldados convertidos à fé cristã, admitindo a possibilidade de conciliação da sua condição de militares com a de cristãos «desde que providenciassem por todos os meios não ofender a Deus».

Orígenes (185-254) era da opinião que «não aprendemos a fazer a guerra porque somos filhos de Deus». Porém, o teólogo da Alexandria foi, de algum modo, precursor de Santo Agostinho ao estabelecer a diferença entre guerras justas e injustas e ao admitir a participação dos cristãos na «guerra pela Pátria».

Uma voz radicalmente discordante veio interromper a linha de orientação teológica sobre o recurso à força, quando Lactâncio (ca. 250-317), o apologeta cristão africano, se pronunciou totalmente contrário a qualquer forma de violência, considerando que «não é permitido ao justo o uso de armas». Porém, a sua voz ficou registada como uma simples quebra de continuidade na linha de pensamento dominante que, com Santo Ambrósio e Santo Agostinho, viria a sofrer significativa evolução.

b. *A guerra como expressão da Caridade*

Foi, talvez, Santo Ambrósio (340-397), o prestigiado Bispo de Milão, a primeira voz da Igreja a afirmar explicitamente o dever dos cristãos de participarem na defesa da cidade:

«A força de alma que, em tempo de guerra, preserva o país contra os bárbaros ou que impele a visitar e auxiliar os doentes ou ainda que leva a defender o vizinho contra os ladrões, é plena de justiça... Aquele que não se opuser a um prejuízo causado ao seu semelhante, caso esteja ao seu alcance fazê-lo, é tão culpado como o que causou esse prejuízo.»

Com esta orientação Santo Ambrósio inaugurou a linha de pensamento da Igreja que haveria de perdurar durante vários séculos e teria em Santo Agostinho o seu próximo e mais expressivo sucessor.

Autor de profunda reflexão sobre os problemas do seu tempo, Santo Agostinho (354-420) tentou, na sua obra *A Cidade de Deus*, explicar a intervenção da Providência Divina no governo do Universo. Contemporâneo do período crítico da invasão do Império Romano pelos bárbaros, denunciou vigorosamente as guerras desencadeadas por cupidez ou por sede de domínio, mas, em contrapartida, admitiu que a participação dos cristãos nos esforços de defesa militar se poderia revelar necessária em determinadas circunstâncias:

«O nosso dever é o de querer a paz e de não fazer a guerra, a não ser por necessidade, a fim de que Deus nos dispense dessa necessidade e nos conserve a paz.»

Isto é, para Santo Agostinho há casos em que a violência injusta só pode ser detida pela contraviolência.

Com Santo Agostinho definem-se essencialmente duas formas de «guerra justa»: a guerra «punitiva», para fazer vingar a ordem moral e punir o culpado da sua violação, e a guerra «defensiva», para proteger a paz e os violados ou ameaçados.

Teólogo da Caridade, é na caridade que Santo Agostinho baseia a sua argumentação. Com efeito, a caridade obriga-nos a defender o semelhante que foi injustamente atacado. Não o fazer em nome da defesa da não

violência seria um acto de puro farisaísmo. Segundo o Evangelho é o princípio da Caridade que é absoluto e não o da não violência. E, embora do ponto de vista cristão a justiça não seja dissociável da caridade, é nesta que se centra a doutrina de Santo Agostinho. Doutrina que, aliás, está na base da doutrina chamada «da guerra justa», a qual, na expressão feliz de René Coste, melhor deveria ser chamada de «doutrina teológica da defesa colectiva contra a agressão».

As ideias desenvolvidas por estes dois doutores da Igreja viriam, alguns séculos mais tarde, a constituir o suporte da luta contra os «inféis» que ameaçavam as sedes do Cristianismo na Europa e no Próximo Oriente. Ao espírito de cavalaria da sociedade feudal associou-se o fervor religioso que santificou a guerra. Foi especial intérprete desde espírito de missão armada Bernardo de Clairvaux (1090-1153), monge da Ordem de Cister, apóstolo das virtudes da pobreza e da justiça e senhor de um prestígio invejável na Europa do início do século XII, o qual conseguiu obter do Papa Honório II o reconhecimento da Ordem dos Cavaleiros Templários, Ordem Militar que reunia as virtudes da adoração e da guerra e colocava a força da espada ao serviço de Deus.

São reveladores os termos da sua carta conhecida como *De Laude Novae Militae*, dirigida ao primeiro Mestre do Templo, Hugo de Payens:

«Apareceu uma nova cavalaria na terra da Encarnação, uma cavalaria que trava uma batalha dupla, contra adversários de carne e osso e contra o espírito do mal. Não considero uma coisa maravilhosa que esses cavaleiros resistam a inimigos físicos com a força física, porque isso, bem o sei, não é coisa rara. Mas empunham armas com forças do espírito contra vícios e demónios, e a isso chamo não só de maravilhoso, mas também digno de todo o louvor dado a homens de Deus...»

Foi esta concepção da luta contra o mal que levou à organização das Cruzadas para expulsarem os infiéis da Terra Santa. A justiça da causa era, à época, inquestionável, os excessos tantas vezes praticados poderiam ter manchado a sua pureza mas não afectaram a sua validade.

Na esteira de Santo Agostinho, São Tomás de Aquino (1225-1274) retomou o tema da guerra na célebre Questão XL do seu tratado sobre a Caridade intitulado *Summa Theologica*. A questão essencial posta por São Tomás é a seguinte: «Será sempre um pecado fazer a guerra?»

Para São Tomás, e de acordo com a fé cristã, a guerra implica necessariamente a noção de pecado. É esta, aliás, a linha tradicional do cristianismo primitivo. Há, portanto, que saber se, em face de uma determinada situação, se poderá participar em consciência num acto de guerra por se ter convencido da não existência de pecado. A resposta de São Tomás é dada pela sua «Teoria sobre as condições para uma guerra justa», que se baseia em três premissas fundamentais:

- 1.^a — a *autoridade do príncipe* que determina a participação no acto de guerra;
- 2.^a — a existência de uma *causa justa*, ou seja, a necessidade de fazer com que os autores da agressão expiem a sua falta;
- 3.^a — uma *intenção recta* por parte daqueles que fazem a guerra, o que equivale a dizer que eles se deverão propor «promover o bem ou evitar o mal».

Para São Tomás a guerra só se justifica se for feita «por amor», para defender as vítimas da injustiça, para libertar os oprimidos, para restaurar a paz. A guerra justa, último recurso para manter a ordem jurídica internacional, comporta, para além da sua função de defesa e de restauração de um direito lesado, uma função punitiva. O seu objecto reside no castigo do agressor, satisfazendo assim as exigências do bem comum do Estado e da humanidade.

Como responsável pelo bem comum temporal no reino, pela «tranquilidade na ordem», o príncipe detém a prerrogativa de fazer a guerra. Sendo, contudo, juiz e parte interessada, terá de examinar cuidadosamente as razões que o levam a fazê-lo.

Nos séculos XIV e XV, durante os quais prevaleceu a doutrina tomista, foram poucos e pouco notórios os teólogos que se debruçaram sobre o problema da guerra. De entre eles emerge apenas uma figura, aliás notável, que denunciou calorosamente a facilidade com que os homens de Estado do seu tempo recorriam à guerra. Tratou-se de Erasmo de Roterdão (1466-1536), que estudou intensamente os problemas da guerra e da paz à luz da caridade evangélica. A sua posição inicial foi a de um extremista:

«A guerra é o maior dos males, a pior das catástrofes, e é condenada pela religião cristã. Aos cristãos não é lícito pegar em armas. Cristo trouxe a paz, a guerra destrói a paz. Cristo pregou o amor entre os

homens, a guerra destrói esse amor. Não há paz, ainda que injusta, que não seja preferível à mais justa das guerras.»

Porém, ante o perigo turco, Erasmo reviu a sua posição. Criticou sempre as justificações de índole teológica a que recorriam com frequência estadistas e teólogos, a partir da manipulação da Palavra Divina. Não foi, contudo, um pacifista absoluto:

«Um doutor verdadeiramente cristão não poderá aprovar a guerra; ele permite-a talvez em certos casos, mas contra a sua vontade e com sofrimento.»

c. A guerra como expressão da Justiça

O século XVI foi testemunha de uma evolução notável na ética das relações internacionais e na forma de encarar o fenómeno da guerra. Até então só a «Caridade» justificava a guerra, tida como uma acção punitiva dirigida contra o culpado, o violador, o usurpador. Na sua luta secular contra os maometanos, usurpadores da fé cristã, podiam os cristãos argumentar com a «culpabilidade» dos seus inimigos para justificarem a sua cruzada anti-sarracena. Mas no século XVI, em pleno avanço da conquista espanhola na América recém-descoberta, tal argumento carecia de significado perante os pobres índios, vítimas do ímpeto colonizador dos seus invasores. A sua única culpa residia no facto de resistirem à conquista territorial espanhola e de se negarem a aceitar a fé dos conquistadores. Razão inconsistente à luz da doutrina tomista, foi necessário substituir o suporte da «caridade» por um novo conceito — o de «Justiça» — e permitir que o argumento teológico desse lugar às razões do direito natural. Porque não submeter os povos que, pela sua fraqueza e inaptidão, eram incapazes de explorar as suas próprias riquezas? Porque não subjugar e converter compulsivamente aqueles que, perante a revelação de Cristo, se mostravam inaptos para compreender a sua única esperança de salvação? Tratava-se, sem dúvida, de um acto de justiça fazer com que a humanidade pudesse usufruir de riquezas que, de outro modo, nunca seriam exploradas. E não era menos justo dominar, orientar e iluminar esses novos seres agora descobertos para o mundo. E desta forma se consolidaram os alicerces do fenómeno colonialista que veio a caracterizar a sociedade internacional até aos nossos dias.

Não admira que sejam espanhóis os principais expoentes desta época no estudo das relações internacionais. Considerados como os fundadores do moderno Direito Internacional, o dominicano Francisco de Vitória (ca. 1483-1456) e o jesuíta Francisco Suarez (1548-1619) trouxeram um contributo significativo à reflexão da Igreja neste domínio. Num século em que a guerra atingiu dimensão internacional, ela transformou-se num meio de assegurar o respeito pelo direito das gentes. Instrumento de justiça, neutra em si mesma, a sua legitimidade ou moralidade dependia da forma como o Estado a conduzia. Assim, a originalidade da abordagem destes dois autores aos problemas da guerra residiu na análise das suas repercussões sobre o bem comum da humanidade:

«Uma guerra é injusta pela única razão de que, apesar da sua utilidade para uma dada província, ela causaria um dano ao Universo e à Cristandade.»

Francisco de Vitória

Os vários pretextos a que, à data, conduziavam os estudos sobre a guerra como, por exemplo, as diferenças de religião, a dilatação do Império, a conquista de glória ou de qualquer outra vantagem para o príncipe, foram recusados por Francisco de Vitória por não os considerar válidos. A sua rejeição da autoridade universal do imperador e do poder directo do Papa em assuntos temporais levam-no a considerar que não é justo declarar guerra aos infiéis, bem como despojá-los dos seus bens e da sua liberdade política. Fazendo embora concessões ao direito de colonização, faz contudo prevalecer a norma geral de que onde não há injúria não há causa justa de guerra.

Não obstante a sua posição eminentemente crítica, Francisco de Vitória aceitou as condições tomistas da guerra justa, acrescentando-lhes, no seu tratado *De jure belli*, mais três condições: a violação de um direito (considerada como única causa justa), a ausência de outro meio mais adequado e a proporcionalidade entre a gravidade da injustiça e a natureza dos danos que resultam inevitavelmente da guerra.

Esta concepção foi compartilhada por Francisco Suarez, o brilhante catedrático da Universidade de Coimbra, para o qual a sociedade internacional se baseava na interdependência dos povos numa comunidade universal anterior e superior à divisão em nações. Esse facto implicava a necessidade da

existência de leis para regerem as relações entre os povos, pelo que só a ausência dessas leis e de um governo universal poderiam justificar a existência da guerra como um recurso para a resolução das suas contendas. Tratou-se, possivelmente, da primeira abordagem à necessidade de uma organização internacional para a solução pacífica de conflitos entre Estados.

d. *A guerra como fonte de Direito*

(1) *A «razão de Estado»*

A consolidação do Estado-Nação como unidade política fundamental, confundida, de início, com o poder dinástico e, posteriormente, com a soberania do povo, veio modificar os fundamentos das relações internacionais que caracterizaram os séculos XVII, XVIII e XIX.

O desenvolvimento do direito positivista suprimiu os conceitos morais até então vigentes, considerando que o Estado, expoente supremo da organização política internacional, tem o direito absoluto de fazer a guerra, desde que os seus interesses assim o justifiquem. Impõe-se, assim, a «razão de Estado» como critério de legitimidade, sobrepondo-se à moralidade da causa. Aliás, a intenção recta exigida pela doutrina tomista para desencadear a guerra havido sido esquecida pelos canonistas e moralistas dos séculos XVI e XVII. Na realidade, a intenção recta baseia-se na justiça das motivações que conduzem à guerra e estas, por seu turno, são objecto da consciência e da autoridade do soberano. Ora o direito do soberano que, nesse tempo, se confundia com o direito do Estado, é objectivo e real, pelo que não carece de ser testado face a critérios de ordem moral.

Foi precursor desta doutrina positivista do direito da guerra Maquiavel (1469-1527), cujo pensamento se pode resumir na sua célebre máxima:

«A guerra é justa sempre que for necessária.»

Se até aí os escolásticos atribuíam ao soberano a responsabilidade de julgar os motivos que tornavam a guerra não só justa como

também necessária, para Maquiavel o problema resumia-se à determinação da necessidade, na qual se esbatia o problema da justiça. Com efeito, enquanto para os primeiros a justiça tinha um fundamento moral, para Maquiavel o critério de apreciação era meramente o da utilidade, sendo fundamental objectivá-lo face aos interesses do príncipe, que se confundiam com os da comunidade. Mas qual então o critério da necessidade? Para os teóricos da guerra justa a necessidade resulta da ausência de qualquer outra forma susceptível de resolver pacificamente um conflito, ou seja, é uma consequência da apreciação dos meios e não dos fins. Pelo contrário, para os teóricos da razão de Estado são os fins que justificam os meios, ou seja, é necessária a guerra cujo resultado for útil ao Estado. Melhor dizendo, a guerra justa é aquela que satisfizer a razão de Estado.

Desta forma a «razão de Estado», fundamentada nas exigências da soberania e dos interesses dinásticos, prevalece como base do poder discricionário de fazer a guerra.

As teses de Maquiavel vieram a ser posteriormente reforçadas pelos idealistas alemães. Fichte (1762-1814) e Hegel (1770-1831) foram os seus principais expoentes e estiveram na base da exacerbação do nacionalismo alemão que conduziu a uma política de hegemonia que fez sentir os seus efeitos até aos nossos dias:

«A guerra é uma forma necessária de afirmar o direito pelo único método de que um Estado dispõe e que, por consequência, é eterno e moral.»

Hegel

Se bem que tenham dominado a cena internacional, não foram os positivistas os únicos a teorizarem o direito da guerra na Idade Moderna. O bem comum da humanidade, já identificado por Francisco de Vitória, continuou a assumir significado no julgamento moral da guerra. Cômicos de que as leis que regem o relacionamento internacional não são, só por si, suficientes para garantir o seu respeito, os estudiosos preconizam a constituição de uma organização supranacional que detenha a capacidade coercitiva indispensável para fazer com que os Estados respeitem a ordem internacional. Exigência,

contudo, difícil de satisfazer pela complexidade de que se reveste a sua aceitação generalizada.

Por isso, para Taparelli d'Azeglio (1783-1852), enquanto a sociedade internacional não estiver justa e solidamente constituída, isto é, enquanto não atingir a perfeição intelectual, moral e material necessárias para que a justiça impere entre os membros da ordem internacional, as nações poderão lícitamente fazer valer os seus direitos recorrendo à guerra. Ou seja, a legitimidade do recurso à guerra decorre, não do princípio tomista da caridade, nem tão-pouco do direito natural de fazer valer um interesse estatal, mas sim da necessidade de substituir a função judicial ausente do seio da sociedade internacional.

Para colmatar essa lacuna, Taparelli d'Azeglio, no seu *Tratado de Direito Natural*, construiu uma teoria da organização internacional, encarregada de fazer reinar a justiça e a ordem e apoiada por uma força de polícia internacional. Este facto revestiu-se de importância capital, pois desde então as posições dos diferentes Papas sobre os problemas da guerra e da paz nunca deixaram de ter em conta a questão da organização internacional.

(2) *A guerra revolucionária*

O final do século XIX e o início do século XX assistiram a uma inflexão significativa dos conceitos que haviam vigorado até então sobre a legitimidade da guerra. Se a «justiça da causa» havia apoiado os seus fundamentos na reposição de um direito violado e, mais tarde, no direito dos Estados mais fortes afirmarem pela força a sua supremacia sobre os Estados mais fracos, a causa revolucionária que desabrochou na Idade Contemporânea veio trazer à cena novos argumentos: o direito dos povos oprimidos à sua autodeterminação ou o das classes trabalhadoras à libertação da tirania dos governos opressores constituem causa bastante para justificação da violência. Deste modo a revolução passou a concretizar o direito do uso da força para constituição de uma nova ordem internacional. Melhor dizendo, a guerra deixou de servir para reconstituir um direito violado e passou a permitir preestabelecer um novo direito. O

direito positivo foi, assim, suplantado pelo direito natural, ou seja, um direito superior àquele, que justifica a sua revisão.

Constituem exemplo desta inversão as guerras de independência e os movimentos de libertação anticolonialista, ambos baseados no direito natural de autodeterminação dos povos, que recentemente deram origem a significativas alterações no xadrez político internacional.

4. A IGREJA MODERNA FACE À GUERRA

a. *A actualidade da doutrina tomista*

O progressivo desenvolvimento dos meios e das técnicas usadas para fazer a guerra tem abalado as consciências dos homens e desafiado o raciocínio dos filósofos. É certo que, aquando da descoberta da pólvora, houve quem preconizasse o fim do mundo. Mas longe vão os tempos de deslumbramento perante o fenómeno explosivo e grandes foram os progressos da arte de destruição. Novos campos se abriram, em intensidade e qualidade, e novos e variados agentes se juntaram à pólvora, transportados a distâncias então inimagináveis e com precisão e efeitos que ultrapassam a mais fértil imaginação.

Se é um facto que os princípios morais desenvolvidos pelos tomistas ao longo dos tempos mantêm ainda hoje todo o seu valor, instalou-se contudo a convicção de que a desproporção dos meios actualmente ao dispor dos homens para fazerem a guerra e os fins por esta visados tiram legitimidade ao seu recurso. É eloquente a declaração produzida em 19 de Outubro de 1931 pelo chamado «Grupo de Friburgo», constituído por renomados teólogos católicos, entre os quais os dominicanos Pierre Delós e P. Stratmann e os jesuítas Albert Valensin e P. Noppel:

«A guerra desencadeada por um Estado, sem recorrer previamente às instituições jurídicas existentes, é um procedimento ilegítimo, condenável não só perante o Direito Público, mas também perante a consciência.»

A guerra moderna não poderá ser um procedimento legítimo, «pois esta guerra, em virtude da sua técnica e por uma espécie de necessidade da sua natureza, entranha em si grandes ruínas materiais, espirituais, familiares, sociais e religiosas e chega a ser uma tal calamidade mundial que deixa de constituir um meio proporcionado ao único fim que poderia eventualmente justificar o recurso à força: a instauração de uma nova ordem mais humana e da paz».

Precursor do pensamento contemporâneo da Igreja, o Papa Pio XII debruçou-se atentamente sobre os problemas da guerra e da paz, em especial durante o curso da II Guerra Mundial. Nos seus numerosos escritos legou-nos uma herança considerável, na qual abundam análises e considerações de natureza vária sobre a teoria das relações internacionais.

Segundo o seu pensamento a guerra, mesmo quando «justa», só pode ser tolerada como um mal necessário, face às carências de organização da sociedade internacional. Denunciando calorosamente as guerras de agressão, que classificou de crime supremo contra a humanidade, Pio XII admitiu o recurso às armas contra dois tipos de agressões: a agressão contra a existência ou a independência de um Estado e a violação maciça dos direitos humanos. Por outras palavras, a guerra só é legítima quando em caso de legítima defesa, esgotadas que foram as hipóteses de conciliação prévia (condição do mal menor) e no respeito pela liberdade dos não combatentes.

Côncio da inevitabilidade da guerra na ordem internacional vigente no seu tempo, Pio XII advogou a reforma dessa ordem com o objectivo de tornar a guerra impossível. Tal, porém, só seria possível com a instituição de organização supra-estatal a nível mundial, condição praticamente indispensável para generalizar e assegurar a paz.

Embora em certas circunstâncias se aproximasse das teses do Grupo de Friburgo, Pio XII não perfilhou, contudo, as suas posições, admitindo claramente o princípio da legítima defesa:

«...existem bens de tão grande importância para a comunidade humana que a sua defesa contra as agressões injustas é, sem dúvida alguma, plenamente justificada. E essa defesa impõe-se igualmente à solidariedade das Nações, que têm o dever de não abandonar o povo vítima de uma agressão».

(Radiomensagem de Natal, 1948)

O Concílio Vaticano II manteve a mesma linha de condenação da guerra, considerando um autêntico «escândalo» o recurso à violência para obtenção dos desígnios da política. Porém, encarou de forma realista e pragmática a quase inevitabilidade da sua ocorrência, como consequência da natureza pecadora dos homens: «Na medida em que os homens são pecadores, o perigo de guerra ameaça a humanidade, o que continuará a acontecer até ao regresso de Jesus Cristo.»

Porque esse perigo existe, apesar de tudo, há que reconhecer explicitamente o direito de legítima defesa: «...enquanto subsistir o risco de guerra e não existir uma autoridade internacional competente dispondo de forças suficientes não se poderá negar aos governos, uma vez esgotadas todas as possibilidades de regulação pacífica, o direito de legítima defesa». Nesta perspectiva, «aqueles que se devotaram ao serviço da Pátria através da profissão militar devem considerar-se a si próprios guardiães da segurança e da liberdade dos povos; se se desempenharem correctamente das suas obrigações concorrerão verdadeiramente para a manutenção da paz».

b. *As armas de destruição maciça*

A explosão da bomba atómica que pulverizou Hiroxima em 1945 constituiu sem dúvida um salto qualitativo de grande significado nas consequências nefastas da guerra para as populações indefesas.

Se Pio XII, perante tão terrível evidência e não obstante defender o princípio de legítima defesa, admitiu ser preferível renunciar a defender-se recorrendo a armas atómicas, foi durante o Concílio Vaticano II que o problema da guerra nuclear foi amplamente dissecado.

«É por isso que se torna humanamente impossível pensar na guerra, na nossa era atómica, como um meio adequado para obter reparação de uma violação de direitos.»

(Encíclica *Pacem in terris*, de João XXIII)

Para João XXIII uma guerra nuclear é contrária à razão. A paz é a única alternativa razoável, pelo que é preciso tudo fazer para a assegurar. É este processo de paz por todos os meios que legitima a dissuasão pelo «equilíbrio do terror», na medida em que tal estratégia tem sido um factor de contenção do emprego da força. Todavia, a dissuasão não pode ser encarada em valor abso-

luto como um factor positivo, mas sim apenas como uma forma passageira de evitar o recurso à guerra. Com efeito, a dissuasão baseada nas armas de destruição maciça encerra em si mesma duas características que desacreditam a sua base de legitimidade: por um lado, constitui um processo perigoso que, em caso de falha, conduz por si próprio directamente à mais terrível expressão da violência; por outro lado, o seu mau uso pode conduzir ao emprego da chantagem nas relações internacionais, colocando grandes massas de seres humanos à mercê dos detentores dos meios de destruição.

Por estas razões a dissuasão só deve ser encarada como um recurso temporário, que só tem justificação se acompanhado de esforços no sentido de se atingir uma redução considerável dos armamentos. Assim o refere João Paulo II, em 1982, ao afirmar:

«Nas condições actuais uma dissuasão baseada no equilíbrio, não certamente como um fim em si mesmo mas como um passo no caminho do desarmamento progressivo, pode ainda ser julgada como moralmente aceitável.»

Isto é, a dissuasão não pode constituir um fim em si mesma. Ela só é moralmente aceitável se for integrada numa política de resolução pacífica dos conflitos através da negociação diplomática e de uma redução progressiva e controlada dos armamentos.

De acordo com o pensamento de João XXIII, e na esteira do seu predecessor Pio XII, o desarmamento não deverá ser unilateral, mas sim mutuamente consentido por acordos internacionais, paralelo, simultâneo, geral e, finalmente, acompanhado por sistemas de controlo eficazes. Mas o desarmamento deverá ser «integral», isto é, «deverá atingir também as almas». O que supõe que «o axioma que pretende que a paz resulte do equilíbrio dos armamentos seja substituído pelo princípio de que a paz só se pode edificar sobre a confiança mútua das nações».

Mas a paz a alcançar tem necessariamente de ser uma «paz justa». Esta implica o reconhecimento de que o bem comum da humanidade é baseado nos direitos humanos e requer o tratamento de igualdade para todas as pessoas. A dignidade da pessoa humana impõe o reconhecimento da liberdade para exercer direitos e responsabilidades. Daqui decorre que a paz justa só poderá ser obtida não só com a ausência da guerra mas também através da

resolução de problemas tais como a eliminação das desigualdades económicas e sociais, as discriminações de raças ou de credos religiosos, a extinção do analfabetismo e das várias formas de exploração e de opressão. Em suma, a paz justa só poderá ser conseguida através do desenvolvimento. Palavra de ordem esta transmitida pela Encíclica *Populorum progressio*:

«O desenvolvimento é o novo nome da paz.»

Naturalmente todos os considerandos de justiça no âmbito das relações internacionais esbarram sempre com a dificuldade da definição dos critérios-padrão e da autoridade para fazer respeitar esses critérios. Mais uma vez e sempre se chega à necessidade de uma autoridade supranacional «...a instituição de uma autoridade pública universal, reconhecida por todos, que disponha de um poder eficaz susceptível de garantir a todos a segurança e o respeito pela justiça e pelos direitos de cada um».

Não bastarão, contudo, as boas intenções de reduzir as diferenças e assegurar a administração internacional da justiça enquanto se continuar a corrida aos armamento. Com efeito, «mesmo que eles não sejam utilizados, bastará o seu custo para ocasionar que os mais pobres morram de fome».

Qual é então, em conclusão, o pensamento actual da Igreja sobre o problema da guerra e da paz?

Em primeiro lugar, a fé em Jesus Cristo e a dignidade da pessoa humana impõem que vivamos renunciando à violência nas relações quer individuais quer colectivas. É preciso fazer tudo o que for possível para renunciar à violência e encontrar formas de resolução pacífica dos conflitos de interesses.

Em segundo lugar, a paz só é justa se forem respeitados os direitos humanos, no plano individual, ou os direitos das sociedades humanas, no plano colectivo. Em caso de violência não evitável assiste às vítimas de agressão o direito de legítima defesa para repor uns ou outros.

Em terceiro lugar, a dissuasão baseada em arsenais altamente letais só é aceitável quando acompanhada de esforços no sentido de reduzir esses mesmos arsenais de forma equilibrada e controlada.

Finalmente, a paz justa e a não violência em geral só são susceptíveis de serem alcançadas através duma autoridade internacional, dotada de poder coercitivo suficiente para impor as suas decisões na regulação de conflitos.

5. A GUERRA DO GOLFO — UMA GUERRA JUSTA?

A recente Guerra do Golfo constituiu um marco importante na sucessão de conflitos que têm assinalado a história da humanidade. Não tanto pelas modernas tecnologias nela experimentadas, não tanto ainda pelos intrincados processos político-militares que nela se jogaram, mas especialmente porque foi o primeiro conflito militar de importância relevante que foi conduzido por forças militares internacionais no cumprimento de um mandato da ONU. Com efeito, o argumento fundamental, e que desde o primeiro momento foi invocado para justificar a intervenção das forças multinacionais, foi o da necessidade de libertar o Koweit, atacado, invadido e anexado pelo Iraque, com violação sistemática e violenta dos direitos humanos dos seus cidadãos. Essa intervenção assumiu, assim, a forma de uma tutela colectiva do direito à legítima defesa contra o Estado agressor.

É de todos conhecida a unanimidade da condenação da invasão pela quase totalidade dos Estados membros da ONU, assim como o é também a diversidade de posições, designadamente dos Estados europeus, quanto à forma de concretizar essa condenação e repor a legalidade de antes da invasão. Neste caso, mais do que discutir a justiça da causa e o direito de legítima defesa, tratou-se fundamentalmente de ajuizar se a situação em questão oferecia suficientes razões para aplicar os princípios do Direito Internacional e impô-los através de uma guerra conduzida de forma convencional. Em tal sentido a Guerra do Golfo pode considerar-se «justificada».

Contudo, neste processo, um problema de ordem ética surgiu à luz da ribalta: a composição e, sobretudo, o comando da força internacional. Com efeito, a força militar encarregada de restabelecer o direito violado deveria ter assumido o carácter de uma força policial neutra, mandatada para expulsar os invasores do território do Koweit e, eventualmente, fazer cumprir as decisões posteriores do Conselho de Segurança da ONU relativamente ao país agressor. O seu comando, também neutral, deveria depender directa e exclusivamente da ONU, assegurando deste modo a justa proporcionalidade entre as medidas tomadas e a gravidade do acto de agressão que as justificou. É sabido que assim não sucedeu, que a força foi preponderantemente formada por meios humanos e materiais norte-americanos e que o comando das operações pertenceu, de facto, aos Estados Unidos da América.

Se a «pureza» do conceito atrás referido, que se reconhece ainda próximo da utopia, se tivesse verificado, se as decisões e a execução da acção estivessem livres da «mácula» de outros interesses em jogo (estratégicos e económicos) que não os de uma mera reposição do direito, teria sido dado um passo decisivo a caminho da formação de um instrumento armado que permitisse à ONU abrir as portas à institucionalização da paz. A nova ordem internacional teria assim sido legitimada pelo processo a que a humanidade aspira e que tanto tem vindo a ser reclamado. Mas a indisfarçável liderança americana da intervenção militar (incluindo as decisões políticas que lhe serviram de suporte) deixou um rasto de dúvida sobre as verdadeiras razões que permitiram a aparente eficácia da actuação da ONU durante esta crise.

Resta considerar que na actual organização política internacional não foram ainda alcançadas as condições necessárias para que outra solução «mais pura» tivesse tido lugar. E, por muito optimista que se seja, aconselha a prudência e obriga a objectividade que nos disponhamos a encarar ainda à nossa frente um longo percurso até que tal seja possível.

Mariz Fernandes

O CONFLITO POLÍTICO
ALGUNS ASPECTOS DA SUA MODELAÇÃO

Jesus Bispo

O CONFLITO POLÍTICO

ALGUNS ASPECTOS DA SUA MODELAÇÃO

INTRODUÇÃO

As aproximações científicas à análise do conflito político são algumas vezes recebidas com exagerado criticismo, ou cepticismo, ou até mesmo com relutância, por razões que entendemos serem de natureza científica, psicológica, corporativa, ou de mero preconceito. Uma explicação para esta situação, que não é tão frequente noutros ramos do saber, mesmo no âmbito das Ciências Sociais, talvez resida no facto de não existir ainda um corpo de conhecimento bem consolidado sobre o conflito político; o debate centra-se muitas vezes sobre as insuficiências do método de análise, sobre as imprecisões na definição das variáveis e dos correspondentes indicadores, sobre as regras e as formas de validação dos resultados. As objecções desta natureza, desde que devidamente fundamentadas, são positivas, pois pretendem uma explicação objectiva para o conflito. As posições ditadas por motivações doutro tipo são em regra negativas, na medida em que se esforçam por escamotear um problema, ou em que trazem voluntarismos idealistas, ou em que partem de «verdades» absolutas que em nada contribuem para a objectividade da análise.

Mas as dificuldades que se enunciaram não impedem o estabelecimento progressivo de afirmações de rigor científico, válidas para contextos muito precisos. Nem serão certamente razão suficiente para que se desista da abordagem científica dum problema que é determinante para a vida das Nações. Quer queiramos quer não, a verdade é que o conflito violento faz notícia, diariamente, não sendo menos verdade que a lamentação deste facto é um dado de consenso quase universal. Donde, a necessidade óbvia de o compreender, com objectividade.

O texto que se segue não tem a pretensão de resolver, ou mesmo equationar, toda esta complexa problemática. Pretende apenas apresentar uma ideia muito genérica sobre o percurso efectuado no campo da modelação nas

últimas décadas, em especial no que se refere a uma dada escola, e propor um esquema inicial para o desenho dum modelo para o conflito internacional.

Antes de passarmos à parte descritiva do desenvolvimento e aplicação dos vários tipos de modelos, importa colocar algumas questões de ordem teórica, ou metateórica, para usar a expressão de David Singer, autor que tentaremos seguir neste particular.

A construção dum modelo pressupõe formulações teóricas, que resultem do pensamento e da intuição; a especulação teórica é importante e necessária para a aquisição e codificação do conhecimento. Mas não é suficiente porque lhe falta a validação objectiva, a possibilidade de verificação, de conformação com os factos realmente ocorridos. É então essencial a modelação formal e a observação empírica, segundo pesos que variam com o estado do conhecimento e o universo da observação; assim como não faz sentido criar modelos que não possam ser ensaiados com os dados pertinentes, por não estarem disponíveis, é igualmente absurdo extrair resultados dos eventos sem partir dum esquema de análise previamente estabelecido e que a seguir se pode corrigir no seu confronto com a realidade. «Há a lógica e a ciência da exploração, da descoberta e da heurística, e a lógica e a ciência da desconfirmação».

O modelo é uma representação da realidade, que é feita pela identificação das variáveis, pela especificação dos indicadores dessas variáveis, pela precisão da relação entre elas, pelas hipóteses de teste ou de conformação com os dados reais. Se o modelo incorporar um mecanismo de explicação credível, que resista à lógica do contraditório, e que esteja em conformidade com os fenómenos observados no universo de referência, passa a constituir teoria. Voltamos então ao princípio, ou seja, passamos a ficar dotados de «verdades observadas» que podem constituir base de formulação teórica para um modelo mais alargado. Então, para se ser «investido» numa dada capacidade dedutiva, é necessário ter passado por um esforço indutivo, em conformidade.

Em relação ao conflito internacional, e no que concerne à sua modelação, coloca-se-nos um outro problema interessante, em especial quando se pretendem modelar as suas causas ou as suas origens, que é o da pertinência ou não pertinência da análise do «ruído da relação internacional». Há autores que consideram que não vale a pena consumir recursos na investigação desses «ruídos», para efeito da modelação do conflito naturalmente, porque as regras são fluidas, o amortecimento é grande e aleatório, a complexidade é enorme, e porque o que eventualmente se ganharia, em termos de resultados, não compensaria o investimento. Para estes autores a aplicação do modelo terá

lugar a partir do momento em que a relação se caracteriza por um comportamento dos actores no sentido de alterar a vontade do outro ou de o punir, e quando são atribuídos recursos para a sustentação desse comportamento. Do nosso ponto de vista, julgamos que a compreensão fica mais facilitada se assumirmos a evolução numa situação em que predomine a cooperação sobre a hostilidade para uma situação em que essa ponderação se inverta, e se passe a uma situação de tensão, com relações não amortecidas. O facto de num conflito existirem elementos de conflitualidade e de cooperação reforça a ideia largamente divulgada da multidisciplinaridade da teoria do conflito. A implicação resultante desta característica multidisciplinar, para o que agora nos interessa, é a de que teremos que recorrer ou beneficiar dos resultados alcançados com outros modelos, e aprender com essas experiências. Por outro lado, é necessário caracterizar o contexto ou o ambiente envolvente à relação conflitual, e ver em que medida é que ela resulta daquele, ou de que forma o sistema provoca a perturbação interna, nos seus elementos, e que vai conduzir ao conflito, ou ainda como é que o conflito numa unidade elementar vai provocar perturbações no sistema, e aquela caracterização deverá ser total e não apenas de uma parte da realidade.

A MODELAÇÃO GLOBAL

O crescimento explosivo das capacidades dos meios de comunicação e de observação, assim como das dos meios de transporte, reforçaram as interdependências e reduziram as dimensões absolutas das unidades políticas aos valores da identidade e da sobrevivência. Passou a haver a possibilidade de se ver o mundo numa imagem global e de se sentir o seu pulsar. Os acontecimentos locais já não são indiferentes ao Mundo.

É nesta perspectiva que surgem os enunciados das grandes problemáticas mundiais, como, por exemplo: «a miséria no meio da abundância, a degradação do ambiente, a perda de fé nas instituições, a urbanização descontrolada, a insegurança do emprego, a alienação da juventude, a rejeição dos valores tradicionais, a inflação e o desfuncionamento das economias». Do ponto de vista de Clark, que é o autor deste enunciado elaborado em 1975, estas eram as problemáticas mundiais desenvolvidas a partir das necessidades humanas. Outras problemáticas doutra natureza se poderiam elaborar. Ora, é com base em enunciados deste tipo que começam a surgir os modelos globais, orientados

fundamentalmente para a antevisão do futuro: «se forem seguidos determinados planos quais serão as consequências a âmbito global?», ou mais audaciosamente «que acções serão necessárias para tornar mais provável a ocorrência dos futuros desejáveis?». Segundo nos conta Alker, o primeiro modelo global que vem na sequência das problemáticas do tipo que acima se enunciou ⁽¹⁾ foi designado por Mundo 1, o seu autor é Forrester e baseia-se em várias equações que relacionam várias variáveis ecológicas e demográficas; as equações têm o formato diferencial-integral, característico da dinâmica de sistemas.

Este Mundo 1 foi sofrendo várias correcções até chegar a uma versão melhorada que se passou a designar como Mundo 3, da responsabilidade de Dennis Meadows — o conjunto destes três modelos é muitas vezes designado por modelos Forrester-Meadows. Ainda seguindo o mesmo autor, as mudanças mais significativas resultaram da consideração do crescimento tecnológico como exponencial, em vez de linear, e do crescimento da população passar a ser condicionado por algumas variáveis económicas, prevendo-se um nivelamento nesse ponto, em vez da razão exponencial que se considerava do anterior. Isto é, o Mundo 3 era nitidamente mais optimista do que os Mundos 1 e 2. Por um lado, as facilidades sociais resultantes da aplicação da tecnologia sobre os recursos brutos poderiam tender para um valor infinito, e, por outro, o perigo da explosão demográfica poderia ser contido por variáveis de natureza económica. Dizemos nós que aquele optimismo se teria baseado numa ideia de flexibilidade das reservas globais onde radica todo o conceito da distensão.

Continuemos com a descrição de Alker. Na sequência do modelo Mundo 3, outros modelos surgiram, aproveitando o seu esquema básico, aditando variáveis e equações, evoluindo em complexidade. O primeiro foi o de Mesarovic e Pestel, vinte vezes mais complicado que o Mundo 3. Para além de aditar submodelos para a energia e alimentação, introduzia também a unidade de decisão ao âmbito nacional; o horizonte temporal baixa de forma significativa — a maior distância de projecção é a correspondente a 20 anos. O modelo contempla pela primeira vez as estruturas sociais e económicas, embora as assuma como fixas; nele, as alternativas políticas não podem fazer

⁽¹⁾ Problemática de natureza global, e não necessariamente a do exemplo, pois o trabalho de Forrester é anterior a 1975, começa em 1968.

alterar as estruturas previamente fixadas, embora se adopte uma capacidade de interacção.

Outra variante do modelo Mundo 3 é aquela que se concentra num desenvolvimento normativamente desejado, no sentido do preenchimento das necessidades humanas. As estruturas políticas e sociais, tidas como limitadoras da aplicação do capital e da performance económica em favor das necessidades básicas, constituem o programa de investigação, mas a sua transformação não está prevista ainda na modelação. Bariloche propôs um tipo ideal de desenvolvimento com aplicação de capital associada à redistribuição da riqueza e do poder económico. É daqui a conclusão das diferenças de relacionamento estrutural nas economias dos países desenvolvidos e nas dos países em vias de desenvolvimento: enquanto nas primeiras, de mercado, o crescimento é comandado pela procura, nas segundas são as equações da oferta que geram o processo de crescimento. E o esforço da modelação dirige-se para o desenho institucional relativamente à nova ordem política e económica internacional, aos ensaios das várias hipóteses e das correspondentes consequências.

Uma outra linha de modelação global foi a seguida por GUETZKOW e em torno das relações entre as Nações. Era o caso do modelo ou jogo Internation Simulation (INS); um conjunto de equações regulava o nível de descontentamento interno, relacionando performances de consumo com níveis de segurança, assim como determinadas rotinas fixavam os resultados das guerras. A partir dum conjunto mínimo de regras para as relações diplomáticas e conflituais, simulava-se a interacção. Se bem interpretamos a descrição de Alker, o INS era jogado a um nível de abstracção relativamente elevado, sendo a interacção resolvida pelo comportamento descondicionado dos jogadores, sem consideração com as estruturas reais onde normalmente se desenrola o processo de decisão. Tal como acontecera com os medelos Forrester-Meadows, também o INS vai sofrendo uma evolução no sentido da complexidade e do âmbito de aplicação, em especial no campo do processo de decisão. Foi o caso do World Politics Simulation (WPS) da responsabilidade de Coplin, em que era jogado o papel das elites, e do modelo TEMPER da Agência de jogos de guerra do Departamento da Defesa dos Estados Unidos da América. O TEMPER corresponde a uma simulação por computador do processo do conflito e cooperação entre as maiores regiões mundiais e entre as grandes potências; trata-se da modelação política, social e económica numa perspectiva

de integração. Tal como o Mundo 3 é a expressão mais conseguida dos modelos de tipo determinístico global, também o International Process Simulation (IPS) é a consequência do INS, ou seja, a particularização do processo de decisão, com a intervenção dos actores institucionais internos e externos. Mas o IPS tornou-se muito «pesado», de efeitos práticos relativamente fracos face ao investimento, degenerando, naturalmente, para o Global System Simulation (GSS) utilizado principalmente para fins didácticos. O jogo da interacção levanta uma questão substantiva fundamental, ao considerar os «mundos transnacionalmente estruturados» como via privilegiada de redução dos conflitos: num mundo transnacional as jogadas coercivas iriam perdendo sentido, na perspectiva de Smoker, responsável pelos IPS e GSS.

O desenvolvimento destes modelos do tipo INS não deixou de considerar, contudo, outras questões que moldam as relações entre os estados, como sejam o comércio e a balança de pagamentos, o equilíbrio do poder, os limites ambientais ao desenvolvimento, as corridas aos armamentos, entre outras.

Finalizamos aqui a síntese da descrição de Alker sobre os modelos globais, e passamos a um outro autor e a outro modelo global — Stuart Bremer e o modelo GLOBUS.

O modelo GLOBUS pretende representar a relação internacional, integrando a representação d'afide com a representação interna das Nações. Para aligeirar o processo da representação, o modelo considera apenas as 25 mais importantes Nações, agrupando as restantes num conjunto que designa pelo Resto do Mundo.

Na representação d'afide contempla-se o comércio dos seis bens mais importantes (produtos agrícolas, matérias-primas, produtos enérgéticos primários, produtos manufacturados, armamento e serviços) e o comportamento político externo em termos de hostilidade ou cooperação.

Na representação interna consideram-se inicialmente quatro submodelos, que têm vindo a ser aumentados; iremos a seguir descrever muito sumariamente os seguintes:

- Economia Interna, que incide sobre o estado de equilíbrio entre a oferta e a procura, pelo seguimento da produção, consumo e reserva dos bens necessários. A produção é determinada pela disponibilidade de capital, pelo emprego da população activa e pela produtividade. O rendimento da população tem três destinos: o governo através dos

- impostos, o consumo das famílias e a poupança. O consumo varia com o rendimento, com os preços e com as taxas de juro.
- Orçamento Geral do Estado, que relaciona despesas públicas com receitas dos impostos. A partir da norma fiscal estimam-se as receitas através das projecções do funcionamento da economia; fixa-se o défice ou excedente orçamental desejado; a soma destas parcelas determina o montante da despesa. Dentro de cada sector da despesa pública (saúde, educação, protecção social, investimento, ajuda externa, defesa e administração) calculam-se os recursos necessários, com base em considerações funcionais; o governo procederá aos ajustamentos entre a receita e a despesa, em função das solicitações dos serviços, das expectativas quanto ao comportamento da economia e da gestão da dívida pública;
 - Comércio Internacional, que opera segundo as variáveis da procura do bem importado, dos preços relativos, das taxas de câmbio, com restrições acidentais de variada natureza, incluindo o equilíbrio da balança de pagamentos;
 - Variação Demográfica, através de cinco grupos etários (dos 0 aos 9, dos 10 aos 14, dos 15 aos 19, dos 20 aos 24 e acima dos 65 anos);
 - Condições Políticas Internas, traduzidas por três tipos de comportamentos: manifestações de protesto, violência organizada e sanções do governo. O grau com que um governo recorre a actos de repressão depende da natureza e intensidade da oposição, da sua capacidade de controlo social;
 - Política Externa, baseada no conceito da reactividade, isto é, na determinação de quanto uma Nação amplifica, replica ou absorve a hostilidade ou a cooperação que as outras Nações lhes dirigem. Esta reactividade varia em resposta a mudanças no ambiente internacional, nas relações políticas díades, nas relações comerciais e nas capacidades militares relativas;
 - O papel do Governo, nos quatro ambientes possíveis: o económico, interno e externo, e o político, igualmente interno e externo.

O objectivo último do GLOBUS foi o de criar um instrumento que permitisse fazer a avaliação do impacto futuro das várias alternativas do presente, quanto a políticas e opções de desenvolvimento.

Dentro da mesma linha do GLOBUS vamos encontrar o modelo SIMPEST (Simulation Political, Economic, and Strategic Interactions) desenvolvido em Genebra pela equipa dirigida pelo Prof. Urs Lutterbacher, com o patrocínio da Fundação Suíça de Ciência. Neste modelo simula-se uma interacção de todos os sectores: o sector governamental extrai recursos do sector económico e atribui-os em conformidade com as condições que prevalecerem no sector da política interna; para além disto, o governo toma decisões sobre a segurança nacional e sobre as relações externas, fundamentalmente através do desenvolvimento de armamentos e pela permissão ou restrição do comércio — estas atitudes do sector governamental são parcialmente influenciadas pela forma como os sectores governamentais das outras Nações estão agindo. As interacções são descritas em termos de equações dinâmicas e contínuas diferenciais ou íntegro-diferenciais e são escritas numa linguagem de simulação por computador.

Para concluirmos esta listagem exemplificativa de modelos globais, faltamos referir o que resultou do Projecto G-MAPP (Global Models and the Policy Process), seguindo um texto descritivo de um dos seus responsáveis, Prof. Richard Chadwick. Este modelo pretendeu integrar os ensinamentos de várias escolas ou correntes de pensamento, designadamente aquelas de que foram protagonistas alguns autores consagrados: Lewis Richardson para a modelação da dinâmica dos sistemas políticos, Guetzkow para o enquadramento da decisão a âmbito nacional, Jay Forrester para a dinâmica ecológica e Peter Roberts para a dinâmica macroeconómica. A finalidade era a de representar as despesas militares e as suas implicações nos recursos ambientais e no desenvolvimento, a segurança nacional, a estabilidade política, o comércio internacional, a cooperação e o investimento estrangeiro. O Projecto partiu do modelo SARU (Systems Analysis Research Unit) desenvolvido no Reino Unido, ao qual foi justaposta uma superestrutura do tipo do INS, criando um orçamento governamental e considerando o mercado como uma entidade autónoma capaz de responder às reatribuições pelo governo dos recursos produtivos, actuando no investimento e no consumo. Para além desta inovação (relativamente ao SARU e ao INS, dado que, como vimos, o GLOBUS já representava a mecânica do orçamento geral do Estado e do mercado) foram ainda aditados novos módulos: o da produção de bens militares (as indústrias de armamento); o das reservas estratégicas; o das políticas de segurança nacionais, com aplicação do modelo de Richardson, e utilizando unidades de despesa global,

ou unidades de acumulação de reservas estratégicas, ou unidades de despesa com armamentos.

COMENTÁRIO

Importa que sobre o que se descreveu até aqui, relativamente à modelação global, se elaborem algumas considerações genéricas ou envolventes. Em primeiro lugar pode perguntar-se por que é que num capítulo de conflito político se fez a incursão à modelação global, domínio tradicional da Economia.

A questão é pertinente. De facto, e conforme procurámos sublinhar, o conflito em geral, e a guerra em particular, não são inicialmente considerados naqueles modelos. Parece-nos que as problemáticas relativas àqueles fenómenos serão do interesse universal; e se as aprofundarmos veremos que elas radicam na natureza das estruturas sociais, políticas e económicas, e nas vontades postas na satisfação das necessidades (dos valores) humanas, ou na realização das unidades políticas como instrumentos daquelas. Se por um lado se admite como impossível integrar num modelo global todas as problemáticas da actualidade, por outro lado afigura-se-nos não ter qualquer sentido pretender modelar a relação conflitual sem ter em conta a realidade onde ela se gera e se desenvolve.

É curioso notar o percurso da modelação, primeiro só determinística e a um alto nível de abstracção; depois, a introdução da componente da interacção, mantendo-se ou acentuando-se a abstracção; e, a seguir, a modelação sectorial e endógena. Um outro ponto importante desta evolução, no nosso ponto de vista, é o da introdução duma componente dinâmica, como reflexo natural da interacção e como consequência da consideração da alteração das estruturas (as «regras básicas do jogo» vão-se alterando, ou admite-se a sua alteração; a modelação incremental dentro duma mesma estrutura de regras produz mudança até ao limite permissível da estrutura e não corresponde à mudança real; a mudança surge como imperativo da relação e não como objectivo em si). A tentação normativa da modelação, como antevisão do futuro, é frequente — prescrever um determinado modo de evolução, em vez de se ficar pela constatação da realidade.

Parece ser ainda de sublinhar que a introdução da componente dinâmica, como consequência da interacção e da necessidade de equacionar as acções de hostilidade e da cooperação, pretendeu justificar a Nova Ordem, os aspectos

económicos associados ao armamento e às reservas estratégicas, assim como a segurança e a estabilidade.

O Instituto de Investigação Social Comparada, do Centro de Ciência de Berlim, fez um estudo dos modelos globais existentes, que nos é descrito, em termos sintéticos, por Stuart Bremer. As conclusões foram as seguintes:

- À medida que os modelos se foram sucedendo, o seu horizonte tornou-se mais curto e as suas estruturas tornaram-se mais complexas;
- O problema dos limites físicos foi sendo substituído pelo problema das condicionantes sociais (não é um problema de incapacidade de produção para sustentar a espécie humana; são as estruturas sociais, políticas e económicas que geram e sustentam desigualdades entre a população do mundo).
Apesar do reconhecimento desta limitação, os modelos não consideraram por um longo período o processo político;
- A faceta normativa teve uma preponderância exagerada em alguns modelos, criando «mundos desejáveis», operando a partir de prescrições, em vez de partir dos «mundos reais ou realistas»: em vez da consideração de factores «plausivelmente realistas» considerou-se a evolução em termos de «deve ser».

MODELO ESTRUTURAL - FUNCIONALISTA

Na descrição anterior já se mencionou a consideração das estruturas na modelação global. Diremos que em qualquer modelo de conflito a componente estrutural deverá estar sempre presente. Poderemos considerar três tipos de modelos estruturais, consoante a natureza dos seus pressupostos:

- a consideração da estrutura como origem do conflito, donde a legitimidade para a sua destruição no caminho para objectivos absolutos de justiça, de bem-estar e de paz;
- a consideração da estrutura como baliza rígida, como limite de todas as relações;
- a consideração da estrutura flexível, evolutiva em função dos resultados das relações entre os diferentes actores.

A estrutura funcional corresponde às hierarquias sociais, às normas que fixam e regulam as relações entre actores, aos papéis que estes actores desempenham na sociedade, sejam eles cidadãos, grupos sociais, agências ou instituições.

Os actores que vimos mais citados foram Talcot Parsons, Schmidt, Galtung e Merton, para as várias tendências de modelação estrutural. O paradigma de Parsons relativamente à integração social, tal como descrito por Seymour Lipset, compreende:

- os agrupamentos primários duma sociedade, onde se inculcam os valores e se estabelecem os padrões de vida;
- a integração social e a constituição de colectividades solidárias, em função do grau de mobilização daqueles elementos primários;
- o sistema político definidor dos objectivos globais;
- o sistema económico gerador de recursos.

Em relação às clivagens poderemos considerar:

- as que se desenrolam ao longo dum eixo que compreende num extremo as locais ou das periferias da sociedade, de natureza cultural, e no outro extremo as gerais ou centrais resultantes de necessidades de equilíbrio de poderes;
- as que se desenvolvem segundo outro eixo que vai desde aquelas que resultam de interesses específicos às que têm a ver com posições ideológicas diferentes.

Desta descrição muito ligeira resultam alguns problemas, designadamente os da lealdade e de empenhamento quanto às estruturas da sociedade civil, os de convivência regulada por valores nacionais e os de integração no sistema político, os de adaptação das economias aos novos critérios de distribuição. Problemas de aderência aos objectivos globais e de mobilização, o que dá ideia da margem de manobra da liderança política, de eficácia da pressão social no sentido duma dada atribuição de recursos; mecanismos para a expressão dessa pressão. Problemas da relação do poder e do seu efeito na contenção de clivagens.

Todas estas considerações se aplicam ao conjunto duma sociedade territorial. A transposição para o sistema internacional implica as modificações ineren-

tes às diferenças entre estas duas realidades. Na sua expressão mais geral não encontramos discrepâncias de monta entre o paradigma que acabámos de enunciar e o modelo de LUTERBACHER a que já fizemos referência.

MODELO DA ENTROPIA

Conforme nos diz Paul Smocker, a aplicação da entropia aos sistemas sociais, e em particular ao problema do conflito, foi tratada por Galtung na sequência do acceso debate que manteve com Schmidt. Este último autor criticava os estruturalistas tradicionais por, entre outras coisas, considerarem sempre o conflito com os actores em relação simétrica, quando na realidade os contendores jogam com armas diferentes e utilizam lógicas de legitimidade diferentes. Para Galtung, a posição de entropia mínima para uma dada propriedade corresponde a uma representação de distribuição pontual — por exemplo, para uma situação de crime a entropia é mínima quando a culpa é inequivocamente atribuída apenas a um actor, e será máxima quando a culpa é distribuída por todos os actores participantes da situação. Galtung considerava a entropia dos actores e a entropia da interacção; a entropia dos actores diz respeito à distribuição dos atributos dos actores (às suas posições), como por exemplo poder, riqueza, estima; a entropia da interacção diz respeito às ligações entre actores, como por exemplo o fluxo da informação, o comércio. Um sistema social com elevada entropia deverá ter uma grande gama de posições de actores com grande variedade de ligações entre eles; quando as ligações são raras e os actores têm uma distribuição concentrada de posições a entropia é baixa. Nos sistemas com baixa entropia o conflito será menos frequente do que nos sistemas de elevada entropia, mas será mais intenso e destruidor quando vier de facto a ocorrer. Num sistema de alta entropia existirão numerosos microconflitos a nível local, mas o macroconflito é menos provável. Sobre o desenvolvimento desta matéria veja-se o livro «Os Quatro Cavaleiros do Apocalipse», do Prof. Carvalho Rodrigues, e o livro «Sistemas Entropia e Coesão», do Prof. Pinto Peixoto e Prof. Carvalho Rodrigues.

MODELO DO ACTOR RACIONAL

Consideramos dois tipos de modelos, sendo um circunscrito à interacção, ou ao processo de decisão relativo à interacção, que é a aplicação da teoria

dos jogos, e outro designado por utilidade esperada da entrada ou não entrada em guerra. Os autores mais consagrados que se dedicaram ao primeiro tipo de modelo foram Schelling, Rapoport, Shubik e outros. Quanto ao segundo tipo a obra mais importante de que temos conhecimento é a de Bueno de Mesquita, «The War Trap». Parece valer a pena enunciar as equações fundamentais da Teoria da Utilidade, de forma obviamente sintética. A utilidade esperada com uma guerra bilateral é função:

- da percepção da probabilidade de sucesso no confronto;
- da percepção do que pode ser ganho pelo facto duma das partes impor as suas políticas à outra (se uma das partes já segue uma política desejável para a outra, permitindo a extracção da máxima utilidade possível, o ganho será obviamente nulo);
- da percepção da probabilidade de insucesso no confronto;
- da percepção do que pode ser perdido pelo facto da outra parte poder impor a sua política (se nada se perder, por hipótese, a probabilidade de se perder pesa pouco na decisão — quem nada tem a perder entra com muito mais facilidade numa aventura de guerra);
- da percepção quanto aos incrementos das utilidades trazidas pelas variações de política esperadas para o futuro.

Se designarmos o primeiro termo por p , o segundo por a , o terceiro por p' e o quarto por b , a utilidade esperada com a entrada numa guerra bilateral será:

$$U = pa + p'b + p(\Delta a) + p(\Delta b)$$

Sem entrar com considerações éticas, com o factor de incerteza relativamente aos apoios que possa vir a ter e aos aliados da outra parte, o decisor racional decidir-se-á pela guerra quando U for maior do que zero. A simplicidade do raciocínio é chocante. Na realidade o que está em causa é o da quantificação das utilidades, que tanto podem ser de ordem material como de ordem espiritual. Se houver a percepção de que a política do outro nos vai conduzir à escravidão, a decisão da guerra será tomada mesmo que a probabilidade de não vencer seja elevada.

MODELOS MATEMÁTICOS

Sobre este tipo de modelo elaborámos um texto em 1991 que consistia numa proposta de tratamento do conflito político pela via do modelo matemático, com base numa obra de Urs Luterbacher. Julgamos que esse texto se insere na finalidade deste trabalho, pelo que a seguir o reproduzimos na íntegra.

A avaliar pela extensa bibliografia disponível, a investigação sobre o conflito tem seguido por áreas bem definidas e especializadas. As obras que tratam da teoria geral do conflito não incluem, na sua maioria, linhas de investigação baseadas no tratamento matemático: de facto, a modelação matemática do conflito constitui uma área relativamente estanque. As razões fundamentais estão naturalmente relacionadas com a organização do conhecimento, embora possam existir outros aspectos específicos, relacionados com a complexidade e com a ambiguidade aparente de alguns dos elementos estruturais do conflito.

A aproximação clássica ao conflito pretende estabelecer uma estrutura lógica para a compreensão do problema, relacionando os elementos em que se baseia essa estrutura.

Trata-se dum processo intelectual de delimitação progressiva de áreas conceptuais, que parte duma visão global do fenómeno, relativamente difusa, e vai desdobrando elementos particulares operativos, comparando-os e a seguir juntando-os na busca duma representação objectiva singular.

A realidade está relativamente distante, porque o nível de abstracção tem que ser elevado neste processo. Não está implícita a confirmação empírica das conclusões alcançadas, em termos objectivos e específicos; não se pretende obter conhecimento que torne um conflito particular como uma realidade esperada, em face da ocorrência de determinadas situações concretas. De facto, poderíamos continuar a analisar cada vez com maior profundidade cada um dos elementos estruturais do conflito, constituindo uma malha complexa de relações entre eles. Mas assalta-nos a dúvida se, continuando por esta via, alguma vez conseguiríamos definir um relacionamento exaustivo entre todos aqueles elementos, e obter uma visão completa do problema, ou, mais importante ainda, duvidamos que fôssemos capazes de confrontar os resultados obtidos com a evidência histórica e assim comprovar a teoria. E se a dúvida for pertinente, parece-nos ser de considerar uma complementaridade de campos de investigação, como mais à frente sugerimos.

Se pretendermos estabelecer uma formulação lógico-matemática que possa servir para explicar um conflito concreto, na esteira da análise conceptual, verificamos com facilidade que alguns elementos não podem ser quantificados (ex: qual o peso da percepção de ameaça na relação conflitual e como se pode obter?), e que as relações entre elementos são numerosas e com vários graus de complexidade; qualquer tentativa neste sentido poderia dar origem a um grande conjunto de equações, a muitas variáveis, conjunto esse certamente complexo e possivelmente indeterminado — a solução do problema poderia estar em causa. Por outro lado, os resultados careceriam de credibilidade, por dificuldades ou impossibilidade de verificação precisa. Isto é, enfrentaríamos o mesmo tipo de dificuldade da análise conceptual, como seria de esperar.

De facto, em termos científico-matemáticos, a explicação do problema do conflito passa pelo estabelecimento duma formulação matemática de resolução exequível, sem prejuízo da complexidade dessa resolução, e que possa ser avaliada pela confrontação com uma realidade objectivamente caracterizada. Produz-se assim uma delimitação do problema a estudar e da realidade na qual a solução irá ser confrontada.

Estas duas formas de conhecer o problema são complementares, como já se disse. Na realidade, para se ter capacidade para lançar hipóteses de formulação matemática é necessário um conhecimento geral prévio do problema em questão. A resolução tem o nível de abstracção correspondente aos instrumentos utilizados, e a verificação final implica o conhecimento preciso da realidade para definir o âmbito e o método da verificação. Por razões de eficácia, quando se transita para o campo da formulação matemática é necessário proceder a uma ruptura com a metodologia própria da análise conceptual.

Em todo o caso, a questão essencial é a de saber se será possível extrair padrões persistentes para a interacção, ou se, pelo contrário, se deva considerar cada guerra (máxime) como um acontecimento único, com as suas próprias causas e consequências idiossincráticas. Na realidade, os resultados teóricos e empíricos alcançados até ao momento não permitem uma resposta inequívoca pela afirmativa. Temos então que adoptar uma metodologia e aproximação próprias, que consistem em considerar todo o processo anterior ao deflagrar do conflito; isto é, afigura-se-nos ser possível determinar um conjunto de condições necessárias para a iniciação dum conflito violento e discriminar entre candidatos para a paz e candidatos para a guerra, num dado momento e face a uma situação concreta. E se assim for, os resultados alcançados constituirão certamente um instrumento determinante fornecido pela

Ciência para uma melhor eficácia na gestão dos conflitos, designadamente no que concerne à fase de negociação e às medidas tendentes a evitá-los ou a circunscrevê-los.

Antes de procedermos dessa forma é importante tomar posição quanto à via de explicação do conflito. É um problema da Filosofia que é necessário enfrentar, para se poder prosseguir, designadamente quanto à resposta à pergunta sobre a possibilidade de determinar com antecipação o conflito. Naturalmente que esta questão tem a ver com o campo de acção do homem, ou, mais especificamente, com as balizas desse campo. O pressuposto deste trabalho é de que existe um destino que se vai construindo por via da interacção dos projectos que o homem procura concretizar. O conflito é o resultado duma existência com alguns graus de liberdade, sendo que determinado tipo de acções desencadeadas por um dado ser dão origem a um outro tipo, de parte dum outro ser que seja atingido por elas. É possível prever um leque de acções possíveis, assim como um leque idêntico de reacções, e várias hipóteses de evolução da interacção, no quadro duma lógica de base. Para determinadas condições, que vêm sendo construídas pelos intervenientes e pelo ambiente, é possível determinar a ocorrência duma situação potencial de conflito e a probabilidade da sua deflagração; esta deflagração é sempre um acto de natureza aleatória. Dentro dos sistemas de informação que comandam a vida existe uma margem de liberdade de acção, sendo possível prever os vários pontos possíveis de interferência face às várias opções tomadas.

É então pressuposto que a interacção tem uma regularidade própria, dentro de certos limites, donde é possível extrair as leis gerais da sua dinâmica, mas o resultado final quanto ao ponto exacto da deflagração não pode ser determinado com rigor, como já foi dito; a ciência descobre tendências de estabilidade ou de instabilidade e define uma margem de relativa indeterminação quanto à eclosão do conflito violento. O conceito de sistema e de equilíbrio intersistema e entre sistemas constitui a base de todo o raciocínio. O problema reside na determinação das forças que garantem os equilíbrios, ou da informação que torna os conjuntos coesos. Sendo a interacção um processo baseado na vontade de cada parte no conflito, este é naturalmente ditado pelo processo de decisão. Contudo, deixaremos em aberto toda a problemática associada a este processo, não porque não tenha elevada importância, designadamente no que concerne à discussão sobre os aspectos racionais e irracionais do conflito, e se será legítima esta diferenciação, mas porque tornaria o trabalho desequilibrado e ainda porque julgamos que a sua não

inclusão aqui não prejudica a coerência. É importante distinguir entre o resultado duma interacção tendencialmente instável e a situação conflitual concreta. Aquela vai-se obtendo por insuficiência estrutural, e esta resulta duma questão concreta entre contendores que é fruto das condições gerais; a situação conflitual pode nascer de forma inesperada, num estado de equilíbrio sistémico precário. Aquelas questões são afinal os motivos essenciais que levam à constituição e continuidade dos países; incidem sobre o uso exclusivo, sobre os direitos exclusivos, sobre o controlo ou sobre a propriedade dos recursos, em termos reais ou potenciais; sobre as crenças, as atitudes, o comportamento e a organização socioeconómica; sobre o controlo dos fluxos demográficos; sobre a esfera de acção do poder soberano de cada Estado. São estas questões que criaram as fronteiras ou as barreiras entre países. Cada conjunto unitário, cada parte do conflito, é dinamizado por uma estrutura própria que cria e mantém uma interacção regular. A estrutura (que no plano interno é essencialmente constituída pelo Direito e pelas organizações para o exercício de coerção) promove a regularidade em resposta às acções conjunturais de mudança; o conflito surge quando esta regularidade se quebra. No plano internacional, a estrutura do sistema é estabelecida pelas relações bilaterais de troca e pelos interesses subjacentes, pelos meios de força que suportam esses interesses, pelo valor das interdependências, pela ética e pelo direito internacional.

Mas o que nos interessa neste ponto da investigação é o quadro geral onde se manifestam os equilíbrios e as instabilidades, e a sua caracterização paramétrica envolvente.

De forma pragmática, ou talvez chocante, poderíamos dizer que o conflito violento, institucionalizado na sua expressão mais dramática da guerra, não surge inesperadamente; pressupõe uma preparação e um planeamento cuidadosos que são permanentes e que correspondem à materialização da intenção de se preservar a unidade política. Voltaremos adiante à fundamentação desta afirmação. O que nos interessa agora sublinhar é que poderemos ter a possibilidade de avaliar das condições para a iniciação ou para o impedimento, para a manutenção ou para a conclusão da guerra entre unidades políticas, pela análise das expectativas sobre a disponibilidade dos recursos e sobre a forma de utilização desses recursos pelas correspondentes unidades políticas.

O conjunto das equações que relacionam as variáveis do conflito constitui o seu modelo; esse conjunto reflecte o objecto da sua aplicação (sobre

que porção concreta da realidade vai incidir) e a sua forma de operação (a maneira como vai ser tratado aquele objecto).

No caso particular do conflito internacional, o elemento fundamental a considerar é o interesse nacional (o desenvolvimento natural dos interesses, num mundo de interdependência, de compartimentações de espaço e de recursos escassos, provoca choques; a intensidade volitiva posta no prosseguimento daqueles interesses cria afrontamentos que, se não forem convenientemente geridos, resultam em conflito) no pressuposto do estado de natureza das partes envolvidas, corrigido pelos elementos característicos do sistema internacional, designadamente a ética e o direito internacional, onde se contém os princípios de comportamento dos Estados e a defesa de valores universais.

Este factor de correcção não é contudo exógeno aos Estados, na medida em que a sua aceitação satisfaz os seus próprios objectivos. A lógica do modelo é a da preservação da unidade política na comunidade internacional e consequentemente a da admissibilidade de possíveis rupturas; cada uma dessas unidades faz valorizar a sua posição face ao vizinho ou ao conjunto de vizinhos. O problema é traduzido num conjunto de equações simétricas, constituindo cada uma a regulação da actividade da parte respectiva. O modelo contém dois componentes essenciais, sendo um deles a expressão das forças de expansão e outro a expressão das forças de contenção. Na ausência de restrições, cada parte pretenderia a hegemonia, que é a solução da paz imperial traduzida na submissão dos outros. A contenção é o factor correctivo que proporciona a tendência de equilíbrio, e que explica como unidades com pouca força relativa conseguem sobreviver. A partir duma posição de força, que é a expressão daquilo que cada parte se considera e daquilo para que tem capacidade, a expansão faz-se de acordo com as acções ou reacções da outra parte, corrigida dos factores de contenção impostos ao exterior e auto-assumidos por razões de preservação. A expansão sem restrições corresponderia à hegemonização do Universo.

A ausência de forças de expansão corresponde à falta de vontade unitária e tende à absorção dessa unidade numa outra mais poderosa. Estes são os limites do modelo.

A posição final de cada parte é função da sua capacidade e dos seus desejos, por um lado, e das restrições à sua liberdade de acção, auto-assumidas e impostas do exterior, por outro lado.

As posições das duas partes em apreciação são confrontadas e o resultado final da interação é o resultado da resolução das duas equações, postas a oscilar em função uma da outra.

A solução deste conjunto de equações vai demonstrar pontos de equilíbrio e linhas de estabilidade, em função dos parâmetros introduzidos. Em torno destes pontos e linhas vão simular-se as tendências de cada variável, ou do conjunto das variáveis, e introduzir-se elementos associados ao processo de decisão (probabilidades de decisão num ou noutro sentido), que constituirão as perturbações do modelo a partir das quais se podem calcular probabilidades de ocorrência de rupturas ou de transições dum para outro nível de conflitualidade. As rupturas são assumidas como tentativas de solução dum sistema que está em vias de desintegração expansiva ou num processo de integração, de contenção ou de extinção. Podem não significar uma situação de guerra, mas significam sempre uma mudança brusca de equilíbrios. Conforme já se referiu, essas rupturas podem provir dum choque de interesses ou de valores c/ou por força da quebra de coesão interna.

Reforçando o que já se referiu, é evidente que o campo de aplicação do modelo é balizado por um conjunto de condições que constituem um limiar abaixo do qual a probabilidade de ocorrência de conflito tende para zero, em virtude da não colisão de interesses dos estados ou alianças; estas condições podem consistir em:

- não sobreposição ou contiguidade de áreas de interesse estratégico;
- a inexistência de comércio, em sentido lato;
- o controlo total das vias de comunicação que servem um estado ou uma aliança;
- a congruência total de políticas entre estados (situação transitória para a integração).

A expansão de força é ditada pela imagem que se faz de si próprio e pela percepção do estado de relacionamento com os outros, donde resulta um coeficiente de defesa que é a expressão duma vontade associada à concretização do interesse ou à observância dos valores essenciais. A contenção é ditada pelos limites dos recursos e das vontades, pelo sentimento de dependência e de desnível em relação ao opositor e pela percepção do grau de integração no sistema internacional, nas perspectivas ética e do direito. O

modelo permitirá assim resolver o problema do impacto do sistema internacional, designadamente os seus equilíbrios e rupturas, no equilíbrio da unidade política; e também o problema da vulnerabilidade desta, assim como do seu impacto no sistema internacional (ex. rupturas no sistema externo que originam conflitos, incluindo no plano interno, e rupturas internas que originam conflitos internacionais).

Definido o modelo e a sua dinâmica, o problema que se segue é o da definição das variáveis e coeficientes, designadamente a medição das forças de expansão e das forças de contenção.

O equilíbrio do sistema internacional depende da capacidade de acomodação, no seu conjunto, do desenvolvimento dos interesses de cada uma das unidades desse sistema, que constituem as partes para efeitos de intercâmbio, negociações, de cooperação e de conflito, ou seja, as partes representativas (sujeitos) da relação bilateral ou multilateral. A materialização desses interesses unitários depende do poder negocial respectivo de cada unidade, que é função da sua determinação e das capacidades efectivas ou da sua força (determinação para colocar uma ameaça aos outros, possibilidade efectiva de concretizar essa ameaça). O conceito de utilidade, no seu âmbito alargado, não só no plano dos interesses materiais particulares mas também no nível mais elevado dos valores, é a base fundamental que determina a natureza das relações; o sistema, na sua totalidade, pode produzir utilidades que beneficiam cada uma das suas unidades integrantes. A interdependência funciona assim como geradora de impulsos que procuram evitar o conflito violento ou explosivo, dentro dos limites do equilíbrio acima referido. Quer dizer, portanto, que existem forças de hostilidade e forças de cooperação, consoante os valores das utilidades, e que existe um limite na escala da conflitualidade que é função das possibilidades efectivas que cada um tem de condicionar o outro. As funções de reacção estratégica relacionam os níveis de hostilidade com a utilidade proveniente da cooperação, com a utilidade resultante do conflito e com o limite da escalada (o tecto da atribuição de recursos). Se representarmos as duas partes por A e B, se H_{AB} e H_{BA} forem o nível de hostilidade de A em relação a B e de B em relação a A, respectivamente, se C_{AB} e C_{BA} forem o valor da utilidade da cooperação de A em relação a B e de B em relação a A, respectivamente, se L_{AB} e L_{BA} tem o valor da utilidade do

conflito para A e B, respectivamente, as funções da reacção estratégica (RE) de A e B poderão ser escritas da seguinte forma:

$$RE_A = (H_{BA} - C_{AB}) (L_{AB} - H_{BA})$$

$$RE_B = (H_{AB} - C_{BA}) (L_{BA} - H_{AB})$$

Estas equações servem-nos apenas para facilidade de compreensão do problema, e não constituem a base do modelo pretendido — são justificativas do processo de negociação e das condições de iniciação de guerra, com base no poder negocial de cada uma das partes e das rupturas possíveis a partir da relação conflito-cooperação.

E ainda com o mesmo objectivo de introdução ao problema, é ilustrativo o processo de evolução do conhecimento nesta área, a partir de Richardson. O modelo inicialmente utilizado foi o modelo da corrida aos armamentos: uma nação arma-se em função do armamento da outra

$$\frac{dy}{dt} = ax$$

$$\frac{dx}{dt} = cy$$

x e y são os níveis de armamento, a e c são coeficientes de defesa (é o modelo da guerra fria, por exemplo, traduzido pelo critério de aumento dos orçamentos de defesa: 3% ano, ou o condicionamento do orçamento de defesa dos EUA às despesas com armamentos da URSS, etc).

Mas este conjunto de equações poderia conduzir teoricamente a um valor infinito do armamento. A condicionante deste desenvolvimento pode representar-se por:

$$\frac{dy}{dt} = ax - by$$

$$\frac{dx}{dt} = cy - dx$$

em que b e d são coeficientes de custo, ou seja, representam o quanto as Nações estão dispostas a investir na área da defesa.

Num processo de desescalada, a resolução destas equações poderia conduzir teoricamente a zero, o que não corresponde à realidade — seria o desarmamento total. Então, a equação acima deveria ser escrita da seguinte forma:

$$\frac{dy}{dt} = ax - by + g$$

$$\frac{dx}{dt} = cy - dx + h$$

em que g e h são constantes que expressam o nível de armamento básico; é a configuração correspondente à afirmação do Estado tendo em vista a protecção e salvaguarda dos interesses da Nação, mesmo na ausência de competição visível.

Ao conjunto de equações anteriores foram ainda introduzidos outros factores condicionantes, como sejam a expressão do receio ou da desconfiança de uma parte em relação à outra: é o significado de α e β nestas equações

$$\frac{dy}{dt} = ax [1 - \alpha (x - y)] - by + g$$

$$\frac{dx}{dt} = cy [1 - \beta (y - x)] - dx + h$$

O modelo de Richardson, construído ao longo de muitos anos de estudos e investigações, continua a ter validade como base lógica de partida, embora a realidade seja outra e o conhecimento tenha evoluído em conformidade. Em termos simplistas poderemos afirmar que a primeira alteração consistiu em introduzir o conceito de evolução e de atribuição de recursos (a capacidade duma Nação depende dos recursos disponíveis, em termos actuais e potenciais; e, portanto, arma-se em função desses recursos). O modelo anterior poderia então ser escrito da seguinte forma:

$$p \frac{dy}{dt} = a (C - My) \left(1 - e^{-\frac{ND}{C}}\right)$$

$$q \frac{dx}{dt} = \beta (K - Lx) \left(1 - e^{-\frac{HE}{K}}\right)$$

em que:

p e q — são constantes de ajustamento entre unidades de armamento e unidades monetárias.

β e α — são coeficientes de receio ou de confiança.

C e K — são os limiares de recursos postos à disposição de A e B.

M e L — são os custos unitários do armamento.

N e H — as constantes de custo.

D e E — os armamentos desejados por A e B.

Este conjunto de equações traduz o modelo de CASPARY.

A característica dominante das relações entre as unidades políticas é a sua dinâmica, designadamente no posicionamento e nas opções dos seus actores num processo de interacção permanente (é necessário ceder e obter vantagens, na preservação do objectivo vital); em conformidade, a evolução do modelo anterior deu lugar ao modelo não linear do seguinte tipo:

$$\frac{dy}{dt} = |L(t) - y| |1 - \gamma(x) F(cy - dx)|$$

$$\frac{dx}{dt} = |K(t) - x| |1 - \psi(y) G(ax - by)|$$

$$\gamma(x) = e^{-\alpha x}$$

$$\psi(y) = e^{-\beta y}$$

$$L(t) = e^{\phi t} + \mu$$

$$K(t) = \delta e^{\delta t} + \mu$$

em que:

$L(t)$ e $K(t)$ — são funções de atribuição de recursos no tempo.

$\gamma(x)$ e $\psi(y)$ — são funções das incitações que provêm do opositor.

$F(cy - dx)$ e $G(ax - by)$ — são funções das diferenças apercebidas quanto às atribuições de recursos para o armamento.

ϕ e δ — representam coeficientes de crescimento.

μ e μ — correspondem aos níveis de recursos no instante t_0 .

A segunda expressão de cada uma das funções representa o conjunto dos factores que tendem a amplificar ou a retrainir o processo conflitual.

Se introduzirmos o factor histórico ou de evolução, tendo em conta que a experiência anterior é um dado importante em qualquer tipo de relação, introduzindo as alterações de comportamento e a confiança, teremos o modelo que finalmente adoptamos e que é da autoria de URS LUTTERBACHER

$$\frac{dy}{dt} = [L(t) - y] \left[1 - e^{-\alpha_1 t} \right] (cy - dx) e^{-\alpha_1 (t - \tau)} d\tau$$

$$\frac{dx}{dt} = [K(t) - x] \left[1 - e^{-\alpha_2 t} \right] (ax - by) e^{-\alpha_2 (t - \tau)} d\tau$$

em que:

α_1 e α_2 — são factores de esquecimento ou de confiança.

τ — o atraso na resposta a uma acção da outra parte, e que é expressão da confiança, da dependência e do desnível de capacidades.

Estabelecido o modelo de iluminação da problemática do conflito, segue-se o passo metodológico de determinar a natureza dos dados a colher da realidade, que irão constituir as variáveis independentes da equação. Ficaremos no entanto por um enunciado de linhas de orientação e de explicitação das próprias variáveis.

Temos então, para começar, a definição dos recursos que poderão ser afectos à defesa; esta função corresponde àquilo que a Nação está disposta a sacrificar do seu bem-estar, tendo em conta o entendimento dos seus valores próprios, e àquilo que é exequível transferir, em função da capacidade organizada, da capacidade de gestão dos investimentos e do factor de conversão da tecnologia nacional para a tecnologia de defesa. Dada a dificuldade de recolha destes dados, teremos que proceder a indicadores indirectos que relacionem o produto nacional e o consumo.

Trata-se, enfim, de determinar as capacidades de mobilização e de requisição sem quebras de coesão interna, assumindo-se um determinado grau de aderência aos designios nacionais.

A análise do poder militar corresponde à análise das despesas do sector, aferidas por factores de correcção tais como:

- relação entre despesas com material e despesas com pessoal com correcção por Ramos (coeficiente tecnológico e de preparação); relação entre despesas de investimento e despesas de funcionamento;
- relação entre efectivos (com correcção por Ramos) e população activa (coeficiente de proporcionalidade);
- percentagem de baixas acomodada (coeficiente de sustentação).

O poder assim calculado, em termos de realidade e de potencialidade, é afectado por uma segunda parcela que contém os seguintes elementos:

- um factor de estímulo directamente relacionado com a atitude da outra parte, que é trazido por uma função do nível do armamento actual; é uma expressão da hostilidade;
- um factor de estímulo que resulta da percepção da diferença de rearmamento entre as duas partes; corresponde à imagem de crescimento ou de diminuição de capacidades agressivas duma parte em relação a outra;
- um factor de confiança (ou de desconfiança) no relacionamento de ambas as partes, apreciado por cada uma delas; traduz-se por um factor de esquecimento que significa a memória histórica da relação estável;
- um factor de atraso de reacção que é resultado da percepção de ameaça (excesso de confiança origina grande factor de atraso), e da percepção da dependência (discrepância de forças, vulnerabilidades importantes, fraca coesão e reduzida capacidade de resistência).

É óbvio que o que designamos por condições necessárias para a ocorrência do conflito resulta da materialização de actos de decisão, tomados pelas partes e pelos respectivos aliados como exigência de opção e num determinado quadro de informação.

Daí que o estudo do processo de decisão seja de grande importância para o estado do conflito, constituindo-se como a sua matéria nuclear, como já afluíramos.

Desde logo, afigura-se-nos que é desejável conciliar duas teses aparentemente contraditórias: aquela que considera que as condições necessárias acima referidas são circunstâncias ambientais (do contexto exterior), puramente determinísticas sem a relevância da decisão dos líderes (os líderes são forçados a tomar decisões pela pressão do exterior numa dada orientação, e em conformidade com o seu sistema de informação); e aquela outra que considera que a escolha de paz ou de guerra depende exclusivamente das escolhas dos indivíduos racionalmente assumidas, baseadas nas suas estimativas de custos e benefícios e no seu entendimento sobre o que é certo e o que é errado. A conciliação que acima se referiu vai no sentido de considerar as condições objectivas como determinantes da ocorrência da guerra, entendendo-as como o resultado dum processo de decisão acumulado, com a integração dos resultados sucessivos do processo de decisão ao longo da História. Quando as condições reais estão próximo das condições de conflito, o número de opções possíveis que se colocam perante o líder tendem para a unidade, o que parece ser uma consequência lógica. Esta posição não desvaloriza o processo de decisão, apenas pretende afirmar que o leque das opções possíveis vai sendo condicionado em função das circunstâncias exteriores; e que existem valorizações diferentes para o processo de decisão, consoante as diferentes culturas.

UM ESBOÇO PARA UM MODELO; PRESSUPOSTOS

Depois de efectuada a descrição breve de alguns dos modelos desenvolvidos num passado recente, impõe-se-nos avançar com uma aproximação própria, como contributo para a resolução do problema da modelação do conflito. Será uma proposta necessariamente genérica, que procura recolher os ensinamentos e as experiências de alguns cientistas que se têm dedicado ao estudo destas matérias, e introduzir eventualmente elementos novos, ainda de carácter especulativo. Em todo o caso, a pretensão limita-se ao lançamento de algumas pistas para um trabalho subsequente; não vai fornecer, obviamente, resultados concretos e definitivos.

A primeira proposição axiomática que vai balizar toda a orientação metodológica é a de que o conflito político tem a sua origem e o seu desenvolvimento no interior das sociedades políticas. São os campos vectoriais que se criam e se mantêm no interior das sociedades políticas que determinam os comportamentos destas sociedades, em termos autonómicos ou de unicidade.

É sendo assim, não faz sentido representar as unidades políticas como entidades abstractas, a assumir comportamentos padronizados em função de estímulos externos, apenas. É preciso analisar o processo no interior da sociedade, mesmo quando se está tratando dum problema de relação entre sociedades; a simulação deve ser também endógena. É certo que a acção externa, desde que percebida numa forma semelhante pela maioria dos elementos da sociedade, pode produzir uma reacção unitária, cuja regularidade deverá ser objecto de estudo; mas o percurso que leva a esta posição final varia de acordo com o estado da sociedade, em particular, com a natureza das suas estruturas e dos processos que as dinamizam. A decisão dos órgãos do poder político não é independente dos valores e do processo de negociação no âmbito da sociedade política, mesmo no quadro da mais rígida ditadura.

A conclusão a que somos levados, pelo que se disse de forma tão sintética, é a de que, para o efeito que agora nos interessa, deveremos sempre passar pelo estabelecimento do modelo do conflito interno, mesmo quando nos pretendemos focalizar na modelação do conflito internacional. E aquele modelo do conflito interno deverá emular de forma sincrética a problemática dos valores, da aderência, da mobilização, das lealdades e das intensidades dos desempenhos dos vários elementos e grupos sociais, relativamente a objectivos do conjunto, ou da unidade política.

A nossa segunda baliza de fundamentação metodológica é a de que os conflitos políticos violentos surgem em resultado duma evolução na relação entre actores, caracterizada por acções e respostas em que a hostilidade e a cooperação se misturaram, em função do que está em jogo e do ambiente que envolve aquela relação. O potencial de violência numa sociedade não surge de forma totalmente inesperada, antes é o resultado, por definição, duma situação que progressivamente se agrava, ao ponto de romper os equilíbrios previamente estabelecidos. A conclusão do que se afirmou é de que, para efeitos de modelação, será necessário proceder à identificação das variáveis determinantes daquela situação, proceder à sua representação e fazer o seu seguimento ao longo do tempo. Por outras palavras, para a representação da realidade do conflito político será mais adequado começar por criar um modelo causal e sobre ele justapor um outro modelo específico do processo de decisão; não parece ser realista inicializar o modelo a partir duma questão conflitual concreta e sobre ela introduzir um conjunto de regras de decisão para extrair resultados que correspondem aos desenvolvimentos dessa questão

— a situação conflitual surge a partir duma relação que inicialmente se qualificaria como normal. Foi este o sentido que pretendemos dar à afirmação de que para analisar o conflito internacional deveria ser recomendável começar por simular o «ruído» da relação internacional, anterior à emergência da situação do conflito.

Passemos a outra consideração fundamental, de partida. Apesar dos esforços desenvolvidos, não existe uma lei ou um conjunto de leis científicas que expliquem a generalidade dos conflitos políticos. O que é possível, nesta matéria, é apenas estabelecer algumas afirmações de carácter objectivo, comprovadas pela experiência histórica, válidas para determinados contextos sociais, políticos e económicos desenhados com uma certa precisão. Assim, todas as regras de comportamento que iremos utilizar, para hipóteses de trabalho, terão sempre como pressuposto um dado quadro situacional.

Finalmente, um último pressuposto, que é uma particularização dos anteriores. Existem dois elementos no quadro duma relação; quando essa relação é tutelada por um poder monopolizador, a hipotética reacção a uma acção de força é condicionada pelo grau de legitimidade deste poder, responsável pela acção; quando a relação é descondicionada, como acontece em larga medida com a relação internacional, as acções de baixa hostilidade são amortecidas durante o tempo em que existe confiança, funcionando o processo da escalada a partir do momento em que se passa a considerar a potencialidade duma ameaça.

IDEM; O CONFLITO INTERNO

A maior dificuldade na modelação do conflito interno é, a nosso ver, a caracterização da unidade de análise. É o conjunto dos problemas associados à identificação dos grupos sociais e à determinação dos valores que orientam toda a acção desses grupos. É uma questão tão complexa quanto o tem sido a controvérsia em seu redor, mas será sobre ela que deverá assentar o modelo do conflito, por razões evidentes. Seria desejável encontrar uma listagem das necessidades reais e instrumentais que as pessoas valorizam, assim como da sua hierarquia em termos de importância, e que fazem com que se organizem para a sua realização. O pressuposto dum poder acima de todos os poderes na sociedade política cria um limite à acção de outros centros de poder e dificulta a visibilidade de compartimentações sociais. Por outro lado, a expressão

unitária dum grupo surge muito mais em função dum estímulo externo universalmente percebido como imperativo da actividade que o grupo assume como legítima, do que como resultado dum acto voluntarista do conjunto dos elementos do grupo na prossecução de objectivos decorrentes da realização dos seus valores próprios.

Para ultrapassar esta dificuldade não nos parece que exista outra alternativa que não seja a de introduzir algum artificialismo, representando esta situação realmente ambígua segundo uma fórmula nítida, em que fiquem visualizadas as clivagens, aquilo que separa os grupos, e em que estes se movam segundo determinados princípios ou valores, de forma exclusivamente racional. Será uma base de partida que pode ir sendo sucessivamente melhorada, à medida que se for «afinando» o modelo. Então, consideramos a sociedade composta por grupos sociais que se comportam de acordo com valores de sobrevivência, de bem-estar, de segurança, de realização, de poder, de estima, de pertença e de estatuto; cada categoria de valor (prosperidade, poder e interpessoal) é representado, de forma indirecta, por um conjunto de indicadores cuja evolução se estuda em permanência. Os padrões de distribuição e a variação na quantificação definem o comportamento dos grupos e constituem a base para as regras da interacção.

Vejamos então donde se deduzem estas regras, qual é a base do modelo. O conflito interno tem a sua origem num descontentamento ou numa insatisfação, cujo grau determina a violência política, em potencial. O descontentamento surge pela percepção da não satisfação das expectativas legítimas.

Mas não basta considerar apenas o grau de descontentamento. É necessário introduzir duas outras categorias de variáveis: a propensão para a violência e a relação de poder. É que os aspectos culturais e utilitários associados ao uso da violência são essenciais para a estimativa do nível ou grau de descontentamento que produz violência política. A tradição de violência na sociedade permite avaliar do seu grau de intrapunitividade ou de extrapunitividade. A memória de violência com sucesso é um outro factor que regula, de certa forma, a transição para o processo violento, assim como o efeito do contágio através da experiência noutras sociedades.

A variável da relação de poder, entre os campos vectoriais de força dos grupos descontentes e dos órgãos do poder político, permite estimar o ponto em que aqueles se decidem a tomar iniciativas violentas.

Da relação destes três módulos (insatisfação, propensão à violência e poder) surge um resultado que designaremos por potencial de violência política.

A transformação deste potencial em acto violento vem na sequência duma ocorrência aleatória, que vai provocar a deflagração do conflito.

A forma e a dimensão do conflito serão função do potencial de violência e da relação de forças percebida pelos actores; podem traduzir-se numa grande convulsão, com participação de muitos elementos mas com uma organização incipiente; podem ter uma participação muito baixa mas altamente organizada como é o caso da conspiração ou do golpe de estado; ou podem juntar os dois predicados, grande participação e elevada organização, como é o caso da guerra civil.

O esquema do modelo está traçado, nas suas linhas básicas. Muito haveria ainda a dizer, em especial sobre as variáveis que regulam a insatisfação, ou sobre a forma como se determina a relação de poder. O espaço dedicado a este trabalho não permite contudo esse desenvolvimento, mas parece-nos que o que se mencionou é suficiente para ter uma ideia sobre a proposta de modelação. O modelo que se enunciou é dinamizado ou comandado pela relação entre os sistemas político, económico e social. O sistema político faz a distribuição dos recursos e com vista à resolução do problema do equilíbrio entre desenvolvimento e segurança. O sistema económico define o limite da concretização dos valores materiais e produz os recursos que o sistema político distribui. O sistema social estabelece a realização dos valores interpessoais de pertença a uma comunidade e contribui para a coesão que é necessária à legitimidade do sistema político.

Resumindo, e repisando ideias que já foram afloradas, o modelo do conflito interno «funciona» do seguinte modo: numa dada sociedade, regulada por um dado sistema político, por um dado sistema económico e por um dado sistema social, os grupos sociais desenvolvem a sua actividade de acordo com um determinado quadro de valores (que no modelo é representada pelo seguimento dum conjunto de indicadores, num total de 17); as expectativas são geradas num quadro de efeito mimético (existem o quadro do efeito de demonstração de outras sociedades, o quadro da variação da distribuição dos valores, o quadro dos grupos de referência), ou num quadro de nova ideologia, ou num quadro de variação de hierarquia social, a partir dum conjunto de regras (equações) que operam segundo as variáveis de valor dos grupos; a projecção de capacidades de cada grupo é calculada a partir dos valores reais, e em função da percepção do grupo sobre a flexibilidade ou rigidez do montante global de recursos que a sociedade irá dispor; a insatisfação é

calculada pela diferença entre as expectativas e as capacidades, com a correcção das oportunidades existentes na sociedade, relativamente à materialização das necessidades dos grupos (as oportunidades serão máximas quando não existirem «números clausus», e serão nulas quando funcionar a discriminação, de forma plena). A «tradição cultural de violência» corresponde a um coeficiente que se obtém pela consideração dum conjunto de indicadores. A relação de poder funciona em vários quadros como sejam o da legitimidade do regime, do grau de coercividade do regime, da força disponível do regime, da força disponível dos dissidentes, da forma de aplicação da força pelo regime, fornecendo-nos factores de contenção ou de aceleração dos conflitos, e dando-nos uma indicação da probabilidade do tipo de conflito, numa lista de 14 tipos possíveis (manifestação de protesto, greve política, arruaça, confronto político, rebelião localizada, assassinato político, terrorismo de pequena escala, guerrilha, guerra civil e revolução armada de grande envergadura).

A eclosão do conflito é dada por um processo estocástico, como se disse.

IDEM; O CONFLITO INTERNACIONAL

A lógica do modelo do conflito internacional tem muitos pontos em comum com a lógica do modelo do conflito interno: as Nações prosseguem determinados objectivos que, quando não conseguidos, provocam uma concentração de energia para a sua realização, em função da valorização que atribuem àquelas metas. A percepção de incompatibilidade dá origem, em regra, a um processo de influência que, se não finalizado a contento, pode provocar um comportamento de confrontação, com atribuição específica de recursos para a sustentação deste comportamento — as acções poderão ser primeiro do âmbito político, económico e diplomático, e a seguir poderão traduzir-se em emprego potencial da força militar, antes do emprego efectivo e da entrada em guerra.

Os valores por que se orientam os Estados são os valores de autonomia, de estatuto e de poder. É na sequência destes valores que se desenvolvem os interesses, em relação aos quais se desenvolvem os conflitos. É o grau de insatisfação não contida no interior da sociedade política que leva a que as Nações busquem os seus objectivos em áreas exteriores, com perturbação eventual dos equilíbrios internacionais estabelecidos do anterior — e aqui

reside a ligação com o modelo do conflito interno. A utilização de meios violentos está directamente relacionada com o empenhamento posto na concretização dos objectivos, com a tradição de violência e com as relações de força, ou de poder, de facto existentes.

As particularidades do modelo do contexto internacional residem no contacto e no processo de interacção de cada Nação com o sistema, na medida em que a relação é muito menos regulada do que no caso da sociedade política onde existe um poder legítimo soberano.

Aquilo que designámos por conflito é, nem mais nem menos, a estrutura e o processo do sistema internacional, nas suas variantes possíveis, como se verá a seguir.

A estrutura do sistema internacional vai ser simulada através de duas componentes: a vertical e a horizontal. A componente vertical corresponde à hierarquia dos Estados, em função dos seus elementos de poder. A componente horizontal corresponde às afinidades ou ligações entre Estados.

Assentamos em primeiro lugar numa definição de elementos de poder, com as três categorias clássicas: a população, a produção industrial e o aparelho militar. A qualificação do poder é dada pelos recursos materiais potencialmente disponíveis, pela geografia, pela tecnologia, pela área de interesse estratégico, pela importância diplomática, pela informação produzida e veiculada. A construção dum indicador composto permite a ordenação dos Estados. A variação do padrão de distribuição dos elementos do poder dentro de cada Estado constitui uma medida da potencialidade de agente provocador no sistema. A variação na ordenação constitui uma medida da estabilidade do sistema.

Quanto à componente horizontal pretendemos definir as ligações e as afinidades entre os Estados, o grau dessas ligações e até onde poderão ir as afinidades. Para além dos indicadores tradicionalmente utilizados, como sejam os pactos, a balança comercial, as fronteiras, as votações internacionais, o tipo de regime e o grau de desenvolvimento político, iremos reforçar ou ponderar a relação através da sua memória histórica de conflitualidade ou de cooperação. Em termos prosaicos diremos que é importante distinguir entre «amigos do peito» e «amigos de conveniência». O resultado da análise da componente horizontal é a detecção do agrupamento dos Estados, da constituição potencial de alianças e da «força» dessas alianças; em suma, ficaremos

com um quadro de distribuição de poder (monopolar, bipolar, multipolar, de equilíbrio etc., etc.).

Os Estados podem estar ligados formalmente por obrigações específicas decorrentes de pactos de alianças e pela via diplomática; podem existir apenas laços diplomáticos; podem eventualmente pertencer a uma mesma aliança sem trocarem representações diplomáticas ou estabelecerem qualquer pacto. Estes vários tipos de relação ou de identificação de posição devem ser ponderados, de acordo com a natureza do vínculo ou do compromisso. No estudo matricial a efectuar haverá que diferenciar entre pares de estados para os quais seriam de esperar ligações, por razões de proximidade ou sobreposição de áreas de interesse estratégico, pela existência de comércio, pela sua importância diplomática, pela semelhança de culturas, e entre os outros pares de estados para os quais não seriam de esperar ligações. A não existência de ligações tem uma determinada consequência, no primeiro caso, e uma consequência completamente diferente no segundo caso, em termos de identificação de amigo, inimigo ou indiferente. E ainda se poderia admitir um outro caso extremo e raro de, intencionalmente, se evitar determinado tipo de ligação para reduzir as possibilidades de conflito (a criação de ilhas estratégicas).

Constituímos assim os contextos possíveis onde as relações entre Estados irão ter lugar. Por outras palavras, as relações entre Estados são condicionadas pelo estado do sistema internacional; serão diferentes consoante o grau de estabilidade ou de instabilidade, ou de acordo com a forma de distribuição do poder.

Acontece ainda que o comportamento do sistema internacional tem uma influência directa sobre os elementos estruturais do conflito interno, em especial no que diz respeito à interdependência, fazendo variar a troca de recursos e os interesses, ou no que diz respeito às ideias, ou quanto ao processo do contágio, ou ainda pela variação das relações de poder.

Transplantando o modelo e a terminologia do conflito interno para o caso da relação entre Estados, poderemos dizer que a propensão para o conflito decorre do grau de insatisfação de cada um desses Estados. Essa insatisfação resulta da diferença entre as suas expectativas de obtenção de recursos provenientes da comunidade internacional (sentimento de inequidade) e o poder que julga dispor; entre o estatuto que se julga com direito, em função do poder que julga ter, e a importância que a comunidade lhe atribui; entre o poder que tem e o poder que na sua percepção os outros lhe atribuem. As oportunidades, que são um meio de valorização do poder, correspondem aos

acessos que lhe são potencialmente proporcionados pela comunidade internacional.

O seguimento dos indicadores apropriados para o estatuto, para a autonomia de decisão, para as necessidades e para o poder dá-nos uma indicação das diferenças acima enunciadas e, conseqüentemente, um grau de propensão para o conflito, o qual se poderá vir a concretizar em torno dum interesse particular.

A probabilidade da ocorrência é calculada por um processo idêntico ao que foi enunciado para o caso do conflito interno. Ou seja, o conflito é desencadeado a partir duma situação potencialmente violenta por um acto ou facto aleatório não necessariamente associado à lógica que conduziu aquela situação.

Para finalizar esta apresentação sintética devemos ainda dizer que, à semelhança do que se disse relativamente ao comando do modelo de conflito interno, também aqui se consideram os três sistemas: o político, o económico e o social.

IDEM; A APLICAÇÃO DO VECTOR MILITAR

O aparelho militar corresponde à componente do curto prazo do conjunto do poder. No modelo, ele será utilizado de forma potencial ou efectiva; em qualquer das aplicações está implícita uma intenção de concretização, o que significa uma associação da prontidão aos resultados.

O modelo do conflito político conduzirá a uma atribuição de recursos para o desenvolvimento, em sentido restrito, e para a sustentação das posições do Estado no sistema internacional. Os passos seguidos serão os do planeamento estratégico típico, que conduzem a um sistema de forças com uma dada capacidade.

A inicialização deste modelo particular faz-se a partir de opções estratégicas e doutrinárias a que corresponderão determinadas acções. Os resultados destas acções, compreendendo um dado efeito destrutivo e uma dada atrição, são calculados a partir dos modelos clássicos de combate.

Assim se fecha o ciclo, portanto. Ficamos com a ideia de *como* nasce o conflito, *com* que meios ele se irá desenvolver, *para que* efeito e *como* se deverá conduzir, integrando todos os seus elementos estruturais.

IDEM; O PROCESSO DE DECISÃO

Conforme referimos no início, julgámos conveniente separar a relação de determinadas variáveis que produzem conflito, do processo intrínseco de decisão que conduz a uma actuação específica sobre cada uma das variáveis. E dissemos ainda que iríamos aplicar este modelo de decisão sobre uma questão conflitual concreta, na fase que imediatamente antecede a situação de crise e que prossegue com ela. É aqui que a teoria dos jogos tem aplicação plena e é sobre a sua estrutura que irá assentar uma aplicação de inteligência artificial, a partir dum conjunto de opções estratégicas que se elegem dentro dum elenco preconstruído.

APONTAMENTO FINAL

Na aproximação que acabámos de expor de forma reduzida procurámos valorizar alguns aspectos da problemática do conflito que, a nosso ver, são importantes.

Desde logo o problema da coesão social, produto da identificação com objectivos globais e das relações de força na sociedade, e que afecta a distribuição dos recursos disponíveis. Relacionado com este problema aquele outro do equilíbrio entre a manutenção duma posição hierárquica de poder ou de estatuto, a pressão social e o regime político, o que leva à satisfação prioritizada dos valores, em conformidade com o ambiente exterior, e da ideia do processo da atribuição de recursos, mais crítico em situação de escassez.

Também será importante sublinhar a ligação entre o processo do conflito interno e o processo do conflito internacional, em termos de modelo, e a consideração das três variáveis principais de insatisfação, predisposição à violência e de poder, o que poderá diferenciar entre conflitos latentes e manifestos, sendo que os primeiros poderão evoluir para os segundos quando as forças do seu condicionamento se alterarem. E no âmbito da variável da insatisfação é de relevar a importância da percepção da flexibilidade ou rigidez das reservas, tanto materiais quanto espirituais, do optimismo ou do pessimismo quanto aos recursos potencialmente disponíveis, o que leva a considerar no segundo caso que a subida duns será sempre feita à custa da descida de outros, o que conduz à disputa permanente. Adianta-se que esta relação é

simulada através da «performance» do governo na transformação das matérias-primas e na distribuição de riqueza, nas vias de acesso ao poder, na «performance» do poder quanto à gestão de valores competitivos (a prática do pluralismo).

A ideia fundamental quanto à modelação da relação de poder é a de legitimidade, que provoca amortecimento em vez de reacção de idêntica intensidade da acção quando se trata de conflito interno, e a de confiança ou de memória de cooperação no quadro internacional.

A dimensão psicológica do conflito é dada pela insatisfação e pelo factor cultural de intra ou extrapunitividade.

Consideramos ser importante a «ligação» entre o conflito interno e o conflito internacional, assim como entre o conflito político e a operação militar, neste último caso segundo a perspectiva da valorização dos elementos do poder (a definição da política geral deve conduzir, em última análise, a um nível de preparação e prontidão das forças militares), e segundo a relação entre o objectivo político e o objectivo militar na perspectiva sistémica.

Jesus Bispo

BIBLIOGRAFIA

- Hayward R. Alker Jr., «Global Modeling Alternatives: the first twenty years», in *Theories, Models and Simulations in International Relations*, 1985.
- Stuart A. Bremer, «The Globus Model: History, Structure and illustrative results», in *idem*.
- Richard W. Chadwick, «Modeling Political-Military Policy Dynamics in a Global Model», in *idem*.
- Urs Lutterbacher, «Dimensions historiques de modèles dynamiques de conflict», 1974.
- M. Shubik, «Mathematics of Conflict», 1983.
- Bruce Bueno de Mesquita, «The War Trap», 1981.
- Eduard A. Ziegenhagem, «The regulation of Political Conflict», 1986.

SERVIÇO MILITAR E FORÇAS ARMADAS

Araújo Geraldês

SERVIÇO MILITAR E FORÇAS ARMADAS (*)

1. INTRODUÇÃO

A reflexão sobre o Factor Militar do Potencial Estratégico impõe que nos debrucemos sobre questões actuais relativas à componente humana, a qual não só dá vida às estruturas militares como também, em definitivo, imprime ao potencial o conteúdo do poder.

Numa primeira fase abordarei, numa perspectiva de defesa, o significado estratégico da população para possibilitar uma melhor avaliação da dimensão do objecto na questão em análise.

Numa segunda fase procurarei sublinhar, numa perspectiva organizacional, alguns aspectos da complexidade da administração dos recursos humanos na instituição militar, para fazer uma aproximação à dimensão espacial e temporal das intervenções neste domínio.

Numa terceira fase concluirei, numa perspectiva estratégica, sobre a diferenciação entre as formas de prestação do serviço militar e sobre a sua relação com a caracterização das Forças Armadas numa Europa em transformação, isto para avaliar, neste domínio, a dimensão da mudança.

2. A POPULAÇÃO E O POTENCIAL ESTRATÉGICO

Na quantificação e qualificação do potencial estratégico de um país são analisados e operados, com maior ou menor objectividade ou subjectividade, um amplo leque de factores caracterizadores da sua «base de poder». Entre estes, avulta pela perenidade da sua importância relativa o factor geográfico.

(*) Este texto corresponde à sistematização de um conjunto de reflexões, sobre as quais o autor alicerçou duas conferências para o CDN no Porto e em Lisboa, respectivamente, em Novembro e Dezembro de 1992.

Neste factor distinguem-se dois elementos essenciais: a componente física, em cuja estabilidade se configura, com relativa consistência, uma condição de possibilidade, e a componente humana que, na sua interacção com a base física, imprime o dinamismo que empresta um conteúdo útil. A conjugação do factor geográfico com outros de âmbito histórico, estrutural e operativo traduzirá, por fim, o real significado da «base do poder», objectivável em potencialidades e vulnerabilidades com significado político e estratégico, quer no seu interior, quer na relação com o que lhe é exterior.

A componente humana constitui, nesta perspectiva, o vector fulcral da vida espiritual e do potencial material dos Estados e, como tal, a população representa um recurso essencial na avaliação das capacidades de afirmação e de intervenção no contexto internacional.

O significado estratégico da componente humana de um país não se confina, porém, nesta acepção da população como recurso. Esta componente inclui, também, outros significados estratégicos de, pelo menos, igual valia. De facto ela constitui, em si mesma, um objectivo estratégico e uma dimensão de confronto, ambos decisivos na resolução de conflitos (¹).

Poder-se-á, então, sublinhar que, quando se conclui que o potencial humano é uma componente crítica do potencial estratégico, esta afirmação contém implícito que a população, encarada simultaneamente como recurso e como campo de acção estratégicos, constitui o mais importante elemento do planeamento e da execução de qualquer estratégia de defesa, aqui considerada como a afirmação concreta do poder.

Estas considerações levam-nos a interrogarmo-nos sobre se, no mundo de hoje, os recursos humanos de um país poderão ser encarados, somente, segundo perspectivas meramente utilitaristas de desenvolvimento e de eficácia administrativa de recursos.

Em minha opinião, torna-se cada vez mais importante que esta perspectiva seja caldeada com uma pragmática visão estratégica de defesa. Só desta forma emergirão e serão acautelados os imperativos da segurança, a satisfazer através do culto por uma atitude colectiva e responsável de vigilância e de vontade, expressável numa afirmação consciente e solidária de disponibilidade para as tarefas de defesa que, no limite, poderão incluir a hipótese do recurso aos extremos numa qualquer prova de força definitiva.

(¹) Sublinha-se a importância da Estratégia Psicológica.

3. OS RECURSOS HUMANOS NAS FORÇAS ARMADAS

Quando nos objectivamos na determinação das necessidades em recursos para as Forças Armadas estamos a actuar no processo de encontro entre o planeamento estratégico e a programação e orçamentação. Este momento do planeamento dá resposta à indispensabilidade da compatibilização entre a concepção e a prática para determinar aquilo que, em função da previsão da evolução do ambiente, dos meios disponíveis e dos prazos, poderá vir a ser concretizável.

O instrumento utilizado no estabelecimento desta ponte, o elo de ligação entre o planeamento estratégico e a programação e a orçamentação, é o Planeamento de Forças, cujas saídas são os Sistemas de Forças, desdobráveis em Objectivos de Forças.

Quaisquer transformações de vulto no aparelho militar envolvem, portanto, uma indispensável e realística qualificação e quantificação em matéria de recursos disponíveis e de prazos necessários que estarão obrigatoriamente implícitos no Planeamento de Forças.

Este o enquadramento geral que estabelece a matriz de referência para qualquer esforço de reorganização, modernização e potenciação de quaisquer Forças Armadas.

Ao centrarmo-nos, portanto, no âmbito da Administração dos Recursos Humanos deve ter-se presente que a introdução de alterações profundas na natureza e nos quantitativos dos recursos humanos postos à disposição do vector militar imprimirá, necessariamente, um conteúdo organizacional específico nos objectivos de forças com impacto nos subsequentes planos de forças. Daqui decorre, naturalmente, que toda a actuação sobre a componente humana dos sistemas de forças deva encontrar uma sustentação na programação militar, quer isto dizer, traduzir-se numa previsão de custos adequada e sustentada e calendarizada.

Constata-se, assim, uma indelével relação entre as possíveis soluções em matéria de recursos humanos e os meios financeiros efectivamente disponibilizáveis.

Por outro lado, se nos perspectivarmos na aceção global da administração do pessoal, o repensar da organização militar na óptica da sua componente humana não pode confinar-se numa etapa voltada para a afectação de pessoal a estruturas preestabelecidas. De facto, no interior do «Sistema de Pessoal» das Forças Armadas, como nalgumas outras organizações complexas, a gestão

dos recursos humanos constitui um sistema aberto que envolve a interacção de diversos subsistemas, como os do Recrutamento e Mobilização, da Colocação e Desempenho, da Valorização e Motivação, do Desenvolvimento e Modernização e da Regulação e Controlo.

Complementarmente, as transformações operadas no vector militar da Defesa, por actuação sobre a sua componente humana, têm que ter em consideração, para além do todo complexo dos macrossistemas a que digam respeito, a relação com o que é exterior a cada um. Tratar-se-á, portanto, de operar modelos parciais, já de si complexos, concorrentemente com outros com os quais interagem, como sejam os de natureza política, estratégica, social, económica, administrativa, operacional e logística.

Só assim será possível, para uma dada expectativa relativa ao horizonte considerado, fazer uma harmónica e progressiva aproximação a um modelo global coerente, no qual as estruturas e os quadros de pessoal constituem «saídas» intermédias.

Verifica-se, pois, uma complexidade e uma amplitude elevadas em quaisquer transformações operadas em matéria de recursos humanos.

A racionalidade enformadora do desenvolvimento organizacional, tal como foi genericamente descrita, justifica-se, de sobremaneira, pelo carácter de movimento implícito na fluida e rápida evolução que caracteriza o ambiente moderno.

Nos nossos dias, para o caso particular das Forças Armadas, acresce que a capacidade de adaptação à diversidade e à variabilidade das situações, a transformação da relação com a sociedade e a alteração do quadro das solicitações, ou seja, o dinamismo organizacional exigido, terá que ser compreendido no quadro de um processo de compatibilização entre os desafios que a mudança coloca e o carácter próprio diferenciador intrínseco às Forças Armadas. De facto, não deve minimizar-se e, muito menos, ser esquecida a cultura institucional em que se fundamentam. Esta cultura está fortemente embebida de uma dimensão temporal própria, reflexo de uma consciência colectiva sobre uma função social que, não sendo exógena, transcende o momento que passa e está, também, salutarmente referenciada a um quadro de valores bem definidos que são esteio e motor de atitudes e comportamentos exigidos pelos fins a que as Forças Armadas se destinam.

Em síntese, na Instituição Militar, o processo contínuo de desenvolvimento organizacional que inclui a evolução qualitativa e quantitativa dos seus recursos humanos (onde, como veremos, a natureza dos serviço militar

assume particular relevância) deverá corresponder a um dinamismo cujo ritmo permita uma transformação harmónica e participada, de modo a não ofender o reduto nuclear da Instituição. Quer isto dizer que, para a Instituição Militar, o dinamismo implícito no desenvolvimento organizacional deverá corresponder: a um permanente desafio profissionalmente inteligível e solidário; ao não esvaziamento do conteúdo da ímpar função social que lhe compete; a um evitar de perturbações ou desvios, desnecessariamente desestabilizadores do seu equilíbrio interno; a não originar paralisias que afectem a dignidade e a eficácia no assumir responsável do seu desempenho; e a não criar situações que possam afectar a exigência e o controlo que vinculam a Instituição ao culto pelas referências fundamentais que devem presidir ao movimento da Nação e do Estado.

Conclui-se, assim, que a especificidade e os condicionalismos próprios da Instituição Militar impõem um ritmo próprio de mudança, particularmente sempre que estejam em jogo os seus meios humanos, cuja condição os exterioriza das conjunturas, quer do mercado da oferta e da procura, quer das relações do trabalho, quer, ainda, dos usuais mecanismos de reconversão.

A conduta da política, porém, contém implícitos diferentes ritmos na consecussão dos objectivos. O ritmo relativo aos objectivos políticos concretos actuais, que, aparentemente imperativo, poderá constituir uma atracção para os curtos prazos. Um outro ritmo, derivado da prevalência dos objectivos permanentes, que, sendo resultantes de largos consensos, obtidos sobre horizontes mais vastos, impõem prazos, naturalmente, mais alargados.

Assim sendo, a definição, pelas instâncias responsáveis pelo poder político, dos prazos relativos a transformações profundas no vector militar da Defesa terão de dar resposta ao compromisso entre o ritmo da *praxis* política e a não rotura dos sistemas militares, particularmente no que respeita à continuidade do seu desempenho em proveito do todo nacional.

Conclui-se, assim, pela existência de um particularismo próprio na oportunidade e nos prazos relativos às intervenções sobre a Instituição Militar — objectivável no limite imposto pelo «sentido de missão», assente na tríade da competência, da dignidade e da responsabilidade.

Avulta, aqui, outra questão fulcral que nos obriga a questionarmo-nos sobre se as Forças Armadas, sem prejuízo das acelerações possíveis viabilizadas pela disponibilização de recursos, poderão ser operadas em função de indicadores económicos e de prazos conjunturais subordinados à lógica gestonária, com risco de colisão com a essencialidade do seu carácter institucional.

4. O SERVIÇO MILITAR E A INCERTEZA DO FUTURO

Na perspectiva da Defesa Nacional, com ênfase no seu vector militar, foram seleccionados alguns aspectos essenciais relativos ao potencial humano.

Ao longo das considerações tecidas sobre o conteúdo estratégico e o significado organizacional dos recursos humanos, foram emergindo questões fulcrais que, aplicadas às Forças Armadas, fizeram emergir a especificidade e a complexidade dos processos de decisão e de gestão e dos mecanismos de execução nesta vertente do potencial militar.

Qualquer que seja, no entanto, o conceito que presida à configuração do vector militar de Defesa, ou qualquer que seja o elemento decisivo na adopção de um modelo organizativo para as Forças Armadas — com primado para a minimização dos custos ou para a maximização da eficácia, para a perspectiva institucional ou para a tecnocrática —, a realidade impõe a necessidade de recrutar, formar e treinar uma vasta e diversificada gama de especialistas militares. Este facto encontra a sua plena justificação no amplo leque e na natureza das missões cometidas, nos inerentes níveis de responsabilidade de âmbito nacional e na diversidade dos sectores e dos níveis de planeamento e execução que, no seu todo, constituem o Sistema Institucional Militar.

Será, pois, oportuno, agora, centrarmo-nos nas formas possíveis de aproveitamento e de aplicação do potencial humano disponível para gerar a «força militar», isto é, no Serviço Militar.

De uma forma geral trata-se de uma procura, permanente e contínua de racionalização no aproveitamento dos recursos humanos de uma sociedade politicamente organizada, de modo a assegurar a função atribuída ao seu braço armado, processo este em que a juventude sempre foi e continuará a ser a principal fonte de alimentação.

Pode considerar-se que existem dois modos fundamentais de afectação dos cidadãos às Forças Armadas — o «voluntariado» e a «conscrição» —, qualquer deles correspondendo a diferentes figurinos organizacionais e estruturais, a uma dualidade de posturas individuais e grupais e a distintos enquadramentos normativos.

Em matéria de princípios, e tendo como referencial as responsabilidades do Estado na prossecução dos seus fins, poder-se-á dizer:

— A «conscrição» deriva do pleno exercício pelo Estado do direito de controlo sobre a cidadania, no caso vertente objectivado no primado

da obrigatoriedade generalizada de formas de serviço à comunidade, entre as quais o serviço armado para a sua defesa;

- O «voluntariado» decorre do primado da livre opção que, no âmbito em apreço, é materializado pela descentralização de uma parcela importante da responsabilidade para com a defesa da comunidade, do Estado para o cidadão.

Quando nos centramos na defesa de uma comunidade, a opção pelos modos de afectação dos cidadãos ao aparelho militar que a serve, e pelas formas de vinculação à correspondente prestação de serviço, está muito ligada a um vasto leque de percepções e de constatações factuais.

Entre as questões mais permanentes, embora de certo modo difusas e dificilmente quantificáveis, destacam-se as percepções sobre:

- Os imperativos de natureza geográfica;
- O tipo de desempenho no sistema de relações internacionais;
- A relação entre a balança do poder e a dialéctica dos antagonismos;
- As condições de sobrevivência referenciadas a noções de vulnerabilidade, potencialidade, risco e ameaça;
- O significado e nível da segurança;
- A experiência histórica, as condições de solidariedade e o espírito de defesa;
- A idiossincrasia do povo, o peso da tradição e a noção do tempo.

Com maior impacto conjuntural, porque mais objectivas e quantificáveis, emergem, entre outras, constatações como:

- A resultante concreta do dinamismo geopolítico;
- As interdependências estratégicas reais, projectadas na segurança nacional, regional e colectiva;
- O impacto resultante do momento na situação internacional;
- O carácter dos sistemas políticos, associado à capacidade e competência das elites;

- Os recursos imediatamente disponíveis, com relevo para os humanos e financeiros;
- O grau de desenvolvimento conseguido, particularmente nos domínios científico, tecnológico, cultural, económico e produtivo;
- As condições sociais efectivas na sua relação com os anseios colectivos e com a formação da opinião pública.

No mundo de hoje em geral e no próprio espaço europeu (em que se acentuam, com instantaneidade, a diferença e a assimetria entre países e regiões) a diversidade das sensibilidades nos níveis conceptual e operativo neste âmbito do serviço armado prestado à Defesa surge-nos como um fenómeno natural.

Será, pois, interessante verificar as linhas de coerência entre os modos de afectação dos cidadãos às Instituições Militares, as características e os fins das estruturas que lhes correspondem e a tipologia geral dos Estados.

Uma aproximação a esta questão poderá passar por um estudo comparado em vários países dos respectivos PIB, da percentagem destes valores afectada à Defesa, das distribuições *per capita* e por militar nos gastos com as Forças Armadas próprias, tendo como referência as particularidades relativas às condições políticas, sociais e económicas, ao enquadramento geopolítico, às responsabilidades e tipo de desempenho decorrente de matrizes estratégicas impostas ou adoptadas, isto para concluir sobre o significado possível das opções tomadas em matéria de afectação de recursos humanos ao vector militar da Defesa.

Este tipo de análise exige, porém, uma prévia reflexão sobre o conteúdo e significado útil das formas de prestação de serviço militar na sua relação com a tipologia da «força armada».

A «consciência» e o «voluntariado», se, por um lado, constituem formas jurídicas fundamentais de prestação de um serviço cívico, neste particular o serviço militar, por outro lado tipificam modelos próprios de recrutamento, de permanência nas fileiras, de constituição de reservas e de convocação e mobilização. Estas formas de prestação de serviço militar têm, assim, um forte impacto em todos os subsistemas, já referidos, do sistema de pessoal da «força armada», fundamentalmente devido às diferentes entradas e saídas

que provocam nos subsistemas de recrutamento e mobilização, de colocação e desempenho, de valorização e motivação e de regulamentação e controlo. Acresce, ainda, a influência directa que exercem sobre outros sistemas, como o de Comando, Controlo e Informações, o Operacional, o Administrativo-logístico e o de Instrução. Todo este complexo de interacções de natureza sistemática introduz, naturalmente, um conteúdo diferenciador de base nos aparelhos militares.

Admite-se, assim, que a «conscrição» e o «voluntariado» constituam a referência para uma classificação genérica de formas típicas de prestação de serviço militar, as quais contribuem para a caracterização das «forças militares».

Assim, enquanto o voluntariado é característico do «serviço militar profissional», a associação da conscrição com o voluntariado (em combinações qualitativa e quantitativamente variáveis) caracteriza o «serviço militar de conscrição ou misto» e o «serviço militar de milícias».

Importa abrir, aqui, um parêntesis para delimitar o «profissional» no âmbito da questão em apreço.

A condição de «profissional militar» inclui, a meu ver, necessariamente, três componentes fundamentais:

- Uma elevada e específica preparação técnica, condição de um experiente desempenho da função militar;
- Uma perspectiva motivadora de carreira militar com abertura a alternativas válidas de reinserção na vida civil, condição de projecção no futuro de um exercício voluntarista, competente e responsável;
- Uma vivência militar solidária, condição de um envolvimento no ambiente institucional.

Em cada uma destas três componentes ressalta uma exigência crítica — uma continuada e significativa permanência em serviço efectivo nas fileiras.

Pretende isto significar que, teoricamente e em situações limite, o conscrito pode assemelhar-se ao voluntário e, inversamente, o voluntário ao conscrito, isto quando, respectivamente, o primeiro for sujeito a uma experiência

profissionalizante e ao segundo for permitido conduzir-se como ocupacional (2).

É neste sentido que se sublinhou que as formas típicas de prestação do Serviço Militar — a «conscição» e o «voluntariado» — contribuem para a caracterização, mas, por si só, não caracterizam «forças militares».

De facto, a referência vulgar a Forças Armadas «de conscição ou mistas», «profissionais» e «de milícias» corresponde a uma transposição, de certa forma abusiva, da classificação genérica adoptada para formas de serviço militar que, como foi referido, resultam da dominância da «conscição» ou do «voluntariado».

Haverá, pois, que ter em atenção que a referida adjectivação para a «força armada» deverá reflectir o conteúdo de um todo complexo, resultante da interacção sinérgica de caracterizadores como:

- O vínculo, a capacidade, aptidão, disponibilidade e dimensão dos seus efectivos, a sua correlação com a sociedade a que respeitam e os móveis que a animam — a perspectiva do conteúdo humano;
- Os recursos materiais que lhe estão ou podem ser afectados para o seu desempenho e sustentação — a perspectiva do conteúdo material (3);
- A aptidão, as possibilidades e as limitações, a elasticidade e a prontidão, a eficácia, a durabilidade e a autonomia operacional de que dispõe, com referência ao conceito estratégico de emprego — a perspectiva do conteúdo operacional (4).

Em suma, uma tipificação quantificada e qualificada do poder militar que lhes poderá corresponder.

Recorrendo a este conjunto de caracterizadores é possível diferenciar dois tipos fundamentais de Forças Armadas.

(2) Nos Teatros de Operações de África o não recurso generalizado à mobilização e a longa duração do serviço militar, conjugados com um ambiente operacional muito peculiar, concorreram para a optimização da conscição, aproximando-a de uma experiência profissionalizante; em contraposição, qualquer sistema que admita o voluntariado por períodos excessivamente curtos em pouco ou nada aumentará os índices de profissionalização.

(3) Há uma relação biunívoca entre as formas de serviço militar e os recursos afectáveis à «força militar».

(4) Deverá ter-se em atenção que a «Guerra do Golfo — 1991» não constitui o paradigma dos conflitos violentos da era actual — os Exércitos profissionais podem ganhar batalhas, mas não ganham guerras.

As Forças Armadas, cuja componente humana assenta na obrigatoriedade da prestação do serviço militar, ou seja, na «conscrição», estão muito ligadas ao envolvimento de um sector considerável da população na defesa militar.

Normalmente, são o reflexo: da predominância da defesa do solo pátrio em condições de vulnerabilidade ou de insegurança, no quadro das quais a dissuasão pela massa possa dar uma resposta suficientemente credível; de efectivos populacionais com uma repartição suficiente; de baixos níveis de recursos afectados à defesa militar, nomeadamente para as despesas com o pessoal. Estas Forças, que são enquadradas por um número variável de voluntários (entre os quais predominavam, do antecedente, os profissionais), caracterizam-se, normalmente, por níveis médios ou baixos de eficácia, operacionalidade e prontidão. Estes níveis podem, no entanto, apresentar uma variação sensível, não só em função da percentagem de voluntários em serviço efectivo, mas também decorrente da duração do serviço militar e dos meios materiais e financeiros disponibilizados para a sua dotação, para o treino operacional e para o aprontamento de Unidades por mobilização. O carácter misto destas Forças decorre, portanto, do recurso simultâneo à «conscrição» e ao «voluntariado». A combinação destas formas de serviço militar pode variar em consonância com os níveis de responsabilidade no enquadramento e na formação, com os tipos de estruturas e com o grau de especialização exigida pelo desempenho de funções, segundo modelos que resultam, fundamentalmente, do conceito de emprego da força na especificidade do ambiente operacional a que se destina, da economia desejada e, até, das condições políticas e sociais da comunidade a que respeitam. O facto destas Forças constituírem um espaço de formação e de solidariedade e de facultarem a capacidade de crescer, significativamente, por convocação e mobilização (embora com um prazo de resposta efectiva relativamente dilatado), são duas das suas mais significativas potencialidades. É, pois, uma solução que, no essencial, decorre da razoabilidade estratégica da dissuasão convencional para evitar vazios de poder e garantir, com a autonomia possível, um ajustado nível de segurança.

Corresponde para um vasto leque da hierarquia dos Estados a um modelo de vector militar ajustável a diferentes disponibilidades financeiras e suficientemente flexível para se adaptar a uma diversificada gama de exigências na utilização da força, não só para defesa própria e para honrar compromissos internacionais (integrada ou não em Alianças), mas também para dar resposta

a uma limitada capacidade de projecção autónoma de poder e ao desempenho de missões complementares no interior e no exterior do território.

O caso particular das milícias diferencia-se, fundamentalmente, pela generalização da incorporação a todo o contingente apto e pela prestação do serviço efectivo nas fileiras fraccionado ao longo da totalidade da duração das obrigações militares ⁽⁵⁾. A rapidez e a abrangência com que é operada a transição do tempo de paz para o de guerra confere-lhe um considerável valor dissuasório, se associado a condições favoráveis à defensiva e a uma imprescindível vontade e consciência cívica da população. Trata-se, naturalmente, de uma solução muito dispendiosa e que envolve elevados riscos; a questão dos custos poderá, no entanto, perder significado em situações onde imperem processos de enquadramento das populações ou motivações inajustáveis aos sistemas políticos do «Ocidente Europeu».

As Forças Armadas, cuja componente humana assenta, exclusivamente, no «voluntariado» para o serviço militar, estão, nos nossos dias, muito ligadas a três ambientes distintos, qualquer deles pressupondo a afectação de avultados recursos para pessoal, sustentação e investimento. O primeiro, que poderá decorrer da abulia em relação à Defesa ou da insuficiência de recursos humanos, corresponde, em situações de subdesenvolvimento, de exiguidade ou de decadência, à entrega da Defesa Militar a mercenários; o segundo, que decorre do poder excedentário verificável em grandes e médias potências, corresponde, normalmente, a uma confortável condição de segurança e a uma prática de projecção de poder à distância em acções de intimidação, preventivas ou punitivas ⁽⁶⁾; o terceiro, que decorre de circunstâncias muito peculiares, verificáveis em zonas de passagem sem condições defensivas favoráveis (onde a Defesa passe, necessariamente, pela vontade de potências aliadas) e de uma suficiente disponibilidade de recursos, corresponde à opção pela qualidade, já que poderá corresponder à forma mais eficaz de tirar partido em acordos e alianças, onde, nos jogos do equilíbrio do poder, se procura limitar os riscos. A este tipo de «força armada» corresponde, independentemente das circunstâncias, um efectivo permanente de militares profissionais rigorosamente seleccionado e instruído, sujeito a intensivo treino operacional, forte-

⁽⁵⁾ Não prescinde, naturalmente, de um mais ou menos amplo enquadramento por profissionais.

⁽⁶⁾ Numa perspectiva de custo-eficácia da Defesa, poderá dizer-se que o custo encontra a sua compensação na frequência do emprego operacional.

mente incentivado e consciente do seu papel de excepção na sociedade que defende. Embora com um nível muito significativo de eficácia e prontidão, as disponibilidades em reservistas são limitadas. Daqui que a dimensão e a capacidade da força deverão, em permanência, assegurar a resposta suficiente à defesa dos interesses vitais no quadro dos riscos admitidos. Os elevados padrões de operacionalidade facilitam a articulação flexível da força para cumprimento de uma diversificada gama de missões. O elevado custo do pessoal justifica-se pelo propósito e possibilidade de otimizar a eficácia, o que exige o acesso a tecnologias de ponta e avultados custos de sustentação e investimento. O racional desta solução entronca directamente na magnitude, complexidade e frequência do seu emprego, ou seja, em parâmetros muito elevados de custo-benefício. Embora este tipo de «força armada» possa coexistir com outros sistemas subsidiários que propiciem alguma capacidade de mobilização em casos de crise ou guerra, a inércia e os dilatados prazos de prontidão têm comprovado constituir uma séria limitação em situações extremas (1).

Foi já delineado o referencial da opção pelos diversos tipos de Forças Armadas, o qual, em síntese, tem vindo a ser orientado por uma lógica em que predominam: as razões de índole geopolítica e estratégica; a natureza dos regimes políticos e dos objectivos a atingir através ou a coberto do vector militar; o grau de desenvolvimento e a disponibilidade de recursos; os condicionalismos percebidos decorrentes do ambiente cultural, da experiência histórica e do dinamismo social.

Complementarmente, nas considerações tecidas acerca das formas de preenchimento das necessidades da componente militar da Defesa em recursos humanos sobressaíram questões como: o carácter desejavelmente institucional do serviço armado prestado à nação; a importância da forma jurídica que vincula o cidadão ao serviço militar; o significado de uma mais ou menos intensa relação como o solo e interacção com a população; o impacto das condições demográficas.

Parece, pois, oportuno questionar as razões pelas quais, neste findar de século, surgem no «Ocidente Europeu» significativas tendências que,

(1) Na resolução de conflitos, através da guerra, tem vindo a verificar-se, nos países com Forças Armadas profissionais, a adopção de soluções que limitam ou evitam o recurso à mobilização.

eivadas de um utilitarismo apressado e empírico, colocam em causa a obrigatoriedade do serviço armado na defesa das comunidades politicamente organizadas.

Ainda que de forma muito resumida, importa realçar alguns traços marcantes da mudança que nos envolve e na qual somos, quer queiramos, quer não, actores actuantes e, como tal, corresponsáveis.

Na perspectiva político-estratégica emergem as seguintes questões:

- A derrocada do racional da estrutura bipolar que, alicerçada no pós-guerra, foi sendo progressivamente moldada e articulada para flexibilizar as respostas às exigências da evolução do equilíbrio pendular do Sistema de Relações Internacionais;
- A descompressão derivada do colapso do bloco militar comunista e a transição no imaginário colectivo do «Ocidente Europeu» do medo do holocausto para a utopia da paz perpétua;
- A consciencialização sobre a incapacidade crescente do estado soberano e a impreparação dos regimes políticos do Ocidente que, colocados de surpresa perante o esvaziamento do «anti», sentem a premência de respostas pela positiva;
- A pulverização política e a criação de um vazio estratégico a Leste que abriu a possibilidade de lances no tabuleiro internacional para alcançar vantagem no reordenamento implícito na transformação da Ordem Internacional, a qual trará consigo uma diferente combinação nos pratos da balança do poder;
- O exacerbar de conflitualidades adormecidas ou paralisadas, o aumento da liberdade de acção dos actores, o enfraquecimento dos mecanismos de fixação das populações, a derrocada dos referenciais da regulação dos conflitos e as dificuldades que se levantam no combate à ilicitude organizada, incentivaram o desenvolvimento de diversas formas de violência e de confronto, de situações de extrema carência e de migrações descontroladas — enfim, a proliferação, dispersão e intensificação dos factores de crise e dos seus multiplicadores;
- A necessidade sentida de acções de intervenção a todos os azimutes e uma grande diversidade de situações e tipos de actuação reforçou, a um tempo, a possibilidade de iniciativas unilaterais e o recurso às Instâncias e Organizações Internacionais para legitimação, cober-

tura e financiamento — abriu-se, assim, um espaço para uma desgastante competição a todos os níveis, num processo que oscila entre a luta pela supremacia, por um lado, e, por outro, a negociação para partilhas das funções políticas e para a repartição do trabalho estratégico;

- A convicção crescente de que o êxito da mudança reside na capacidade de limitar os riscos da desestabilização e que a correcta avaliação das relações desafio-resposta na gestão das crises só poderá ter lugar numa base necessariamente solidária e global — ganha, pois, consistência a necessidade de dispor de aparelhos militares capazes de apoiar missões de paz e processos negociais, e, nos picos das crises, de actuar como dissuasor ou mesmo, em último recurso, como elemento de coacção para prevenir a escalada em caso de conflito aberto.

Na perspectiva económico-social avultam também questões não menos importantes, como:

- A tendência recessiva derivada da deficiente integração da economia mundial, da competição dissipadora (onde avultam exageros como o dos excessos da burocracia internacional), do contínuo, embora nem sempre inócuo, apoio financeiro aos países em desenvolvimento e do actual esforço de reorganização e estabilização das exauridas economias do Centro e Leste europeu impõe medidas excepcionais de contracção de despesas em sectores públicos não directa e visivelmente reprodutivos;
- As exigências para a redução controlada e coordenada das despesas militares por imposição do equilíbrio da balança do poder e pelas condições de limitação da proliferação de armamentos conduz a limitações orçamentais e a soluções gestionárias que situem os custos dos vectores militares ao nível mínimo exigido pela defesa dos interesses vitais das comunidades políticas;
- As populações do Ocidente Europeu, libertas da situação de prisioneiras do nuclear e encadeadas, agora, pela imagem virtual dos «dividendos da paz» exercem pressões sobre os decisores políticos de quem exigem a satisfação do bem-estar imediato, muitas vezes

- difícilmente compatibilizável com a fluidez e o ritmo incerto dos equilíbrios estratégicos globais;
- O envelhecimento da população do Ocidente Europeu, o crescimento urbanístico, os elevados contingentes imigrados não miscigenados e a livre circulação que se aproxima, para além de provocarem custos sociais quase inoportáveis são realidades que, estando na origem de assimetrias profundas que desaguam em convulsões e fracturas nos tecidos sociais, impõem nas perspectivas da Defesa e do Desenvolvimento o melhor aproveitamento dos recursos;
 - Manifestações de egocentrismo, materialismo e alineação no seio das sociedades, justificáveis ou não pela inadaptação individual e de grupo ao ritmo e à intensidade da mudança, desenvolvem resistências à aceitação da fundamentação clássica que tem alicerçado o compromisso entre o cidadão, a Nação e o Estado — são detectáveis os reflexos negativos na oposição aos modelos clássicos do cumprimento do dever cívico para com a defesa militar das comunidades políticas;
 - A percepção sobre a dureza das exigências da competição em ambientes de incerteza e de escassez, a coexistência com a permissividade tolerada e a crescente desumanização induzida da frieza das tecnologias de última geração, ao interagirem com a dávida, o espanto, a esperança, a insegurança e a frontalidade próprias da juventude estarão na origem de reacções contraditórias extremadas — num sentido voltadas para a procura da ordem, da exigência e da diferença radical e, noutro sentido, para a aceitação da inércia, da oportunidade fácil e do comodismo carreirista;
 - A crescente importância da defesa dos Direitos Humanos, da preservação do ambiente, da limitação dos danos em situações de catástrofe, do combate aos tráficos ilícitos e ao terrorismo internacional, associada à habitação ao bem-estar e à segurança, e, ao eclipse da ameaça directa, conduz a opinião pública menos avisada a uma imagem distorcida sobre o valor operativo da Defesa e a uma equívoca percepção sobre o conteúdo útil do fim último da Instituição Militar.

Como conclusão, parece razoável admitir que as questões sumariamente enunciadas apontam para um sentido evolutivo na tipologia das Forças

Armadas, naturalmente ditado pela interacção da mudança em curso com o pulsar das sociedades nesta velha Europa. No âmago desta resultante e, para o domínio em apreço, destaca-se:

- A anulação do risco inerente à ameaça militar convencional que o Pacto de Varsóvia representava, ao permitir uma sensível redução das Forças Convencionais no Ocidente e um aumento do prazo de resposta na prontidão operacional, deu origem a uma falsa percepção de segurança com manifestações simplistas e utópicas ditadas pelo abandono próprio de uma descuidada habituação ao bem-estar e ao consumismo (*);
- O ressurgimento de perturbações sociais e confrontos violentos no espaço europeu e a conveniência do apaziguamento da conflituologia endémica em áreas críticas no mundo em desenvolvimento recomendam um reajustamento dos conceitos estratégicos e a redefinição da tipologia de forças, e reforçam o papel das Organizações Internacionais;
- As vulnerabilidades da economia mundial, as exigências da competição e a debilidade estrutural de vastos espaços, associadas à dificuldade de controlo de movimentos de populações exigem reduções nas despesas militares e uma reorientação de recursos para o crescimento económico, para o desenvolvimento e para a preservação do ambiente.

Configura-se, assim, um novo conjunto de condicionamentos com uma influência directa no emprego de forças convencionais: para além dos fins militares de dissuasão, e no limite de coacção violenta (seja para manter, reforçar ou impor condições de paz), a necessidade de um desempenho competente num amplo leque de acções complementares, de âmbito nacional e internacional. Entre estas últimas avultam a diversificação da utilização das estruturas e elementos militares em tarefas de interesse público, de fiscalização da paz e de cooperação.

As cuidadas e cautelosas decisões tomadas nos vastos e complexos âmbitos genéticos, estruturais e operacionais dos aparelhos militares nacionais

(*) A perversão do conceito de «dividendos da paz».

e internacionais surgem-nos, assim, necessariamente vinculadas à economia das soluções, a efeitos sinérgicos decorrentes da flexibilidade e da complementaridade dos sistemas e ao aumento da eficácia e da liberdade de acção no emprego de forças.

Resulta daqui, potencialmente, um modelo de vector militar que contemple a redução dos efectivos e materiais das Forças Convencionais e o aumento do número de militares voluntários nas fileiras, em coerência com a reorganização dos comandos, com a rearticulação dos dispositivos e com a reorganização das componentes operacionais e logísticas. Estas medidas espelham, no seu conjunto, um diferente conceito de «defesa a todos os azimutes», com um emprego escalonado e sucessivo do potencial adequado à dimensão temporal das estratégias, aos tipos de intervenção e aos ambientes operacionais. Quer isto dizer, estruturas permanentes de forças aligeiradas, equipadas e armadas com materiais que incorporem as tecnologias de ponta, dotadas de elevada capacidade de aplicação do poder à distância, complementáveis com sistemas mais pesados e com um menor grau de prontidão.

A utilidade e a credibilidade do conceito estratégico só poderão ser conseguidas à custa da eficácia, disponibilidade e flexibilidade operacional de forças profissionais, do dimensionamento qualitativo e quantitativo da instrução durante o período de permanência nas fileiras do pessoal conscrito e do treino operacional deste pessoal executado, quer durante o período de serviço militar, quer, posteriormente, através da convocação periódica de pessoal e Unidades em reserva.

A solução encontrada, se resistir ao risco da perversão dos conceitos que a enformam e dos fundamentos em que se alicerça, coloca a convocação e mobilização no cerne da questão. Indirectamente, portanto, reintroduz uma diferente utilidade (alicerçada num racional actualizado) na obrigatoriedade do cumprimento das obrigações militares para com a Defesa. Este racional recoloca a conscrição, ainda que com diferentes exigências, como um instrumento necessário para, no actual momento de mudança, fazer face, com flexibilidade, à incerteza na cobertura dos riscos e às exigências de economia nos sistemas militares.

O facto de, com alguma inconsistência, ter vindo a ser, ultimamente, colocada em causa a solidariedade implícita nas obrigações dos cidadãos

para com a defesa das sociedades políticas, repõe a dúvida sobre uma questão essencial da Política de Defesa, cujo enunciado poderá, hoje em dia, ser:

— No limiar do século XXI, neste Ocidente Europeu, porquê e por quem estará o Homem disposto a sacrificar-se?

Olhando o mundo em volta, julgo que a resposta merece ponderada meditação.

Araújo Geraldês

**MAASTRICHT AND A COMMON SECURITY POLICY:
SCOPE, INSTRUMENTS AND PERSPECTIVES
IMPACTS OF WEU'S MAASTRICHT DECLARATION**

Conferência proferida no IDN, em 3 e 4 de Maio de 1993, em Lisboa e no Porto, incluída no Ciclo de Conferências sobre política internacional, por individualidades estrangeiras.

Horst Holthoff

MAASTRICHT AND A COMMON SECURITY POLICY:
SCOPE, INSTRUMENTS AND PERSPECTIVES.
IMPACTS OF WEU'S MAASTRICHT DECLARATION

A NEW BEGINNING FOR WEU

The profound geopolitical changes since 1989 which have taken us from the hopes kindled by the fall of the Berlin Wall to the horror of the massacres in Bosnia, illustrate the dynamic change in the European security environment, but also the requirements of a new definition of WEU's role and place in the emerging European security architecture.

The Treaty on European Union, once ratified, will give European cooperation a major boost also in the security field. The transfer of the WEU Council and its Secretariat from London to Brussels and their collocation last January with the Planning Cell in new headquarters underline the determination of WEU to assume a key role in constructing a common European defence.

The collocation of WEU with the European Institutions and NATO will optimize cooperative relations with both the Atlantic Alliance and the European institutions. WEU's presence in Brussels shows that Europe is willing to shoulder more responsibility for its security. WEU is currently developing new structures for an enhanced operational role which will be instrumental in dealing with the crises on our doorstep, should our political masters decide to intervene with military means scale.

WEU's present agenda was set at the Maastricht Summit and expanded in the Petersberg and Rome ministerial Declarations of 19 June and 20 November 1992. At that last meeting, the enlargement of the Organization to a tenth member, Greece, was sanctioned and observer status offered to two EC countries, Denmark and Ireland. Finally, three European Alliance members — Iceland, Norway and Turkey — have accepted to become associate members. Thus, WEU has reached its optimum size. It embraces all the countries of European Community and all European allies. Having

them all around the table in WEU gives credibility and efficiency to the European pillar of the Alliance.

To sum up, the reactivation of WEU is now complete, an undeniable success in the process of European integration. From now on, we should be able to reap the benefits of a growing cohesion among Europeans within a revitalized Alliance. The gradual marshalling of the instruments of a future common European defence should, once the Maastricht Treaty has been ratified, be underpinned by the definition of Common Foreign and Security Policy (CFSP), giving an integrated Europe the vital security and defence dimension without which it would remain unbalanced and incomplete.

WEU'S CONTRIBUTION TO THE FUTURE EUROPEAN UNION AND ATLANTIC ALLIANCE

The Declarations adopted in the margins of the Maastricht Summit set out a three-stage process for WEU's development. The first stage makes WEU «an integral part of the process of the development of the European Union» which at the same time «will enhance its contribution to solidarity within the Atlantic Alliance». A second stage will be «the eventual framing of a common [European] defence policy which might», in a third stage, «lead to a common defence». Work on the implementation of the measures listed in the Declarations of Petersberg and Rome, whose aim it is to strengthen WEU's operational role, will benefit from the expertise of the Planning Cell and the experience gained in various crises since 1987.

Until such time as the Twelve ratify the Maastricht Treaty, the formulation of a CFSP cannot be given the priority it deserves. Pending the European Union's acquisition of legal and political personality, WEU continues to enjoy a measure of autonomy in its initiatives and actions. Its responsibility is now to anticipate the conceptual framework for the creation of the instruments of a common European defence and tackle all key issues of European security.

Among the main challenges facing WEU in Brussels is its contribution to a renewed Alliance within the framework of a new Euro-Atlantic pact. The European pillar is essential to the very survival of the Alliance. It seems inconceivable that the United States will allow its troops and

sophisticated weapons to be stationed in Europe indefinitely unless tasks are redistributed in a way demonstrating to American public opinion that responsibilities are being equitably shared. Europeans must spell out which measures they are prepared to take to ensure that the US maintains a significant military presence.

Since the end of the Cold War, collective defence is no longer the dominating factor cementing Euro-US relations. The individual and collective political will of the Allies will be even more necessary than before if the transatlantic solidarity is not to be eroded by the disputes that are likely to flare up in fields other than our common security. To be an ally implies above all mutual obligations of solidarity and relationships founded on mutual trust. For the WEU members, the security guarantees and defense commitments in the Brussels and Washington Treaties are complementary. They cannot be invoked in the event of a dispute between them. With fifteen countries participating in its work, WEU is in a position to formulate coherent but non-exclusive European positions so that they may be introduced into the Alliance's political consultation process for further elaboration.

One of the pressing problems facing the Alliance is to adapt the integrated military structure. Discussions within WEU on units answerable to the Organization should contribute to the formulation of new arrangements that will put the participation of all European Allies on the same footing. The recent decisions on relations between the NATO's military structure and the future European corps are therefore of major importance in this respect.

In the context of a twin-pillar Atlantic Alliance, all elements serving as basis for maintaining the transatlantic link in the post-Cold War period must be reaffirmed. The main functions and responsibilities incumbent upon both parties have to be defined and the ways in which they complement each other and the fields in which they specialize have to be identified, as well as the mechanisms for reinforcement or repositioning. The keywords for the relations between the European defence structures and the Alliance are solidarity and complementarity, transparency and reciprocity. What was necessary in the context of the debate on burden-sharing is all the more vital when we face the prospect of sharing responsibilities following the planned reduction in the US military presence in Europe.

WEU is now developing structures which will be both complementary to, and compatible with, the Alliance structures and future European political planning and decision-making. The practical arrangements, such as harmonization of working methods and procedures, are being worked out in detail between the various Alliance and WEU organs in Brussels, according to their specific needs.

THE DEVELOPMENT OF WEU'S OPERATIONAL ROLE

WEU's activities are not restricted by geographical boundaries imposed by treaty. During two Gulf crises, WEU demonstrated its capability to act as an effective European forum for political concertation and practical cooperation. It is Article VIII of the modified Brussels Treaty which offers the opportunity for the Council of WEU to consult on any situation which may constitute a threat to peace, «in whatever area this threat should arise». WEU's competence thus provides a framework for both concerted actions by Europeans and *ad hoc* cooperation between European and North American allies.

Current developments within WEU focus on four areas:

Firstly, military units answerable to WEU. These units will be made available by member States «from the whole spectrum of their conventional armed forces». In Rome last November, Ministers stressed the importance of the development of WEU's operational capabilities, so that a more effective contribution can be made to humanitarian tasks, peacekeeping and peacemaking in coordination with NATO and other regional organizations. Military units answerable to WEU will be organized on a multinational and multiservice basis. It is expected that all WEU member States will soon designate which units they would be willing to make available. The relations between WEU and the Franco-German corps, scheduled to be operational in 1995, will need further precision. Belgium is considering joining the Eurocorps. Luxembourg and Spain have also expressed their interest in its development.

Secondly, a WEU Planning Cell was created on 1 October 1992, under the Council's authority. It is gradually becoming operational in the first half of 1993. The Planning Cell will prepare contingency plans for

the employment for forces under WEU auspices, as well as recommendations for command, control and communication arrangements, including standing operating procedures for the headquarters that might be selected. It will also be the Planning Cell's responsibility to keep an updated list of units and combinations of units which might be made available to WEU for specific operations.

The Planning Cell is fully associated with the work of the Defence Representatives Group, more particularly of the Ad Hoc Group and the Contingency Planning Group on former Yugoslavia. Preliminary contingency planning is under way on various questions such as the reinforcement of the embargo on the Danube, the implementation of the Vance-Owen peace plan and evacuation procedures. The Planning Cell will take forward work on the Franco-Italo-Spanish proposal for European air-maritime cooperation in the Mediterranean. In carrying out its duties, the Planning Cell will also liaise with national and international planning staffs and, where appropriate, adapt their planning to WEU's needs.

Thirdly, WEU Chiefs of Defence Staff will meet twice a year prior to the regular Ministerial Councils, as well as on *ad hoc* basis whenever necessary. At Petersberg, Ministers agreed that delegations of WEU member States could be reinforced by military delegates who could provide advice for the Permanent Council and relay the views of the Chiefs of Defence Staff to the Planning Cell. Under national regulations, military delegates represent their Ministries of Defence and/or their Chiefs of Defence Staff.

Fourthly, there will be closer military cooperation among WEU member States, notably in the fields of logistics, transport, training and strategic surveillance. Among the proposals in WEU's Maastricht Declaration to be examined further, the most timely concerns the development of cooperation on armaments through the creation of a European armaments agency. The transfer of the Independent European Programme Group's functions to WEU is an important step forward in that direction.

At their Rome meeting, WEU Ministers also took note of an interim report on the possible transfer of certain EUROGROUP activities to WEU. They agreed that a final report should be prepared for a decision by WEU Ministers in Spring 1993 on the basis of positions prepared within WEU and the subsequent views of a joint WEU/EUROGROUP working group.

Since its reactivation, WEU has been an important forum for consultations on arms control issues. It focussed on practical arrangements among member States for implementing the CFE Treaty verification regime aiming at cost savings and increased efficiency. A Verification Experts Group is working on the opening of national inspection teams and the formation of multinational inspection teams with the participation of inspectors from countries of Central and Eastern Europe, as well as the training of CFE inspectors. The search for cost-effective ways of implementing the «Open Skies» Treaty is also high on WEU's agenda. The «Open Skies» Experts Group is now considering the establishment of an aircraft pool.

In a new strategic and geopolitical environment, operational planning and surveillance, intelligence-gathering and earth observation have taken on a new meaning. This has been recognized by WEU member States in their decision to create a Satellite Centre in Torrejón, near Madrid; the inauguration took place on 28 April. Parallel to this, WEU has ordered a consortium of Industry to conduct a feasibility study of an autonomous space-based means of arms control verification and crisis monitoring. These studies will be a basis for further Ministerial decisions.

The space cooperation in the field of security under WEU auspices is an other example of the gradual emergence of the Organization's operational capability. In its initial experimental phase, the Centre will train analysts in the interpretation of satellite imagery. The Centre will receive its instructions from the Council. Its work will be assessed towards the end of a three-year period and its future development then reviewed. Space and arms control cooperation now clearly belong to WEU's sphere of competence and will continue to be expanded.

WEU'S SECURITY DIALOGUE WITH THIRD COUNTRIES

Like other international security organizations, WEU is conducting a dialogue with the new democracies of Central Europe on the requirements of a future pan-European security architecture. It was in the spirit of the Charter of Paris that the WEU Council launched a dialogue with newly democratic Central European States in April 1990 in a «Forum of Consultation».

The Paris-based WEU Institute for Security Studies has asserted itself as an invaluable instrument for establishing contacts and arranging exchanges of views among representatives of the enlarged «strategic community» — researchers, journalists and senior government figures. Seminars dealing with specific issues will help to focus the discussions in the Forum of Consultation, the first of which took place on 14 October 1992. Its activities will centre on Europe's security architecture, the future development of the CSCE, arms control and disarmament, and in particular the implementation of the CFE and «Open Skies» Treaties.

At this stage, WEU member States consider that the twice-yearly meetings of the Forum of Consultation and the annual Ministerial meeting have a dual objective: to explain WEU's role, objectives and activities in the evolving framework of European security architecture on the one hand and, on the other, to understand more fully the security concerns of Central European countries. The development of these relations will follow the relations these Central European Countries develop with the EC.

WEU is also establishing a dialogue with the Maghreb countries (Algeria, Morocco and Tunisia) in order to promote its new security dialogue not only throughout the continent of Europe but on an important part of its periphery as well.

WEU'S CONTRIBUTION TO PEACE IN FORMER YUGOSLAVIA

Since June 1991, WEU has closely monitored the conflicts in former Yugoslavia. At their extraordinary meeting in Luxembourg on 5 April 1993, Ministers resolved that the Organization would play its part in the international efforts to bring a peaceful settlement to the conflict in former Yugoslavia and particularly in Bosnia-Herzegovina, and to relieve the suffering of its peoples.

Warships and aircraft of WEU member States, under operational control of Italy as present WEU Presidency, have been carrying out operations to monitor the embargo established by UNSCRs 713 and 757, since 16 July 1992. So far more than 3700 ships have been monitored by WEU operations and more than 70 suspected violations reported. Following the adoption of UNSCR 787, warships and aircraft of WEU member States

began operations aimed at ensuring the strict implementation of the embargo at sea. WEU operations in the Adriatic, undertaken in close coordination with NATO, is the first concrete cooperation between the two organisations. This just proves that both WEU and NATO are willing and capable to cooperate in order to achieve their common goal.

At the Luxembourg meeting on 5 April, Ministers agreed that WEU should offer coordinated assistance to riparian countries in order to enforce the embargo on the Danube. WEU is presently discussing with Bulgaria, Hungary and Romania the concrete details for such assistance after member countries have pledged the necessary personnel and equipment for the envisaged police action. The presence, at the Luxembourg meeting, of observers from the CSCE, SAM, EC and NATO symbolized that WEU is acting in full coordination with those organizations.

WEU member States are also prepared to study the possibility of, and the requirements for promoting safe areas for humanitarian purposes. In the perspectives of a possible implementation of the Vance-Owen plan, the WEU Council forwarded a military protection plan for Sarajevo to the UN Secretariat-General.

After two years in which its agenda has been to some extent overloaded with institutional and procedural issues, WEU is now in a position to give detailed consideration to issues vital to Europe's security, inter alia: European defence structures, defence specialization and the division of labour among member countries or the harmonization of their defence policies.

At a time of shrinking defence budgets and in a fundamentally altered security environment, Europe must pool its resources and use them more effectively. WEU is increasing its contribution to the shaping of the political and military structures of the European Union and to strengthening the European pillar of the Alliance.

27 April 1993.

Horst Holthoff

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. VISITAS DE ESTUDO AO IDN

Visitaram o IDN, em Lisboa, as seguintes Delegações que assistiram a um «briefing» sobre a missão e actividades do Instituto:

- Ministério da Defesa da Hungria, em 4 de Maio de 1993.
- Colégio de Defesa Nacional da Tailândia, em 10 de Maio de 1993.
- Universidade de Defesa Nacional dos Estados Unidos, em 13 de Maio de 1993.

2. XI JORNADA IDN-CESEDEN

No âmbito do programa de intercâmbio acordado entre o IDN e o Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), de Madrid, teve lugar em Pontevedra, no período de 16 a 20 de Junho de 1993, a XI Jornada IDN-CESEDEN, sob o tema: As Forças Multinacionais (Novas Missões das Forças Armadas. Operações de Paz).

A Delegação portuguesa foi presidida pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN, sendo coordenador o Coronel Tir. António d'Oliveira Baptista e Silva, Assessor do IDN, e conferencistas três Oficiais dos 3 Ramos das Forças Armadas.

3. CURSO DE DEFESA NACIONAL DE 1993

A Cerimónia de Encerramento do CDN93 teve lugar no Porto, no Quartel-General da Região Militar do Norte, em 2 de Junho de 1993, com a presença dos 48 Auditores que concluíram o referido Curso.

Presidiu à sessão o Dr. Figueiredo Lopes, Secretário de Estado da Defesa Nacional.

4. PARTICIPAÇÃO EM REUNIÕES ORGANIZADAS NO EXTERIOR

- O General Abel Cabral Couto, Director do IDN, participou nas seguintes reuniões:
 - XXII Conference of Commandants, que reuniu os Directores dos Institutos de Defesa da NATO, em Madrid, no período de 31 de Março a 2 de Abril de 1993.
 - XVI Symposium, complementar da reunião anterior, que teve lugar em Washington, em 26 e 27 de Abril de 1993.
 - No Instituto Politécnico da Guarda, em 6 de Maio de 1993, onde proferiu uma conferência sob o tema «Portugal e a Segurança Europeia».

- No período de 19 a 26 de Abril de 1993, o Coronel Mira Vaz, Assessor do IDN, participou no «Crisis Management Course» organizado pela NATO SCHOOL (SHAPE), em Oberammergau, na Alemanha.

A DEFESA NO MUNDO

Com a colaboração do ISNG

A DEFESA NO MUNDO

1. SISTEMAS NUCLEARES

«RUSI» (Reino Unido), de Abril de 1993

Ao estudar as complexidades e implicações de um sistema global de protecção (GPS), observa-se que a Rússia e os EUA acordaram, em Junho de 1992, em combinar as suas defesas antimíssil. Até agora, tal ideia tem envolvido conversações acerca da transferência de tecnologias relacionadas com os sistemas de aviso antecipado e de defesa contra mísseis. De notar que Moscovo é a única cidade do mundo que dispõe da defesa antimíssil.

Por enquanto a principal transferência de tecnologia foi da Rússia para os EUA, com a venda do reactor nuclear miniatura TOPAZ - 2 para ser utilizado no espaço. Para aperfeiçoar um reactor idêntico os americanos teriam que despende vários biliões de dólares. Presentemente, um TOPAZ - 2 e duas dezenas de cientistas russos encontram-se no Novo México por um custo de apenas 13 milhões de dólares.

O Reino Unido e a França, que têm manifestado a sua oposição ao projecto GPS, estão a prever uma situação em que as suas forças militares de dissuasão serão negadas pela supremacia americana e russa; receiam que um sistema GPS dominado por aqueles dois países, e que exclua os restantes, venha a encorajar uma nova corrida aos armamentos, talvez na Europa e, mais alarmantemente, no Médio Oriente e nas repúblicas da CEI.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 27 de Março de 1993

O Secretário da Defesa dos EUA levantou pela primeira vez a perspectiva de os EUA reconsiderarem o ritmo dos cortes nos orçamentos da Defesa, se a Rússia recuar nas suas reformas, o que poderá fazer ressurgir as tensões

Este-Oeste. Uma vez que, no futuro, os militares vão ser uma parte importante na formulação da política da Rússia, os EUA deverão intensificar os contactos militares com aquele país.

No caso de o governo da Rússia cair e os conservadores tomarem o poder, os acordos entretanto assinados poderão ter de ser reconsiderados. Segundo o Pentágono, a última análise de existência de armas estratégicas da Comunidade de Estados Independentes apontava para a seguinte distribuição:

	Rússia	Cazaquistão	Ucrânia	Bielorrússia
<i>Mísseis ICBM</i>				
SS — 11 SEGO (10 ogivas)	180	—	—	—
SS — 13 SANAGE	40	—	—	—
SS — 17 SPANKER (4 ogivas)	40	—	—	—
SS — 18 SATAN (10 ogivas)	204	104	—	—
SS — 19 STILETO (6 ogivas)	170	—	130	—
SS — 24 SCALPEL (10 ogivas)	46	—	46	—
SS — 25 SICKLE	260	—	—	80
<i>Bombardeiros</i>				
Tu — 95 BEAR	89	40	22	—
Tu — 160 BLACKJACK	—	—	20	—
<i>Submarinos/mísseis SSBM</i>				
TYPHOON / SS - N - 20	6 × 20			
DELTA I / SS - N - 8	18 × 12			
DELTA II / SS - N - 8	4 × 16			
DELTA III / SS - N - 18	4 × 16			
SS - N - 23	7 × 16			
YANKEE I / SS - N - 6	7 × 16			

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 20 de Março de 1993

Segundo um relatório do SIPRI (Strockholm International Peace Research Institute), existem cerca de 1000 toneladas de plutónio e 1300 toneladas de urânio enriquecido em todo o mundo (admite-se um erro de 15% para o plutónio e de 30% para o urânio, devido ao segredo que rodeia a indústria nuclear). Para fazer uma arma nuclear são necessários 3 a 5 kg de plutónio enriquecido, ou 15 kg de urânio altamente enriquecido.

Cerca de 178 toneladas de plutónio existentes em todo o mundo encontram-se aplicadas em ogivas. A maior parte do urânio (720 kg) encontra-se armazenado na ex-União Soviética, quase todo em ogivas. A comunidade internacional, e em particular os EUA, está a tomar medidas para evitar a sua proliferação; no último mês, os EUA assinaram um acordo relativo à compra de 500 toneladas de urânio enriquecido.

A maior parte destes minerais encontra-se na posse de cinco potências nucleares (EUA, Reino Unido, França, ex-URSS e República da China). No entanto, outros países estão a obter plutónio através da produção de energia nuclear para fins industriais. Cerca de 70% do plutónio é usado nos reactores nucleares. A sua separação e reprocessamento representa um risco de proliferação, estimando-se que tenham sido já separadas e armazenadas 72 toneladas de plutónio por este processo.

Até final de 1991, Israel tinha produzido 204 a 415 kg de plutónio enriquecido, o bastante para produzir 54 a 98 armas nucleares. O Paquistão tem material nuclear suficiente para produzir 6 a 10 armas nucleares, enquanto que a Índia possui perto de 60 bombas.

Nenhum destes países obteve, no entanto, quantidades apreciáveis de plutónio ou urânio enriquecido, facto que, aliado à falta de testes deste tipo de armas, tem provavelmente limitado os tipos de ogivas nucleares que possam construir.

«ARMS CONTROL TODAY» (Estados Unidos), de Abril de 1993

A comissão UNSCOM (United Nations Special Commission) foi criada pela Resolução 687 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 3 de Abril de 1991. Estabeleceu o acordo do cessar fogo da Guerra do Golfo e ficou com poderes para dirigir e implementar a destruição das armas

químicas e biológicas do Iraque, bem como os mísseis balísticos com alcances superiores a 150 km. Ficou ainda encarregada de auxiliar a agência IAEA (International Atomic Energy Agency) na eliminação das capacidades em armas nucleares do Iraque.

Desde o começo das inspeções em Junho de 1991, a UNSCOM e a IAEA realizaram 53 missões de inspeção, envolvendo centenas de inspectores oriundos de mais de uma dezena de países, que eliminaram, removeram ou tornaram inoperativas milhares de componentes de armas e de mísseis, bem como instalações no valor de centenas de milhões de dólares. Esta actividade sem precedentes da UNSCOM e IAEA forneceu lições valiosas para o esforço global que visa sustentar a proliferação de armas de destruição maciça.

O sucesso da IAEA e UNSCOM pode ser avaliado pelo número de locais inspeccionados, a quantidade de equipamento e material neutralizado e a eficiência na implantação do mandato, apesar da oposição do governo do Iraque.

2. FORÇAS NAVAIS

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 13 de Março de 1993

A Rússia está a expandir as suas instalações navais no enclave de Kalininegrado, no Báltico (entre a Lituânia e a Polónia), segundo um plano que visa compensar a retirada dos navios que estavam baseados nos portos de Tallinn (Estónia), Riga e Liepaja (Letónia).

A retirada dos navios dessas bases deverá ficar concluída em Dezembro de 1993. Mais de metade da Esquadra Russa do Báltico encontra-se já baseada em Kalininegrado. Esta base passará a ter capacidade para receber mais submarinos convencionais (classes KILO e TANGO).

«NAVAL FORCES» (Alemanha), n.º 1 de 1993

As sanções da comunidade internacional contra a retaguarda da Sérvia não estão a resultar. Apesar da presença dos navios de guerra da NATO e da WEU no Adriático, o volume de petróleo importado da Bulgária é agora

estimado em 100 000 toneladas por mês. Cerca de 60% deste petróleo vem em caminhões-cisternas e o restante por barcaças do Danúbio. Outros abastecimentos vêm por estrada, provenientes da Albânia e da Grécia. O bloqueio naval não resulta contra um país que tem fronteiras terrestres abertas.

As filas de automóveis que se verificavam até Dezembro de 1992 nos postos de abastecimento de gasolina da Jugoslávia desapareceram, e os preços de um galão baixaram para 5.50 dólares (gasolina) e 4.00 dólares (diesel). Os navios da NATO e da WEU operando no Adriático não têm poderes para obrigar a parar, ou visitar, os navios que se dirigem para os portos da Jugoslávia.

A agonia da Bósnia só poderá ser sustida mediante uma larga operação de projeção de força contra terra, envolvendo a Marinha Americana, uma vez que a Europa dispõe de meios limitados para este tipo sofisticado de operação.

EXECUÇÃO GRÁFICA

DO CEGRAF/Ex — RUA MARQUÊS DE FRONTEIRA — 1000 LISBOA

