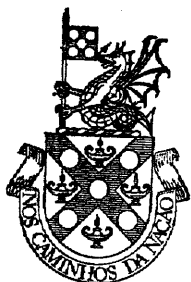

NAÇÃO E DEFESA



ANO XII — N.º 41 — JANEIRO-MARÇO DE 1987
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General PELAGIO MANUEL DE ABREU CASTELO BRANCO
Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de Redacção

Professor Rocha Trindade, Capitão-de-mar-e-guerra Virgílio de Carvalho,
Coronel Silva Carvalho (Presidente), Professor Marques Guedes,
Dr. Marques dos Santos, Major Antunes de Sousa (Secretário).

Propriedade, Redacção e Administração:

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

Reedição limitada de 1996

ISSN 0870-757 X

Depósito legal n.º 54801/92

EDITORIAL	5
A POLÍTICA EXTERNA E O PODER NACIONAL — A DIMEN- SÃO MILITAR	11
<i>José Alberto Loureiro dos Santos</i>	
A DIRECÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO CONSTITUCIO- NALISMO PORTUGUÊS	23
<i>Henrique Mota</i>	
AS NAÇÕES UNIDAS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS	55
<i>Marcello Duarte Mathias</i>	
UMA PERSPECTIVA INTRODUTÓRIA AOS CONHECIMENTOS SOBRE SEGURANÇA E DEFESA, NACIONAIS E AFINS (TÓPICOS E ESQUEMAS)	79
<i>Fernando F. Valença</i>	
QUELQUES QUESTIONS DE STRATÉGIE THÉORIQUE	117
<i>Lucien Poirier</i>	
LA MEDITERRANÉE, UN THÉÂTRE DE STRATÉGIE INDI- RECTE	129
<i>Virgílio de Carvalho</i>	
PORTUGAL: GEOECONOMIA E TECNOLOGIA	139
<i>José M. Félix Ribeiro</i>	
COMUNICAÇÃO SOCIAL E FORÇAS ARMADAS NUMA PERS- PECTIVA DE DEFESA NACIONAL	159
<i>Alberto Ribeiro Soares</i>	
A DEFESA NO MUNDO	177

EDITORIAL

EDITORIAL

É, hoje, amplamente aceite, como objectivo primordial de Defesa, a satisfação de um tríptico anseio comum a todos os povos: — SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA.

Anseio em que se reconhece, como denominador comum e condicionante de harmonização, um elemento — o tecnológico. Este, em ritmo alucinante, vem revolucionando, nas últimas décadas, o ambiente, os hábitos e as tradições; está a transformar as mentalidades, os homens e as relações institucionais; terminará mecanizando os suportes espirituais, os credos e as culturas.

A tecnologia, gerada pelo homem, acaba por oferecer-lhe um mundo de contradições tal que o Bem a atingir, como aspiração, pode tornar-se latente ameaça, numa conjuntura em que a almejada individualidade não raro se configura em penalizante cerceamento de liberdades e num posicionamento a partir do qual, de autómato, facilmente passará a mero autómato.

Por um lado, a tecnologia constitui-se motor de desenvolvimento e, portanto, teoricamente, de progresso e de bem-estar, embora estes tenham sempre de ater-se a uma complicada interdependência de vertentes políticas, económicas e sociais, em que o vector crescimento será tanto causador como resultante de comportamentos sociopolíticos.

Por outro, do estádio de tecnologia dominada, tido como factor preponderante de um poder negociador, ou nacional e cada vez mais susceptível de distanciar e escalonar as sociedades, dependerá a segurança.

Convenha-se que, em ambos os casos, da tecnologia que o homem vem criando sairá um outro mundo, que não o nosso actual, a legar ao novo século que se aproxima — um mundo longe do positivo utópico imaginado pelos pensadores da época

renascentista e pós-descobrimientos; tão-pouco o do negativismo de autores antiutópicos como Yevgeny Zamyatin, Aldous Huxley ou George Orwell.

Porventura aquele que o homem pensante consiga controlar, por entre o emaranhado de inimaginadas e conflituosas consequências que o engenho tecnológico, confirmadamente, no concreto, ultrapassando a fantasia utópica, vier a introduzir na concertação das nações e no caldeamento dos povos.

Ponham-se de parte, porém, imagens futuroológicas architectadas sobre as «Tecnologias nascentes», que são hoje prato forte nos palcos onde habitualmente se debatem os assuntos da segurança e da defesa.

Fiquemo-nos pelo passado recente e no presente, equacionando para reflexão algumas bem conhecidas linhas enquadrantes da vivência internacional provocada, ou passível de atribuir, ao elemento tecnológico:

- Seja a desenfreada competição mundial eloquentemente ilustrada no relacionamento das superpotências, influenciando sociedades e economias, determinando interesses nacionais onde os relativos à segurança hierarquizam e submetem, quantas vezes, o desenvolvimento das gentes;
- a criatividade tecnológica como função a um tempo redutora de independência e veículo de fusão de comunidades, enquanto afectando, pela força internacionalizante que projecta, a tomada da decisão política mais conveniente;
- ou ainda a aplicação indiferenciada de tecnologias e seus produtos nos sectores públicos e privados, obrigando as administrações a uma equilibrada gestão de situações politicamente menos compatíveis e isto para lá da sua dupla e crescente utilização civil e militar, tornando nebulosos os limites a que deve conformar-se;
- a movimentação internacional do saber e da ciência, ou os «clubes de desenvolvimento», originando interdependências que se traduzirão em perda de autonomia política, senão mesmo de soberania, produzida para mais, e amiúde, através de «tecnocracias» multi e transnacionais agindo à margem dos Estados;

— ou até formas várias e sofisticadas de controlo externo do meio económico, bem como do político-social, indirecta mas positivamente exercido por via de um transfer tecnológico em que os países se assumem, ou são forçados a aceitar-se, graduados em escalas artificiais de desenvolvimento.

Argumentos deste tipo, entre tantos outros que poderiam adiantar-se, afiguram-se suficientes para que nos interroguemos sobre o que as novas tecnologias nos reservam em termos de futuro plausível — se progresso, desenvolvimento e bem-estar, ou limitação de identidade cultural e económica; se elemento unificador de sociedades, ou fonte de potencial desmembramento; se, no campo da justiça social, o seu uso político privilegiará antes a força e o poder, por intencional inadequação dos meios às finalidades perseguidas.

Donde se não estranhará que se pergunte se é justo e legal, ou ética e moralmente admissível, que alguns homens submetam a Humanidade, constringendo pela tecnologia, na prossecução de egoísticos interesses pessoais, de grupo, porventura nacionais.

Ou então se a lei positiva, reguladora de todo o relacionamento humano, pouco ou nada terá a ver com a lei natural, expressão de uma conduta eticamente aceitável pelas nossas consciências.

As obrigações morais a que a Consciência do Homem e a Dignidade dos Estados não deverão nunca furtar-se, nem sempre são valoradas pelos «legalismos».

Perante a «igualdade soberana» dos Estados-Nações face às regras do direito internacional, subordinação única que se lhes impõe, independentemente da sua dimensão ou capacidade negociadora, a tecnologia impera e sobrepõe-se.

Com a agravante, não desmentida, de poder esvaziar de conteúdo ético-moral a condução das respectivas relações exteriores, num limiar de nova utopia qual seja o direito legal de se afirmarem senhores de decisão autónoma e independente, em termos políticos e económicos, na defesa dos interesses próprios.

Será que o «consciente colectivo», a razão julgada pela lei e pelas condutas, continuará dando legitimidade a poderes eventualmente incongruentes como os permitidos pelo Artigo 41.º da Carta das Nações Unidas (buscando tornar eficaz o artigo 16.º do Pacto da Sociedade das Nações), atento um quadro de vantajosa assimetria por parte dos detentores de dianteira tecnológica, num mundo de disparidades socioeconómicas e culturais já de si tão gritante quanto explosivo?

Certo é que se caminha de um pouco conhecido para o muito ignorado, como se do escatológico para a mais acabada utopia.

Sonha-se com um mundo renascido em jeito de sanatório de Thomas Moore, buscando a cidade do sol de Tommaso Campanella, em processo laboratorial conducente a uma nova atlantis de Francis Bacon.

Ao Homem e só a ele caberá balancear a exploração tecnológica, abstraindo do Bem inatingível e conjurando, em simultâneo, o Mal com que for sendo aliciado.

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER NACIONAL
— A DIMENSÃO MILITAR —

José Alberto Loureiro dos Santos

Figure 1: **Figure 1** illustrates the relationship between the variables x and y for different values of α . The plot shows that as α increases, the curve shifts upwards and to the right, indicating a positive correlation between x and y .

$$f(x) = \frac{1}{\Gamma(\alpha)} \int_0^x (x-t)^{\alpha-1} f(t) dt, \quad \alpha > 0, \quad (1)$$

$$f(x) = \frac{1}{\Gamma(\alpha)} \int_0^x (x-t)^{\alpha-1} f(t) dt, \quad \alpha > 0, \quad (2)$$

Figure 2: **Figure 2** shows the function $f(x)$ for different values of α . The function is defined for $x \in [0, 1]$ and $f(0) = 0$. The plot shows that as α increases, the function becomes more concave, indicating a negative correlation between x and $f(x)$.

$$f(x) = \frac{1}{\Gamma(\alpha)} \int_0^x (x-t)^{\alpha-1} f(t) dt, \quad \alpha > 0, \quad (3)$$

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER NACIONAL

— A DIMENSÃO MILITAR —

A. O CASO GERAL

No vasto e complexo contexto de uma política de defesa nacional, como envolvente de todas as acções que visam, em última instância, garantir que uma unidade política disponha da maior liberdade de acção possível na esfera internacional e até, cada vez mais hoje em dia, em certas áreas da ordem interna, deste vasto e complexo contexto fazem parte a política externa e a política militar, entre outras.

Ou seja, a acção estratégica total, que enforma o modo de actuação para atingir os objectivos da política de defesa nacional, apoia-se, ao nível das estratégias gerais, nas estratégias diplomática e militar, ao lado de outras, todas concorrendo para a mesma finalidade.

Em tempo de paz, quando a coacção física organizada ainda não se desencadeou, prevalecem, com clara nitidez, no âmbito da política de defesa nacional, os aspectos relacionados com as acções diplomáticas, manifestando-se as acções estratégicas militares em apoio, ainda que por vezes decisivo, da diplomacia. Em tempo de guerra, esta tende a ceder o passo perante a importância da estratégia, sem ceder à tentação de transformar os objectivos militares num fim em si mesmos, sem ligação nem obediência política que os define e prioriza. De acordo com Clausewitz, há que por à gramática da guerra a lógica da política. É o difícil e às vezes inuoso campo das relações entre a estratégia e a política.

1. Cabe-me a mim dizer algumas palavras sobre A Dimensão Militar do domínio da Política Externa e o Poder Nacional.

E o primeiro aspecto que convirá abordar, ainda que sucintamente, precisamente a utilidade da Dimensão Militar como instrumento da acção Política. Ou seja: é o instrumento militar ainda útil à Política; ou, pelo contrário, a política já não necessita de se servir da dimensão militar, chegando mesmo esta a ser prejudicial àquela?

Esta questão nasceu com o desenvolvimento da potência e do número de armas nucleares susceptíveis de ser empregues num duelo nuclear entre as duas superpotências. As pessoas tomaram consciência de que de um duelo desta natureza não resultariam vencedores, já que, para qualquer dos contendores, os custos da guerra seriam superiores aos lucros da vitória. É a dissuasão pelo terror, conhecida pelo nome da MAD (Destruição Mútua Assegurada).

Mas a verdade é que, mesmo nesta situação, como situação limite, o instrumento militar nuclear tem o papel de inibir o adversário de utilizar a sua capacidade nuclear, sendo portanto útil à acção política, tornando-se mesmo no seu mais importante suporte. Por outro lado a situação nuclear tende a influenciar, dissuadindo ou incentivando — conforme os casos — o uso de meios militares de nível inferior, tanto os convencionais como os que caracterizam os conflitos de baixa intensidade. Estes — quer os meios convencionais quer os correspondentes às ameaças menores — com a utilização agora constrangida pela presença do ambiente nuclear, portanto com a necessidade de evitar a escalada.

Isto, associado ao grande desenvolvimento das técnicas de comunicação de massas, explica a tendência para o recurso, a todos os níveis, de estratégias de acção indirecta, ou seja, há como que um escorregamento para o uso, em defesa nacional, de meios com menor quota de violência física:

- Ao nível global, tendem a aumentar as componentes cultural, psicológica e económica da política, em detrimento da componente militar.
- Ao nível militar, tendem a prevalecer os meios convencionais em pequena escala (conflitos limitados) e são manejadas as ameaças ditas menores (subversão, espionagem, terrorismo, sabotagem, uso de forças e de operações especiais), em detrimento daquelas que obrigariam ao uso de meios nucleares e convencionais.

Como conclusão, parece portanto inquestionável a utilidade da componente militar na acção política, a usar adequadamente, em função de um estudo da situação ajustado ao circunstancialismo existente. O que acontece é que o fenómeno nuclear condiciona fortemente esse circunstancialismo, tornando-se mesmo na questão chave da acção política.

2. Assim, se é verdade que, hoje em dia, muitos afirmam que o poder nacional já não se mede em termos de divisões e esquadras e, portanto, a capacidade de actuação na esfera internacional não estaria muito relacionada com a capacidade militar de um país, parece-me que a realidade das coisas em muito contraria tais afirmações. De facto, se a capacidade de acção na área militar não significa tudo quanto à capacidade de intervenção política externa, significa muito. Até porque tal capacidade é tida como, e é, importante indicador de outras capacidades, além de constituir um factor impulsionador e criador de outros e variados elementos de poder nacional, como seja, nos nossos dias, o que diz respeito à área da investigação científica e tecnológica e, portanto, das indústrias de ponta.

3. Note-se que dispor de capacidade militar nuclear é, no nosso tempo, o critério mais relevante na listagem dos vários tipos de potências; que as duas superpotências se distinguem de todas as outras pelo seu poder militar e a capacidade de o projectarem globalmente; que o estatuto de grande potência é indissociável de um poder militar desenvolvido que inclui, normalmente, possibilidades nucleares; que a designação de pequena potência baptiza os países com pequena capacidade militar. Por outro lado é no próprio fenómeno nuclear que assenta o acrescido vigor que a política de dissuasão tem no nosso tempo. Tanto a dissuasão entre potências de semelhante dimensão e as coligações em que se inserem, como a capacidade de dissuasão que a disponibilidade nuclear proporciona a uma potência menor relativamente a uma potência maior.

No que respeita ao primeiro caso ressalta a actividade de controlo de armamentos (*arms control*), não como fim em si mesma mas como modo de obter a preponderância estratégica, actividade crucial na política externa, em especial ao nível global, mas também no âmbito regional.

No segundo caso, note-se que, de facto, uma pequena potência que tenha a possibilidade de ameaçar com retaliação nuclear uma grande potência disporá de uma capacidade de dissuasão até ao nível dos prejuízos que a grande potência aceitar correr proveniente de um ataque nuclear pela pequena potência. São estes os fundamentos da política de dissuasão da França e podem sê-lo de potências ainda menores ameaçadas por vizinhos poderosos.

4. Mas nem só o equipamento militar nuclear proporciona condições acrescidas ao Poder Nacional.

A inibição nuclear e a paralisia do emprego destes meios, decorrente dos custos exagerados do seu uso, vem dando cada vez mais importância aos dispositivos militares convencionais.

Gostaria, a este respeito, de invocar duas situações:

- a. A primeira refere-se à exigência de um poder militar mínimo, quando um país se situa em áreas geográficas chave para a política de terceiros.

Neste caso a importância estratégica das posições constituirá uma assinalável vulnerabilidade, se o país não dispuser de capacidade militar mínima para a sua defesa. Em condições destas, o vazio estratégico resultante tenderá a atrair os dispositivos militares de potências para as quais aquelas posições tenham interesse, mesmo que tais potências sejam aliadas. Poderá ainda e como magra compensação conduzir a uma significativa perda de liberdade de acção se o país em causa, para evitar uma ocupação mais ou menos em força, for obrigado a adquirir segurança a fornecer por terceiros. Pelo contrário, quando uma posição estratégica importante se encontra devidamente guarnecida, gera-se um efeito multiplicador no poder nacional, com a consequente capacidade de intervenção externa, proveniente do facto de quem dispõe da posição se encontrar em condições de conseguir elevadas compensações pela sua utilização por terceiros.

É conhecida, por todo o Mundo, a importância de dispor de importantes posições onde terceiros estão interessados em obter facilidades militares. Este facto, se por um lado pode constituir um elemento orientador da política externa, obriga a que esta tenha em atenção os riscos acrescidos para o todo nacional que resultam da concessão de tais facilidades.

Por vezes, poderá desenhar-se mesmo uma terceira situação: será o caso de posições estratégicas menos importantes, porque estão devidamente guarnecidas, substituirem posições estratégicas com melhores características geográficas, mas que não dispõem dos meios militares suficientes para, a partir delas, serem efectuadas as ope-

rações militares que se consideram necessárias e para as quais as posições seriam destinadas.

- b. A segunda situação que gostaria de focar a respeito da capacidade militar convencional de um país e na sua ressonância na respectiva capacidade de acção política externa como elemento dinamizador do poder nacional, relaciona-se com a possibilidade de «vender» segurança.

Não é um fenómeno novo. Em todas as épocas se exportaram especialistas e contingentes militares. Também na nossa época tal situação se pode verificar. Áreas politicamente jovens, frequentemente instáveis interna e externamente, tendem a «importar» meios militares — ao nível de *know how* e até ao nível da execução — para resolverem certos problemas de segurança. A política externa de um país não deve ser bloqueada pela ausência de instrumentos adequados àquele tipo de actuação. Um aparelho militar ágil, flexível, dispondo de capacidade para intervir rapidamente em áreas exteriores, apoiando e reforçando acções diplomáticas, constituirá sempre um elemento da força militar altamente valorizador do poder nacional e portanto propiciador de liberdade de acção política externa. É o que poderíamos designar por «cooperação militar de combate». Esta cooperação militar de combate pode cingir-se à prestação de treino militar e/ou cooperação no âmbito das informações militares. Outra actividade de cooperação militar é a venda de equipamentos para fins militares. Uma adequada política industrial militar pode ter resultados positivos na acção política externa, por duas vias: quer directamente, através dos benefícios económicos resultantes das exportações, quer indirectamente, como elemento propiciador de certa auto-suficiência militar, com os correspondentes reflexos no aumento do poder nacional e, portanto, na liberdade de acção externa. Trata-se do vasto campo da cooperação militar de negócio ou logística (*arms deal*), no qual se inclui a participação em projectos industriais militares com outros países.

Hoje em dia um projecto industrial para equipamento militar não significa apenas um aumento de potencial na sua área específica; poderá resolver importantes problemas sociais (pelo aumento do número de postos de trabalho), e transformar-se num elemento

importante para a política de desenvolvimento económico em curso, se não mesmo no seu motor.

Ainda na área da cooperação militar, e como variante sofisticada e rentável da cooperação logística, é conveniente individualizar aquele tipo que é usualmente conhecido pelo nome de «assistência militar». Constitui um importante instrumento de acção política externa. Materializa-se na concessão de verbas, a fundo perdido ou, mais vulgarmente, a juros bonificados, muitas vezes como contrapartida de facilidades militares obtidas, destinadas à aquisição de equipamento militar pelo país receptor ao país emprestador. Este tipo de cooperação, que os países mais pobres frequentemente solicitam, tende a gerar uma dupla dependência: financeira e militar. Financeira sempre que os empréstimos não sejam a fundo perdido, pelo aumento do serviço da dívida externa; militar, em qualquer condição (com empréstimos a fundo perdido ou não) pois o facto do país receptor da assistência militar ser obrigado a adquirir o equipamento ao país emprestador (e, muitas vezes, o equipamento em que este está interessado, e não o que é realmente necessário) provoca um vínculo de dependência logística assinalável.

Finalmente, e ainda no campo da cooperação militar, parece conveniente referir o tipo de cooperação que poderíamos designar por «de relação». Trata-se dos interessantes eventuais apoios à acção política externa proveniente das ligações pessoais criadas pelos contactos gerados em toda a actividade de cooperação militar, desde as relações de natureza operacional e logística àquelas que surgem na frequência de cursos militares ministrados a militares de outros países. Como materialização prática de cooperação em toda a sua amplitude, o vasto espectro de actividades de cooperação militar possíveis com um país afectado por problemas de segurança interna pode ir desde a mera concessão de fundos para venda de armas e para instrução e treino, até ao empenhamento de forças de combate e operações psicológicas, melhoria de contactos com as Forças Armadas, aumento da presença militar, realização de programas de troca de pessoal, acções de apoio a terceiros países, efectivação de operações de vigilância, apoio logístico, planeamento e materialização de exercícios combinados, desenvolvimento de planos regionais no campo social, económico, político, militar, etc.

5. Está claro que, na base das possibilidades atrás enunciadas, todas as geradoras de poder susceptível de ser utilizado em política externa, e encontra a mera existência de uma força militar própria, com certa autonomia logística, constituindo Forças Armadas eficientes e credíveis. É este facto, além de conferir possibilidades de desenvolver uma política e dissuasão mínima e levar a efeito políticas de acção e de cooperação justadas aos objectivos e métodos de acção que a política externa emprender, é por si só um elemento de crédito do Estado, de prestígio nacional a ordem externa, e de confiança mobilizadora na ordem interna, que, também eles, multiplicam, através de forças morais renovadas e dinâmicas, poder nacional e a sua consequente aplicação pela política externa.

Esta aplicação pode envolver o emprego de Forças Armadas em operações de manutenção da paz sob a égide de organismos internacionais (em garantia de cessar fogo e manutenção da lei e da ordem), e em operações de contingência de tempo de paz (contra catástrofes e recuperação de fénos).

Torna-se, hoje em dia, particularmente patente a importância da capacidade de um Estado para prevenir, controlar e combater eficazmente acções terroristas. A resposta ao terrorismo é um acto de defesa nacional, como o terrorismo pode atingir esta defesa nos seus verdadeiros fundamentos, em especial a unidade e a coesão nacionais; a sua eficácia repete-se, naturalmente, na credibilidade do Estado para actuar na esfera internacional.

6. Encontramo-nos portanto perante todo um largo conjunto de acções de cooperação que configuram uma ampla estratégia de apoio à política externa, a levar a efeito em tempo de paz. Em síntese, tal estratégia compreende acções num país com problemas de segurança interna, operações de manutenção de paz, operações de contingência de tempo de paz e acções de contraterrorismo.

B. O CASO PORTUGUÊS

Expostas estas considerações de ordem geral, as quais poderão, eventualmente, constituir base para o debate que se irá seguir, não posso deixar, na sequência da orientação que lhes está subjacente, de indicar

alguns aspectos que, no caso português, deveriam ser, no mínimo, discutidos.

1. O primeiro relaciona-se com a indispensabilidade de Portugal dispor de capacidade militar específica na área estratégica onde se localiza, afirmando a sua soberania, evitando o vazio estratégico, assumindo as responsabilidades que lhe cabem, tendo possibilidade de apoiar uma política de dissuasão a nível regional.

Dentro deste objectivo geral, é passível de discussão a vantagem de gerar e manter (ou só manter ?) a capacidade científica de acesso ao equipamento nuclear, sem ferir as cláusulas do tratado de não proliferação nuclear de que somos parte (contrariamente à Espanha, Argélia e Líbia...).

Nesta área pode inscrever-se o modelo de actuação antiterrorista concebido e em curso, os sistemas de informações montados e sua eficácia e os instrumentos de força levantados e a sua localização em termos organizativos.

2. O segundo diz respeito à necessidade de, no âmbito da Aliança Atlântica e das nossas relações com a potência marítima, levar a efeito uma adequada repartição do trabalho estratégico ao nível da acção militar, assegurando a capacidade de Portugal tomar a seu cargo aquilo que considera vital para a sua afirmação soberana (no âmbito regional e no âmbito global), e garantindo a complementaridade dessas acções naquilo que não está ao seu alcance efectuar.

Uma tal repartição de trabalho estratégico envolveria pois uma divisão de tarefas no caso de tensão, crise ou guerra, susceptível de não criar dependências no que é essencial para o nosso país (aumentando portanto o poder nacional) ao mesmo tempo que concorreria para aumentar o poder global do conjunto dos Aliados obtendo, por repercussão das possibilidades militares destes, um ainda mais acrescido poder nacional.

Haverá que discutir se a ausência de uma capacidade militar mínima, em especial nos aspectos que consideramos essenciais, não constitui uma acentuada vulnerabilidade nacional, que reduz a nossa liberdade de acção na área externa face a pontenciais adversários e, especialmente, face a aliados, arriscando mesmo a eventualidade de uma ocupação militar em tempo de tensão, crise ou guerra, para garantir as importantes posições

estratégicas que deveríamos dominar (no caminho das grandes potências...), «Ocupação» que poderá ser levada a cabo pela potência líder da aliança em que nos inserimos ou até por outra potência, por exemplo uma potência regional, no âmbito de outras repartições de trabalho estratégico efectuadas.

Ou então haverá que indagar se essa ausência de capacidade militar mínima provoca uma diminuição do valor global das nossas posições estratégicas, face a outras que, embora com piores características geográficas, se encontram militarmente melhor equipadas e portanto conseguem dispor globalmente de maior importância (por confiança e credibilidade) para a estratégia de terceiros.

Ou se, por outro lado, haverá que rever as condições de concessão de facilidades militares a aliados, em função dos riscos assumidos e das contrapartidas obtidas.

3. Finalmente, como último aspecto que pretendo colocar, a necessidade de potenciar actuações políticas externas fora da área regional e da NATO), conferindo à política externa uma capacidade de projecção do poder militar, como aspecto significativo do poder nacional.

Tal projecção do poder, em apoio e como instrumento de actuação da política externa, poderia envolver um amplo leque de acções de cooperação militar, desde intervenções na área da instrução e técnica militar recorrendo a especialistas, até mesmo ao uso de contingentes bem dimensionados susceptíveis de responder a solicitações de aliados. Este tipo de utilização da dimensão militar da política externa, com base num poder nacional acrescido e contribuindo, também ela, para o aumento do poder nacional, exigiria que Portugal dispusesse, nas suas Forças Armadas, de um flexível e elástico instrumento militar capaz de intervir rapidamente fora da área e de durar o tempo suficiente.

Tal utilização poderá estar ao nosso alcance, uma vez que, não constituindo Portugal uma ameaça imperialista, tem acentuada capacidade de relacionamento com outros povos, o que facilitaria a cooperação militar nos campos da instrução e da organização, e é senhor de uma muito válida e como tal reconhecida) experiência militar no tipo de conflitos em que essa cooperação militar mais frequentemente poderia ser necessária.

É todo o largo domínio da cooperação militar com outros países, nas diferentes áreas por nós atrás assinaladas: cooperação de combate, logística, assistência militar e de relação.

C. CONCLUSÕES

Como grandes conclusões provisórias do que atrás fica expresso, parece possível afirmar-se:

1. A dimensão militar é ainda um instrumento útil, quantas vezes decisivo, na acção política externa, e esta dimensão apresenta, no caso português, diversificadas potencialidades.

2. Para Portugal, e por força do espaço geopolítico em que se insere e dos compromissos internacionais assumidos, a existência de uma adequada dimensão militar é condição mínima de credibilidade à sua acção política externa como país soberano.

Dezembro de 1986.

José Alberto Loureiro dos Santos

General

A DIRECÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA
NO CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS

Henrique Mota

A DIRECÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO CONSTITUCIONALISMO PORTUGUÊS ⁽¹⁾

I — PRÓLOGO

Uma das questões de fronteira na delimitação de atribuições entre o Chefe de Estado e o Governo é a que encontramos na distribuição de competências entre aqueles dois órgãos em matéria de política externa. Esta situação pode encontrar explicação, simultaneamente, na sempre pouco clara distinção entre o chefe do Executivo e titular do Poder Moderador, verificada logo em 1826 quando o Poder Constituinte, ao contrário da tese de Benjamin CONSTANT, instituiu no Rei, titular daquele Poder Moderador, a chefia do Executivo; e na natural dificuldade de se conceber um Primeiro Magistrado republicano fora do enquadramento ou da «memória» com que a Monarquia tinha construído as funções do seu Chefe de Estado.

Neste contexto, surgem frequentemente entendimentos diversos sobre quem efectivamente detém o poder de direcção da política externa, já que a aprovação dos Tratados e Acordos, manifestação incompleta dos resultados daquele, não parece apresentar dúvidas. De entre estes, ressalta aquele que nos é oferecido por Jorge CAMPINOS quando diz:

«A actual Constituição rompe com a tradição portuguesa que atribui ao Presidente da República "a direcção da actividade internacional do Estado". É verdade que, segundo o seu art. 123.º, "o PR representa a República Portuguesa ...". No entanto, o Constituinte, ao

⁽¹⁾ O presente trabalho foi escrito em Outubro de 1985 no âmbito da cadeira de Direito Constitucional, do Mestrado em Direito Público na Universidade Católica Portuguesa. Correspondendo integralmente à formulação escrita apresentada, é algo diferente daquela que antes fora exposta de forma oral. Tal fica-se a dever, em boa parte, às sugestões e observações feitas pelo Professor e pelos Colegas durante o debate que se seguiu àquela exposição, as quais justificam, aqui, um gesto de reconhecimento.

definir a competência presidencial nas relações internacionais, no art. 138.º, omite a tradicional atribuição do Direito Constitucional Português: "compete ao Chefe de Estado representar a nação e dirigir a política externa do Estado" (2)».

Sem pretender, obviamente, estabelecer ou suscitar qualquer tipo de polémica com o, aliás, distinto constitucionalista, até há pouco Conselheiro do Tribunal Constitucional, atrevemo-nos a utilizar a citação feita como premissa, ponto de partida, tese de referência para o estudo que nos propomos fazer. Este facto deve-se exclusivamente à clareza da afirmação e ao entusiasmo intelectual que ela provocou.

Com a vénia e o respeito devidos, tentaremos, neste resumido ensaio, comentar a afirmação transcrita e, se o atrevimento no-lo permitir, contradizer a conclusão formulada.

Para tanto, estudaremos comparativamente as nossas Constituições, procurando nelas resposta clara à dúvida fundamental deste trabalho: quem, em Portugal, dirige a política externa da Nação (3)?

(2) J. CAMPINOS, «O Ministro dos Negócios Estrangeiros», Moraes, Lisboa, 1978, p. 40.

(3) Apesar de ser bastante escassa a bibliografia disponível sobre este tema, algumas obras gerais e monografias são de consulta obrigatória, nomeadamente aquelas que a seguir se indicam. Marcelo CAETANO, *A Constituição de 1933*, Coimbra, 1957, e *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, 1981; Jorge CAMPINOS, *O Ministro dos Negócios Estrangeiros*, Lisboa, 1978; Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, 1978; Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1977; Bessa LOPES, *A Constituição e o Direito Internacional*, Porto, 1979; Soares MARTINEZ, *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*, Lisboa, 1976; Jorge MIRANDA, «Actos e Funções do Presidente da República», in *Estudos sobre a Constituição*, I vol., Lisboa, 1977, «O Chefe do Estado», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II vol., Coimbra, «A competência do Governo na Constituição de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, III vol., Lisboa, 1979, «As competências constitucionais no domínio da política externa», in *Revista Nação e Defesa*, n.º 14, e *Manual de Direito Constitucional*, I e II vols., Coimbra, 1985 e 1984, respectivamente; Gonçalves PEREIRA, «Direito Internacional Público na Constituição de 1976», in *Estudos sobre a Constituição*, I vol., Lisboa, 1977; Lopes PRAÇA, *Collecção de Leis e Subsídios para o Estudo do Direito Constitucional Português*, Coimbra, 1894, e *Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e o Acto Adicional de 1852 — Direito Constitucional Português*; Rebelo de SOUSA, *O Sistema de Governo Português Antes e Depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1984; Marnoco e SOUZA, *Comentários à Constituição*, Coimbra, 1913, e *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*, Coimbra, 1913; Galvão TELES, «Chefe do Estado», in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, VI vol., Lisboa.

II — INTRODUÇÃO

1. *Caracterização do objecto do trabalho*

Do que acabámos de dizer no Prólogo, far-se-á uma análise comparativa e sistemática, sob a forma de comparação sucessiva, das Constituições portuguesas por forma a concluir acerca da citada tese de Jorge CAMPINOS.

Atendendo a que este trabalho fora inicialmente pensado com vista a uma exposição oral, seguida de debate, no âmbito do Curso de Direito Constitucional do Mestrado em Direito Público, e reproduz no essencial o que aí se disse, não devendo exceder desproporcionadamente aquela exposição; e considerando a impossibilidade material da falta de tempo com que nos confrontámos, não alargaremos o essencial do que então preparámos e, por isso, não avançaremos no conhecimento de Constituições estrangeiras que, a este propósito, poderiam merecer citação. Esperamos brevemente poder voltar a este tema para então completar os estudos agora iniciados e alargar o seu âmbito — especialmente no que respeita ao conhecimento dos trabalhos preparatórios.

Assim limitar-nos-emos à comparação das nossas seis leis fundamentais, material de sobra e elucidativo para o tema em análise.

Finalmente, cabe ainda dizer que neste trabalho não se pretendem abarcar todas as normas que, eventualmente, farão parte do Direito Constitucional Internacional português, cuja delimitação de objecto se apresenta ainda incerta, mas somente aquelas que, de entre estas, regulam as relações de Portugal com outros Estados e com organizações internacionais, do ponto de vista da definição, direcção e condução das coordenadas em que assenta a política externa do Estado Português.

2. *Delimitação do âmbito do trabalho*

Cabe, ainda, nesta fase introdutória, e numa tentativa de precisar melhor o objecto deste nosso relatório, distinguir dois aspectos diferentes do Direito Constitucional Internacional.

As normas constitucionais que têm por objecto a posição do Estado português como sujeito de Direito Internacional Público podem ser divididas em dois grandes grupos ou espécies. Em primeiro lugar, há que considerar as normas que regulam a forma de Portugal se vincular como

sujeito de Direito Internacional. Mas, ainda aqui, poderíamos proceder a uma nova distinção, a qual contrapõe o chamado *treaty making power*, por um lado, e a acção diplomática, por outro. Bem vistas as coisas, no entanto, esta distinção apresenta-se imperfeita e de contornos mal definidos, uma vez que a acção diplomática do Estado se apresenta como um conceito vasto, genérico, significando em rigor qualquer tipo de relação dinâmica entre o Estado português e qualquer outro sujeito de Direito Internacional, desdobrando-se, por isso, ela sim, em duas dimensões: antes de mais, a representação do Estado, o *jus representationis omnimodae* normal e costumeiramente confiado ao Chefe de Estado; e a negociação e celebração de instrumentos internacionais (o *treaty making power*), vulgarmente atribuído ao Governo e ao Parlamento e, nos casos de ratificação, também ao Chefe de Estado. A atribuição das competências referentes a esta segunda dimensão apresenta-se como limite à função geral de representação confiada ao Chefe de Estado⁽⁴⁾, e a sua extensão maior ou menor determinará a titularidade da direcção da política externa. Ao legislador constituinte cabe então esclarecer o ponto de equilíbrio na distribuição destas competências, directamente pela expressa designação dos seus titulares e do acervo de poderes que lhes são confiados, ou indirectamente pela simples indicação do Poder do Estado ou do órgão de soberania que assume a direcção da política externa.

Por outro lado, e em segundo lugar, há que considerar as normas que regulam a relevância do Direito Internacional Público na ordem jurídica portuguesa, i.e., a questão da integração das normas daquele ordenamento na nossa ordem jurídica, normalmente resolvida em termos de monismo ou dualismo — relação estática entre o Estado português e qualquer outro Estado ou organização internacional.

Em suma, ao proceder-se à delimitação do âmbito do presente trabalho, a escolha coloca-se entre dois ou mais estudos diferentes, todos relacionados com a política internacional do Estado português, mas diversos na medida em que correspondem a questões diferentes tanto do ponto de vista do seu conteúdo quanto do seu aparecimento temporal: as formas de vinculação do Estado português, melhor dizendo, ainda, a sua acção diplomática (e de entre esta a representação da nação e o *treaty making power*) e a integração do Direito Internacional Público no ordenamento

(4) Neste mesmo sentido, v. J. MIRANDA, «Chefe...», p. 377.

jurídico pátrio. Seguiremos o primeiro destes estudos, mas, ainda aqui, como se referiu no Prólogo, na tentativa de perceber e esclarecer a titularidade constitucional da direcção da política externa portuguesa (5).

3. Plano

Para desenvolver este tema faremos, em primeiro lugar, uma apreciação das normas constitucionais insertas nas nossas várias Constituições (estudando cada uma *de per si*), dedicando uma atenção especial à Constituição actual; numa segunda fase tentaremos, como conclusão da anterior, perceber as linhas de força da nossa evolução constitucional; para, numa terceira e última, proceder a uma apreciação crítica da tendência constitucional portuguesa e da conformidade da nossa actual Constituição face a ela.

De referir, por último, que no início do estudo de cada Constituição se indicam as normas que, de um ponto de vista do objecto deste trabalho, podem contribuir para o esclarecimento da titularidade da direcção da política externa. Por isso nos dispensamos de as transcrever, evitando-se deste modo um anormal e desnecessário alargamento da extensão do presente trabalho.

III — APRECIAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PORTUGUESAS ANTERIORES A 1976

1. *Constituição de 1822* (artigos 30.º; 103.º; n.º VI; 105.º; 112.º, n.º III; 122.º; 123.º, n.ºs VII, VIII e XIV e 167.º)

A primeira Constituição portuguesa, como aliás todas as demais, consagra a separação dos poderes políticos — de harmonia com os princípios filosóficos dominantes — no seu art. 30.º. É, pois, deste princípio que

(5) Não assumem, deste modo, o carácter de preocupação as normas referentes ao *treaty making power* enquanto tal considerado — natureza, atribuição de competências, relevância na ordem jurídica nacional nem mesmo o *jus representationis omnimodae* em sentido próprio, atribuído ao Chefe de Estado enquanto identificação internacional da identidade nacional.

partem as competências dos vários órgãos de soberania, coincidentes com os três Poderes Políticos.

Mas, apesar da absoluta separação de poderes, em que «cada um destes poderes é de tal maneira independente que um não poderá arrogar a si atribuições do outro» (art. 30.º, II), não deixa de haver uma conjugação de esforços de dois órgãos — as Cortes e o Rei, enquanto titular do poder executivo — nas tarefas próprias das relações internacionais. De facto, apesar de o poder de aprovar os tratados se encontrar nas Cortes (103.º, VI), ainda que para posterior ratificação, mas não dependendo de sanção (103.º), a direcção das negociações e a celebração dos tratados é do poder executivo (123.º, VII e VIII), ainda que devendo este ouvir o Conselho de Estado (167.º). Compete igualmente ao Rei (no desenvolvimento das suas tarefas executivas) nomear os embaixadores (123.º, VII).

Temos, deste modo, que ao poder executivo cabe negociar e celebrar tratados internacionais com outros Estados, nomeando os embaixadores ordinários e extraordinários, conferindo-lhes poderes genéricos ou específicos de representação do Estado; enquanto que ao poder legislativo cabe aprovar os tratados na sua fase final, isto é, após aqueloutra de negociação e celebração. Em suma, a direcção da política externa pertence ao Rei enquanto titular do poder executivo.

2. *Carta Constitucional de 1826 (artigos 11.º; 12.º; 13.º; 15.º, § 9.º; 36.º; 46.º; 74.º; 75.º, §§ 6.º, 7.º, 8.º, 14.º; 10.º do Acto Adicional de 8 de Junho de 1852; 110.º*

Os artigos 10.º e 11.º da Carta voltam a referir e a proclamar o princípio da Separação dos Poderes, não já de forma absoluta e irredutível como a Constituição anterior, mas impondo que eles se harmonizem entre si, acrescentando, significativamente, um novo Poder àquelas que aquela Constituição havia enunciado: o Poder Moderador do Rei. Contém, ainda, uma outra inovação importante: afirma que o Rei (a par das Cortes) é o representante da Nação⁽⁶⁾ (12.º).

(6) Apesar do texto constitucional ser omissivo, mas na coerência do sistema nele consagrado, entendemos que esta qualidade de representante da Nação é atribuída ao Rei *enquanto titular do Poder Moderador* e não nas suas atribuições executivas.

Entretanto, ao contrário da Constituição anterior, pareceria resultar do art. 15.º, ao não atribuir qualquer competência às Cortes em matéria de relações internacionais, que estas não dispõem de capacidade de intervenção no processo de aprovação de tratados. Não obstante esta falta de previsão expressa do art. 15.º, parece-nos que semelhante conclusão se apresenta precipitada, mesmo antes de o Acto Adicional de 1852, no seu art. 10.º, ter reformado o art. 75.º da Carta conferindo às Cortes o poder de aprovação de Tratados, em sessão secreta, antes da sua ratificação. De facto, quer o § 8.º (7) quer, especialmente, o § 14.º (art. 75.º da Carta) referem que em alguns casos as Cortes deverão aprovar os tratados internacionais.

Da conjugação destes vários preceitos com o art. 110.º, concluímos que a Carta constitui um mecanismo harmonioso, na linha daquele que descrevemos quanto à Constituição de 1822, e que pode ser sintetizado nos seguintes termos: compete ao Rei, ouvido e aconselhado pelo Conselho de Estado, na sua qualidade de detentor do poder executivo — e aqui há que não o confundir com o titular do poder moderador — nomear os embaixadores (75.º, 6.º), dirigir as negociações políticas com as demais Nações (75.º, 7.º) e fazer tratados, os quais deverão ser enviados às Cortes em alguns casos, antes da ratificação, para aprovação (75.º, 8.º).

Temos, pois, na Carta, e em conclusão, um sistema mais perfeito de distribuição das competências pelos vários detentores dos poderes políticos que, em esquema, se poderiam resumir do seguinte modo:

— Ao Rei, enquanto titular do poder moderador, compete representar a Nação portuguesa;

(7) Antes do Acto Adicional, esta remessa às Cortes para aprovação só era exigida para certos casos especialmente graves. Assim também LOPES PRAÇA, «Estudos...», pp. 271-272, que afirma que, segundo este artigo, e antes do Acto Adicional de 1852, as Cortes só tomavam conhecimento dos tratados de aliança ofensiva e defensiva quando o interesse e segurança do Estado o permitissem. E às Cortes só competia aprovar, antes de ratificados, os tratados que, celebrados em tempo de paz, envolvessem cessão ou troca de território do Reino ou de possessões a que o Reino tivesse direito. Em todos os demais actos internacionais, as Cortes não tinham de intervir. Tal competência, exclusivamente, ao poder executivo, na pessoa do Rei. Os publicistas discordavam desta solução, e a Constituição de 1838 — como veremos adiante — veio alterar o regime a favor das Cortes (e do seu papel). Com a restauração da Carta, em 1842, é também restaurado este regime, até 1852, com o Acto Adicional à Carta.

— Ao Rei, enquanto chefe do poder executivo, cabe a acção diplomática;

— As Cortes, como representante da Nação portuguesa^(*) e detentora do poder legislativo, incumbe aprovar os tratados e acordos internacionais, ainda que com diferenças consoante se considere o momento inicial da vigência da Carta Constitucional (até 1852) ou o seu segundo período.

3. Constituição de 1838 (artigos 34.º; 35.º; 37.º, § IX, XI; 55.º; 80.º; 82.º, n.ºs III, XII, XIV e XV)

Em relação à Carta Constitucional, a Constituição de 1838 volta a referir, tal e qual a Constituição de 1822, três poderes políticos (34.º) independentes entre si (35.º), deixando de referir, de modo expresso e inequívoco, o poder moderador do Rei. Todavia, a omissão deste poder da enumeração do art. 34.º não significa que tenha, na prática e na intenção do constituinte, deixado de ser considerado. De facto, e comparando os artigos 74.º e 75.º da Carta Constitucional com os artigos 81.º e 82.º da Constituição de 1838, concluímos, necessariamente, que não houve intenção de retirar o poder moderador ao Rei, mas tão-só, manifestando o seu carácter compromissório, responder positivamente às críticas liberais quanto ao poder moderador sem desagradar absolutamente aos cartistas. O que aconteceu foi que o presente legislador constituinte voltou a confundir os poderes que na Carta tinham sido distinguidos, regulando de uma só vez,

(*) Assim se dá conteúdo ao art. 12.º que, em nossa opinião, sofre de uma imprecisão grave, não distinguindo que o Rei e as Cortes, embora representantes da Nação, o são diferentemente.

O Rei, enquanto símbolo interno e externo da soberania nacional, como primeira figura da Nação; as Cortes, a título da sua legitimidade democrática, resultado de uma eleição e de uma escolha popular. São ambos representantes da Nação, ainda que a títulos diversos e com atribuições distintas e demarcadas.

Haverá, pois, que distinguir, em nossa opinião, estas duas facetas insuficientemente expressas pelo art. 12.º da Carta Constitucional de 1826, mas perfeitamente concebíveis e coerentes com o espírito e o sistema das nossas normas constitucionais.

e a propósito do poder executivo, os poderes moderador e executivo previstos naquela.

Deste modo, não nos parece que haja uma diferença de fundo — como se poderá concluir pelo cotejo dos artigos mencionados — mas talvez uma falta de rigor técnico-sistemático, na medida em que o Rei conserva todos os seus privilégios e poderes. Podemos, assim, e para estabelecermos ideias seguras sobre o mais correcto entendimento das disposições constitucionais, distinguir o *poder executivo «lato sensu»* — correspondente aos anteriores poderes moderador e executivo reunidos e manifestado na presente Constituição nos artigos 81.º e 82.º — e o *poder executivo «stricto sensu» ou em sentido próprio* (art. 82.º) — respeitante ao poder executivo na configuração que lhe é imprimida pela Carta Constitucional.

Assim, competindo às Cortes aprovar, antes de serem ratificados, os tratados (37.º, IX) ⁽⁹⁾, é da competência do Rei, na sua qualidade de chefe do executivo (80.º), em sentido restrito, dirigir a política externa da Nação (82.º, XIV), negociar e celebrar todos os instrumentos internacionais em nome da Nação e nomear os embaixadores e demais representantes da Nação (82.º XV e III, respectivamente) prevendo-se, assim, expressamente, que é da competência do poder executivo, enquanto tal, também a nomeação dos agentes diplomáticos extraordinários.

Não se encontram, pois, diferenças substanciais em relação ao que vem sendo costume constitucional português nestas matérias.

4. *Constituição de 1911 (artigos 6.º, 23.º, 26.º, 27.º, 28.º, 31.º, 36.º, 37.º, 47.º, 48.º, 49.º, 53.º, 63.º)*

A Constituição de 1911 não traz, nas matérias que nos ocupam, grandes alterações aos anteriores textos constitucionais, copiando-os muitas vezes, alterando no texto o que a força das armas já tinha substituído: o Rei,

⁽⁹⁾ De igual modo a Carta Constitucional, após o Acto Adicional de 5 de Junho de 1852, por inspiração desta norma que o antecedeu, e melhorou substancialmente — como referimos supra — o regime do art. 75.º da Carta antes de reformado.

pelo Presidente da República⁽¹⁰⁾. À parte estas modificações, outras de fundo não aconteceram.

Continua a afirmar — art. 6.º — a independência entre os poderes políticos, aos quais faz corresponder órgãos de soberania, apesar de referir a necessidade de harmonia entre eles, aliás no seguimento da do art. 10.º da Carta.

O art. 36.º, em termos muito semelhantes aos artigos 75.º da Carta e 80.º da Constituição de 1838, considera o agora Presidente da República (antes Monarca) chefe do poder executivo *stricto sensu*, dispondo, portanto, de participação no exercício deste poder o qual, todavia, tem de ser sempre exercido pelos Ministros⁽¹¹⁾.

Mas, por outro lado, e tal como a Constituição de 1838, confunde o poder executivo em sentido restrito com aquilo que a Carta chamava

⁽¹⁰⁾ Conheça-se, a propósito, o texto de MARNOCO E SOUZA, «Necessidade da Presidência?», no seu livro «Constituição...», a pp. 470 e seguintes.

«Foi muito discutido na Constituinte se se devia ou não admitir Presidente da República. Considerava-se a Presidência uma instituição desarmonica com o regimen democratico (...).

Em França também se tem insistido nesta orientação, apresentando-se o Presidente da República como um órgão inútil, que gasta e não produz — título sem poder real, dignidade sem autoridade, faustosa inutilidade, simulacro coroado, rei sem coroa e sem força, etc., etc. Mesmo como instituição decorativa, a Presidência nas Repúblicas parlamentares não se pode compreender. Reduzida à representação pura, à pompa e à ostentação, ao que na escola chamam funções de magestade, a presidência nada tem a ver numa democracia que, pelas suas tendências, não deve ser nem magestosa, nem faustosa.

Dentro desta orientação, as funções da presidência deveriam ser desempenhadas, ou pelo Presidente do Congresso ou pelo Presidente do Conselho de Ministros, eleito pelo Parlamento. Mas tal modo de ver foi posto de parte. A função da presidência corresponde à necessidade de existência de um elemento coordenador e moderador que, superior a todas as luctas e paixões políticas, possa estabelecer a unidade dentro da Pátria, e dar coesão e seguimento às diversas obras governativas, que hajam de succeder-se na arena parlamentar.

Em todo o caso, o Presidente ficou tendo um carácter muito modesto (...). O presidente tem de ser o menos presidente possível, limitando-se a uma função de pura representação, não exercendo intervenção predominante no governo do país. (...)

Certo é, porém, que muitos dos membros da Constituinte que votaram pela admissão da Presidência, consideraram esta instituição como devendo ter carácter transitório. Julgavam que a República Portuguesa viria a dispensar o presidente, com a evolução, realizando assim um grande avanço.»

V. tb. Jorge MIRANDA, «Chefe...», p. 374, que depois de ter esclarecido a concepção tradicional sobre o Chefe de Estado manifesta opinião semelhante à de MARNOCO E SOUSA, nos seguintes termos: «Não se vislumbra princípio lógico que postule a força da instituição do Chefe de Estado.»

⁽¹¹⁾ Cfr. art. 48.º No mesmo sentido, MARNOCO e SOUZA, «Constituição...», pp. 477-478, o qual afirma mesmo que não se pode admitir a opinião segundo a qual os ministros são pura e simplesmente delegados directos e immediatos do Presidente da República, a quem pertence o poder executivo.

de poder moderador, e que talvez pudesse continuar a ser designado como tal⁽¹²⁾. Sinal disto é o facto de, logo no art. 37.º, referir que o Presidente da República é o representante da Nação nas relações exteriores, o que não tem nada a ver com o seu poder executivo; para o art. 47.º, § 5.º, referir que *«compete ao Presidente da República representar a Nação perante o estrangeiro e dirigir a política externa da República, sem prejuízo das atribuições do Congresso»*, e que lhe compete igualmente negociar tratados e ajustar convenções, submetendo-os a ratificação do Congresso (47.º, 7).

E, como se tudo isto já não fosse suficientemente confuso e impreciso, vem o art. 48.º estatuir que todas as competências do Presidente da República referidas no art. 47.º são exercidas por intermédio dos ministros, resolvendo de uma mesma maneira competências de carácter e grau diferentes, quais sejam a representação da Nação nas suas relações externas (manifestação do poder moderador), por um lado, e a direcção da política externa em sentido restrito (realização do poder executivo), por outro lado.

Pensamos que é necessário fazer uma interpretação correctiva destes artigos. De facto, conjugando o art. 37.º com o art. 47.º, 5, segunda parte, e o art. 47.º, 7, com o art. 48.º, devemos concluir, como melhor interpretação, que o art. 48.º não se aplica à primeira parte do art. 47.º, n.º 5, a qual, aliás, ali se apresenta despida de qualquer função útil na medida em que é a repetição da norma contida no art. 37.º e no qual se esclarecem algumas das competências do Chefe de Estado enquanto detentor de faculdades e poderes característicos do poder moderador.

Isto, porque solução inversa, parece não encontrar eco no espírito e na coerência do sistema — no qual o art. 47.º é o complemento do art. 37.º, e não inversamente — nem na tradição constitucional portuguesa: a representação do Estado esteve sempre a cargo do órgão que, explícita ou implicitamente, deteve o poder moderador. E na Constituição de 1911 esse órgão é o Presidente da República. Portanto, e em primeiro lugar, a representação da Nação compete ao Presidente da República independentemente dos ministros do seu executivo. Em segundo lugar, a direcção da política externa e a sua concretização através da acção diplomática, sendo da competência do Presidente da República, sendo-o porque res-

(12) A propósito, cfr. o sentido do texto de MARNOCO E SOUZA — transcrito na nota

(10) — quanto ao papel do Presidente da República: «elemento coordenador e moderador».

ponsável pelo poder executivo, são exercidas pelos ministros (independentemente da vontade daquele), ou quando muito pelo Presidente da República necessitando, então, de referenda ministerial⁽¹³⁾.

Sendo esta, em nossa opinião, a interpretação mais de acordo com o texto e a tradição constitucional, há ainda que retirar deles algumas outras conclusões. Entre estas releva o melhor entendimento do art. 28.º conjugado com o art. 26.º, 15. Resulta como consequência normal, assim, que *«há casos em que a iniciativa do poder executivo na formação das leis é obrigatória, como acontece (...) com os tratados e convenções (47.º, n.º 7)»*⁽¹⁴⁾. Assim, a competência atribuída privativamente pelo art. 26.º ao Congresso da República, de *«resolver definitivamente sobre tratados e convenções»* somente pode ser exercida por iniciativa do poder executivo na pessoa dos ministros.

Assim, e concluindo, temos esquematicamente que:

- Compete ao Presidente da República representar a Nação nas suas relações internacionais (37.º; 47.º, n.º 5);
- É da atribuição do Presidente da República, necessariamente por intermédio dos seus ministros, a acção diplomática (artigos 47.º, n.ºs 5 e 7 e 48.º);
- Cabe ao Congresso da República, sob proposta necessária do executivo, a aprovação antes da ratificação dos tratados internacionais (artigos 28.º; 26.º, n.º 15 e 47.º, n.º 5).

5. Constituição de 1933⁽¹⁵⁾ (artigos 4.º, 71.º, 81.º, 82.º, 91.º, 103.º, 108.º, 109.º, 112.º, 123.º, 136.º)

Numa expressão feliz de BESSA LOPES, o Presidente da República, segundo a Constituição de 1933 — pelo seu art. 81.º, 7 — era o «Alfa —

⁽¹³⁾ Refira-se, no entanto, que o Presidente da República deve dirigir a política externa de harmonia com os demais membros do executivo, em especial o ministro competente.

⁽¹⁴⁾ MARNOCO E SOUZA, «Constituição...», pp. 453-455. No mesmo sentido, e do mesmo autor, «Comentário...», diz-se que o n.º 15 dispõe que pertence ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados e convenções, submetendo-os à ratificação do Congresso, como determina o n.º 7 do art. 47.º. É sintomático não se incluir nesta competência do executivo em sentido restrito o poder de representação do Chefe de Estado, o que está de acordo com a opinião por nós sustentada.

⁽¹⁵⁾ Consideramos, aqui, o texto constitucional na sua última versão (1971).

negociação — e o Ómega — ratificação — da diplomacia portuguesa» (16). De facto, assim era, um pouco em desarmonia com a evolução constitucional portuguesa. Senão vejamos.

Pela primeira vez após a Carta Constitucional, ao enumerar os órgãos de soberania, um texto constitucional distingue claramente as duas dimensões do poder executivo em sentido lato, em termos tais que cria dois entes distintos: o Chefe de Estado e o Governo (17). Vai, pois, ainda mais além que a Carta Constitucional de 1826 que, distinguindo os poderes, os vinha a confundir ao entregá-los a uma mesma entidade: o Monarca. Há, pois, uma evolução dentro da continuidade constitucional portuguesa, uma vez que esta distinção já se fazia, ainda que quase sempre de maneira pouco clara e evidente.

Deste modo, quando vem, agora, cometer ao Chefe de Estado competências em matéria de relações internacionais, a Constituição fá-lo intencionalmente, isto é, distribui funções ao poder «moderador» e não ao poder executivo. Neste momento, o poder *soit-disant* moderador do Presidente da República converte-se num poder empreendedor.

E, para além desta clareza e desta intencionalidade, a Constituição de 1933 é desmedida nos poderes que confere ao Chefe de Estado; diríamos mesmo desproporcionada, pelo menos tendo em conta os antecedentes constitucionais. De facto, o art. 81.º, n.º 7, confere ao Chefe de Estado atribuições quase exclusivas quanto à acção diplomática. «São elas: 1.º) *Representar a soberania nacional*; 2.º) *Superintender na política externa, efectivamente dirigida pelo Presidente do Conselho e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros*; 3.º) *Acreditar os plenipotenciários portugueses nas missões diplomáticas ou especiais*; 4.º) *Receber as credenciais dos Embaixadores e Ministros estrangeiros em Portugal*; 5.º) *Expedir as cartas de confirmação e ratificação dos tratados e convenções internacionais, depois de aprovados pela Assembleia Nacional ou pelo Governo (n.º 2 do art. 109.º)*; 6.º) *Declarar a guerra e fazer a paz (n.º 6, art. 91.º)*» (18).

(16) BESSA LOPES, «A Constituição...», p. 23.

(17) Neste mesmo sentido, Jorge MIRANDA, «Chefe...», p. 389, quando escreve que «É a mesma a ideia subjacente à distinção entre poder moderador e poder executivo e a ideia subjacente à distinção entre Chefe do Estado e Governo», e MARCELLO CAETANO («Constituições...», p. 115): «A Constituição deu ao Chefe do Estado poderes análogos aos que formavam o poder moderador na Carta Constitucional».

(18) MARCELLO CAETANO, «A Constituição de 1933», p. 55.

Apesar de todos estes actos, segundo o art. 82.º, necessitarem de referência ministerial (em Conselho de Ministros, segundo o § 2.º), sob pena de inexistência, não podemos disfarçar um reforço dos poderes do Presidente da República. E mais. Este entendimento é fortalecido pelo art. 1.º da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros em vigor na altura que, ao prescrever que *«a direcção da actividade internacional do Estado, atribuída constitucionalmente ao Presidente da República, é exercida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e executada pelos serviços que constituem o Ministério dos Negócios Estrangeiros»*, vem reduzir a actuação do Ministro a uma actividade derivada, de um poder originário que reside exclusivamente no Presidente da República.

Temos, deste modo, que, apesar do art. 4.º referir que as normas internacionais só vigoram internamente desde que aprovadas pela Assembleia Nacional ou pelo Governo, do art. 91.º, 7, prescrever que é da competência da Assembleia Nacional aprovar tratados, e do art. 109.º, 2, também conferir tal competência ao Governo, é ao Presidente da República que parece competir o exercício da acção diplomática, *maxime*, a direcção da política externa.

Temos, deste modo, que as competências presentes do Chefe do Estado — como, adiante, melhor referiremos — são uma solução da continuidade da evolução constitucional portuguesa, não atribuindo ao poder executivo uma faculdade que sempre lhe havia sido conferida.

Jorge MIRANDA⁽¹⁹⁾ apresenta uma tese algo diferente, ao sustentar que, face ao *«espírito da lei fundamental, todo ele tendente a afastar o Chefe do Estado da condução imediata da política nacional»*⁽²⁰⁾, cabe ao Governo negociar e ajustar tratados e acordos, e ao Presidente da República apenas representar a Nação, não obstante a expressa atribuição de competências pelo art. 81.º, 7, ao Chefe do Estado e da falta de preceito semelhante em benefício do Governo, como resulta da leitura do art. 109.º. Para se alcançar semelhante posição são invocadas, para além do mencionado *«espírito da lei»*, a comodidade da solução, a impossível cisão da

⁽¹⁹⁾ Cfr. «Chefe do Estado», pp. 392-394.

⁽²⁰⁾ *Idem*, *Ibidem*, p. 392.

actividade governativa⁽²¹⁾ e a atribuição implícita ao Governo destas funções, beneficiando o Presidente da República de um simples direito de informação.

Apesar da aparente oposição entre a opinião que apresentámos inicialmente e a que nos é oferecida pelo Professor Jorge MIRANDA não se verifica, no essencial do tema versado no presente trabalho, uma clara oposição de entendimentos. De facto, o que nos ocupa aqui é o conhecimento do órgão de Estado que, efectivamente, dirige a política externa da Nação, o que, como referimos na Introdução, se traduz na definição de um ponto de equilíbrio quanto à extensão das competências atribuídas aos órgãos empenhados na política externa: Chefe do Estado (representação da Nação), Governo (*treaty making power*) e o Parlamento (aprovação para ratificação de tratados). Da conjugação da extensão das competências dos vários órgãos participantes na acção diplomática resulta que a sua direcção pertence ao Presidente da República. Esta visão é, no essencial, confirmada pela opinião de Jorge MIRANDA, para quem ao Chefe do Estado compete «*dirigir a política externa do Estado*»⁽²²⁾.

Em suma, não se apresentam diferenças significativas entre o entendimento de Jorge MIRANDA e aquele que propusemos, quanto à titularidade da política externa. Quanto ao mais, se de um ponto de vista liberal e de pura interpretação normativa não podemos deixar de reiterar o entendimento por nós proposto inicialmente, a prática constitucional e a «natureza das coisas», aceitamo-lo, impõem ou justificam que se defenda com razão que o *treaty making power* reside no Governo, quer pelas razões apontadas pelo autor citado, quer pela interdependência existente entre o Presidente e o Governo nestas matérias, manifestada na exigência constitucional de referenda ministerial sobre os actos do Presidente quer, finalmente, pela própria evolução do sistema constitucional, tão influenciado pela personalidade dos titulares dos órgãos do Estado que, claramente, fizeram deslocar o centro de gravidade constitucional do Chefe do Estado para o

⁽²¹⁾ «Governar (na sua acepção restrita) constitui uma tarefa que não se compadece com fraccionamentos» («A competência...», p. 636) dirá uns anos mais tarde, mas era já esta filosofia que se manifestava na argumentação apresentada no texto em referência.

⁽²²⁾ «Manual...», I, p. 282, tal como o já havia feito no artigo do «Dicionário Jurídico da Administração Pública», cit., a pp. 394.

Presidente do Conselho de Ministros⁽²³⁾. De tal maneira que, na prática, CAETANO quando este invoca para o Chefe do Estado as funções de «*sistemas de concordar com a referida tese de Jorge MIRANDA e com Marcello perintender na política externa, efectivamente dirigida pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros*»⁽²⁴⁾. Mas se a prática se nos apresenta nestes termos, ao fazê-lo não conforma, nem confirma (pelo contrário) as intenções do legislador constituinte que, suspeitamos, pretendeu cortar com a tradição constitucional portuguesa nesta matéria.

IV — DESCRIÇÃO E APRECIACÃO DO SISTEMA VIGENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1976

1. Quadro Constitucional entre 1974 e 1976 — o período revolucionário

O *Programa do MFA* não altera o regime dos princípios orientadores da política externa portuguesa consagrados na Constituição de 1933 que, deste modo, continuam em vigor.

A *Lei Constitucional n.º 3/74*, de 14 de Maio, não altera substancialmente o regime anterior. Segundo GONÇALVES PEREIRA⁽²⁵⁾, os poderes atribuídos, pelo art. 7.º, n.º 9, desta lei, ao Presidente da República, são uma consequência da concentração de poderes resultante da extinção da anterior Assembleia Nacional, acrescentando o art. 16.º a competência do Governo para a aprovação dos tratados, pela mesma razão indicada. De

⁽²³⁾ Cfr. M. CAETANO («Constituição...», pp. 115-116), ao dizer que «*teria sido possível estabelecer-se à sua [da Constituição de 1933] sombra uma república presidencialista pura, mas que a íntima ligação e solidariedade das duas magistraturas (...) permitiu designar o sistema por presidencialismo bicéfalo. Como, de facto, quem governa é o Chefe do Governo, também se pode dizer que há um presidencialismo de primeiro-ministro. Efectivamente, a prática constitucional deu todo o relevo ao Governo entre os poderes do Estado*». No essencial, tb. J. MIRANDA ao qualificar o sistema de Governo de 1933 como sendo um sistema representativo simples de chanceler: simples «*porque a pluralidade de órgãos governativos fica encoberta pela concentração de poderes no Chefe do Estado*»; de chanceler, «*porque o Presidente da República não governa, está acompanhado de um Governo com competência própria (...) e não pode agir sem o Presidente do Conselho de Ministros, que referenda quase todos os seus actos*» («Manual...», p. 285). V. tb. GOMES CANOTILHO que, no essencial, não se afasta desta posição («Direito...», p. 189).

⁽²⁴⁾ «A Constituição de 1933», p. 55.

⁽²⁵⁾ GONÇALVES PEREIRA, «Direito Internacional...», pp. 38 ss.

facto, esta pequena alteração nas competências destes órgãos é consequência da eliminação do órgão parlamentar.

Como na Constituição anterior, exige a Lei 3/74 a referenda dos actos do Presidente da República pelo Conselho de Ministros, sempre que não tenham sido aprovados pelo Governo (arts. 8.º e 16.º, n.º 2). Não encontramos, pois, diferenças substanciais em relação à Constituição de 1933.

As *Leis Constitucionais* 7/74, de 2 de Julho, e 1/76, de 17 de Fevereiro, interessam-nos somente de um modo indirecto. A primeira porque, ao dar competência ao Presidente da República para, por si, embora precedendo contactos, praticar actos e concluir acordos relativos à descolonização está, mediatamente, a alargar o campo, potencial embora, de actuação do Presidente nas relações internacionais; a segunda porque, quando no seu art. 3.º, n.ºs 2 e 12, confere ao Chefe de Estado a representação internacional e a segurança externa do território de Macau, está a aumentar também, ainda que a nível restrito, a competência internacional do Presidente da República.

Concluindo, temos que as leis constitucionais transitórias e provisórias do período revolucionário se enquadram no regime da Constituição de 1933, não o alterando substancialmente, antes o reafirmando e, por vezes, reforçando-o.

2. *Constituição de 1976 antes da revisão de 1982 (artigos 113.º, 114.º, 138.º, 139.º, 141.º, 148.º, 164.º, 169.º, 185.º, 193.º, 200.º, 204.º, 227.º, 229.º, 233.º, 277.º, 280.º, 281.º, 306.º, 307.º)*

A Constituição de 1976, como todas as suas antecessoras, estabelece o princípio da separação de poderes (art. 114.º) e, consequentemente, enumera os órgãos de soberania (113.º). Acrescenta, ou talvez sublinhe, um novo e importante elemento — a interdependência dos órgãos de soberania, na linha da Carta Constitucional de 1826⁽²⁶⁾ (27). Estes, por seu

⁽²⁶⁾ Alguns têm, com alguma felicidade, chamado a esta situação de interdependência «solidariedade institucional» ou «interdependência institucional» (CANOTILHO, «Direito Constitucional» p. 586).

⁽²⁷⁾ CANOTILHO («Direito Constitucional», p. 584) defende que «o modelo de separação constitucionalmente consagrado visa, em princípio, identificar o órgão de decisão ajustado, estabelecer um processo de decisão justo, exigir um fundamento materialmente legítimo para as tomadas de decisão».

lado, encontram-se provisoriamente aumentados em número, devido à existência do Conselho da Revolução.

Continua a ser entre o Presidente da República e o Governo e a Assembleia da República, e principalmente entre os dois primeiros, que se continua a pôr o problema da política externa, salvo nas matérias militares, que competem ao Conselho da Revolução.

De facto, no campo de estudo que agora nos prende, o Conselho da Revolução tem um papel reduzido; somente como órgão político-legislativo desempenha uma função activa, ao competir-lhe aprovar, em alguns casos concorrencialmente com a Assembleia da República, em outros com competência exclusiva, os tratados que versem matéria militar⁽²⁸⁾. De resto, na sua competência de órgão condicionante do Presidente da República, não exerce qualquer papel de relevo⁽²⁹⁾, somente tendo, como órgão de garantia, um papel de fiscalização da constitucionalidade das normas incorporadas no direito nacional e originárias de fontes de Direito Internacional. Todavia, nem mesmo isto releva a nível de negócios externos, porque uma norma inconstitucional — como tal declarada pelo Conselho da Revolução — continua a vincular o Estado Português, mesmo que não possa vigorar na ordem interna.

Em contraste com a Constituição de 1933, a nossa actual Constituição apenas confere ao Presidente da República competência, no respeitante à acção diplomática, para nomear, sob proposta do Governo, os embaixadores e enviados extraordinários e para ratificar os tratados internacionais depois de devidamente aprovados pelos órgãos competentes — Assembleia da República, Governo e/ou Conselho da Revolução — continuando estes actos, sob pena de inexistência, a necessitar de ser referendados (artigos 137.º e 138.º).

Por outro lado, o Governo é, nos termos do art. 185.º, n.º 1, «o órgão de condução da política geral do País», «a qual compreende quer a política interna quer a política externa, uma e outra por natureza e nas circunstân-

(28) Esta situação não é tão relevante quanto possa parecer à primeira vista, uma vez que a negociação pertence ao Governo, como se conclui do art. 200.º, b). Tenha-se, também, em conta o art. 148.º, 2. Neste sentido, v. Jorge MIRANDA, «A Competência...», p. 637; em sentido contrário, v. A. GONÇALVES PEREIRA, «O Direito...», p. 46.

(29) Não releva, no âmbito do trabalho que estamos a fazer, a necessidade de autorização do Conselho da Revolução, agora da Assembleia da República, para para que o Presidente se ausente do País.

cias actuais cada vez mais indissociáveis»⁽³⁰⁾. De facto, ao contrário da Constituição anterior, a actual não indica o órgão de soberania ao qual compete, de modo concreto, dirigir a política externa do Estado. Assim, porque «o Governo é o órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da Administração Pública (art. 185.º, 1, e 203.º, 1, a), sem aceção de matérias (...) cabem «na sua competência a política externa e a acção diplomática»⁽³¹⁾.

Assim, e no seguimento desta incumbência em matéria de política externa, cabe ao Governo propor a nomeação e exoneração de embaixadores ordinários e extraordinários — 138.º, a) — referendar os actos referidos supra do Presidente da República — 141.º e 200.º, a) — negociar e ajustar convenções internacionais, bem como aprovar as que não sejam da competência absoluta de outro órgão — 200.º, b) e c) ⁽³²⁾.

De toda esta exposição poder-nos-ia parecer que o Governo dispõe de uma posição de destaque, mesmo de preponderância, sobre os demais órgãos, inclusive o Presidente. Tal, no entanto, não é correcto, tendo em conta o art. 193.º, do qual resulta a responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia. Mas, ao passo que *«a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento se encontra sujeita a regras muito mais rigorosas e limitativas do que a responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, (...), há um maior e mais constante influxo que o Presidente pode exercer sobre o Governo do que aquele que pode exercer a Assembleia»*⁽³³⁾, ⁽³⁴⁾.

Estamos, deste modo, numa situação de relativo equilíbrio — ainda que, predominantemente, favorável ao executivo — resultante da consa-

⁽³⁰⁾ J. MIRANDA, «A Competência...», p. 636. Assim também M. REBELO DE SOUSA, «O Sistema de Governo...», p. 13.

⁽³¹⁾ J. MIRANDA, «As Competências...», p. 40. No mesmo sentido, cfr. BESSA LOPES, «A Constituição...», pp. 23 ss.: «O «*treaty making power*» passou, de certo modo, na actual Constituição, do Chefe do Estado para o Governo.» Ainda a propósito, tenham-se em conta GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, que, na anotação ao art. 138.º da Constituição, afirmam que *«a função de representação externa da República, que cabe ao Presidente da República, deve ser distinguida da condução da política externas»*.

⁽³²⁾ Compete, ainda, ao Governo, concorrencialmente com a Assembleia, legislar no domínio das relações externas (201.º, 1, a) e 201.º, 2).

⁽³³⁾ J. MIRANDA, «As competências...», p. 40.

⁽³⁴⁾ «Note-se, porém, que, se o Governo é politicamente responsável perante o Presidente da República, este não partilha do poder governamental, como acontecia nas monarquias dualistas e acontece nos regimes semipresidencialistas» — G. CANOTILHO e V. MOREIRA, «Constituição...», art. 193.º.

gração teórica e prática na actual Constituição, como referimos, do princípio da interdependência dos órgãos de soberania, a qual exige uma concertação prática entre o Presidente da República e o Governo, no domínio da política externa, na medida em que dependem de actos recíprocos ⁽³⁵⁾.

Assim, «*embora a condução da política externa — a definição das suas grandes opções e a sua execução quotidiana — pertença ao Governo, os actos mais significativos em que se manifesta dependem também de actos do Presidente da República*» ⁽³⁶⁾ ⁽³⁷⁾, os quais, todavia, só ganham, igualmente, significado absoluto e definitivo com nova participação do Governo, através da referenda ministerial. Daqui, o termos afirmado que estamos perante uma situação de equilíbrio com predominância do Governo.

A competência da Assembleia da República fomo-la referindo ao longo desta exposição (fundamentalmente sobre o Presidente e o Governo). Traduz-se, como vimos, na aprovação dos tratados que não tenham sido reservados ao Conselho da Revolução, negociados pelo Governo, para posterior ratificação pelo Chefe de Estado.

Cabe, ainda, referir a faculdade dos órgãos das regiões autónomas — entende-se aqui, comummente, o Governo Regional — de participarem na negociação dos tratados e acordos internacionais que lhes respeitem directamente (artigos 122.º, n.º 1, alínea 1) e 233.º). Igualmente é de notar que o Presidente da República mantém os poderes que as leis constitucionais provisórias (do período revolucionário) — n.ºs 7/74 e 1/76 — lhe conferem nos assuntos de Macau e Timor (artigos 306.º, 1 e 307.º, 1) sem dependência de referenda ministerial (141.º).

⁽³⁵⁾ Apesar do princípio geral ser o de os actos do Presidente da República serem actos *a se*, são, em geral, em matéria de relações internacionais, dependentes de actos de outros órgãos (proposta ou referenda do Governo; aprovação da Assembleia, Governo ou Conselho da Revolução) como expressão do repúdio constitucional do exercício do poder, fruto da sua concentração. Neste sentido, cfr. J. Miranda, «Actos...», 267 e ss. e «A Competência...», p. 639.

⁽³⁶⁾ J. MIRANDA, «As Competências...», p. 41.

⁽³⁷⁾ Há quem refira, a este propósito, os poderes implícitos do Presidente — quanto ao conhecimento do pessoal diplomático e à informação quanto à negociação dos tratados. De qualquer modo, parece-nos que há que ter em conta que os poderes implícitos do Chefe de Estado nunca podem prejudicar os poderes explícitos de quaisquer outros órgãos de soberania. Nesta medida, somente o direito de estar informado, previamente e não *a posteriori* de factos consumados pelo Governo, sobre as acções de política externa, se deve considerar como poder implícito do Presidente.

Temos, assim, delineado, ainda que em termos muito sucintos, o esquema constitucional presente. Em suma, podemos concluir que:

A direcção da política externa pertence ao Governo, enquanto que ao Presidente da República cabe representar o Estado, o que implica uma interdependência entre aqueles dois órgãos. Daqui decorrem:

- Uma conjugação de esforços na acção diplomática de negociação (Governo), aprovação (Assembleia, Governo ou Conselho da Revolução) e ratificação (Presidente) de tratados e acordos internacionais;
- Uma complementaridade na proposição de embaixadores e enviados extraordinários (Governo) e na sua nomeação (Presidente da República);
- Um equilíbrio favorável ao Governo, que se traduz na sua prerrogativa de referendar, sob pena de inexistência, todos os actos do Presidente da República, excepto os referentes a Macau e Timor.

3. *Constituição de 1976 após a revisão de 1982 (artigos 113.º, 114.º, 138.º, 139.º, 143.º, 164.º, 169.º, 185.º, 194.º, 200.º, 204.º, 207.º, 229.º, 233.º, 278.º, 279.º, 281.º, 307.º)*

A revisão constitucional ocorrida em 1982 não trouxe significativas alterações ao quadro que acabámos de descrever, mesmo considerando que ela comportou a extinção do Conselho da Revolução, já que este detinha, como vimos, competências restritas — aprovação — para matérias confinadas — assuntos militares. Todavia, e querendo ser rigorosos, devemos referir duas alterações: por um lado, a revisão do anterior art. 193.º, actual art. 194.º — *«supressão da qualificação 'política' da responsabilidade do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República no art. 193.º e a manutenção da referência à responsabilidade política do Governo só perante a Assembleia da República no art. 194.º, n.º 1»* ⁽³⁸⁾; por outro, a introdução de uma nova alínea, a c), no n.º 1 do art. 204.º, com a qual se impõe sobre o Primeiro-Ministro a obrigação de manter informado o Presidente da República sobre o andamento da política geral

⁽³⁸⁾ M. REBELO DE SOUSA, «Sistema de Governo...», p. 44.

do País, assim se transformando o antigo poder implícito do Presidente a ser informado num poder explícito.

Destas alterações, de significado e consequências diversas, podemos retirar, essencialmente, três conclusões: a primeira respeita à revisão do art. 193.º, a qual, de acordo com o entendimento geral da doutrina⁽³⁹⁾, manifesta uma diminuição da posição do Presidente da República no sistema de governo português e um enfraquecimento da relação de dependência do Governo face a ele, podendo, deste modo, supor-se que este se encontre mais liberto e menos solidário ou interdependente perante o Presidente também em matéria de política externa; em segundo lugar, com a introdução da alínea c) no art. 204.º, n.º 1, podemos concluir, ao invés, por um reforço dos poderes presidenciais quando o Chefe do Estado vê esclarecido um seu poder, anteriormente implícito, ou seja, vê confirmado o seu direito a ser mantido informado sobre a evolução dos negócios do Estado⁽⁴⁰⁾; finalmente, e em terceiro lugar, o elemento literal retirado nesta alínea c) — *«competê ao Primeiro-Ministro (...) Informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País»* permite-nos fortalecer e robustecer a opinião formulada no número anterior, e nos termos aí expressos, i.e., que a direcção da política externa reside no Primeiro-Ministro.

Em suma, no essencial mantém-se o quadro que descrevemos da nossa actual Constituição antes da revisão de 1982, não tendo as alterações mencionadas em nada modificado as conclusões antes referidas sobre esta matéria e que agora não ocorre repetir. A grande inovação trazida pela revisão, e verificada já nesta exposição, é-nos revelada pelo art. 204.º, n.º 1, c), *in fine*, quando implicitamente é esclarecido pelo legislador constituinte que a direcção da política externa pertence ao Governo, como órgão de condução da política geral do País, e que para a efectiva realização dos artigos 114.º (interdependência dos poderes do Estado) e 193.º (responsabilidade política em sentido lato, ou responsabilidade «político-institu-

⁽³⁹⁾ Por todos, v. J. MIRANDA, «Manual...», I, pp. 360 e 362: «Conjugada com a disposição do novo art. 198.º, n.º 2, a modificação operada no art. 193.º bem pode entender-se que traduz a conversão de uma regra de dupla responsabilidade política (ou de dupla responsabilidade política integral) em mero princípio geral de relacionamento entre órgãos políticos» (p. 362).

⁽⁴⁰⁾ Neste mesmo sentido, M. REBELO DE SOUSA, *op. cit.* p. 40.

cional»⁽⁴¹⁾ do Governo) deve o Primeiro-Ministro manter o Presidente da República informado⁽⁴²⁾.

V — LINHAS MESTRAS DA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL PORTUGUESA

1. Linhas de força estáveis e permanentes nas seis Constituições

À medida que fomos descrevendo as nossas várias Constituições fomos também fazendo ressaltar as linhas mestras que unem aqueles textos fundamentais. Em todas as Constituições se parte de um princípio fundamental, o qual colherá consequências práticas em cada uma delas, mas que lhes imprime um carácter homogéneo: o *princípio da separação dos poderes*⁽⁴³⁾.

Este princípio, consagrado em todas as nossas Constituições, terá, no campo das normas constitucionais reguladoras das relações internacionais, uma consequência assinalável, a qual nem sempre é referida explicitamente no texto constitucional, mas que subjaz sempre ao seu conteúdo: a *colaboração necessária ou interdependência dos órgãos de*

⁽⁴¹⁾ M. REBELO DE SOUSA distingue dois tipos de responsabilidade política face ao art. 194.º, n.º 1: a «responsabilidade político-institucional» e a «responsabilidade política em sentido restrito» do Governo face à Assembleia da República, respectivamente.

⁽⁴²⁾ Ainda neste sentido, M. REBELO DE SOUSA, *op. cit.*, p. 50: «O Governo continua a ser o órgão de condução da política geral do País, e a sublinhar a ideia de que nessa condução não intervém directamente o Presidente da República pode ser invocada a introdução do dever de informação do Primeiro-Ministro ao Presidente da República, precisamente acerca «dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País.»

⁽⁴³⁾ J. MIRANDA entende que o legislador constituinte de 1933 pretendeu claramente afastar o princípio da separação de poderes de entre aqueles que enformaram e caracterizaram aquela nossa Constituição, dizendo que «A Constituição repudia a separação de poderes liberal». Assim, quando procede às principais contraposições do constitucionalismo português, confronta e distingue a Constituição de 1933 (que repele aquele princípio) das demais (que o acolhem). Cfr. «Manual...», I, pp. 237 e 283.

Todavia, e não obstante as razões invocadas e a autoridade da afirmação, somos de parecer que, no mínimo, houve uma aparente consagração de poderes — assim também G. CANOTILHO, «Manual...», p. 185 — na medida em que a falta de referência expressa dessa consagração não implica que a mesma tenha sido repudiada; a análise sistemática da distribuição de competências e poderes no Estado leva a supor que, ao contrário, a mesma foi acolhida (aos Tribunais foi confiado o poder judicial, ao Governo e ao Chefe do Estado o poder executivo e à Assembleia Nacional e ao Governo — podendo-se, aqui, de facto, levantar algumas dúvidas pela extensão das atribuições deste último — o poder legislativo); e a apresentação constitucional dos órgãos através dos quais se manifesta a soberania da Nação parece conter implicitamente aquele princípio, de forma não muito diferente daquela que encontramos nas Constituições de 1822 (art. 30.º) e de 1838 (art. 34.º).

soberania nas várias tarefas inerentes às relações externas do Estado português.

Esta corresponsabilidade institucional — nas relações externas, como aliás noutros sectores da vida nacional — é a segunda linha de força decisiva na homogeneidade das nossas leis fundamentais. De facto, só assim se compreende e aceita a separação dos poderes para a resolução de um mesmo negócio de Estado entre vários órgãos de soberania.

E aqui reside a terceira linha de força que convém fazer ressaltar neste momento: *passam por diferentes órgãos de soberania as competências próprias para as relações externas*, de modo que um mesmo objectivo de política internacional — no desenvolvimento do interesse superior do Estado — deve merecer a cooperação activa de diversos órgãos, os quais participam nestas tarefas a título próprio, com competência que lhes é atribuída originariamente pelas normas constitucionais. Não há, pois, um mero somatório de actos dispersos e suficientes *de per si* para alcançarem, fraccionadamente, um mesmo objectivo, mas uma convergência de actividades que, embora exercidas a título próprio, são parcelarmente insuficientes visto necessitarem, para a sua perfeição final e para a concretização do seu objectivo, da concorrência de actos de outros órgãos — entendidos como cooperantes nesta tarefa, e não como «travões» ou obstáculos à vontade soberana de cada um dos órgãos cooperantes.

Assim, e tentando reduzir estes três vectores estáveis — ainda que nem sempre formalmente expressos nos textos das nossas seis leis fundamentais e seus actos adicionais e/ou de revisão — a uma ideia que os reúna, teremos que:

As nossas Constituições afirmam, por um lado, o princípio da separação de poderes dos órgãos de soberania, e por outro lado a sua corresponsabilidade institucional, o que se traduz, na prática constitucional e quotidiana nacional, na necessidade de os vários órgãos cometidos das tarefas de representação e negociação internacional se comportarem, na prossecução de um mesmo objectivo, em posições convergentes, complementares e corresponsáveis, num ambiente de solidariedade institucional.

Finalmente, convém conhecer esta divisão de competências pelos diversos órgãos de soberania, isto é, o papel desempenhado por cada um deles, nas várias Constituições. Ao Monarca, depois ao Presidente da República, cabe representar a Nação nas suas relações internacionais, tornando-se no mais alto dignitário internacional do Estado e, inerente-

mente a esta função, nomear os embaixadores ordinários e extraordinários sob proposta necessária do Governo, acreditar os diplomatas estrangeiros e ratificar os tratados; ao executivo (o Governo, ou este com a colaboração do Monarca ou do Chefe do Estado quando as Constituições conferem a estes poderes executivos) compete dirigir a política externa, negociar e celebrar acordos e tratados — e, em alguns casos, aprová-los — bem como propor os vários agentes diplomáticos para nomeação formal pelo Chefe do Estado; por último, ao Parlamento incumbe aprovar o resultado do esforço daqueles dois órgãos na acção diplomática (para a qual têm competência exclusiva), nuns casos concorrencialmente com o executivo e noutros com competência absoluta.

Estas são, em suma, as características comuns das nossas Constituições, as quais enformam a tradição constitucional portuguesa que, numa fase de revisão constitucional como é a que vemos aproximar-se, deve ser valorizada como sintoma da evolução do pensamento jurídico português nestas matérias, isto é, como sinal do progresso harmonioso e paulatino da nossa cultura jurídica.

2. *Linhas de força ocasionais*

Raras vezes foi quebrada a tradição constitucional portuguesa nesta matéria. Isso aconteceu, no entanto, em duas ocasiões.

A primeira, na Constituição de 1933 — enquanto vigorou plenamente e também durante o período em que subsistiu parcialmente, de 25 de Abril de 1974 ao mesmo dia de 1976. Com efeito, uma desabitual repartição de competências aconteceu ao serem concedidas ao Chefe do Estado, na sua qualidade de detentor do poder *coit-disant* moderador e coordenador, atribuições que habitualmente competem ao executivo, como assinalámos no seu devido local. A deslocação para a área de funções do Chefe do Estado do poder de direcção efectiva da política externa e da acção diplomática, cabendo ao executivo uma acção e uma competência derivadas daquele poder que residia no Presidente, não estava conforme com a tradição constitucional portuguesa, caracterizada pela atribuição ao Chefe do Estado do *jus representationis omnimodae*. Esta situação veio a ser reintegrada, no costume constitucional, com a Constituição de 1976.

Uma segunda excepção dá-se com a Constituição de 1976, antes de 1982, ao conceder ao Conselho da Revolução competência para aprovar tratados. Não é esta uma ruptura tão grave quanto a anterior, dado ser o Conselho da Revolução um órgão que qualificaríamos de anómalo e precário, com a consequente repartição, pelos órgãos de soberania já existentes, das matérias que neste campo lhe haviam sido atribuídas, aquando da verificação da sua extinção; repartição essa que viria a ser feita de acordo com a tradição constitucional portuguesa. A revisão de 1982, para além desta repartição de competências, veio também esclarecer e reforçar a posição do Governo como órgão de direcção de política externa.

VI — APRECIACÃO CRÍTICA DA TENDÊNCIA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA E SUA (DES)CONFORMIDADE COM A ACTUAL CONSTITUIÇÃO

Referimos já a tendência constitucional portuguesa e a sua evolução e sedimentação. Dela resulta, pois, uma evolução paulatina e harmoniosa que se vai sedimentando e ganhando forma nos nossos vários textos constitucionais.

Pode não ser este o sistema mais perfeito; concerteza não o é, já que sofreu as vicissitudes de um trabalho feito por homens, sempre sujeitos a errar. Mas é, no entanto, o que, em nossa opinião, melhor consubstancia a tradição jurídica portuguesa, o sentimento dos nossos juristas e diplomatas e da comunidade nacional em geral sobre estas matérias. E se assim não fosse como se compreenderiam as ainda não distantes afirmações de indignação contra o Conselho da Revolução em matérias de política externa; ou as críticas a certas iniciativas presidenciais tendentes a enviar, por sua iniciativa e em missões por si preparadas, embaixadores extraordinários? Críticas, aliás, fundadas, atendendo à nossa tradição constitucional e ao próprio texto da Constituição de 1976, que conferem o poder para estas iniciativas ao Governo atendendo a que, apesar de competir ao Presidente da República o *jus representationis omnimodae* da Nação nas suas relações externas, não lhe cabe dirigir ou sequer empreender iniciativas compreendidas na acção diplomática, que competem exclusivamente ao Governo. Seriam, pois, justas aquelas críticas.

E note-se que estas críticas têm sido dirigidas contra atitudes do Presidente e não contra o quadro constitucional regulador da distribuição de competências dos órgãos de soberania, porque é a atitude daquele, e não as normas deste, que se encontra em desarmonia com o costume constitucional português e o sentimento jurídico da comunidade nacional. Isto porque a actual Constituição se encontra, a nosso ver, e hoje reforçadamente com a extinção do Conselho da Revolução e as demais alterações referidas, dentro da tradição constitucional portuguesa, nem sempre convenientemente expressa quanto à sua forma, mas inequivocamente afirmada no conteúdo, no sistema e na coerência das normas, em todas as nossas leis fundamentais.

Estas observações permitem-nos, aliás, sublinhar a enorme influência exercida por fenómenos políticos e pela personalidade dos titulares dos órgãos do Estado sobre a política externa, em geral, e sobre a sua direcção, em particular.

Esperamos que futuras revisões constitucionais sobre esta matéria venham a confirmar e a reforçar esta tradição constitucional, a qual é a que melhor exprime o pensamento jurídico português nestas matérias e melhor distribui as competências pelos órgãos de soberania, independentes entre si mas necessariamente solidários e corresponsáveis na tarefa de bem servir a Nação. Isto, porque não nos parece necessário nem conveniente que o progresso constitucional se faça fora do *acquis* da cultura jurídica portuguesa; antes tal nos parece grave e prejudicial, uma vez que serão necessariamente soluções enxertadas e sem grandes perspectivas e virtualidades, porque desajustadas do costume constitucional português. E se o costume é sempre um factor relevante a ter em conta quando se legisla — para que uma lei válida não venha a tornar-se ineficaz pela acção passiva dos seus destinatários, ou mesmo pelo seu incumprimento activo — muito mais decisiva se apresenta a sua importância quando as leis que se elaboram são de natureza constitucional.

VII — CONCLUSÃO

Nestes termos, cabe agora concluir.

Apresentámos, inicialmente, num prólogo a este trabalho, a tese de Jorge Campinos sobre a *«tradicional atribuição do Direito Constitucional*

Português» da direcção da política externa. Afirmo o distinto constitucionalista que «a actual Constituição rompe com a tradição portuguesa que atribui ao Presidente da República "a direcção da actividade internacional do Estado".»

Não obstante o respeito que a referida tese nos merece, não podemos deixar de discordar da conclusão tirada.

De facto, e como tentámos esclarecer e sublinhar ao longo do presente trabalho, primeiro descrevendo e analisando cada uma das nossas Constituições, depois alinhando os vectores constantes e ocasionais que se percebem na sua evolução, as Constituições portuguesas não conferem ao Chefe do Estado, enquanto tal, o poder de direcção da política externa; ao invés, limitam-se a conferir-lhe o genérico *jus representationis omnimodae*, que se traduz na representação do Estado, tanto perante os seus concidadãos quanto face aos demais Estados e às organizações internacionais. Isto, de acordo, aliás, com uma concepção que vê no Chefe do Estado *«a entidade que exprime a unidade jurídico-política do País»* ⁽⁴⁴⁾, que se apresenta no plano nacional e internacional como um representante e um símbolo de soberania e de unidade nacionais.

Enquanto que ao Chefe do Estado em sentido próprio, titular explícito (Carta Constitucional de 1826) ou implícito (demais leis fundamentais), de um poder moderador, cabem exclusivamente funções representativas, a direcção da política externa, manifestação e dimensão indissociável da governação una e indivisível, compete ao poder executivo. Questão diversa resulta de, pelo menos nas primeiras Constituições, não haver sido autonomizado o Governo como órgão do Estado encarregado daquele poder, o qual foi, até então, confiado ao Rei, titular igual e naturalmente do poder moderador. O que ocorreu, e em clara oposição à tese de Benjamin Constant, foi que os poderes moderador e executivo andaram (e andam) confundidos no constitucionalismo português. Cabe ao intérprete, por isso, desfazer essa confusão.

Em suma, a Constituição Portuguesa de 1976, ao confiar a direcção da política externa ao Governo, ao contrário da que a antecedeu (que o conferia ao Presidente da República), não estava a romper com a tradição

⁽⁴⁴⁾ J. MIRANDA, «Chefe...», p. 371. Neste mesmo sentido, v. M. GALVÃO TELLES, «Chefe...», p. 209.

portuguesa. Como tentámos esclarecer, o constitucionalismo português sempre conferiu semelhantes atribuições ao poder executivo, deixando para o Chefe do Estado em sentido próprio o *jus representationis omnimodae*, e tal situação repete-se. Só a simultânea atribuição de dois 'poderes distintos a uma mesma pessoa permite confundir o título a que as suas várias competências lhe são conferidas. Mas não nos restam dúvidas: sempre que ao Chefe do Estado foram confiadas funções de direcção da política externa, tal aconteceu porque ele se apresentava como «o Chefe do Poder Executivo», salvo na Constituição de 1933 (Carta Constitucional, art. 75.º; Constituição de 1838, art. 86.º, e, neste mesmo sentido, as Constituições de 1822 e de 1911, arts. 30.º e 36.º, respectivamente) e não na sua qualidade própria de titular de um poder moderador.

Nestes termos, com a vénia e o respeito devidos, não podemos deixar de afirmar, ao contrário de J. CAMPINOS, que a actual Constituição não rompe com a tradição portuguesa; que esta mesma tradição não atribui ao Chefe do Estado a direcção da política externa, mas, pelo contrário, ao titular, singular ou colegial, do poder executivo; e que, finalmente, foi a Constituição de 1933 que, ocasional e pontualmente, motivou essa ruptura, a qual veio a ser ultrapassada com a nossa actual Constituição.

Henrique Mota

Da Faculdade de Ciências Humanas
da Universidade Católica Portuguesa
e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**AS NAÇÕES UNIDAS E AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS**

Marcello Duarte Mathias

AS NAÇÕES UNIDAS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS (¹)

«La diplomatie, sous des conventions de forme, ne connaît que la réalité».

De Gaulle

Parte integrante das relações internacionais contemporâneas, as Nações Unidas são delas expressão e reflexo. Porque, não raro, as condicionam e determinam. Porque delas também, muitas vezes, se fazem eco na definição ou na procura de soluções.

Não é assim de estranhar que, ao longo das últimas quatro décadas, as Nações Unidas tenham sucessivamente, de uma ou de outra forma, expresso ou reflectido as mutações ideológicas, a evolução económica, as zonas de influência estratégica ou de envolvimento militar, que compõem e definem a cronologia política do nosso tempo.

Basta lembrar que em 1955 (ano em que Portugal se torna parte da Organização) a ONU conta 60 países; logo alguns anos depois, em 1961, mercê da descolonização, essa cifra ascende a 105. São hoje cerca de 160.

Semelhante fenómeno comporta inevitáveis consequências quer no funcionamento interno da Organização, quer, evidentemente, na perspectiva e no modo desta actuar.

É, pois, natural que as linhas de força da política mundial se tenham também profundamente alterado com o advento desses novos factores de equilíbrio ou de instabilidade, de progresso ou de confronto, que tendem a impor à colectividade internacional regras de jogo baseadas em valores

(¹) Texto redigido com base em elementos que serviram para uma conferência proferida aos auditores do Curso de Defesa Nacional, no Instituto da Defesa Nacional, a 8 de Janeiro de 1987.

morais e políticos de cariz diferente porque identificadas a realidades históricas e culturais, diferentes elas também.

Não desejaria aqui alongar-me em considerações sobre a génese das Nações Unidas, sua estrutura e características, mas talvez haja interesse em abordar um ou outro ponto de maior significado, acaso susceptível de esclarecer melhor alguns aspectos da sua evolução com incidências na situação actual.

São de todos conhecidos os grandes princípios orientadores da Carta. Constan do artigo primeiro que os enumera, e respeitam fundamentalmente à paz e segurança internacionais; à solução pacífica dos conflitos; à igualdade dos povos; ao respeito pelos direitos humanos; à promoção da cooperação internacional mediante meios pacíficos e em conformidade com a justiça e o direito internacional.

Para satisfação destas finalidades, a Organização baseia-se na igualdade de todos os seus membros, e a Assembleia Geral consubstancia a democraticidade deste conceito ao atribuir a cada Estado um voto. É o princípio da universalidade que confere uma ressonância internacional única a qualquer resolução adoptada pela Assembleia Geral, até porque as Nações Unidas foram entretanto criando numerosas organizações subsidiárias e agências especializadas para o acompanhamento, a nível técnico, das suas próprias deliberações. Dotada de competência genérica, é o principal órgão deliberativo e, por assim dizer, a consciência moral das Nações Unidas por nela estarem representados todos os países com assento na Organização.

As possíveis consequências desta realidade não terão passado despercebidas às potências vencedoras da última guerra que trataram de acautelar os seus interesses ao criar, paralelamente, o Conselho de Segurança — órgão aristocrático, por excelência de que se fizeram membros permanentes — que lhes confere a possibilidade de veto, isto é, a faculdade de paralisarem as deliberações do Conselho sempre que estas se afigurem contrárias ou prejudiciais à sua vontade e desígnios.

A explicação é simples: a eficácia da Organização pressupunha e assentava no acordo entre as grandes potências porque a estas cabia, por intermédio do Conselho de Segurança, e no exercício das suas competências, a responsabilidade de zelar pela paz e a segurança internacionais.

A evolução dos factos é igualmente conhecida: o rápido agravamento das relações entre Moscovo e Washington, nos anos seguintes ao pós-guerra, veio anular esta frágil construção pelo uso e abuso do direito

de veto, em particular por parte da União Soviética, que acabou por bloquear a actuação do Conselho e comprometer as funções para que fora criado.

Recorde-se que foi a ausência do delegado soviético no Conselho de Segurança, quando do início da guerra da Coreia, que permitiu ao Conselho recomendar aos Estados membros que tomassem medidas de auxílio à Coreia do Sul.

Os americanos ainda tentaram contornar esta dificuldade — a paralisia do Conselho — devolvendo à Assembleia Geral competências acrescidas quando «o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade, não consegue desempenhar-se da sua responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais, a Assembleia examinará imediatamente a questão a fim de fazer aos seus membros as recomendações apropriadas sobre as medidas correctivas a tomar...» (Resolução intitulada «União para a Manutenção da Paz», de 3 de Novembro de 1950).

Ao mesmo tempo valorizava-se o desempenho do Secretário-Geral, nomeadamente com o sueco Dag Hammarskjöld que ocupou o cargo de 1953 a 1965. A posição e a capacidade de intervenção do Secretário-Geral das Nações Unidas que, em teoria, se pode considerar como o porta-voz da opinião pública mundial, tem sofrido, aliás, perspectivas diversas consoante as diversas personalidades que têm desempenhado o cargo. Curiosamente, tem-se assistido nos últimos tempos a uma tendência paradoxal no sentido de valorizar a acção do Secretário-Geral e de desvalorizar a das Nações Unidas. Dito isto, regra geral, as suas iniciativas só lograrão obter êxito se contarem com o apoio das partes interessadas, como ainda recentemente foi o caso no diferendo que opôs a França à Nova Zelândia.

A breve trecho, todavia, a composição e o equilíbrio político da Assembleia Geral modificar-se-iam com o ingresso de novos membros oriundos dos continentes africano e asiático. Com estas novas adesões, era também uma outra Organização que nascia e cuja fisionomia política ainda hoje perdura.

As relações Leste-Oeste, embora determinantes, deixam de ser o elemento omnipresente da vida internacional. Já tem sido observado que ao mesmo tempo que se verifica uma tendência para a unidade, se dá igualmente uma proliferação, quantitativa e qualitativa, dos centros de decisão — quer sejam militares, culturais, religiosos ou outros — evidenciada pela multiplicação dos Estados. É a planetização e a interdepen-

dência do fenómeno político de que as organizações internacionais são a mais cabal expressão.

A década de 60 é assim marcada por um processo novo na cena internacional, a descolonização, súbita e quase simultânea de grande número de antigas colónias africanas. Este fenómeno em que as Nações Unidas desempenharam papel fundamental, exercendo uma pressão constante sobre o desenvolvimento e o ritmo do processo, vai ter, por sua vez, influência decisiva sobre a própria ONU. Os países de Leste que tinham apoiado e estimulado os movimentos de libertação como processo de enfraquecer as potências ocidentais e o seu acesso privilegiado a matérias-primas, depressa se aperceberam dos dividendos a tirar da presença no organismo internacional de maior prestígio e audiência na cena mundial, dum grupo maioritário de nações com um contencioso com os países ocidentais e com ligações pessoais e institucionais ao seu bloco.

O princípio da igualdade soberana dos Estados e a regra maioritária dão-nos já a medida da grandeza e da vulnerabilidade do Sistema. É também neste período que se desenham os grupos geográficos que ainda hoje estão na base da composição da ONU: o grupo asiático, o grupo africano, os países de Leste, o grupo ocidental e o grupo latino-americano. Ou de uma forma mais sucinta e segundo critério mais político: o grupo ocidental designado por «Grupo dos Ocidentais e Outros» que abrange a América do Norte, a Europa Ocidental, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia; o Grupo dos 77, assim designado mas que reúne cerca de 120 países, afro-asiáticos e latino-americanos; e o Grupo dos Países de Leste.

A projecção desta diversidade nas organizações internacionais é também fenómeno corrente, já que a sociedade internacional tende a fragmentar-se em grupos de Estados ou organismos regionais, por razões relacionadas com a proximidade geográfica, as afinidades ideológicas ou outros factores que reforcem a sua unidade e melhor a preservem. Por ser mais fácil, também, num quadro restrito de âmbito regional, estabelecer infra-estruturas de acção eficazes, através da reciprocidade de obrigações, do que fazê-lo em órgãos de vocação mundialista.

Não quer isto, evidentemente, dizer que não haja, no interior desses grupos, rivalidades, oposições, clivagens; a consciência, porém, de partilhar interesses comuns que importa advogar e defender de uma só voz perante

terceiros aconselha a conjugação de esforços e a solidariedade na acção. As Comunidades Europeias são disso um bom exemplo.

Concluídas estas primeiras considerações, três aspectos se me afiguram particularmente expressivos no quadro actual das relações internacionais: o Desenvolvimento; os Direitos do Homem; a crise financeira da C

O DESENVOLVIMENTO

Com o progressivo esvaziamento da filosofia anticolonialista que, *gratuito modo*, preenche o final dos anos 50 e o início dos anos 60, os debates vão doravante incidir nas questões relacionadas com o Desenvolvimento, numa sequência lógica da fase anterior, ou seja, nas reivindicações económicas apresentadas pelas nações subdesenvolvidas aos países ricos do Ocidente, tidos por responsáveis do seu atraso e, por isso mesmo, no sentido de que aqueles, sujeitos à obrigação moral de lhes prestar assistência técnica e auxílio financeiro.

Em 1969, a Assembleia Geral instituiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e declara a década de 60 a Década para o Desenvolvimento com o objectivo de diminuir o fosso que separa o mundo da técnica do universo da pobreza.

Desde então a década de 70 e a década de 80 têm sido sucessivamente proclamadas, pela Assembleia Geral, Décadas para o Desenvolvimento. Nesta perspectiva, é lançada em 1964 a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED na designação francesa, UNCTAD na designação saxónica) cuja principal finalidade resume a que o comércio internacional se desenvolva no sentido de favorecer as exportações dos produtos do Terceiro Mundo.

A ambição em termos de trocas comerciais e de toda a problemática industrial que a criação da CNUCED simboliza sofria logo à partida dois pressupostos errados que a experiência virá a comprovar:

- a) A crença na possibilidade dada a todos os Estados de alcançar o mesmo tipo de desenvolvimento; e
- b) A convicção de que o Terceiro Mundo é uma entidade única, com as mesmas necessidades e, como tal, prometida a um mesmo progresso.

A tentativa deste novo relacionamento tornar-se-á mais aguda depois da guerra israelo-árabe do Kipur e do consequente aumento de preço, em Outubro de 1973, das principais matérias-primas. Porque para além do petróleo estão em causa, entre outros, o cobre, a borracha, o cacau, os fosfatos, o estanho, o açúcar, etc.

As Nações Unidas não ficam alheias a esta nova realidade e, em Maio de 1974, a Assembleia Geral adopta uma declaração tendente à instauração de uma Nova Ordem Económica Internacional que se deverá basear na equidade, soberania, independência e cooperação entre os Estados. Declaração completada, em Dezembro do mesmo ano, pela Carta e Deveres Económicos dos Estados. Seguiram-se outras declarações e resoluções de igual teor com vista à elaboração de esquemas e métodos de cooperação susceptíveis de assegurar uma verdadeira transferência de recursos e financiamentos a favor dos países subdesenvolvidos. No plano político, esses países procuram fórmulas de entendimento que lhes garanta voz e influência entre os demais. É a origem e a dinâmica do Grupo dos 77.

Paralelamente, é lançado em Belgrado em 1961 o Movimento dos Não Alinhados que pretende a unidade na diversidade, cuja VIII Cimeira teve lugar em Setembro passado em Harare, e cujo ponto de partida e raiz ideológica estão na célebre Conferência de Bandung de 1955, concluída que reuniu, pela primeira vez, cerca de 30 países afro-asiáticos.

Todos estes movimentos que se cruzam, se multiplicam, se sobrepõem, e cuja fronteira nem sempre é fácil de delinear, têm características comuns baseadas no reconhecimento e na reivindicação de interesses comuns: a procura de uma identidade, individual e colectiva, no plano cultural e político; uma perspectiva de acção concertada, nomeadamente nas grandes assembleias internacionais; a aquisição de um peso específico e autónomo, capaz de ditar as suas próprias regras do jogo face ao mundo industrializado.

Nesta ordem de ideias, as Nações Unidas adoptam o conceito de Negociações Globais — conceito caro aos países do Terceiro Mundo porque representa um elemento de unidade e unificação política do Grupo dos 77 — onde se exige uma reestruturação do próprio sistema económico internacional.

É elucidativo recordar aqui as duas concepções que a este respeito se enfrentaram.

Para os países do Terceiro Mundo, o papel central na condução das negociações deveria caber à Assembleia Geral e as deliberações tomadas por maioria simples. A isto, os ocidentais contrapunham que questões de natureza técnica têm as suas instâncias próprias e que é nelas que esses assuntos devem ser analisados e debatidos, ou sejam, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, ou o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio).

Seria fastidioso relatar todos os avanços e recuos que esta problemática tem vindo a suscitar. O facto é que pouco significativos foram os progressos registados, nomeadamente se atendermos à meta que uns e outros se propunham atingir.

Tem-se dito que o diálogo Norte-Sul se substituiu ao confronto Leste-Oeste. Julgo que não há paralelo possível, e uma realidade não é substituível pela outra. A própria natureza do confronto é diferente. Numa, conhecem-se os protagonistas, as ideologias, as forças em presença. No diálogo Norte-Sul existe uma multiplicidade de interlocutores que corresponde a diversas sensibilidades nem sempre, como vimos, susceptível de uma única formulação.

De resto, depressa se fizeram sentir desentendimentos e fissuras entre os países do Terceiro Mundo. Antes de mais, e para lá da ambiguidade do próprio conceito, entre os membros da OPEP e os restantes, vítimas eles também do aumento do preço do petróleo com as consequências daí decorrentes no desequilíbrio das suas contas externas; a falta de homogeneidade no desenvolvimento económico entre os países em vias de desenvolvimento, desigualdade patente nos mais variados domínios, desde o analfabetismo ao rendimento *per capita*, desde a promoção e volume de investimentos às estruturas de produção e do comércio alimentares; a excessiva globalização dos assuntos e a dificuldade de negociar bloco a bloco; a progressiva desagregação ideológica e os efeitos desmobilizadores que isso acarreta; o dogmatismo doutrinário de certas posições agravado pela discrepância, por vezes gritante, entre os discursos e a realidade — esquizofrenia, aliás, própria à generalidade das organizações internacionais. Bastará citar, a título exemplificativo, que na reunião de Nova Díli de 1980, no quadro da ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), os países do Terceiro Mundo pediram a formação de um Fundo para a industrialização que orçava em 300 mil milhões de dólares escalonados em 20 anos!

Hoje é fácil medir os erros de avaliação e perspectiva da nova Ordem Económica Internacional que colocavam o acento tónico numa forçada industrialização, na conquista de mercados externos, na nacionalização de recursos, e na partilha do poder nas instâncias financeiras internacionais, e minimizavam o essencial: o desenvolvimento agrícola, a formação dos homens, e a procura paciente de novas bases para um desenvolvimento independente.

Sem prejuízo do muito que lhes é comum — do Zimbabué ao Salvador, do Paquistão a Abu-Dabi — não há um Terceiro Mundo mas vários, não há uma forma de subdesenvolvimento mas expressões diferenciadas de uma mesma carência em quadros e em meios.

A isto acresce a crise que afecta os países ocidentais, precisamente a partir das décadas de 70 e 80, que os torna, naturalmente, pouco propensos a gestos de altruísmo, bem como a nova visão da Administração Reagan que tende a privilegiar o GATT e para quem o intercâmbio comercial deve ser estimulado pela abertura de mercados e a outorga de garantias ao investimento privado. Posições cuja relevância resulta, como se sabe, do papel determinante dos países desenvolvidos na evolução e estrutura do comércio internacional.

Poder-se-á quase dizer que o verdadeiro diálogo Norte-Sul, ou mais exactamente Oeste-Sul, já que os países comunistas dele se têm mantido afastados, ainda está por inventar. E pena é o tempo perdido.

A desagregação tem sido, em termos globais, tão rápida, e a situação é, hoje, de tal modo dramática — pois que aos problemas já inventariados se veio juntar a instabilidade dos preços de certas matérias-primas (exemplo do algodão, do amendoim) em particular, para os países de monocultura, a persistência de lacunas em domínios vitais como a saúde, transportes, comunicações, a problemática da dívida externa, o crescimento demográfico acelerado, e para alguns mesmo a fome —, que as Nações Unidas promoveram, em Maio de 1986, uma Sessão Especial sobre África (Programa das Nações Unidas para a Recuperação e o Desenvolvimento em África, 1986-1990) em que o delegado do Senegal, na qualidade de porta-voz dos moderados, lançou um apelo por ele próprio qualificado de «patético» à intervenção e auxílio da Comunidade Internacional. Sem grande êxito, aliás, para lá de generosas declarações de intenção.

Se esta Sessão Especial algum mérito teve foi o de revelar, talvez pela primeira vez, que os países do Terceiro Mundo tinham substituído

o sistemático libelo antiocidental pelo pragmatismo, o tom conciliatório, e a coordenação de esforços, atitude comprovada pela última Assembleia Geral, no empenhamento demonstrado em relação a questões concretas, como a ajuda alimentar, os programas especiais de assistência, as medidas a favor de pequenos países insulares, e um melhor aproveitamento dos escassos recursos financeiros da ONU. Neste contexto existe grande expectativa relativamente à reunião da UNCTAD, a realizar em Genebra no próximo mês de Julho. Muito embora sejam conhecidos os obstáculos que se lhe deparam, caso estes venham a ser superados, designadamente as reticências americanas, poderá aquela Conferência constituir nova fase no diálogo Norte-Sul.

Neste particular, talvez haja interesse em recordar as conclusões da *Conferência Norte-Sul — o papel da Europa*, realizada em Lisboa em Abril de 1984, sob a égide do Conselho da Europa, que apontavam já para a necessidade de estabilizar e aumentar os rendimentos provenientes da exportação dos produtos de base pois deles, em parte, depende a capacidade de fazer face às exigências da dívida externa, por meio da aplicação urgente do programa integrado e do *fundo comum* dos produtos de base da UNCTAD, bem como pelo reforço dos mecanismos internacionais tais como o financiamento *compensatório* do FMI e o sistema *Stabex* da Comunidade Europeia.

Não quereria terminar este ponto sem referir a acção meritória que neste campo tem sido levado a cabo pelas Comunidades Europeias no quadro das Convenções de Lomé que, além duma cooperação comercial e industrial, estabelece certos mecanismos para a estabilização das receitas, o Stabex, que abrange 44 produtos de exportação tais como bananas, cacau, café, algodão, sisal, chá, madeiras etc., bem como esquemas de ajuda financeira, o Sysmin, para a produção de 6 produtos mineiros, a saber: o cobre, os fosfatos, o manganés, a bauxite, o estanho e o ferro.

Julgo que o êxito da Convenção de Lomé resulta da filosofia política que preside à sua elaboração, e cuja principal característica é a de que a ajuda internacional nunca se deverá substituir às opções fundamentais de desenvolvimento fixadas pelo país a que se destina, estabelecendo, assim, uma necessária correlação entre as soluções e a realidade a que se aplicam.

Na verdade, de pouco servirá uma ajuda financeira ou técnica que não tenha em conta as necessidades reais das sociedades interessadas — comportamentos, psicologia colectiva, infra-estruturas, meios de produ-

ção, estádios de evolução, etc. Na melhor das hipóteses, contribuirá para a satisfação de certas exigências de tipo prioritário, mas não será, a longo prazo, um factor integrante de progresso social e económico. É, afinal, a sabedoria da velha máxima chinesa: «Se deres a um homem um peixe, ele comerá uma vez. Se lhe ensinares a pescar, comerá toda a vida.»

OS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos são uma componente fundamental da ideologia que levou à criação das Nações Unidas. Entre os fins e os princípios mencionados no artigo primeiro da Carta consta o dever «de promover e estimular o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião», e isto porque a própria criação das Nações Unidas deve ser entendida — por aqueles que a conceberam — como um acto de solidariedade. Para com os povos e para com os homens. O direito à autodeterminação inscreve-se assim na mesma linha de pensamento e inspira-se em princípio idêntico.

No seguimento desta ideia, a Assembleia Geral adoptou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 10 de Dezembro de 1948. Isto quer dizer «que pela primeira vez a responsabilidade de fazer reconhecer e defender os direitos do homem foi assumida pela comunidade internacional e aceite por ela como uma obrigação permanente» ⁽²⁾.

Posteriormente foram elaborados, e aprovados pela Assembleia Geral, dois pactos internacionais — o pacto relativo aos direitos civis e políticos e o pacto relativo aos direitos económicos, sociais e culturais, ambos baseados na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Filosofia esta que enforma grande parte da actividade das agências especializadas, como por exemplo a OMS que é a de saúde, a UNESCO que é a da cultura, a OIT que é a do trabalho, a FAO que é a da alimentação.

Sem prejuízo do que fica dito, é forçoso reconhecer que só recentemente a temática dos Direitos do Homem assumiu a relevância e a autonomia que lhe conhecemos.

⁽²⁾ Ver «Organizações Políticas Internacionais», António José Fernandes, Editorial Presença, pág. 163.

Essa campanha foi lançada pela Administração do Presidente Carter, por razões de ordem interna, sem dúvida, mas fundamentalmente por motivações de ordem externa.

A ideia era a de utilizar um instrumento de acção diplomática até então pouco referenciado nas relações Leste-Oeste. Arma ideológica, por excelência, pois que através dela se evidencia o confronto entre dois tipos de sociedade, os Direitos do Homem são hoje uma constante da política internacional, nomeadamente a partir da Conferência de Helsínquia (Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa) de 1975 que veio, de certo modo, reforçar e actualizar a evocação política dos Direitos do Homem e a obrigatoriedade de os acatar por parte dos Estados signatários da Conferência.

A Conferência de Helsínquia foi assinada por 33 Estados europeus, mais os Estados Unidos e o Canadá. *O acto final* da Conferência comporta três aspectos distintos, os chamados «cabazes»:

- 1) O primeiro relativo às questões de segurança, sendo o mais importante o reconhecimento da inviolabilidade das fronteiras, ou seja, o *status quo* territorial decorrente do final da guerra, velha ambição da diplomacia soviética.
- 2) O segundo respeita à cooperação nos domínios da economia, da ciência e da técnica.
- 3) O terceiro relaciona-se com os direitos humanos. Os ocidentais preconizam e praticam o chamado *linkage*, isto é, a articulação dos vários aspectos considerando-os indissociáveis uns dos outros.

É em grande parte ao abrigo das conclusões da Conferência de Helsínquia que os dissidentes dos países de Leste interpelam os seus Governos, exigindo respeito pelas Convenções internacionais que hajam ratificado. E é neste contexto que nasceu, há precisamente 10 anos em Praga, a *Carta 77* que reuniu mais de duas centenas de pessoas das mais variadas camadas sociais com o fito de fiscalizar a actuação do Governo checo em matérias relacionadas com os Direitos do Homem.

A União Soviética que, de início, se opôs à política dos Direitos do Homem por considerá-la uma intromissão inadmissível nos seus assuntos internos, passou a contrapor a esses direitos no sentido ocidental, isto é, civis e políticos, os direitos ditos humanitários que em seu entender abrangem uma realidade mais rica e concreta pois integram o direito ao trabalho, o direito ao alojamento, etc.

Ainda recentemente, nesta última Assembleia Geral (Setembro-Dezembro de 1986) se assistiu de novo à tentativa do bloco de Leste de introduzir alterações no campo dos direitos humanos por forma e retirar-lhes toda a eficácia política, anulando as suas virtualidades como elemento de pressão ocidental.

- a) Partindo do princípio de que todos os direitos, quer sejam políticos, civis, económicos, sociais e culturais, têm de ser implementados em conjunto. A isto, os ocidentais respondem que os direitos políticos e civis, dado não terem implicações económicas, devem ser aplicados de imediato.
- b) Acentuando a valorização dos direitos colectivos em detrimento dos individuais.

Estas teses encontram eco em muitos dos países do Grupo dos 77, atendendo a que, por um lado, a situação interna destes no que se refere ao aspecto dos direitos humanos, em especial os políticos e civis, está muito longe dos níveis considerados minimamente aceitáveis. Por outro lado, e como ficou dito, as preocupações daqueles Estados dirigem-se prioritariamente ao desenvolvimento económico, pelo que, mesmo neste campo específico dos direitos humanos, as atenções e o esforço daqueles Estados, durante a última Assembleia Geral, recaíram sobre a aprovação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, tida como mais um direito humano.

Paralelamente, e em virtude das crescentes dificuldades em levar a cabo inquéritos neste campo, em vários países, tem vindo a ser desenvolvido um mecanismo de Relatores Especiais, que analisam temas específicos como, por exemplo, a eliminação de todas as formas de intolerância religiosa, de que é relator um português.

Talvez haja interesse em referir qual tem sido a posição das Comunidades Europeias, e a de Portugal, nesta matéria. Em declaração efectuada em Julho do ano passado, as Comunidades enunciaram os princípios fundamentais que orientam a política externa dos países comunitários considerando que:

- a) A protecção dos Direitos do Homem é um dever legítimo e permanente da Comunidade Mundial e de cada país considerado individualmente;

- b) Expressões de preocupação suscitadas pela violação dos Direitos do Homem não constituem intervenção nos assuntos internos de um Estado;
- c) Nem a falta de desenvolvimento social e económico, nem nenhuma ideologia pode servir de justificação para a negação dos direitos civis e políticos;
- d) Os Estados têm obrigação de cooperar com as organizações internacionais criadas para vigiar a implementação dos Direitos do Homem;
- e) Os principais instrumentos elaborados pelas Nações Unidas no domínio dos Direitos do Homem devem ser ratificados por todos os países.

Por último, manifestar a convicção de que as violações flagrantes dos Direitos do Homem podem comprometer a paz e a estabilidade do mundo, que seja no Afeganistão quer na África Austral.

Em síntese, poder-se-á dizer que existem percepções diferentes desta realidade consoante as ideologias e os países.

Para os *ocidentais*, os direitos humanos respeitam, antes de mais, à plenitude pessoal de cada indivíduo, e têm por ponto de partida a Declaração francesa dos Direitos do Homem de 1789.

Para os *regimes comunistas*, os Direitos do Homem inserem-se numa hierarquia de valores em que a posição cimeira é ocupada pela verdade ideológica e essa tende a uma finalidade social e histórica que integra todas as outras.

Para os países do *Terceiro-Mundo*, os Direitos do Homem são sinónimo de identidade colectiva.

Seja como for, o respeito pelos Direitos do Homem constitui hoje tema essencial das relações internacionais. Para lá da dimensão ética ou civilizacional que lhe é subjacente, a sua observância ou desrespeito neste ou naquele país, por este ou aquele regime, mobiliza a opinião pública, cristaliza posições, e constitui instrumento político de inegável significado e alcance. A esta realidade não são decerto estranhas as medidas recentemente adoptadas na libertação do cientista Sakharov e a proposta, essa, sim, verdadeiramente inovadora, lançada pela diplomacia soviética de realizar nos próximos meses, em Moscovo, a Conferência sobre os Direitos do Homem.

A CRISE FINANCEIRA

Por último, gostaria aqui de referir alguns aspectos da crise financeira da ONU de que tanto se tem falado nos últimos meses, pois parece-me que ela exprime e evidencia, melhor talvez do que qualquer outra consideração, a difícil encruzilhada em que hoje se encontra a Organização.

Em essência, a crise financeira das Nações Unidas é consequência dos défices financeiros acumulados através dos anos, resultante de dois factores:

- a) O não pagamento por diversos Estados membros das contribuições devidas ao orçamento regular;
- b) A recusa por parte dos países de Leste em liquidar o pagamento da quota-parte que lhes é atribuída por conta das operações de manutenção da Paz no Médio Oriente.

(O artigo 19 da Carta determina que perderão o direito de voto os Estados membros que tenham as suas contribuições em atraso durante dois anos, o que leva muitos a efectuarem pagamentos mínimos nas vésperas do início da Assembleia Geral para fugir àquela penalização. Importa, por outro lado, ter presente que paralelamente às contribuições ao orçamento regular das Nações Unidas, que são de natureza obrigatória, os Estados membros contribuem voluntariamente para programas das Nações Unidas e das suas agências especializadas com montantes muitas vezes superiores ao da contribuição regular.)

Assim, e embora o pagamento deva ser efectuado em Janeiro/Fevereiro de cada ano, em Novembro de 1986 só 68 Estados membros haviam cumprido as suas obrigações e muitos dos restantes estavam em dívida em relação a anos anteriores.

Este problema que se arrasta de longa data tornou-se agudo quando no fim do ano de 1985 o principal contribuinte, os Estados Unidos da América, avisou a Organização que tendo em atenção a recente legislação aprovada pelo Congresso americano, a sua contribuição que é de 25 por cento do total das despesas seria reduzida para 20 por cento se não fossem cumpridas algumas condições no sentido de restringir os gastos.

Esta opção abrange igualmente agências especializadas tais como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI). Aspecto este que se prende,

naturalmente, com o desgaste que a imagem das Nações Unidas tem vindo a sofrer, nomeadamente junto da opinião pública americana, quanto à eficiência e utilidade prática da sua acção.

Pouco a pouco foi ganhando força em certos grupos a ideia de que as Nações Unidas, longe de servirem os interesses americanos, lhes são declaradamente hostis. Reconheça-se, de passagem, que não faltam exemplos susceptíveis de fundamentar esta tese.

A indignação unilateralmente antiamericana de uma certa demagogia terceiro-mundista, o apoio e a adesão automáticos às tendências contrárias às posições ocidentais, a publicidade que, de imediato, lhes é conferida pelos meios da comunicação social, aliados ao sentimento do absurdo desperdício que tudo isto comporta para benefício de outros, fizeram com que estas críticas depressa encontrassem eco no Congresso.

Assim, o Congresso adoptou, em Agosto de 1985, a Emenda Kassebaum, do nome da sua inspiradora, a senadora republicana do Kansas, Nancy Kassebaum, em virtude da qual a contribuição dos Estados Unidos para o orçamento da Organização que é, como já referimos, de 25 por cento passaria a 20 por cento caso não fosse introduzido, até Outubro de 1986 (o ano fiscal americano tem início a 1 de Outubro), o «voto ponderado» que daria aos Estados com maiores responsabilidades orçamentais um coeficiente correlativo nas deliberações de carácter financeiro em que são chamados a intervir. É, aliás, o sistema utilizado no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional em que o valor da quota determina o número de votos de cada país membro.

A esta medida, por assim dizer *ad hoc*, veio juntar-se uma outra de incidência mais geral e igualmente adoptada pelo Congresso em Dezembro de 1985, a Emenda Gramm-Rudman-Holdings do nome dos seus subscritores, que propõe uma série de ajustamentos tendentes à eliminação do défice do Orçamento americano até 1991.

Estas medidas implicam a redução progressiva das despesas públicas, civis e militares, segundo um esquema previamente delineado.

As Nações Unidas não escapam a este plano de austeridade. Os cortes relativos à contribuição americana para a ONU, já verificadas em 1986, deverão ser superiores em 1987 devido ao efeito cumulativo de ambas as leis.

A fim de combater a crise, o Secretário-Geral anunciou já uma série de medidas a que outras se deverão seguir, e que respeitam fundamental-

mente a uma maior racionalização das despesas, através da diminuição drástica do número de reuniões, conferências, relatórios, na suspensão do recrutamento pessoal, na eventual redução para uma sessão anual, em vez de duas, do Conselho Económico e Social, etc.

O objectivo que o Secretário-Geral se propõe atingir é uma poupança de 10 por cento do Orçamento, ou seja, de 85 milhões de dólares, sendo o Orçamento de 850 milhões de dólares por ano.

Seja como for, a situação permanece precária dado que as Nações Unidas chegaram ao fim de 1986 com apenas 10 milhões em caixa, praticamente à beira da bancarrota se pensarmos que a Organização gasta cerca de 2 milhões de dólares por dia!

Para se encontrar solução para este estado de coisas foi criada, sob proposta do Japão, uma comissão de 18 peritos governamentais, mandada para estudar e propor reformas do sistema financeiro, escolhidos de acordo com o princípio da representação geográfica equitativa. Para lá dos cinco membros do Conselho de Segurança, integram-na países como a Jugoslávia, Índia, Argentina, Nigéria, Brasil, Sudão, Zimbabué, etc.

De assinalar que a União Soviética, que é o segundo maior contribuinte depois dos Estados Unidos, responsável por 10 por cento do Orçamento, tem assumido, em toda esta questão, posições tão duras, senão mesmo mais severas, do que as da própria Administração Reagan.

A situação parece, contudo, ter sido desbloqueada, com a aprovação pela Assembleia Geral, no passado dia 19 de Dezembro, de uma resolução referente à reforma do funcionamento administrativo da Organização.

Acordo obtido *in extremis* e um tanto artificial através da institucionalização do consenso mas apenas no Comité de Programação e Coordenação, ficando ressalvado que o processo de tomada de decisão será regido pelas disposições da Carta — o que na prática poderá implicar votação em caso de desacordo.

Disposição que deverá já ser aplicada na programação do próximo Orçamento. Ao mesmo tempo adoptaram-se uma série de medidas no sentido de uma maior simplificação das estruturas tidas por excessivamente complexas, uma sensível diminuição, para lá do volume da documentação, de certas actividades consideradas inúteis, tais como certas conferências internacionais, a redução para 15 por cento do pessoal escalonado ao longo dos próximos três anos, uma política mais restritiva em

matéria de recrutamento de técnicos, bem como uma coordenação mais eficaz entre as diversas agências do Sistema.

O essencial desta reforma, cujos méritos só a prática poderá demonstrar, reside evidentemente na possibilidade da exigência do consenso que implica na verdade uma transferência de poderes, pela faculdade agora conferida a alguns países de bloquear a aplicação de decisões, se assim o entenderem. É bom ter presente que os principais contribuintes do Orçamento da ONU — os Estados Unidos, a União Soviética, o Japão, a Alemanha Federal, a França, a Itália, a Grã-Bretanha —, quando da aprovação do Orçamento, votavam regularmente contra ou abstinham-se.

Segundo o chefe da delegação americana nas Nações Unidas, o general Vernon Walters, a deliberação da Assembleia Geral do passado dia 19 de Dezembro veio dar ao Governo americano argumentos para que o Congresso desbloqueie os 100 milhões de dólares que faltam à contribuição americana.

Ainda, sobre este ponto, uma última palavra. Não é muito diferente a problemática que hoje se coloca à FAO, onde igualmente os americanos, principais contribuintes, declararam, em fins de Novembro passado, que congelavam a sua contribuição até Outubro de 1987.

Mais uma vez, o que está em causa, para lá das exigências da Emenda Kassebaum, é a crítica formulada pelos principais contribuintes à gestão financeira destes organismos. E, não raro também, às pessoas que os orientam e presidem. Foi ainda recentemente o caso da UNESCO que levou à saída dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, é hoje o caso da FAO.

Em termos mais gerais, a crescente contestação de numerosos países ao chamado sistema das Nações Unidas reflecte também uma outra realidade que tem vindo a evidenciar-se — a crise do multilateralismo. Isto é, a tendência que tem vindo a ganhar força, por parte dos países prósperos, ou mais poderosos, em privilegiar a diplomacia bilateral em detrimento da cooperação multilateral.

*

* *

Comemorou-se, há pouco mais de um ano, o quadragésimo aniversário da criação da Organização das Nações Unidas. Numa época em que

a identidade dos grandes princípios — valores, ideologias, homens, sistemas — é permanentemente posta em causa, o facto merece ser assinalado. E se é certo que já não subsistem ilusões quanto à sua capacidade de intervenção quando esta colide com o interesse das grandes potências, ou a mera vontade dos Estados, não é menos significativo que, a despeito de tudo, as Nações Unidas hajam preservado o seu lugar e até alargado substancialmente o seu campo de acção por intermédio das Agências Especializadas. Facto tanto mais digno de ser assinalado, repito, se tivermos presente as vicissitudes e violências de toda a sorte que marcaram a vida internacional destas últimas quatro décadas. Tal validade deve-se fundamentalmente ao facto dos princípios que a inspiram se manterem válidos.

Com tais pergaminhos de longevidade política e institucional, não é natural nem previsível que a Organização venha a desaparecer. Não é natural e julgo que não será desejável porquanto, sem embargo das carências e limitações por demais conhecidas, ela permanece como um *forum* insubstituível de iniciativa e debate, reflexão e crítica, ao mesmo tempo que é confluência de poderes e projecção de interesses, recurso e instrumento de acção.

Em particular, para os pequenos países que através dela mais facilmente afirmam a sua presença e fazem ouvir a sua voz. Toda a complexa teia das relações internacionais contemporâneas, em que as organizações internacionais desempenham papel preponderante — são hoje mais de 330 —, constitui, desde que apropriadamente utilizadas, um trunfo para os pequenos países que, de outro modo, se arriscam ao isolamento ou à mera relação bilateral.

Dito isto, não há dúvida de que a Organização das Nações Unidas, bem como todo o sistema que lhe é inerente, é, hoje, à luz da experiência do que se fez e do que ficou por fazer, objecto de profundas críticas e interrogações. E se o balanço não é totalmente negativo, não se pode deixar de ter presente a distância que separa as intenções originárias da sua concretização prática, o confronto entre o mito da harmonia colectiva, elaborado no plano da abstracção doutrinária, e a actualidade de todos os dias. O desencanto e a frustração por muitos sentida e partilhada em relação ao percurso e actuação da Organização encontra aqui a sua primacial razão de ser. Desencanto expresso nomeadamente nos grandes objectivos que ela se propunha atingir para o bem da Humanidade. Assim

a Paz, primeira de entre todas as finalidades, tarefa suprema e suprema ambição, que as Nações Unidas eram supostas assegurar mediante a criação de medidas colectivas sob a égide do Conselho de Segurança, nunca estiveram verdadeiramente ao seu alcance. Talvez por ser, logo à partida, no quadro actual das forças que determinam as relações internacionais, missão impossível de cumprir.

Tanto assim é, que na Europa Ocidental foi a edificação no imediato pós-guerra de diversas instituições e mecanismos comunitários que contribuíram, através da convergência de interesses políticos e económicos, para estreitar e consolidar um entendimento pacífico cuja estabilidade não tem precedentes na História dos nossos países.

Outrossim, entre as duas grandes potências, a paz tem ficado a dever-se ao chamado *equilíbrio do terror*. Num caso como noutro, foi nula a intervenção das Nações Unidas.

E nos restantes pontos do mundo — sem menosprezar ou esquecer o papel das *forças da paz* no Congo, em Chipre, e no Médio Oriente, por exemplo — é forçoso igualmente constatar a incapacidade da Organização em pôr cobro a situações de perigosa instabilidade ou mesmo de guerra declarada.

As situações de conflito ou de tensão, inventariadas ao longo de 1986, permanecem ainda por resolver ou por sanar. Bastará recordar o Médio Oriente, a África Austral, o Afeganistão, Chipre, a América Central, e a guerra sem fim que há mais de seis anos opõe o Iraque ao Irão.

Em todas estas situações, a procura de soluções globais, única via susceptível de oferecer garantias de perdurabilidade, falhou. Poder-se-á então perguntar: e as Nações Unidas? Que fazem? Para que servem?

Que me seja aqui permitido transcrever as palavras do Secretário-Geral, Perez de Cuellar, quando da apresentação, em Setembro de 1986, do relatório sobre os trabalhos da Organização.

«É hábito criticar as Nações Unidas por não terem conseguido evitar ou resolver os conflitos que acabo de mencionar, assim como os outros que têm eclodido depois da criação da Organização. Nessas críticas, não se tem devidamente em conta o trabalho utilíssimo que as Nações Unidas realizam ao contribuir para circunscrever o âmbito dos conflitos criando assim as condições para que se tornem possíveis negociações ou resoluções, susceptíveis de reduzir o risco de se chegar a afrontamentos armados.»

Assim é, na verdade, e se é certo que a jurisdição do Tribunal Internacional da Haia não é obrigatória, que não existe força internacional à disposição da ONU, que o artigo 42.^o que prevê «sanções militares» nunca foi aplicado, que a maioria é impotente para impor uma vontade comum, tal não invalida a acção discreta mas tantas vezes relevante do Secretário-Geral «pondo em prática múltiplos mecanismos de negociação, de bons ofícios, enviando observadores, forças de urgência para se interponem entre os beligerantes e conseguirem o respeito de uma trégua ou de um armistício (3)».

Não fica, tão-pouco, isenta de objecções a actuação das Nações Unidas no tocante ao domínio do Desenvolvimento.

Aqui, a duplicação de critérios proveniente, as mais das vezes, da acção simultânea das agências especializadas, a visão parcelar ou sectorial das urgências ou necessidades de que carecem os países subdesenvolvidos, agravada pelos *programas especiais* que sobre eles incidem — quer seja na agricultura, na saúde ou na educação — denunciam por vezes uma falta prejudicial de coordenação no modo e no tempo de agir. Bastará ter presente, a título exemplificativo, a frequente sobreposição quanto à natureza das questões em debate quer no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) quer no seio do Conselho Económico e Social.

A isto acresce a distância física e geográfica dos grandes centros onusinos — Nova Iorque, Roma, Paris, Genebra, Viena — onde estas questões são analisadas, redigidos os relatórios, tomadas as decisões. Por isso, há já quem fale na necessidade de criar uma «verdadeira ONU económica» (4).

Deficiente gestão financeira, ausência de coordenação que acarreta por vezes disparidade de actuação em esforços e objectivos, peso da burocracia, interesse relativo dos Governos em privilegiar o bom funcionamento das grandes organizações internacionais, ignorância da especificidade dos casos concretos que importa resolver, sem excluir as distorções ideológicas, eis, a traços largos, algumas das muitas críticas que hoje se fazem ouvir contra a orgânica do sistema.

(3) António José Fernandes, *Op. Cit.*, pág. 159.

(4) Ver «Refaire l'Onu! Un programme pour la paix», da autoria de Maurice Bertrand, Genebra, 1986.

Tenho para mim como positivas estas críticas e este estado de espírito, se acaso proporcionarem uma revisão séria do que está errado, nomeadamente na parte económica relacionada com a ajuda ao desenvolvimento que julgo dever merecer por parte dos Governos e das instâncias apropriadas iniciativas conjuntas susceptíveis de reformar a eficácia das estruturas existentes.

Em síntese, poder-se-á afirmar que o mal que afecta a Organização das Nações Unidas resulta de uma *crise da credibilidade* que é também uma *crise do multilateralismo* que não se deve, porém, confundir com uma *crise da legitimidade*. O que se incrimina são os métodos de gestão, a excessiva politização dos assuntos, a escala das prioridades e os critérios utilizados, a escolha das pessoas e os méritos que as definem. Tal não põe, contudo, em causa a sua legitimidade, isto é, a essência universalista da sua vocação.

Se há males que vêm por bem, então talvez seja lícito formular a esperança de que a Organização possa, vencido que seja o passo difícil que ora atravessa, regressar a essa sua primeira razão de ser que é também a sua primeira definição, e nela encontrar o espírito construtivo de entendimento e diálogo que Hammarskjöld designava pela «humildade que nasce da confiança dos outros».

Marcello Duarte Mathias

Director de Serviços dos Assuntos Multilaterais
no Ministério dos Negócios Estrangeiros

**UMA PERSPECTIVA INTRODUTÓRIA
AOS CONHECIMENTOS SOBRE SEGURANÇA
E DEFESA, NACIONAIS E AFINS**

(TÓPICOS E ESQUEMAS)

Fernando F. Valença



**UMA PERSPECTIVA INTRODUTÓRIA
AOS CONHECIMENTOS SOBRE SEGURANÇA
E DEFESA, NACIONAIS E AFINS
(TÓPICOS E ESQUEMAS)**

I — CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

1. A excepcional importância e mesmo a inédita dramaticidade das vivências conflituais das sociedades, no Mundo actual, conferem o maior melindre e complexidade ao que de essencialmente se costuma hoje referir no âmbito ou contexto da Segurança e Defesa Nacionais e Afins. E torna irrecusáveis as exigências de melhor «pensar» e «agir» no que lhe respeita. Jamais, na verdade, se tornou tão necessário e premente informar e aculturar, sã e correctamente, a Opinião Pública — os cidadãos em geral — e preparar responsáveis, profundamente conscientes e qualificados para bem «compreender» o dito contexto e melhor «equacionar», «decidir» e «actuar» as e nas pertinentes questões e problemas. E isso aos diversos níveis nacionais e internacionais e nos seus multiformes aspectos: sociais, políticos, psicológicos, económicos, tecnológicos, científicos, estratégicos, militares, etc.

Mas tal pressupõe, ou melhor, exige, em íntima correlação:

- A capacidade (bem informada e enformada) de se ter a mais correcta Percepção do respectivo quadro de Realidades, estruturais e conjunturais;
- A disponibilidade de um Corpo de Conhecimentos, teóricos e práticos, devidamente fundamentado, sistematizado e com uma linguagem harmonizada *ad hoc*. Quer dizer, com suficiente idoneidade científica, como tem sido procurado noutros campos das vivências societárias e até sem tanta gravidade e estigmas.

2. Sociólogos, politólogos, tratadistas de Estratégia, experientes homens de Estado e da vida internacional têm reclamado das grandes carências e dificuldades ainda inerentes à consecução daqueles desideratos. E apontado como eles têm sido prejudicados pelas deformações passionais e ideológicas, pelos empirismos simplistas; pela aplicação de obsoletos ou irrealistas modelos de análise e de pseudopragmatismo; por ingenuidades, utopias e até insanidades.

Não obstante as apreciáveis contribuições que vêm sendo dadas, em bibliografia e actividades de estudo e investigação, em centros universitários e especializados, para a laboriosa e demorada configuração do pretendido Corpo de Conhecimentos — ainda se verifica, frequentemente, mesmo em meios, intelectual e funcionalmente, responsáveis:

- Uma certa confusão de conceitos básicos e na respectiva gramática;
- O recurso anárquico, mal articulado, mal assimilado ou fortemente parcializado, a teorias e preceitos de disciplinas díspares. Como sejam: a Sociologia, a Política, as Relações Internacionais, a Geopolítica, a Estratégia, etc. Cada uma, aliás, com as suas dificuldades epistemológicas. Algumas com claras incipiências e estando civadas, por vezes, de certos esoterismos;
- Por fim, verifica-se também a tendência de alguns grupos para menosprezar as conceptualizações teóricas mais profundas e abstractas ou abrangentes, as quais pretendem conferir à consideração do Contexto de Segurança e Defesa uma base mais científica. Encaram esses grupos tal contexto apenas na base do que assumem como realismo conjuntural. Votado, essencialmente, à avaliação das situações concretas dos casos que vão decorrendo (em cada momento, período e espaço) e à consideração prática das políticas e estratégias que julgam apropriadas. Avaliações e acções que resultam de posturas e de métodos, ditos positivistas e pragmáticos. Mas que são mais ou menos enformados por certos estereótipos históricos, formais e tecnocráticos, inclusive estratégicos, de cariz ortodoxo, ou são meramente simplistas.

3. A propósito do até aqui exposto, reagistem-se algumas reflexões⁽¹⁾ de personalidades meritórias, no pensamento e acção, no nosso tema. Assim, afirmaram elas:

- «A despeito da maior consciência acerca das diversas doenças do Mundo, não é menos difícil e premente encontrar soluções permanentes (ou o mais possível eficazes) para os Conflitos e as Guerras do que para a cura do cancro. Isso desafia, profundamente, o «intellecto humano (2)».

(1) Que se transcrevem e também se parafraseiam.

(2) Dos professores J. E. Dougherty e R. L. Pfaltzgraff Jr., in «Contending Theories on International Relations».

- «Os problemas da Defesa, cuja importância salta aos olhos, concita o interesse de procurar reunir o conjunto de conhecimentos que lhe são próprios, cuja necessidade é premente. Mas, na progressão laboriosa das Ciências Humanas, falta a ideia geral, um «operador comum» que responda, cabalmente, às necessidades daquele contexto (3)».

Para o autor desta reflexão, o tal «operador comum» compreenderá uma «Praxeologia da Acção» (4), em que a Estratégia tem papel fundamental, e uma «Filosofia» ou «Álgebra» subjacentes àquela. Ou seja, as bases conceptuais integradas, científicas e adequadas ao conveniente apoio teórico e racionalizante das ditas Praxis e Estratégia. Tendo estas carácter mais prescritivo e tendencialmente doutrinal (5) do que explicativo da essência dos respectivos fenómenos e problemas. Dizem pois respeito mais aos «meios» e «métodos» de actuar do que aos «fins» e suas «razões de ser», cuja conceptualização está a montante.

Para o mesmo autor «os maus usos e ensino da Estratégia têm sido fatais para o Mundo Ocidental», dados os insucessos e vicissitudes por que tem passado, desde a Segunda Guerra Mundial e até desde antes.

- Como última invocação, regista-se o que afirmou um muito célebre e experimentadíssimo homem público e de acção no Contexto de Segurança e Defesa — Winston Churchill — (6): «Aqueles que se encontram impregnados de um corpo de doutrina definida e de convicções fundamentadas estão em muito melhores condições para enfrentar as mudanças e as surpresas.»

4. O Instituto da Defesa Nacional (IDN) realiza, há anos a esta parte, cursos, estágios, seminários, ciclos de estudo e outras actividades afins, no cumprimento do que prescreve o seu Estatuto legal. Ou seja, genericamente, no sentido de: «contribuir para a definição de uma doutrina

(3) Do general Beaufre, in «Introduction à la Stratégie».

(4) Designação usada por Raymond Aron, em «Paz e Guerra entre as Nações».

(5) O professor I. Seminatore, em artigo na revista italiana «Stratégie Global», sob o título Evolução do Pensamento Estratégico, afirma: «Não há palavra no vocabulário contemporâneo que, como a Estratégia, seja portadora de tão grande variedade semântica e semelhante polivalência doutrinal.»

(6) Cit. «Pequena História de Sangue, Suor e Lágrimas».

de Defesa Nacional e para o esclarecimento recíproco e valorização dos quadros das Forças Armadas e dos sectores público e privado».

Nas suas características, essencialmente culturais e pedagógicas⁽⁷⁾, relativamente ao Contexto da Segurança e Defesa, concorre para:

- Favorecer maior sensibilização e rigor à Percepção das correspondentes Realidades, por parte dos que participam nas aludidas actividades e, por indução incremental, na Opinião Pública;
- Fornecer achegas à constituição de Corpo de Conhecimentos sobre a candente temática, que se reconhece tarefa muito laboriosa e sempre em processo de crítica construtiva e de aperfeiçoamento não dogmático, mas flexível e oportuno.
- E é só no mais amplo sentido cultural e pedagógico e nas condições antes mencionadas que o IDN deve naturalmente concorrer para a definição de uma doutrina de Defesa Nacional.

5. Merece destaque nas actividades do IDN a realização anual do Curso de Defesa Nacional, frequentado por militares e civis seleccionados, com a duração de cerca de oito meses e currículo muito largo e variado. Currículo que corresponde a três períodos:

- O primeiro, ocupando 13 por cento dos tempos, é votado ao Quadro Conceptual, versando os conceitos, a terminologia, as teorizações e os métodos gerais, julgados indispensáveis ao desenvolvimento das matérias e trabalhos;
- O segundo período — Quadro Internacional — e o terceiro período — Quadro Nacional — ocupam, respectivamente, 19 por cento e 68 por cento dos tempos totais do Curso.

6. O presente trabalho constitui apenas um ensaio a uma Perspectiva Introdutória (sob óptica pessoal) ao aludido Quadro Conceptual.

Além destas Considerações Prévias, compreende, em linguagem mais condensada, em estilo de tópicos e esquemas:

- II — Algumas Reflexões sobre Conceitos e Métodos.
- III — Realidades Particularmente Relevantes na Nossa Época.
- IV — Alguns Dados e Conclusões Resultantes de Abordagens Empírico-Teóricas do Contexto de Segurança e Defesa.

(7) Em sentido amplo, de informação e enformação de todos os participantes, e larga abertura crítica e criativa.

V — Breve Revista ao Estado dos Conhecimentos Sobre Segurança e Defesa.

VI — Esquematização Conclusiva.

II — *ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE CONCEITOS E MÉTODOS*

1. Pressupostos, mais genéricos e universais

a. A interacção entre «unidades» sociopolíticas (cuja expressão moderna mais vulgar reside nos «Estados» e entidades afins) processa-se por relações de:

- Indiferença ou anódinas;
- Concertação ou negociação não conflitual;
- Competição;
- Conflito mais ou menos violento e manifestando-se de formas variadas.

b. A História mais remota ou contemporânea confirma que:

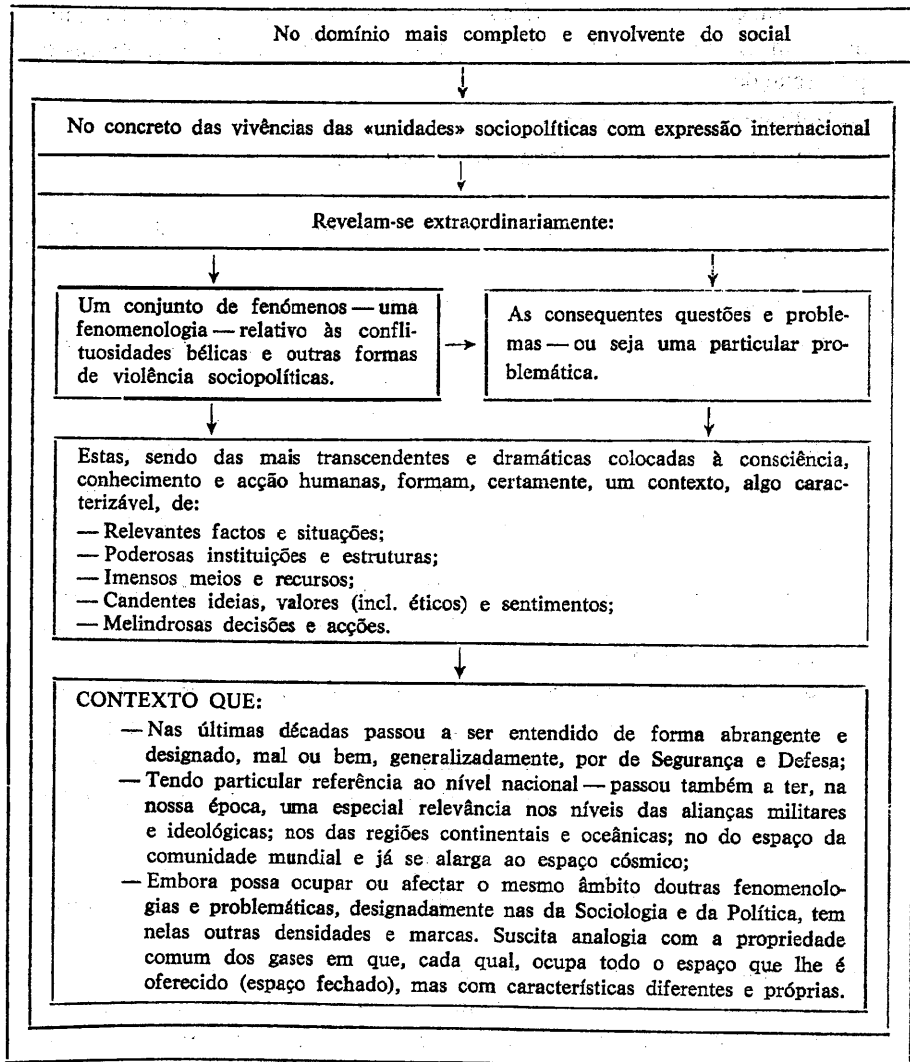
- Antagonismos e conflitos sempre têm feito parte decisiva do processo ou da dinâmica das sociedades;
- Todas as civilizações e configurações de «unidades» sociopolíticas nasceram, desenvolveram-se, decaíram e, por vezes, extinguiram-se, marcadas fortemente por esse processo e dinâmica. O exemplo de Portugal não foge à regra, nas várias fases por que tem passado até à presente;
- A vida dessas «unidades» decorreu entre as possíveis variantes de paz e as das guerras, internas e externas, tantas vezes com relações recíprocas;
- Os conflitos e variantes de guerras sempre tiveram diversas causas: políticas, sociais, ideológicas, económicas, territoriais etc.;
- Sempre implicaram, simultaneamente, atitudes e medidas defensivas e ofensivas, de conservação, de expansão ou de hegemonia de poderes;
- Sempre respeitaram a uma dialéctica de vontades, tendendo a resolver-se pela coacção, com aplicação directa, indirecta ou cataliticamente da força armada.
- O âmbito e intensidade da violência conflitual, manifestaram-se de acordo com as características e disponibilidades dos meios e dos processos dependentes das circunstâncias sociais, políticas,

culturais, tecnológicas, económicas, etc., de cada época e sociedades em causa.

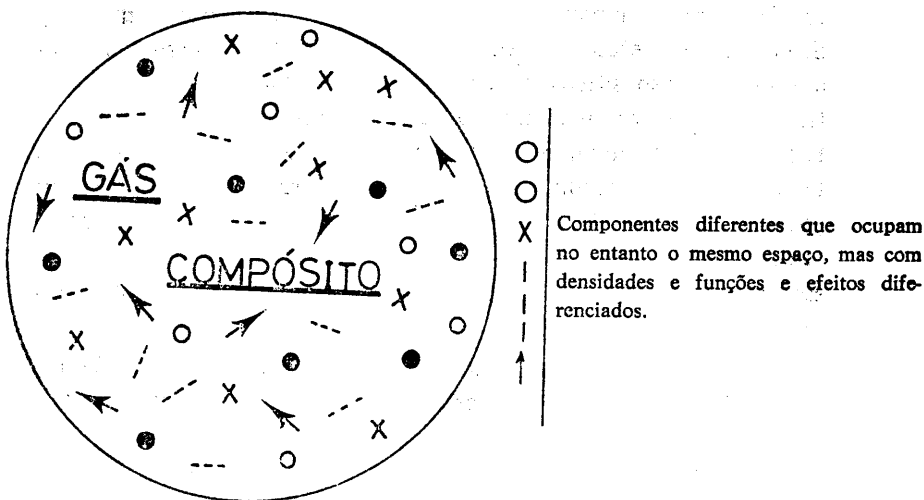
c. Assim, como Síntese, o Equema seguinte:

ESQUEMA 1

A História prova, e a da actualidade com excepional agudeza, que:



ESQUEMA 2
UMA SIMPLES ANALOGIA



2. Evolução de ideias e práticas sobre segurança e Defesa

a. Regra Geral

A tipologia e os modos específicos de encarar a conflituosidade bélica e outras formas de violência sociopolítica sempre foram — sob a influência de factores culturais (particularmente tecnológicos), sociais, psicológicos, económicos, etc. — expressão e agentes de transformação, para cada sociedade e época.

b. Até à Segunda Guerra Mundial

Fenómenos, questões, problemas que agora se explicitam no contexto de Segurança e Defesa eram encarados fragmentariamente e pressupunham a dicotomia entre paz e guerra:

— Era esta — mas na sua acepção ortodoxa, embora já com a dimensão total militar na escala da época — que ocupava ou ofuscava, predominantemente, o campo, as ideias, as preocupações e as práticas do referido contexto.

- Raras eram as sensibilidades ao significado abrangente por ele hoje assumido. Escassíssimos foram os títulos e as alusões bibliográficos, institucionais e estruturais dos e aos referidos termos. Segurança e Defesa tinham significados restritos e respeitavam a posturas, dispositivos e acções militares, com carácter preventivo ou defensivo, nos diversos escalões operacionais.
- Estavam institucionalizadas as Secretarias ou os Ministérios da Guerra e prevaleciam os conceitos da organização da Nação para a guerra e da Nação em armas, respectivamente para o tempo de paz e de guerra.
- Eram considerados em compartimentos autónomos, dificilmente articuláveis:
 - Os assuntos da guerra, focalizados no Castrense, onde os Ramos das Forças Armadas também resistiam à coordenação e a concepções globalizantes;
 - Os assuntos da diplomacia, focalizados nos Ministérios ou Secretarias dos Negócios Estrangeiros e no sistema de Embaixadas;

O soldado e o diplomata eram, simbolicamente, os actores no referido contexto que actuavam, em princípio, de modo sequencial e dicotomicamente.
- Então, pode aludir-se que, no contexto de Segurança e Defesa, «viam-se as árvores mas não a floresta».

c. *A partir da Segunda Guerra Mundial*

- *Ocorreram grandes alterações no sistema internacional e no modo de encarar a guerra e o contexto da Segurança e Defesa, particularmente devidas:*
 - *As novas e poderosas tecnologias armamentistas e outras com fortes impactos (alguns radicais) na tipologia bélica e noutras formas de violência, bem como na vida social, política e cultural das sociedades;*
 - *A grande relevância, assumida pelos factores psicológicos, ideológicos e económicos nos jogos do Poder: v. g. nas conflituosidades, inter e intra-estaduais;*

- *Ao descrédito e julgamento público* das iniciativas do recurso à guerra, a par do desenvolvimento de princípios e ideias pacifistas, propagandeadas como atributo de regimes e ideologias ditas progressistas, autoproclamando-se verdadeiramente democráticas e libertadoras.
 - *Todos os Estados e outras «unidades» políticas* afins pretenderam ser tomadas por pacifistas e exemplares respeitadores do direito internacional, não obstante as contradições deste (v. g. Carta da ONU), e dos comportamentos expansionistas, agressivos e violentos continuados a verificar e até exacerbados.
 - *Pela convergência das circunstâncias aludidas:*
 - *Generaliza-se* a institucionalização de Ministérios ou de Secretarias da Defesa, com carácter muito mais abrangente do que os anteriores Ministérios ou Secretarias da Guerra, sendo eliminado este termo, como título central da legislação e das estruturas, que é substituído por *Defesa e ou Segurança*.
 - *Relevam-se e alargam-se* as funções dos Conselhos de Defesa já existentes, mas antes com a tradição de serem essencialmente destinados a tratar assuntos militares de Guerra.
 - *O termo Segurança* é utilizado com maior latitude, designadamente ao nível superior internacional (v. g. *Conselho de Segurança na ONU*, Conselho Nacional de Segurança nos EUA, etc.).
 - *Na mesma orientação* criam-se ou destacam-se, em importância e no alargamento dos seus âmbitos, Institutos e outros órgãos congéneres, votados ao estudo e investigação do respeitante à *Segurança e Defesa* nacionais e internacionais.
- d. *A história da evolução institucional e estrutural do contexto da Segurança e Defesa* é bem ilustrada em *Portugal*. Refira-se apenas que até 1950 existiu o Ministério da Guerra, indenticado com o Exército. Só nesse ano foi criado o cargo de Ministro da Defesa, mas não ainda o Ministério da Defesa, instituído formalmente pela Lei n.º 29/82, da Defesa Nacional e das Forças Armadas, mas ainda na prática não concretizado. Também só em 1950 é criado

o cargo de Chefe do EMGFA, e só em 1952 a Força Aérea se autonomiza do Exército e da Armada.

3. Metodologia para a abordagem do contexto da Segurança e Defesa

a. *Deverá considerar, como é comum a qualquer outra abordagem:*

- *A percepção e assumpção* do respectivo domínio, susceptível de visão e leituras próprias;
- *A sua caracterização* → objecto, âmbito, incluindo sobreposição com outros domínios → aspectos metodológicos próprios;
- *A compreensão* das respectivas fenomenologia e problemática, tanto em termos gerais e abstractos, como das conjunturas (universais e particulares) e da sua evolução;
- *O tratamento e resolução* das questões e problemas que se enfrentem aos diversos níveis de responsabilidade e acção.

b. *Ora o rigor e eficácia destes aspectos metodológicos dependem, em última análise:*

- *Da objectividade* e valor das *observações e julgamentos* sobre as realidades pertinentes:
 - Ao processo geral em que a humanidade está envolvida;
 - Aos quadros internacional e nacionais em causa, na actualidade e na perspectiva da sua evolução.
 - *Da disponibilidade e utilização* de um quadro conceptual, ou seja, de Corpo de conhecimentos devidamente apurado, sistematizado e com desejável idoneidade científica. Tal quadro ou Corpo de conhecimentos respeitará, essencialmente:
 - A possíveis teorizações, procurando explicações e regularidades de causas e efeitos, aplicáveis, em especial, à fenomenologia;
 - Processos, métodos e técnicas de aplicação às problemáticas da acção, ou seja uma *praxeologia*.
- Adiante se darão sugestões sobre as designações possíveis para tais conhecimentos.

c. Mas há a encarar grandes dificuldades na abordagem profunda e rigorosa do nosso tema. Dificuldades de natureza epistemológica que se aludem rapidamente em 4.

4. Dificuldades epistemológicas, a considerar ponderadamente

a. Factos verificados:

- *Graves e trágicos fracassos* históricos e na actualidade, resultantes de erros, omissões e ilusões no contexto de Segurança e Defesa;
- *Contrastes chocantes* entre as notórias complexidades e melindres que lhe são inerentes e:
 - As precaridades sobre a coerência, profundidade e devida difusão dos respectivos conhecimentos;
 - As fortes controvérsias e radicalismos acerca de alguns dos seus aspectos essenciais (morais, teóricos, pragmáticos, jurídicos, etc.) — hoje exarcebados em largas camadas sociais;
 - O fácil acesso, espontâneo e impreparado, à opinião convicta e à ousada (ligeira e simplista) intervenção, por parte de ingénuos, demagogos fanáticos, manipulados: foi exemplo desta situação o já ocorrido noutros contextos, hoje já com respeitável idoneidade científica: na medicina, na economia, na meteorologia, etc.

b. Principais obstáculos ao rigor do pensamento e da acção no contexto da Segurança e Defesa:

- Acentuação dos comuns a todos os domínios sociais e às respectivas Ciências, designadamente no tocante à nebulosa e contraditória terminologia — expressando e alimentando a crise do Mundo, com os significados diversos e conflituais de Guerra, de Violências justas e injustas, de Segurança e Defesa, de Democracia, de Liberdade, de Pacifismo, de Progressismo, etc., etc.;
- Reflexos especiais das incertezas, incipiências, irracionalidades e paixões que acompanham os conceitos, métodos e práticas das Políticas internas e externas, condicionantes do pensar, decidir e executar no âmbito da Segurança e Defesa;
- Peso da tradição, da despiciência e do acervo de preconceitos em relação à guerra e ao castrense e, por extensão, ao contexto da Segurança e Defesa;
- Fácil mistura, no caso, de ideias morais, com preferências ideológicas e políticas;

- Subsistência de certa mentalidade esotérica, traduzida:
 - Na consideração de causas escatológicas ou metafísicas;
 - Na procura obsessiva de causalidades culpabilizantes;
 - No ilusionismo jurídico.
- Confusão de teorias com doutrinas dogmáticas;
 - As armadilhas do empirismo simplista e das falsas evidências do chamado senso comum.

III — REALIDADES PARTICULARMENTE RELEVANTES NA NOSSA ÉPOCA

1. Esboço de uma mundividência

Como antes se apontou, a caracterização objectiva do domínio ou do contexto da Segurança e Defesa nacionais e afins implica, antes de mais, uma noção correcta das realidades bastante específicas da nossa época. Aduzem-se, a seguir, uma perspectiva geral e alguns factores de sublinhar, a tal propósito, fundamentados em opiniões de pensadores e responsáveis idóneos.

a. *Perspectiva geral*

- A Humanidade passa pelas mais extraordinárias e aceleradas transformações ocorridas depois da queda do Império Romano;
- Elas afectam todos os povos, com impactos notórios nas sociedades de civilização ocidental, indiciando, quiçá, inexorável decadência ou pelo menos perda da sua supremacia mundial;
- Não obstante os formidáveis progressos científicos e tecnológicos, desenvolveram-se e perspectivam-se graves crises, em aspectos essenciais das vivências dos diversos Estados, Nações e da Humanidade em geral;
- Geram-se e generalizam-se, persistentemente, exacerbados conflitos, ameaças, tensões, violências (designadamente terroristas), fazendo crer recuos a tempos bárbaros e a insanas pulsões de autodestruição.

b. *Factores a sublinhar*

- *A intensa globalização da Humanidade*: do sistema de Estados, das sociedades e dos grandes problemas. Estamos todos *embarcados na mesma «nave»*;
- *A acelerada e crítica criação de novos Estados — clímax do fenómeno descolonização* (começando em 1775, com a independência dos EUA);
- *As fortes assimetrias* inter e intracontinentes, regiões, Estados e os contrastes em:
 - Graus de pressão demográfica;
 - Sociedades de consumo e de fome.
- *As crescentes interdependências* (algumas vitais); a muito desigual distribuição de recursos básicos e de tecnologias;
- *A alta complexidade estrutural e funcional das sociedades modernas* e suas, aumentadas e perigosas, vulnerabilidades;
- *O abandono de valores tradicionais*, sem substituições válidas;
- *As crises das concepções ocidentais de estado-nação, soberania e de equilíbrio de poderes*. A importância dos poderes funcionais e erráticos;
- *A heterogeneidade dos actores do sistema internacional*;
- *A dimensão planetária dos confrontos ideológicos*, polarizados nas duas superpotências, reflectindo-se e estimulando outros confrontos de carácter religioso, étnico, nacionalista, etc.;
- *A instabilidade endémica em muitas áreas do mundo*;
- *As pressões integradoras e desintegradoras, bastante fortes e contraditórias*. A alteração da importância relativa de fronteiras físicas e ideológicas;
- *As tendências diversas para*:
 - Novos tipos de comunidades transnacionais (CEE, etc.);
 - Separatismos, de violenta e difícil concretização;
 - Dependências «finlandizantes» e satelizantes;
 - Confusão institucional, económica e política;
 - Entrada em estado de rutura ou anarquia social, económica e da autoridade, em algumas sociedades.

- A opinião pública, sobreinformada, sem coerência com o mais válido e importante; confundida e manipulada. O mundo, a nova Babel electrónica (parafraseando Mac Luhan);
- O crescimento da decepção, frustração e até pessimismo sobre as esperanças e convicções do progresso ilimitado e paz permanente para a Humanidade na base da Ciência, da Tecnologia, do Direito.

2. Alguns aspectos a sublinhar para a Europa Ocidental

a. Significados e consequências das duas Grandes Guerras Mundiais:

- Reflectiram graves contradições internas e nos modelos e valores até então adoptados na respectiva civilização;
- Tiveram também como que o carácter de guerras civis.

A I Grande Guerra (1914-1918)	A II Grande Guerra (1939-1945)
— Precipitou as convulsões sociais dos comunismos e dos fascismos. — Relevou o factor ideológico nos conflitos internos e externos. — Iniciou e praticou a expressão da guerra militar total. — Projectou o imenso poder dos EUA. — Impulsionou a decadência da hegemonia europeia no Mundo.	— Pôs em prática o conceito alargado e global de guerra total. — Introduziu as armas de destruição em massa (o facto nuclear, etc.). — Proporcionou o aparecimento das superpotências. — Dividiu a Europa em dois blocos ideológicos e estratégicos. — Precipitou o processo da descolonização. — Consumou o enfraquecimento da projecção dominante da Europa no Mundo, que sucedeu durante séculos.

b. Situação actual e perspectivas

- A Europa reduziu-se a pequena península da Eurásia, sob a ameaça de uma superpotência e a protecção da outra.
- Circunstância precária que se prolonga por mais de quatro décadas, sempre potencialmente crítica, cuja perda de controlo será do mais perigoso para desencadeamento da terceira guerra mundial.
- Dificuldade de admitir a persistência eternizada destas três seguintes circunstâncias:

- A divisão de Nações e povos idênticos ou afins, histórica e culturalmente;
- O risco de gravíssimas crises e de confronto nuclear;
- A Segurança e Defesa da Europa assente na primeira linha de forte dispositivo militar americano.
- Mas a Europa, afinal, parece ter potencialidades para, sem ferir a aliança com os EUA, desempenhar papel mais importante e independente no quadro internacional.

3. Contrastes entre as sociedades de modelo ocidental e as totalitárias⁽⁸⁾, estritamente do ponto de vista das vulnerabilidades, no contexto da Segurança e Defesa⁽⁹⁾

<i>Sociedades de modelo ocidental</i>	<i>Sociedades totalitárias</i>
— Grande permissividade de costumes; — Deliquescência do prestígio e da acção da autoridade a todos os níveis; — Larga permeabilidade às ideias fora dos <i>statu quo</i>, nomeadamente às de subversão e das acções dos seus agentes internos e externos; — Enfraquecimento dos sentimentos e deveres para com a Nação e o Estado. Reforço das solidariedades horizontais e transnacionais com prejuízo das verticais; — Diminuição do prestígio e da importância da instituição militar, no Estado e junto da sociedade civil⁽¹⁰⁾, largas condescendências com os objectores de consciência. — Sacrifício de tudo ao bem-estar.	— Severidade e repressão contra saídas de estreitos padrões; — Imposição do respeito pelas autoridades, firmeza na obediência e sancionamento pesado dos infractores à disciplina; — Impermeabilidade, implacável perseguição e sancionamento pesado dos dissidentes; liquidação dos considerados traidores e acusados, por norma, de banditismo ou loucura; — Intensa formação de tais sentimentos, por vezes levados ao fanatismo e até xenofobia. Exigências rigorosas quanto ao cumprimento dos ditos deveres; — Forte predominância da instituição militar e seu prestígio permanentemente promovido. Dura intransigência para os que a recusam e denegridem. — Sacrifício de tudo às ideologias.

⁽⁸⁾ Contrastes nem todos cumulativos, mas referidos em termos genéricos; aplicáveis, particularmente, às sociedades de regime democrático pluralista; por outro lado, às sociedades marcadamente totalitárias, quer em regime político, quer em estilo de vida;

⁽⁹⁾ Sem minimizar, em balanço geral, as vantagens éticas e de dignidade civilizacional do Mundo livre, sobre o concentracionário.

⁽¹⁰⁾ Ou dos extractos, socialmente mais influentes da população civil.

IV — *ALGUNS DADOS E CONCLUSÕES RESULTANTES DE ABORDAGENS EMPÍRICO-TEÓRICAS DO CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA*

1. De análises antropológicas e históricas

- Considera-se que, nas sociedades primitivas, a primeira diferenciação de funções preliminares da divisão social do trabalho entre homens e mulheres, logo influída na educação das crianças, consoante os sexos, relacionou-se com a caça, a luta com a guerra.
- Em 5500 anos de povos com História reconhecida, registaram-se mais de 14 000 conflitos armados sangrentos;
- Durante 3358 anos, e até 1861, só houve 227 anos de Paz, na vivência dos povos do mundo ocidental, incluindo os da Bacia Mediterrânica:
 - Nos últimos três séculos verificaram-se 286 guerras na Europa;
 - De 1500 a. C. até 1860 registaram-se 8000 tratados de paz, que deveriam subsistir eternamente, mas cuja média de duração foi de dois anos;
 - Depois da Segunda Guerra Mundial, e até 1980, registaram-se mais de 125 conflitos internacionais, envolvendo directamente 60 países e indirectamente cerca de 80.
 - Cifram-se em muitas dezenas de milhões de mortos as consequências de conflitos ocorridos depois da II Grande Guerra, considerando também os massacres e genocídios com eles relacionados. Entre o mortos, refugiados, estropiados, etc., contam-se muitos angolanos, moçambicanos, guineenses, timorenses e portugueses.

2. Da experiência conjuntural é de sublinhar:

- *A conjugação de factores* extraordinariamente favoráveis ao desenvolvimento e manutenção de tensões, ameaças, agressões e conflitos violentos intra e interestaduais; interblocos ideológicos; inter-regiões subdesenvolvidas e as desenvolvidas.
- *O crescente desenvolvimento*, sofisticação e tremendo poder dos meios e processos de violência.
- *A ameaça suprema e permanente* da utilização conflitual de armamento nuclear e de outro de destruição massiva. Avalia-se que

- existem armamentos explosivos na Terra (com preponderância para os nucleares) suficientes para matar dez vezes toda a população, à razão de 25 dólares por pessoa...
- *A situação inédita* na história da conflituosidade sociopolítica, marcada:
 - *Pela escala catastrófica* dos efeitos sobre as sociedades directamente por eles atingidos, mas com repercussões sobre todas as outras, podendo mesmo colocar em causa a sobrevivência da Humanidade;
 - *Pela instituição, em termos universais, da Paz do Terror*, inibindo, embora precariamente, as superpotências de provocar o confronto directo e a eclosão da terceira guerra mundial;
 - *Pela ênfase conferida à dissuasão* e a formas especialmente operantes de acção insidiosa e de coacção indirecta.
 - *O alargamento e a agudização dos anseios de paz e das militâncias pacifistas.*
 - *Os contrastes:*
 - Das mais militantes e acirradas partes em conflito se apresentarem como fervorosas defensoras da Paz, sem contudo desistirem ou cederem acerca da vitória final dos seus objectivos e ideologias e sem deixarem de querer disfrutar da superioridade armamentista;
 - De, em várias áreas do Mundo, sobretudo nas mais instáveis e ou subdesenvolvidas, se empenharem imensos recursos em armamentos, militarizações, e apoios à violência (terrorismo, etc.) noutras sociedades.
 - *A dependência externa profunda*, da esmagadora maioria dos países e de outros actores da vida internacional, da importação ou da cedência de armamentos e apoios logísticos financeiros, etc., para prover aos requisitos da sua Segurança e Defesa e, designadamente, para se empenharem em acções de guerra, mesmo convencionais e, limitadas, subversivas, revolucionárias, etc.

— *A grande valorização dos níveis de acção indirecta* baseados especialmente nos efeitos psicológicos de persuasão coactiva, dissuasão, subversão, terrorismo.

— *A notória eficácia destas acções* em desfavor das sociedades não totalitárias, verificada na História contemporânea.

Os princípios de Lenine, Estaline, Krustchev e a doutrina Brejnev, todos fervorosos activistas da hegemonia final da ideologia comunista, sem limitações de Direito; afirmando a irreversível instalação de regimes comunistas nos países «libertados» pelos exércitos soviéticos na II Grande Guerra; formulando a ideia de «coexistência pacífica», mas sem desistir da certeza e tudo fazer, na respectiva competição, pela vitória final do comunismo e da estratégia da URSS e o princípio da solidariedade socialista que leva a apoiar, incansável e com todos os meios, as facções ou Poderes que se digam ou se prometam alinhados na ideologia e respectiva Estratégia.

3. A via da análise da acção política

a. Faz decorrer a compreensão e o tratamento do contexto da Segurança e Defesa da ênfase posta na realidade do Poder político e no seu atributo a soberania;

— Confere a esse Poder, segundo diversos critérios de legitimação, a representação dos interesses e das aspirações nacionais (ou da respectiva «unidade» sociopolítica) e o dever da consecução dos correspondentes objectivos (também avaliados, segundo diversos critérios) de Bem-estar, de Justiça e de Segurança e Defesa, não obstante os óbices que a tal se oponham, interna e externamente.

— Admite, em geral, o conflito sempre possível ou mesmo permanente (consoante o tipo mais ou menos forçado de interacções) entre poderes, assumidos de soberania ou arrogando-se com direito a ela.

b. Segurança e Defesa constituem finalidades e instrumentos racionais da política nacional (ou da respectiva unidade sociopolítica), envolvendo os aspectos em que, potencial ou efectivamente, intervenha a coacção e a violência.

São preocupações fundamentais dos poderes políticos, assumidos de soberania ou pretendendo a tal, diminuir as respectivas vulne-

rabilidades e aproveitar e melhorar as potencialidades da respectiva «unidade» sociopolítica, em ordem a garantir a sua liberdade de acção.

As conclusões e pressupostos desta via de análise em causa, embora concorram para a compreensão e tratamento do contexto da Segurança e Defesa, não o fazem suficientemente; até, quando hipertrofiados, os seus postulados e conclusões podem apoiar caminhos viciosos de cariz ideológico: nacionalismos e militarismos exacerbados, etc.

4. A via das relações internacionais

- a. — Não difere, de modo apreciável, quanto a postulados e conclusões, da via antes também muito brevemente aludida;
 - Dá particular ênfase aos princípios, medidas institucionais e estruturais, relativas ao Direito internacional;
 - Fornece esclarecimentos úteis sobre as necessidades sentidas, concepções formuladas e ..., também, ilusões perdidas, acerca da evolução das formas de encarar o contexto da Segurança e Defesa. Designadamente, no tocante à Guerra e à Paz e à extensão deste contexto nos tempos contemporâneos a todo o Planeta, através dos instrumentos, ainda que precários, de Segurança adoptados pela ONU.
- b. Sem já considerar que as relações internacionais se processem em pleno «estado de natura hobesiano», admite, a via em causa, que o sistema internacional é predominantemente heterogéneo. Isto é, comporta diferenças profundas e dificilmente redutíveis, quanto a filosofias de vida, posições e motivações ideológicas, interesses e objectivos, entre blocos de potências, em especial entre as superpotências, mas também entre ou dentro dos subsistemas em áreas determinadas da humanidade.

- Isso implica conflitos permanentes com manifestações variadas, susceptíveis de promover escaladas perigosas.
- Segurança e Defesa, ao nível dos Estados, das alianças e blocos e ao nível mundial, constituem realidades e necessidades irrecusáveis mas que se devem modernamente configurar no sentido da manutenção de equilíbrios, dissuasões, e de evitar o pior.
- Também a via em causa não é suficiente para esclarecer completamente o contexto da Segurança e Defesa. Tem confiado, descoroçoadamente, no historicismo, no normativismo, no idealismo.

5. A via da análise geopolítica

- a. — Parte da afirmação e pretendida explicação científicas acerca das relações intrínsecas entre os factores geográficos (físicos e humanos), correspondentes aos diversos «espaços» da Terra e aos Poderes neles emergentes e influentes;
 - Concebe cada Estado ou «Unidade» sociopolítica e agrupamentos afins como «organismos geográficos» cujas «vivências» e, particularmente, suas «acções políticas» decorrem e traduzem ou devem traduzir a verdadeira «consciência geográfica» das respectivas posições, configurações, ambientes, estruturas (demográficas, económicas, políticas, etc.);
 - Formula, com tais fundamentações, princípios e teorias, sobretudo acerca do presente e do futuro da sobrevivência, manutenção e desenvolvimento das «unidades» sociopolíticas e de seus agrupamentos afins. Entre os autores de teorias mais conhecidas citam-se os nomes de Ratzel, Mahan, Kjellen, Makinder, Haushofer, Spykman, S. Cohen.
- A Geopolítica pretende considerar as relações de Poder, as pressões, os entrechoques, as rivalidades, as disputas de hegemonias (inclusive pela violência armada), decisivamente condicionadas pelos factores geográficos nos correspondentes «espaços».

- b. Nestas bases pretende entender o contexto de Segurança e Defesa e definir as exigências e orientações (consideradas pretensamente impositivas) das políticas e das estratégias, correspondentes aos determinados espaços geográficos e poderes:

Sucede, porém, que a compreensão e as práticas relativas à Segurança e Defesa são susceptíveis de aplicações menos prudentes dos, já de si, discutíveis (e, em certos meios, desclassificados) princípios e teorias geopolíticas. E, nomeadamente, da sua derivada, a Geoes-tratégia. Ramo ou metodologia que enfatiza os factores da Geo-grafia física, aplicando-se, mais habitualmente, à análise de situações de conflito armado convencional, fazendo futurologia sobre cenários a tal respeito e postulando, simplificadamente, a classificação das potências internacionais em marítimas e terrestres ou continentais. A que corresponderão, respectivamente, conceitos estratégicos de predomínio dos poderes navais ou dos terrestres ou dos aeronavais e dos aeroterrestres. Nessa linha, tende-se a interpretar a predo-minante conflituosidade internacional sempre como o resultado (nas suas diversas manifestações) do confronto irresistível entre as supre-mas potências do «mar» e de «terra» em cada época.

- c. As profundas alterações ocorridas com e depois da II Grande Guerra levam, no entanto, a acautelar os casos de irrealismo e de insuficiência das análises geopolíticas de cariz determinista e fortemente agarradas a princípios e teorias formuladas antes daquele trans-cendente evento. Isto é, baseadas quer em princípios de rígida inal-terabilidade dos factores geográficos e até mesmo dos físicos; quer nas supremacias culturais e raciais; quer na evocação dogmática da repetição de factores e situações históricas, muitas vezes com a pretensão de justificar, tautologicamente, determinadas visões e solu-ções acerca do e para o domínio da Segurança e Defesa e para os conceitos estratégicos correspondentes.

De ponderar que a dimensão ou relação «espaço-tempo» sofreu grande alteração nos últimos decénios. As barreiras geográficas e

as distâncias passaram a ter outro significado, devido às extraordinárias evoluções nos transportes e comunicações de relação e nos vectores armamentistas.

As ideologias, a ciência e a tecnologia, os factores económico, espacial, de comunicação social e psicológico passaram a ter capital importância na valorização dos «espaços» e dos Poderes, nas suas relações e projecções internas e externas. Passaram a fortemente condicionar as interpretações e práticas relativas ao contexto da Segurança e Defesa.

Os casos dos «espaços petrolíferos» ou ricos em outras matérias-primas; o Japão, os casos de Cuba, Nicarágua, Angola, Etiópia; a expansão do Poder da URSS, designadamente dos seus poderes marítimo, aéreo, espacial, todos eles ultrapassam as análises geopolíticas e geoestratégicas assentes em determinismos geográficos e em reducionismos que fizeram escola antes da Segunda Grande Guerra.

6. Outras vias de análise são utilizadas para se chegar à compreensão e tratamento do contexto da Segurança e Defesa: as vias da Psicosociologia, da Biossociologia, da Ética e até das Filosofia e Metafísica: todas podem dar alguns contributos, mas insuficientes só por si.

Vamos a seguir destacar a via Sistémica que, na sua formulação sincrética, tem particular interesse.

7. A via sistémica

a. Indica que:

O destino de todas as sociedades humanas autónomas é condicionado pelas grandes leis do nosso ecossistema e da «lógica do vivo», aplicável aos seres individuais e colectivos:

— A intervenção voluntarista dos homens está condicionada pelo conhecimento dessas leis e das relativas à sua específica vivência social.

— É da essência intrínseca das sociedades e das civilizações, como sistemas vivos (activos e abertos):

- Automanterem-se (persistência do ser);
- Auto-reproduzirem-se;
- Auto-regularem-se (princípio da homeostasia);
- Oporem-se às ameaças e agressões internas e externas;
- Evoluírem no sentido do desenvolvimento ou da decadência e ou extinção.

b. De acordo com teorias sociológicas idóneas releva-se o seguinte quadro:

<i>Necessidades, interesses e funções a considerar nas sociedades que persistem e se desenvolvem</i>	<i>Quatro condições causadoras de decadência e extinção</i>
— <i>De sobrevivência</i>: biológica, social e cultural. — <i>De protecção</i>: contra antagonismos, ameaças e agressões a populações, a patrimónios e valores. — <i>De integração</i>: identificação dos componentes humanos e valores em conjunto personalizado; tendência para neutralizar e eliminar diferenças e desequilíbrios. — <i>De aperfeiçoamento</i>: de bem-estar material e espiritual na respectiva escala de valores. — <i>De influência</i>: noutras sociedades e e no quadro internacional. — <i>De expansão</i>: cultural, económica, ideológica e política.	— <i>Decadência e extinção biológica</i>: taxas de natalidade, mortalidade e emigração, ultrapassando limites determinados. — <i>Apatia dos componentes</i>: cessação de motivações individuais e colectivas. — <i>Guerra de todos contra todos</i>: conflitos de interesses alheios aos valores colectivos e éticos. — <i>Absorção por outra sociedade em grau total ou afectando fortemente a sua autonomia política e caracterização cultural</i>.

8. Uma síntese conceptual

O contexto dito da Segurança e Defesa caracteriza-se, essencialmente, em termos gerais e abstractos por:

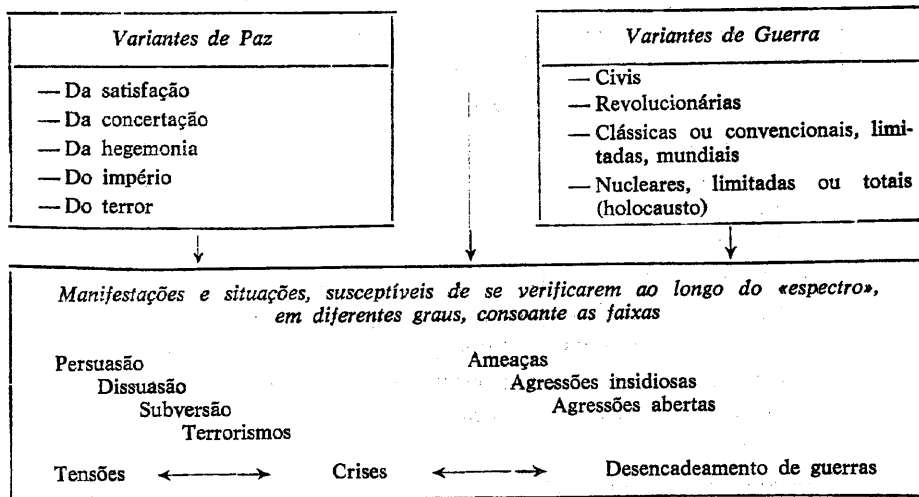
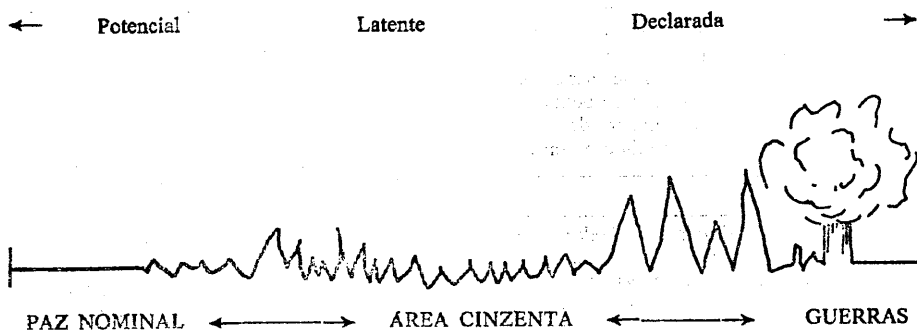
ESQUEMA 3

a. <i>Uma determinada fenomenologia conflitual</i>	b. <i>Uma consequente problemática</i>
— <i>Actores</i>: unidades políticas com expressão internacional (e não só Estados e Nações); — <i>Presentes</i>, efectiva ou potencialmente, a coacção e violência organizadas (em diversas formas e modos) e, designadamente, a força armada, intervindo directa, indirecta ou cataliticamente; — <i>Causas</i> não únicas ou lineares, mas, em geral, sincréticas, respeitando a uma ou mais colectividades ou a grupos ou pessoas de poder; — <i>Tipologias específicas</i>, mas variadas (incluindo de guerras mas não só) com diferentes intensidades e reflexos na vida dos actores e no respectivo sistema internacional (aos níveis local, regional e mundial); — <i>A que corresponde «espectro»</i> de situações e manifestações, desde a paz nominal à guerra nuclear (ver esquema 4).	— <i>Traduzida</i> numa dialéctica de vontades em conflito, que se enfrenta e procura resolver; — <i>Em que cada parte</i> pretende lograr os seus objectivos societários e políticos (defensivos, ofensivos de conservação ou de influência ou de expansão) com optimização da sua liberdade de acção, com probabilidade de sobrevivência, menores riscos e melhor relação de custos-eficácia; — <i>Implicando</i> equacionamentos e diagnóstico de situações concretas; planeamentos e programações de objectivos e acções; estruturas de meios; práticas e condutas de acções operacionais; — <i>Ou seja uma praxeologia</i> de acção, respeitando aos níveis dos poderes políticos e dos tecnocráticos, responsáveis pelas medidas de execução próprias do contexto de Segurança e Defesa.
↓ — <i>Implica teorias</i> explicativas e, tanto que possível, prospectivas: — O seu carácter multidisciplinar; — A Polemologia, como ciência ou Sociologia da paz, da guerra e dos conflitos, segundo G. Bouthoul; — Raymond Aron designou-a por «Dialéctica dos antagonismos» ou «Conduta diplomático-estratégica».	↓ — <i>Implica</i>: vontades colectivas e do poder político; doutrinas, métodos, processos; estruturas e meios especializadas: — A Estratégia total como praxeologia das acções polemológicas; — A Metaestratégia como extensão desta praxeologia a grandes acidentes telúricos e outros não polemológicos, mas com carácter diferente do conceito essencial de Estratégia, caracterizado por a dialéctica de vontades, envolvendo a coacção.

ESQUEMA 4

O «ESPECTRO» OU «CONTÍNUO» PAZ — GUERRA

CONFLITUOSIDADE



Notas ponderosas:

- *Necessidade de conhecimentos teóricos e práticos do significado destas categorias e dos seus mecanismos, aprofundados na Polemologia e na ciência-arte da Estratégia, a que neste trabalho não nos podemos ater.*
- *Preponderância dos aspectos psicológicos e ideológicos na dialéctica das vontades do contexto de Segurança e Defesa.*
- *Forte correlação entre Segurança e Defesa interna e externa.*

9. Variantes de conceitos e práticas sobre Segurança e Defesa, adoptados por cada «Unidade» sociopolítica:

a. São, sempre, subjectivamente, o reflexo de, e referenciadas: — A respectiva escala de valores e de modelos normativos; — As ópticas, mais ou menos realistas e competentes dos responsáveis, sob as quais o contexto da Segurança e Defesa é entendido e considerado. ↓ Cada Estado ou Poder, mais ou menos legítimo, institui ou impõe os conceitos e as práticas sobre Segurança e Defesa que bem entender, mas com as consequências que as realidades e o tempo sempre julgam.	b. Devem ser objectivamente adequadas: — Aos graus de independência e soberania admitidos; — Aos correspondentes factores geopolíticos e geoestratégicos; — Aos objectivos que representem ou digam representar aspirações e interesses da respectiva sociedade; — As capacidades e vulnerabilidades inerentes à consecussão de tais objectivos; — Aos tipos e graus de credibilidade e de prioridade das ameaças; — A evolução política, social, económica, científica e tecnológica.
--	--

c. Alguns comentários sobre variantes de conceitos e suas ambiguidades:

- *Conceitos restritos*, focalizam-se nos aspectos militares dos conflitos armados, relativos a Estados soberanos. Referem-se essencialmente: a medidas e meios, militares ou directamente em seu apoio, com dicotomia entre a paz e guerra; à sua preparação e execução.
- *Os conceitos alargados e globais* pressupõem toda a gama de actividades e medidas, quer directas, quer indirectas, militares, económicas, psicológicas, políticas, etc., estando em causa, com mais ou menos abrangência e permanência, as variadas agressões, potenciais ou efectivas, a Estados e outras «unidades» sociopolíticas afins.
- *Mas a acepção*, inclusive semântica, dada ao termo Defesa Nacional sugere geralmente a ideia de atitude e de medidas apenas de protecção ou defensivas e, sobretudo, de natureza militar e agressões externas. Pressupõe a existência do inimigo tradicional ou bem marcante temporalmente.
- *A generalização e invocação de Defesa Nacional*, com a carga destas acepções, mostra contradições com os comportamentos políticos e estratégicos de certos Estados e de outras «unidades»

sociopolíticas, com persistentes objectivos e práticas expansionistas, hegemónicas e perturbadoras dos *statu quo*. Esses comportamentos são de facto muito pouco defensivos, a não ser de interesses e ambições, de legitimidade, por vezes, muito frágil e criticável.

- *Na época actual*, bastante é de ponderar que muitas das acções de estratégia indirecta têm cariz agressivo ou ofensivo. E sucede que são acessíveis e praticadas mesmo por pequenas Potências e demais «unidades» com expressão internacional que, simultaneamente, mostram atitudes defensivas noutros planos da acção.
- *De ponderar que a própria dissuasão é*, de certo modo, simultaneamente defensiva-ofensiva.

Também não se pode fazer a divisão rigorosa dos mais importantes armamentos das grandes potências entre defensivos e ofensivos.

- *Parece que o termo Segurança* será mais abrangente e flexível para designar o contexto da conflituosidade com incidências internacionais, na nossa época, de que o de Defesa.
- *Ele poderá*, inclusive, sugerir uma certa analogia com os seguros que, na vida corrente, são feitos em relação a certas situações, as quais põem valores em causa; onde há riscos, incertezas e custos de «prémios» a arcar, de acordo com o que está em jogo e as condições probabilísticas atribuídas aos respectivos fenómenos. Há, obviamente, diferenças entre os casos, mas, na analogia meramente sugestiva, deve ser considerado que, no caso da Segurança Nacional e afins, o «Seguro» pode ter certa influência sobre a respectiva Fenomenologia.
- *Assim o termo Segurança* pode também parecer mais adequado à ideia de controlo da dinâmica dos conflitos, respondendo à aspiração de concretizar vivências internacionais, num melhor, quadro de paz razoável e realista. Aliás, o termo Segurança é o adoptado pela ONU, embora ainda eivado mais de idealismos do que de um realismo apurado e operante.
- Como atrás se aludiu, o contexto de Segurança e ou Defesa é um subconjunto da Política na sua acepção mais larga, mas tem sua

densidade e características próprias de conflituosidade, agressividade e violência.

— Tende-se, por vezes, a confundir, completamente, o contexto da Segurança e Defesa global e correspondente prática — a Estratégia — com o total da Política.

Como se sugeriu nos Esquemas 1 e 2 anteriores, isso não parece correcto, nem operativo. Pode conduzir a pensamentos e atitudes totalitárias e prejudiciais para o Desenvolvimento.

Trata aquele de aspecto particular do relacionamento entre «unidades» sociopolíticas, processado em ambiente conflitual, efectivo ou previsível, com determinada tipologia e intensidade de agressividade e violência.

Sob a inspiração das ideias de Julien Freund (na sua obra «A Sociologia do Conflito») ousa adiantar que o Contexto de Segurança e Defesa respeitará a situações conflituais em que se passou ou presume passar a estados de excepção, éticos-jurídicos-políticos-sociais, nos quais os competidores ou adversários se transformam em «Inimigos» e desaparece a noção ou figura do «Terceiro...» como «Juiz» aceite unanimemente pelas partes, ou com Autoridade e Poder para intervir na resolução ou inibição das oposições conflituais de violência.

10. Seis graus ou fases dos objectivos de Segurança e Defesa de «unidades» sociopolíticas

- *De sobrevivência* — Casos de criação recente ou de viabilidade persistentemente precária, com instabilidade e estruturação incipientes, com sujeição a ameaças activas e decisivas.
- *De preservação* — Reforço da situação interna já capaz de dissuadir e reagir, com razoável eficácia, às ameaças internas e externas contra a sobrevivência e autonomia.
- *De fortalecimento* — Capacidade para, através de negociações e persuasão, criar tampões em áreas vizinhas para protecção de territórios próprios e alianças vantajosas, sem perda de autonomia e liberdade de acção.

- *De influência externa* — Capacidade de exercer, de modos indirectos (sem emprego directo da Força Militar), coactiva influência no relacionamento com outras Sociedades e Estados e na sua atitude internacional.
- *De projecção do Poder* — Capacidade de, com ameaça de emprego da força ou com sofisticos modos de legitimidade do seu uso, organizar ataque interno a outra sociedade ou Estado, satelitizando-o e apoiando grupos e poderes políticos, facções favoráveis ou factotuns.
- *De conquista* — Capacidade de, por modos directos e indirectos, absorver ou exercer completa hegemonia sobre outras sociedades e Estados.

NOTA — Estes graus ou fases podem corresponder à evolução histórica de um dado Estado ou a situações particulares a algum ou alguns.

V — BREVE REVISTA DA SITUAÇÃO DOS CONHECIMENTOS SOBRE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS E AFINS

1. Tradição e evolução

- a. *No passado* as preocupações estiveram essencialmente focadas:
 - Na história dos eventos relacionados com as guerras e suas variantes clássicas;
 - Nas pertinentes questões de direito e de diplomacia;
 - Idem nos aspectos éticos e deontológicos;
 - Idem nas interpretações míticas, obscuras, sentimentalistas, judicativas, dogmáticas;
 - Nos «Comos» preparar e fazer a guerra e suas variantes.

As tentativas de abordagens mais profundas: Tucídides, Maquiavel, Clausewitz, Spencer, Hegel, Comte, Marx, etc.

b. *Depois da Segunda Guerra Mundial:*

- Reconhecimento da necessidade de colmatar chocantes contrastes entre:
 - O extraordinário desenvolvimento dos «Comos»;
 - As faltas e desinteresses pelos «Quês e Porquês».

— Consequências culturalmente mais marcantes:

- Intensificação dos estudos e investigações de base sociológica, política, psicológica, estratégica, etc;
- Criação de organismos, a nível dos Estados e internacionais, exclusivamente dedicados aos variados e mais importantes temas do contexto de Segurança e Defesa;
- Generalização do interesse das Universidades. O fenómeno de bastantes civis passarem a «think-tanks», e de militares a interessarem-se mais pelos aspectos globais e a montante do castrense;
- O imenso volume e variedade de bibliografia, que vai sendo publicada.

c. Em Portugal:

— Positivo

- Criação do IDN, da Associação de Auditores do IDN e do Instituto de Estudos Estratégicos;
- Princípio do interesse de algumas Universidades.

— Negativo

- Generalizado alheamento escolar e de muitos dos que se reclamam intelectuais;
- Grandes insuficiências informativas e formativas na sociedade portuguesa sobre o contexto da Segurança e Defesa.

2. Vias de estudo e de investigação

a. Normativas e especulativas

- *Privilegiam a paz*, na base de princípios idealistas, mas também, em casos flagrantes, com objectivos políticos e de estratégia indirecta a favor de certas Potências e Poderes.

b. Cognitivas e analíticas

- *Relevam os conhecimentos científicos* acerca da Sociedade, da Nação, do Estado, do Poder, do Sistema internacional, da Guerra,

da Paz, dos Conflitos, etc., das principais «categorias» conceptuais e factores, a considerar no contexto da Segurança e Defesa.

- *Procuram elaborar hipóteses teóricas e métodos*, explicativos e operatórios, apoiados em diversas disciplinas e instrumentos de análise, de planeamento e decisão, visando a melhor compatibilização possível da responsabilidade, com a racionalidade e com os grandes princípios da ética universal: seguem a «ética do conhecimento».
- *Evitam juízos de valor radicais*, inclusive de subordinação ideológica.

3. Limitações e finalidades desejáveis

- *Não se vislumbra uma teoria geral e acabada*, mas sim um Corpo de conhecimentos teóricos e práticos interdisciplinares, envolvendo, essencialmente, a Sociologia, a Política, a Polemologia, a Estratégia global ou total e os métodos de análise, planeamento, decisão, condução e controlo das acções que lhe são específicas. O currículo dos cursos de Defesa Nacional, sempre em ajustamento, procura reflectir a necessidade da devida sistematização do dito Corpo de conhecimentos.
- *Como aliás sucede noutros contextos do social, do político e do psicológico*, nem tudo é racional ou racionalizável no universo da Segurança e Defesa. Universo onde imperam o hostil e o incerto, muito mais complexo do que o determinista e mesmo o probabilístico.
- *Sabe-se que a abordagem científica e metodológica não omite o que se apresenta como irracional*. Mas procura considerá-lo com aproximações sucessivas, com margens de erros ponderados; com «intuições informadas», com réponsabilidades amadurecidas e competentes.
- *Pretende-se o mesmo* para a compreensão e tratamento da fenomenologia e da problemática da Segurança e Defesa.
- *Há que bem construir e fortalecer o verdadeiro espírito da Segurança e Defesa*. Que não se compadece com ilusões e amadorismos, mas requer correcta percepção das realidades e conhecimentos bem fundamentados.

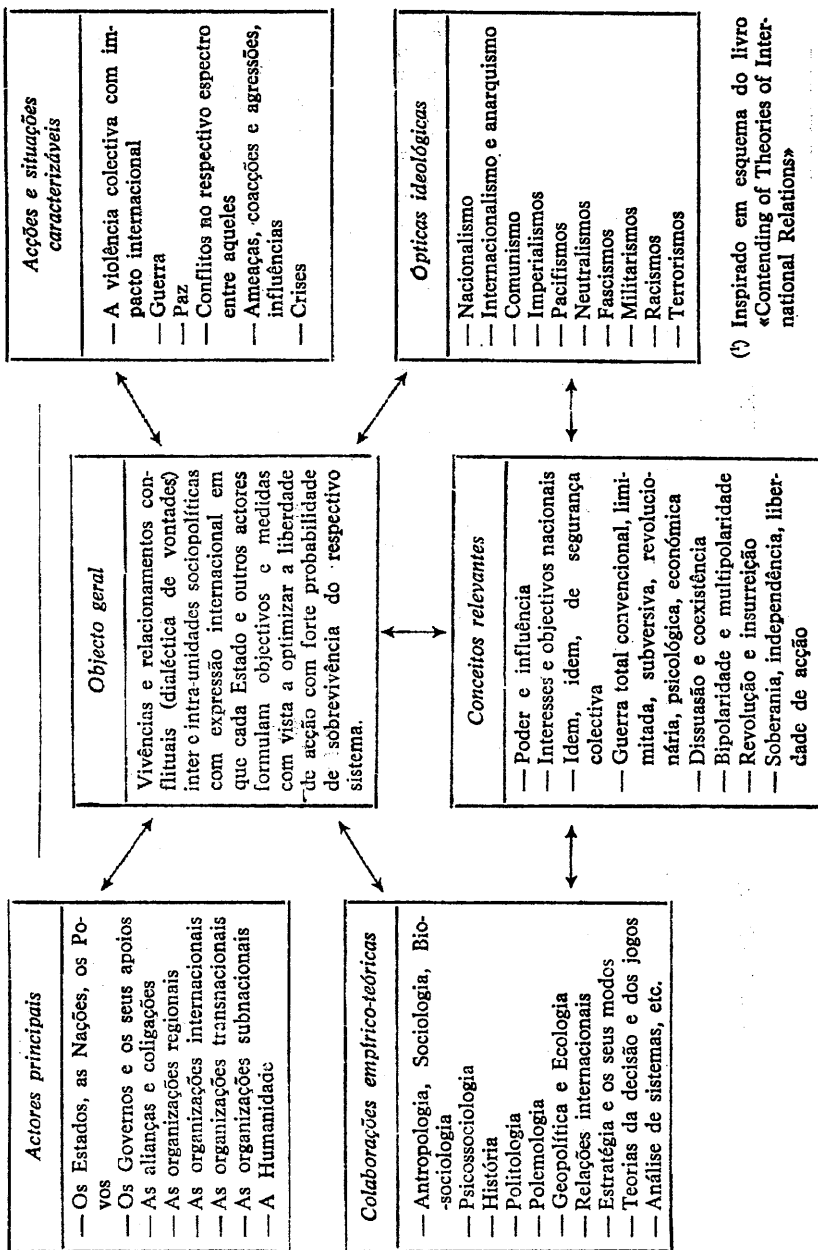
— Só assim se poderá alicerçar a Paz possível e salvaguardar os valores essenciais à dignidade humana e garantir a sobrevivência da nossa espécie, sujeita a ameaças sem paralelo histórico.

VI — ESQUEMATIZAÇÃO CONCLUSIVA

1. *No Esquema 5* pretende-se apresentar uma síntese, com rigor limitado, acerca do *contexto geral da Segurança e Defesa*, focando:
 - O seu objecto geral;
 - Conceitos relevantes;
 - Actores principais;
 - Acções e situações caracterizantes;
 - Ópticas ideológicas bastantes vezes dominantes;
 - Colaborações empírico-teóricas.
2. *No Esquema 6 dá-se uma ideia geral do «Currículo» do curso de Defesa Nacional*, o qual, de certo modo, reflecte uma tentativa de esquematização do *Corpo de conhecimentos relativos ao contexto da Segurança e Defesa*. Na aludida esquematização dá-se a seguir, no Esquema 7, ênfase especial ao *quadro conceptual*, que tem carácter mais geral e abstracto. Quadro sobre o qual se indicam os temas das respectivas conferências, enquanto nos quadros internacional e nacional só se apontam títulos dos grupos das mesmas.
3. Mas é um facto que há muito ainda a prosseguir no esforço de investigação e de sistematização para alcançar a desejável síntese teorizante e pragmática sobre o Contexto da Segurança e Defesa nacionais e afins. Síntese a inserir devidamente na Cultura nacional e a divulgar adequadamente aos vários níveis e âmbitos e características do meio social.

ESQUEMA 5

CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA
(Esquema de conceptualização)



(¹) Inspirado em esquema do livro
«Contending of Theories of Inter-
national Relations»

ESQUEMATIZAÇÃO DO PROGRAMA DO CURSO DE DEFESA NACIONAL/86

(Ocupará 364 tempos de horário, cada T=1h 30) (a)



1.º Período — Quadro Conceptual (cerca de 12% T) (b) — Introdução à problemática da Segurança e Defesa (28T) — Noções gerais de Estratégia (19T) — Trabalho de grupo (10T)
--

2.º Período — Quadro Internacional (cerca de 19% T) (c) — Algumas perspectivas globais (28T) — Algumas perspectivas regionais (13T) — Políticas de principais actores na cena internacional (5T) — A Aliança Atlântica (12T) — Trabalho de grupo (10T) — Viagem ao estrangeiro (a determinar)
--

3.º Período — Quadro Nacional (cerca de 69% T) — Factor físico (2T) — Factor humano (10T) — Factor económico-financeiro (25T) — Factor científico-tecnológico (2T) — Factor político-administrativo (22T) (c) — Factor militar (12T) — A política do Governo (2T) — Visitas de estudo (88T) — Viagem de estudo (40T) (d) — Trabalho de grupo (14T)

(a) No programa considera-se também um trabalho individual por auditor sob tema a seleccionar em lista indicada pelo IDN.

- (b) A desenvolver no Esquema 7.
- (c) A completar nas viagens de estudo.
- (d) Ao continente e arquipélagos da Madeira e Açores.

ESQUEMA 7

DESENVOLVIMENTO DO QUADRO CONCEPTUAL DO PROGRAMA DO CDN/86

a. *Introdução à problemática da Segurança e Defesa.*

(1) *Aspectos básicos de fenomenologia sociopolítica.*

- (a) Numa perspectiva introdutória.
- (b) Numa perspectiva da Ciência política.
- (c) Numa perspectiva teórica das Relações internacionais

(2) *A fenomenologia da guerra, da paz e dos conflitos.*

- (a) Numa abordagem geral da História.
- (b) Numa abordagem psicossociológica.
- (c) Numa abordagem jurídica.
- (d) Numa abordagem axiológica.
- (e) Caracterização polemológica da época contemporânea.
- (f) Moderna investigação científica na resolução dos conflitos.

(3) *A problemática geral da Segurança e Defesa.*

- (a) Caracterização e evolução dos conceitos.
- (b) Objectivos, estruturas e outros aspectos relevantes.
- (c) Os conceitos de ameaça, agressão, subversão e rebelião.
- (d) Caracterização da tipologia das ameaças.
- (e) Pacifismos e Defesa Nacional.
- (f) A segurança interna e os problemas da ordem e da autoridade.
- (g) As influências das novas tecnologias.
- (h) A Segurança e a Defesa Nacional e o Desenvolvimento.

(4) *A problemática geral das organizações militares.*

- (a) Caracterização das concepções e práticas mais radicadas.
- (b) Adequação das organizações militares às realidades das sociedades modernas.
- (c) As Forças Armadas, a sociedade e o poder.

(5) Debate geral.

b. *Noções gerais de estratégia*

(1) Conceitos, condicionalismos enquadrantes e divisões da Estratégia.

(2) Potencial e poder estratégico: potencialidades e vulnerabilidades.

(3) Os modos de acção estratégica:

- (a) As estratégias directa e indirecta.
- (b) As estratégias de dissuasão e nuclear.

(c) A estratégia psicológica.

(d) As estratégias política e diplomática.

(e) A estratégia económica.

(f) A estratégia militar:

- (1) Conceitos;
- (2) Os poderes terrestre, marítimo e aéreo.

(4) O planeamento estratégico:

- (a) Conceitos básicos;
- (b) Conceito estratégico de defesa nacional.

(5) A gestão políticoestratégica das crises internacionais.

(6) O significado e a importância estratégica do espaço exterior.

(7) Debate geral.

Fernando F. Valença

Coronel

QUELQUES QUESTIONS
DE STRATÉGIE THÉORIQUE

Lucien Poirier

1000
1000
1000
1000
1000

1000
1000
1000
1000
1000

1000
1000
1000
1000
1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

QUELQUES QUESTIONS DE STRATÉGIE THÉORIQUE

LA THÉORIE CLASSIQUE DE LA GUERRE

Très tôt dans l'histoire, les sociétés organisées ont dû penser et calculer, fût-ce très grossièrement, leurs actions collectives; et, singulièrement, leurs actions de guerre. Elles ont dû relier la genèse et le développement des luttes armées au statut de *coexistence conflictuelle* que impose, à chaque unité sociopolitique, de préserver, devant les Autres, son identité, sa souveraineté et les conditions de développement original; c'est-à-dire, instaurer, défendre et consolider son autonomie de décision et sa liberté d'action.

Bien avant que Clausewitz l'ait écrit, les praticiens et les théoriciens ont toujours su que «la guerre est un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté». L'expérience répétée et réfléchie leur enseigna que la violence physique organisée, portée par les systèmes militaires, n'est que le moyen de fins politiques, les unes permanentes et essentielles, les autres conjoncturelles: Platon n'évoquait-il pas «la poitique, dont l'art de la guerre est une partie?». L'expérience montrait également que ces fins politiques peuvent s'altérer, se transformer même sous l'effet de rétroaction des résultats, positifs ou négatifs, du duel guerrier. C'est là une relation circulaire, de détermination réciproque entre fin et moyens, évidente pour nous. Mais si les analystes classiques de la guerre — antérieurs à 1945 — pouvaient en observer les manifestations, ils étaient incapables de la dire et d'en éclairer le mécanisme, faute du langage cybernétique qui nous est familier. Cet exemple illustre bien l'écart entre, d'une part, l'observation et l'interprétation empiriques des faits et phénomènes conflictuels; et, d'autre part, le travail de l'entendement et du jugement nécessaire pour les conceptualiser, éclairer leurs relations, et en construire la théorie.

C'est pourquoi la théorie stratégique, toujours provisoire, n'est jamais achevée: elle ne cesse de se constituer et de se renouveler, d'abord, en fonction de l'évolution de la réalité, des déterminations sociologiques, idéologiques, politiques, économiques, techniques, etc., de la guerra et, plus générale-

ment, de la stratégie; ensuite, en fonction des instruments intellectuels — *la boîte à outils* — dont l'analyste peut disposer à telle époque, dans telle région du monde. Cependant, si toute théorie stratégique est le fruit d'une culture locale, l'unification de notre Monde et l'interpénétration des cultures nous permettent, pour la première fois dans l'Histoire, de récapituler tous les savoirs sur les pratiques guerrières, de reconstituer *la généalogie* de toutes les théories que ces pratiques ont suscitées, depuis les origines, dans tous les continents. La théorie stratégique n'est plus européocentriste, mais universelle: nous empruntons autant à Sun-Tse et Mahan, qu'à Machiavel, Guibert, Jomini, Clausewitz.

A ce premier changement de dimension de la théorie, s'en ajoute un autre: il a été provoqué par les transformations intervenues, dans la relation entre les fins politiques et son moyen, la guerre, par l'irruption des armes de destructions massives, du génocide.

A l'ère classique — avant 1945 — la pratique et la théorie de la guerre se fondaient sur une distinction claire et reconnue entre les états de guerre et de paix: on passait de l'un à l'autre par une rupture franche dans le jeu des relations de coexistence entre les unités sociopolitiques. Décider la guerre supposait la volonté des antagonistes de dénouer, par une épreuve de force aussi décisive que possible, un contentieux ou un litige sur un intérêt-enjeu contesté. Cette épreuve des volontés supposait une évaluation comparative des espérances de gain et des risques, inhérents au duel, justifiant l'épreuve de force. L'art militaire — expression désuète aujourd'hui, ce qui est très révélateur — consistait à opérer, sur terre et sur mer, afin que les *effets physiques résultants* de l'épreuve de violence induisent, dans l'opinion et l'esprit des politiques adverses, des *effets psychologiques* tels qu'ils décident et agissent conformément à notre attente.

Cet art militaire se fondait sur des principes, des règles, des critères d'efficacité et de coût spécifiques de l'action de guerre; sur une logique consacrée par l'usage et assurant la meilleure économie de cette action collective finalisée. La théorie classique de la guerre résumait ce savoir et l'appliquait à sa conduite. Elle découpait l'action en deux domaines distincts, *la stratégie* et *la tactique* — auxquels s'ajouta la poliorcétique, jusqu'au 18^{ème} siècle. Ces deux concepts, apparus dans la pensée grecque (Platon, Thucydide, Xénophon), persistèrent, sans grande altération de leur contenu sémantique, jusqu'au second conflit mondial. C'est ce sens,

usuel durant 25 siècles, que l'amiral Castex utilise encore dans ses *Théories stratégiques* (1937): «La stratégie n'est que la conduite générale des opérations ... elle guide la tactique, lui laissant la place libre dès que son heure est arrivée. Stratégie en deçà et au-delà du combat, tactique pendant le combat, dès que les armes agissent et jusqu'à ce qu'elles cessent d'agir.»

En d'autres termes, la théorie classique de la guerre établit une différence de nature dans les évaluations et calculs intellectuels spécifiques de la stratégie — qui s'identifiait à ce que nous nommons aujourd'hui la *stratégie opérationnelle* — et de la tactique: plus abstraits et indéterminés pour la première, dont les buts sont le moyen des fins politiques; plus concrets et quantifiables, donc plus déterminés par les facteurs techniques, pour la seconde qui est le moyen de la stratégie. Sans doute, a-t-on observé fréquemment que c'est là une classification trop rigide des processus mentaux requis des divers *étages de calcul et de décision*, dans les diverses phases de l'action de guerre. Avec l'extension du combat et de la bataille dans le temps de guerres prolongées et l'espace de théâtres à la dimension de continents, la ligne de partage entre stratégie et tactique devenait de plus en plus floue: d'une part, la tactique tendait à absorber la stratégie et à couvrir un vaste et complexe ensemble de calculs d'efficacité technique exigés par la combinaison opérationnelle des armes et systèmes de forces; d'autre part, la stratégie tendait à s'identifier à *la conduite de la guerre* dans son ensemble et à se fondre dans ce qu'on nommait *la politique de guerra*.

Cela dit, qui est bien connu, et quelles que soient les difficultés de l'analyse pour découper des concepts précis de stratégie et de tactique et pour éclairer leur articulation, il reste que, dans la théorie classique de la guerre, l'idée ou la notion de stratégie (militaire) était indissociable du concept de guerre: on ne pensait la stratégie que liée à l'état de guerre, et il fallait que les hostilités fussent ouvertes pour que le stratège opère. Mieux: pour les théoriciens classiques, le concept de stratégie n'avait guère de sens que pour un type particulier de guerre: celle qui impliquait des opérations terrestres et maritimes, d'une certaine ampleur, entre les armées régulières des puissances dominantes et de même statut politique — la guerre du type européen. Des formes exceptionnelles ou aberrantes de guerre, comme la guérilla, la guerre civile, les expéditions outre-mer des puissances impériales, etc, ont pu changer la carte du monde et bouleverser les équilibres politiques plus profondément que les conflits interétatiques euro-

péens. Pourtant, ces types de guerre exotiques n'étaient jamais retenus, dans les écoles de guerre, comme des *modèles et paradigmes* stratégiques dignes de figurer dans l'enseignement. De même, la *stratégie maritime* ne fut vraiment théorisée qu'à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème (Mahan).

LA COUPURE DE 1945

Le statut de la stratégie, consacré par la théorie classique de la guerre, a été remis en question, en 1945, avec la rupture provoquée, dans les phénomènes conflictuels, par l'apparition des armes dites de destruction massive; par l'association de l'arme nucléaire et du vecteur balistique dont les progrès furent rendus possibles par ceux, foudroyants, de l'électro-informatique.

Sans doute, dans l'histoire, d'autres ruptures ont entraîné des transformations radicales de la guerre. Ruptures provoquées, par exemple, par une innovation technique (artillerie, à la fin du 15ème siècle), ou des changements sociopolitiques (guerres nationales de masse et idéologiques, avec la Révolution Française). Mais aucune n'a induit une modification aussi profonde des statuts respectifs de la politique, de la guerre et de la stratégie — et de leurs inter-relations — que la coupure nucléaire. Aucune n'a entraîné un renouvellement aussi vaste de la pensée politique et stratégique; cela grâce à un travail théorique acharné, mobilisant des chercheurs venus de toutes les disciplines de la connaissance, et utilisant les langages neufs des sciences sociales, humaines et praxéologiques.

La nouvelle problématique politicostratégique fut amorcée par un constat et fondée sur ce qui est devenu un axiome universellement accepté, du moins pour le moment: la guerre, sous sa forme extrême de violence paroxystique — la guerre nucléaire centrale — ne peut plus être le moyen d'une fin politique rationnelle. Aucun intérêt-enjeu de litige ne peut désormais justifier un duel à mort n'ayant d'autre issue que le suicide mutuel: c'est là un risque inacceptable en raison.

Trouver un emploi légitime à la violence nucléaire — puisque les panoplies existent —, conduit donc à réserver celle-ci à la seule défense égoïste de l'intérêt dit vital des États, qui s'identifie à la *survie de l'être national*. De là les stratégies dites de dissuasion nucléaire dont les théori-

ciens ont élaboré divers modèles pour tenir compte des évolutions techniques des panoplies; stratégies de dissuasion *réiproque* visant, en fait, à instaurer et maintenir un *état de non-guerre directe* entre les puissances nucléaires.

L'analyse de cette nouvelle relation entre le fin politique et son moyen traditionnel, la violence armée, a conduit les théoriciens à conférer une autre dimension au concept de stratégie militaire: puisqu'il existe désormais une stratégie de dissuasion se donnant pour but la non-guerre, il est clair que le concept de stratégie ne peut plus être, comme aux temps classiques, un concept englobé, inclus, dans celui de guerre. La relation entre guerre et stratégie est inversée: la stratégie militaire englobe, inclut, désormais la guerre comme un de ses modes particuliers, à côté du mode non-guerre. La stratégie militaire ne se réduit plus à la conduite d'opérations effectives, à la production d'effets physiques réels; mais elle peut peser aussi sur la volonté du politique adverse par les seules capacités d'action et de réaction que ne se déchargent pas en actes affectifs, par les seules *virtualités* des systèmes de forces existant. A l'emploi réel des forces, la stratégie militaire ajoute désormais *un mode d'emploi virtuel* de forces.

Cette inversion de la relation d'inclusion, entre les concepts de guerre et de stratégie, entraîne une autre conséquence: l'une des deux composantes de la stratégie militaire générale, la *stratégie opérationnelle* (modalités d'emploi des forces) est dévalorisée au profit de l'autre, la *stratégie des moyens* (conception et réalisation des armements). En fait, c'est là un concept récent. Sans doute, la compétition dans la qualité ou le nombre des panoplies s'est-elle affirmée depuis l'entrée dans l'âge industriel; mais elle ne se manifesta longtemps que durant les périodes de guerre ouverte, quand chacun des adversaires tentait d'acquérir la *supériorité tactico-technique* sur l'autre. Mais aujourd'hui, entre les grandes puissances nucléaires à la pointe de l'évolution scientifico-technologique, le duel des volontés doit éviter le duel réel des forces dans un conflit direct; le duel se développe en permanence dans l'imaginaire, dans les représentations mentales des capacités d'action et de réaction des forces respectives.

Chacun des antagonistes nucléaires tente donc de dominer psychologiquement l'autre à travers l'affichage ostensible de ces capacités actuelles et futures: les perceptions respectives des panoplies existantes et des pro-

grammes d'armements futurs agissent donc comme le substitut de l'impossible épreuve de force réelle, et selon le même processus de l'ascension vers les extrêmes — ici, vers la supériorité qualitative et quantitative des armements futurs. Il s'agit donc bien d'une stratégie, avec son but propre. Elle tend à trouver en elle-même ses propres fins, et elle exige la mobilisation scientifique, technologique, industrielle, financière, des sociétés avancées. C'est là le nouveau caractère de la *course aux armements* qui, faute de confiance mutuelle, semble sans issue et ne peut être que ralentie par des *pauses* acceptées par accord mutuel (SALT). C'est dire que les négociations sur ces accords relèvent plus de la stratégie générale militaire que de la diplomatie classique.

J'ai dit précédemment que, dans leur duel des volontés, les grandes puissances nucléaires devaient éviter les hostilités directes, serait-ce avec les forces classiques: même amorcée avec ces seules forces, la guerre directe risquerait d'escalader vers la guerre nucléaire centrale. Toutefois, cette contrainte n'exclut pas l'antagonisme foncier: les grandes puissances ne cessent de se rencontrer sur des enjeux de litige que leurs positions dominantes, leurs ambitions et jusqu'à leurs craintes ne manquent pas d'engendrer.

Ainsi, pour les Grands, tout se passe comme si l'espace géopolitique et géostratégique mondial était partagé en deux *espaces d'intérêts* distincts. En premier lieu, celui de leurs intérêts dits *vitaux*, qui s'identifie à leurs territoires nationaux (sanctuaires) et à ceux de leurs alliés situés dans les régions très sensibles par la valeur des enjeux qu'ils représentent. Cet ensemble est défendu par la dissuasion nucléaire réciproque, complétée par la dissuasion classique afin de couvrir tous les degrés de violence concevables; c'est l'espace *fermé* de la stratégie de non-guerre directe.

En second lieu, le reste du monde, non couvert par la dissuasion nucléaire, demeure l'espace *ouvert* des enjeux de litige qui ne cessent d'apparaître entre les autres puissances, et qui autorisent celles-ci à des conflits armés. Là, l'emploi de leurs forces classiques intervient, comme par le passé, pour réorganiser le système interétatique régional. Certains de ces conflits n'affectent pas immédiatement les intérêts des puissances nucléaires dominantes; d'autres, au contraire, dans des zones plus sensibles, suscitent entre elles des enjeux qui, sans être vitaux, peuvent les impliquer, peu à peu: l'issue de ces conflits locaux peut, en effet, accroître globale-

ment leurs vulnérabilités et leurs facteurs de puissance respectifs. Chacune doit donc intervenir, au moins pour interdire à l'autre de tirer profit de la crise régionale; ou s'entendre avec l'autre pour contrôler cette crise afin que son développement ne les entraîne, malgré elles, dans un engagement direct trop chargé de risques. La *manoeuvre des crises* est devenue un concept majeur de la théorie stratégique contemporaine.

Ainsi, dans l'espace non couvert par leur dissuasion nucléaire mutuelle, les grandes puissances déploient toutes les ressources de leurs *stratégies indirectes* pour exploiter les occasions offertes par les crises ou conflits régionaux. Stratégies indirectes misant sur les forces économiques et culturelles, sur le soutien militaire limité et plus ou moins discret aux belligérants locaux (livraisons d'armes, conseillers techniques, etc.).

Le mode de stratégie indirecte est très ancien, mais il avait été occulté par les stratégies directes des *guerres totales* cherchant la décision dans les batailles d'anéantissement. Le blocage nucléaire a rajeuni le concept, car c'est à travers les multiples modes et formes de cette stratégie que les puissances nucléaires peuvent retrouver leur liberté d'action dans leur duel permanent.

Ainsi, s'instaure, dans le système international, un système de relations complexes qui n'est ni l'état de paix, ni l'état de guerre, mais un *état hybride de paix-guerre*, comme dit le Général Beaufre.

LA COMPLEXITÉ DE LA THÉORIE

Ce très sommaire tableau de la situation politicostratégique régnant en cette fin du 20ème siècle, suffit à suggérer à la fois la nouveauté et la complexité des problèmes posés au théoricien de la stratégie militaire contemporaine.

Cette complexité de la théorie tient d'abord au *statut ambivalent* des principaux acteurs politiques. Les puissances nucléaires sont, en effet, à la fois *partenaires et adversaires* dans le système des relations interétatiques. Partenaires, parce qu'elles sont liées par au moins un intérêt commun: celui d'éviter la guerre nucléaire centrale entre eux et, par extension, toute guerre classique directe — ce qui implique un minimum de coopération pour respecter et faire respecter par les autres cette nouvelle *règle du jeu*. Cependant, elles demeurent foncièrement adversaires dans le duel

pour l'impèrium mundi et s'opposent en permanence à travers leurs stratégies indirectes.

Simultanément, pour les autres acteurs étatiques, la guerre classique peut être, comme toujours, le moyen de leur politique. Toutefois, et c'est là un fait nouveau, elles ne peuvent y recourir, le plus souvent, qu'en tenant compte des contraintes que leur imposent les puissances nucléaires soucieuses de conserver le contrôle des conflits régionaux et de la manœuvre des crises.

Enfin, il faut ajouter, à cet inventaire, *les acteurs politiques exotiques* que sont les peuples sans État (Palestiniens) et les groupes terroristes défiant la règle du jeu international.

Si nous passons de la politique à la stratégie militaire, nous constatons que le théoricien doit désormais penser *simultanément* la guerre et la non-guerre. La classique théorie de la guerre conserve sa valeur, mais d'autres concepts ont dû être inventés pour théoriser les faits nouveaux, pour modéliser les stratégies de non guerre: modèles logiques du jeu d'actions, réactions et rétroactions possibles, avec leurs effets probables. L'analyste joue un rôle capital puisque les stratégies de dissuasion, sous toutes leurs formes, se développent uniquement dans l'imaginaire: ici, les théories, avec les concepts d'emploi virtuel des forces, supportent les *stratégies déclaratoires* des instances politiques destinées à peser sur la volonté adverse.

Parallèlement, la théorie a tenté d'éclairer les mécanismes de la *manoeuvre des crises*, mode stratégique majeur de la stratégie indirecte. Tâche malaisée, car toute crise est conjoncturelle; il est difficile d'extraire des régularités, des *invariants* de phénomènes conflictuels compliqués et évolutifs; difficile de fixer des principes à une manœuvre qui doit viser, *à la fois*, à préserver et à exploiter la liberté d'action devant les actions adverses, et à contrôler, avec ce même adversaire, les développements trop risqués du duel pour imposer sa volonté afin d'interdire à l'autre d'imposer la sienne. C'est pourquoi les manœuvres des crises régionales sont rarement décisives pour les Grandes Puissances: elles résolvent rarement les problèmes, mais en transforment les énoncés ... jusqu'à la prochaine crise — et ainsi de suite.

En outre, il est désormais impossible d'isoler la stratégie militaire des *stratégies économiques et culturelles*: elles se combinent dans leurs buts

et leurs voies-et-moyen, au sein de ce que j'ai nommé la *stratégie intégrale* qui n'est que la politique-en-acte. Combinaison d'autant plus difficile à penser que, nous l'avons vu, la stratégie des moyens (des armements) tend de plus en plus à s'émanciper de la stratégie opérationnelle pour trouver en elle-même sa propre finalité, ainsi que le confirme l'IDS américaine.

Quels que soient nos efforts pour constituer une *théorie unitaire* de la stratégie contemporaine, nous ne parvenons guère qu'à construire des théories fragmentaires, mal reliées entre-elles. Sans doute faut-il imputer cet échec aux carences de notre outillage intellectuel. D'une part, nous disposons de l'héritage légué par les théories classiques; mais ses rigidités font obstacle à l'invention théorique: nous plaquons les anciens concepts sur des faits nouveaux qui leur échappent. D'autre part, nous empruntons nos outils d'analyse, nos langages, nos concepts aux multiples disciplines des sciences humaines et sociales, à la systémique, à la cybernétique, à la logique probabiliste, à la théorie des jeux, à l'économie, etc. Mais nous savons mal nous garder de l'enthousiasme intellectuel, de l'abus des métaphores, du manque de rigueur dans les assertions théoriques et des fautes de jugement dans le choix des axiomes sur lesquels nous fondons nos inférences.

C'est pourquoi la nécessité se fait de plus en plus pressante de soumettre nos théories à la *critique épistémologique* de leurs fondements, de leurs méthodes, de leurs langages. Il faut avouer, pourtant, que cette critique demeure encore rare: les théories stratégiques qui se multiplient, ici et là, procèdent trop souvent par affirmations péremptoires, voire polémiques. C'est que, nous le constatons chaque jour, la théorie intervient comme un moyen d'action dans l'épreuve des volontés politiques. Le discours théorique est déjà action: il est utilisé comme moyen de pression afin d'emporter l'adhésion dans les débats de politique intérieur autant que pour peser dans la politique extérieure.

C'est pourquoi la séculaire querelle entre le théoricien et le praticien de la stratégie, éternels frères-ennemis, ne peut que s'amplifier. En effet, dans les sociétés avancées, à l'Ouest comme à l'Est, la tendance générale des esprits porte les politiques à différer, voire à s'interdire les épreuves de force dont la conscience universelle mesure les risques d'une toute autre dimension que ceux de la guerre d'hier. On attend donc la théorie qu'elle dise comme prévenir ce risque. Comment le praticien ne s'interro-

gerait-il pas sur son rôle, et même sur son utilité? C'est dire que l'on demande d'abord à la théorie de définir *la nouvelle fonction de la violence armée* dans la construction de l'avenir de la société universelle. La théorie stratégique ne peut désormais trouver ses fondements que dans une nouvelle philosophie politique et nouvelle philosophie de l'histoire.

Lucien Poirier

Général

BIBLIOGRAPHIE

I. Pour mémoire, les oeuvres classiques ayant jalonné la genéalogie de la stratégie théorique:

- Les Grecs: Thucydide, Xénophon, Polybe.
- Sun-Tsu.
- Machiavel, Guibert, Jomini, Clausewitz, Engels.
- Debbruck, Colin, Foch, Ludendorff.
- Mahan, Douhet.
- Haushofer (géopolitique).

II. Plus récents et contemporains:

- Amiral Castex: *Théories Stratégiques* (Paris, 1937).
- Edward Mead Earle: *Makers of Modern Strategy* (Princeton, 1943).
- B. H. Liddell Hart: *Strategy* (New York, 1960).
- J. F. C. Fuller: *Armament and History* (Londres, 1946).
- Raymond Aron: *Paix et Guerre entre les Nations* (Paris, 1962).
- Général André Beaufre: *Introduction à la Stratégie* (Paris, 1963); *Dissuasion et Stratégie* (Paris, 1964); *Stratégie de l'Action* (Paris, 1966).
- Thomas C. Schelling: *The Strategy of Conflict* (Harvard, 1963); *Arms and Influence* (Yale, 1966).
- Herman Kahn: *On Escalation* (New York, 1965).
- Mao Tse-Tung. *Ecrits Militaires* (Pékin, 1964).
- Bernard Brodie: *Strategy in the Missile Age* (Princeton, 1969).
- Graham T. Allison: *The Essence of Decision* (Boston, 1971).
- Phil Williams: *Crisis Management* (New York, 1976).

LA MEDITERRANÉE, UN THÉÂTRE
DE STRATÉGIE INDIRECTE

Virgílio de Carvalho

LA MEDITERRANÉE, UN THÉÂTRE DE STRATÉGIE INDIRECTE (*)

Pour mieux faire comprendre ce que je me suis proposé de dire sur la Méditerranée, il est, je crois, indispensable d'exposer d'abord la façon dont je vois mon propre pays, du point de vue géopolitique.

LA CONDITION EURO-ATLANTIQUE DU PORTUGAL

Le Portugal est un pays localisé à l'extrême périphérie de l'Europe, né d'un petit Conté, nommé «Portucalense», qui était centré sur le fleuve Douro, à l'embouchure duquel on trouve aujourd'hui édifiée la ville du Porto. Habités, depuis longtemps, à vivre de la mer et pour la mer, ainsi que des relations commerciales et culturelles privilégiées avec des peuples étrangers à la Péninsule Ibérique, les Portugais ont compris que leur pays, dans le contexte hostile péninsulaire, ne serait viable que comme pays maritime. On comprend alors pourquoi ses stratégestes soient préoccupés, avant tout, de prolonger le territoire du pays vers le Sud, le long de la côte atlantique, et de conquérir aux Maures les objectifs décisifs constitués par le port de Lisbonne et par la province de l'Algarve, dans l'intention d'atteindre un équilibre géopolitique et économique avec les autres Royaumes qui existaient dans ce temps-là dans la Péninsule Ibérique. On doit remarquer que l'unification de ces Royaumes par les Rois Catholiques en 1492, ce qui est à l'origine de l'Espagne, aurait mis en danger la survie du Portugal, s'il n'eut pas découvert et peuplé, cependant, les archipels de Madère et des Açores, dans la première moitié du XV^{ème} Siècle. De toute façon, ce qu'il faut distinguer c'est que le Portugal, pour préserver sa liberté d'action et son individualité géopolitique, doit s'assumer comme un pays presque-archipel, euro-atlantique. Il faut encore sou-

(*) Participation écrite présentée au «Colloque sur La Stratégie Navale et La Défense de L'Europe», au Centre d'Études de Problèmes Stratégiques (CEPS) de Paris (23 et 24 janvier 1987).

ligner que le fait d'éviter d'avoir à sa frontière maritime le même pays qui peut déjà contrôler sa frontière terrestre est devenue un de ses Objectifs Nationaux Permanents, historiques. Le contrôle de sa mer est aussi indispensable à la cohésion du Continent Peninsulaire avec les archipels de Madère et des Açores, une cohésion décisive pour l'individualité et pour le «pouvoir national» du pays, c'est-à-dire, pour sa capacité de influencer suffisamment les événements qui le concerne et qui l'intéresse. On doit réléver encore que personne ne pourra assurer que l'ensemble territorial actuel du Portugal n'est pas de dimension minimale pour soutenir la viabilité et l'individualité du pays.

Il faut ajouter encore que la consolidation du Portugal comme un pays indépendante a profité de l'intérêt des Croisés de tenir à l'extrémité plus atlantique de l'Europe des points d'appui amis pour leurs passages peïnés entre la Palestine et le Nord de l'Europe.

LES COMPENSATIONS ATLANTIQUES DE L'EUROPE ET DU PORTUGAL

Dans le domaine de la Sécurité il y a une ressemblance notable entre l'Europe Occidentale et le Portugal. Et tout cela parce que, devant le considerable «potentiel continental» de l'Est, elle a eu besoin de recourir aussi à un composant atlantique à travers l'OTAN pour parvenir à compenser le dangereux déséquilibre existant.

L'OTAN constitue encore pour le Portugal un Objectif National Permanent, actuel, car l'intégration stratégique de l'Europe Occidentale et de l'Amérique du Nord favorise naturellement la cohésion interterritoriale du pays presque-archipel qu'il est. Et, à ce propos, il faut noter que, puisque l'insertion de l'ensemble territorial portugais dans la zone du Commandement Suprême Allié de l'Atlantique Nord constitue presque une reconnaissance de la condition euro-atlantique du Portugal, comme s'il s'agissait d'un composant atlantique de la défense de l'Europe, l'insertion des Açores dans la zone du Commandement américain WESTLANT, deliés à Madère et au Continent péninsulaire portugais, n'observe pas le besoin absolue de la cohésion nationale portugaise. Le fait est qu'il y a des stratégestes américains avec tendance à considérer que entre les Açores et l'Europe il existe une frontière stratégique de la

défense en profondeur de l'Amérique du Nord, ce qui fait penser que, dans l'hypothèse d'une rupture de l'OTAN, elle pourrait être bien nocive pour la cohésion portugaise.

LA DÉFENSE DE L'EUROPE

Bien sur que l'Europe a besoin d'améliorer sa défense militaire autonome. Et pas seulement par la précaution élémentaire de considérer l'hypothèse isolationniste des États Unis, qui existe, bien que beaucoup de ses responsables, comme l'actuel Secrétaire d'État George Shultz, disent que l'OTAN est le centre de gravité du concept de sécurité de son pays. Mais il devient impérieux et convenable, de toute façon, que l'Europe Occidentale puisse avoir une voix plus forte au sein de l'OTAN, au bénéfice de l'équilibre de la relation stratégique euro-américaine et de sa propre crédibilité dissuasive. Mais on devra comprendre pourquoi le Portugal tende à ne pas être avec une Europe Occidentale que veuille aller plus loin que cela, c'est à dire, se rendre équidistante des États Unis et de l'URSS, pour des raisons concernant sa propre cohésion territoriale.

La défense militaire de l'Europe semble être suffisamment assurée en ce moment par la dissuasion conventionnelle qui bénéficie de la présence d'un contingent militaire considérable des États Unis dans la République Fédérale d'Allemagne, et de la possibilité du renforcement rapide à l'Atlantique. Et aussi grâce à la dissuasion nucléaire américaine, rendue plus crédible par cette présence militaire, et à la défense nucléaire autonome de la France et de l'Angleterre, dont la contribution plus significative pour la dissuasion sera, peut-être, l'élément imprevisible de son emploi.

Il serait surement imprudent si les défenses nucléaires de la France et de l'Angleterre étaient purement et simplement sacrifiées par un accord de désarmement entre les superpuissances. Car, au-delà de cette mesure pouvoir jeter l'Europe Occidentale vers une majeure inféodation envers les États Unis pour éviter sa «finlandisation» par l'URSS, il y a toujours le risque de la concrétisation de la menace isolationniste nord-américaine. Ainsi, pour qu'un éventuel sacrifice des défenses nucléaires actuelles de la France et de l'Angleterre puissent se produire sans majeur inconvénient de sécurité, il serait donc plus convenable de remplacer leurs missiles balistiques, par exemple, par des missiles de croisière capables d'éluder les

défenses soviétiques, embarqués dans des sous-marins à propulsion nucléaire. Et, dans ce cas, la Méditerranée, comme la propre Mer du Nord, prendrait alors une importance stratégique majeure pour la sécurité de l'Europe Occidentale et de l'Amérique du Nord, qui dépend elle même de la sécurité européenne.

L'IMPORTANCE ACTUELLE DE LA MEDITERRANÉE

C'est dans le domaine de la stratégie indirecte qui résulte de l'efficacité de la dissuasion nucléaire qui tend à faire de l'Europe une zone de non-guerre, que la Méditerranée prend un rôle encore plus relevé pour la sécurité de l'Europe. Car, bien au contraire de ce qu'il se passe avec la Mer du Nord et l'Atlantique-Nord, avec l'exception des préoccupations mentionnées du Portugal envers ses alliés, il y a dans la région méditerranéenne des nombreux buts d'opportunité pour l'exploration des antagonistes de l'Occident, de façon à pouvoir faire de la défense terrestre de l'Europe une sorte de «ligne Maginot». D'abord, il faut prendre en considération la grande vulnérabilité provenant du sous-développement, des conflits de toute sorte qui font de l'instabilité le facteur le plus constant de la région méditerranéenne, et encore l'onde fondamentaliste islamique qui semble avoir une attraction spéciale pour la jeunesse, même celle militaire, et pour les intellectuels du Monde Musulman. Il faut noter encore que le Bassin de la Méditerranée contient une forte concentration de «choke points» et de «choke zones» sensibles, comme les Détroits Turcs, la Mer Égée, le Canal de Suez, les Détroits de Sicile et de Gibraltar, qui font de leurs zones adjacentes des foyers de conflit presque permanent. Sans parler du problème dormant du Golf de Sirte, un «sanctuaire potentiel» pour des moyens navals, même des sous-marins et d'autres bateaux lance-missiles de croisière de pays hostiles à l'Occident.

Ne doutez pas que l'Europe a besoin de développer une Grande Stratégie consensuelle pour la Méditerranée, en profitant même de l'attraction et de la fascination que les Communautés Européennes semblent avoir dans la majorité des pays à rivages oriental et sud de la Méditerranée. Tout cela serait de grande importance pour la sécurité de la Communauté Stratégique Euro-Américaine, ou Atlantique. Mais il se passe que l'URSS se tient pour une puissance de la Méditerranée, puisqu'elle, en

a besoin pour lier ses ports de la Mer Noire à ceux de l'Océan Pacifique, comme alternative aux difficiles et insuffisantes voies terrestres transsibériennes.

L'URSS se sert aussi de la mer, et particulièrement de la Méditerranée, pour, à travers sa présence navale, manifester son intérêt par tout ce qu'il s'y déroule et pour appuyer des mouvements politiques, idéologiques et encore religieux qui intéressent la sécurité de ses routes maritimes et à l'expansion de son influence vers le Moyen Orient, le Continent Africain et l'Atlantique Nord. Il faut souligner qu'une rive Sud de la Méditerranée éventuellement hostile à l'Occident, et une fenêtre au Nord-Ouest Africain pour l'Atlantique Nord à la disposition de l'Est, de façon à mettre en risque la sécurité du renforcement militaire de l'Amérique du Nord à l'Europe Occidentale, seraient des graves situations de vulnérabilité pour la sécurité du Vieux Continent et, aussi, pour la Communauté Atlantique.

De toute façon, la présence des Escadres américaine et soviétique dans la Méditerranée est un fait qui tend à faire des Européens Occidentaux des simples spectateurs dans une région qui les intéresse particulièrement. Et on souligne que, sans le contrôle des mers qui entourent la péninsule qui est réellement l'Europe Occidentale, dont sa frontière maritime est beaucoup plus longue que sa frontière terrestre, cela augmente les risques pour sa liberté d'action devant les États Unis, et aussi ceux de sa «finlandisation» par l'URSS. Donc, on doit se rappeler ce que furent les chemins des océans défrichés autrefois par les Portugais qui ont permis à l'Europe d'être le pôle culturel, religieux, économique et militaire du Monde qu'elle a été jusqu'à nos jours.

PRÉSENCE NAVALE EUROPÉENNE DANS LA MÉDITERRANÉE

La France, toujours attentive aux intérêts de la future Europe, a montré récemment le chemin de la Méditerranée aux Européens Occidentaux, lorsqu'elle a transférée le gros de son Escadre de Brest pour Toulon. Et elle l'a fait certainement avec la conviction que l'ambiance actuelle de la Stratégie Indirecte a transformé la Méditerranée en un scénario propice à l'exploration des incomparables potentialités politiques, psycho-

logiques et stratégiques du «pouvoir naval», en particulier pour des actions de présence et pour la gestion de crises.

Le vecteur maritime sera, bien sûr, un de ceux qui a plus besoin d'être dynamisé dans le domaine d'une Grande Stratégie européenne. Et, en termes de stratégie purement navale, au-delà de l'hypothèse mentionnée de transfèrement de la capacité de dissuasion nucléaire vers des sous-marins lance-missiles de croisière à baser dans la Mer du Nord et dans la Méditerranée, il s'imposerait certainement la création d'une capacité importante de présence navale européenne dans cette dernière. Et cette capacité pourrait bien avoir pour objectif, en plus de montrer l'intérêt et la force que l'Europe Occidentale en a réellement à la Méditerranée, ce d'essayer de compenser la retraite de quelques navires de ligne que les États Unis ont déjà exécuté pour satisfaire des nécessités croissantes à d'autres régions du Monde.

La France et l'Espagne semblent spécialement qualifiés pour constituer un noyau d'une Escadre européenne de présence navale dans la Méditerranée, pour les raisons suivantes: ils sont les seuls pays européens simultanément atlantiques et méditerranéens, et les seuls membres européens de l'OTAN qui ne sont pas intégrés dans sa structure militaire, ce qui peut leur donner une plus grande acceptation dans le théâtre spécial qui est la Méditerranée; ils disposent des moyens navals ajustés; et ils ont une grande expérience de relations avec les pays arabes. En outre, la participation de l'Espagne dans cette Escadre européenne, et son affirmation dans l'axe Baléares-Détroit de Gibraltar-Canaries, qui peut être bien importante pour la contention de l'Est au cas où celui-ci réussirait à aboutir à l'Atlantique Nord à travers la rive Sud de la Méditerranée, ce serait, peut être, les meilleures contributions espagnoles pour la sécurité européenne et atlantique.

NÉCESSITÉ DE REFLEXION STRATÉGIQUE JOINTE

Certainement qu'il conviendrait bien à l'Europe Occidentale d'exercer aussi des efforts de recherche scientifique et d'exploration de ressources économiques de la mer et son fond, même la prometteuse Antartique. La course à la mer, laquelle, en plus d'occuper 71% de la superficie terrestre, contient des ressources qui commencent à devenir rares dans les continents,

même l'obtention dans les sources terrestres implique souvent des conflits et des risques de liberté d'action, elle pourra bien être décisive pour le future de l'Humanité et pour l'échelonnement des pays et des coalitions des pays pour ce qui concerne le pouvoir. Effectivement, c'est pour cela que l'Europe Occidentale ne peut pas s'en abstraire.

L'Europe Occidentale aurait réellement besoin de penser à sa Grande Stratégie, c'est à dire, à ses Objectifs Permanents consensuels. Donc, le besoin d'un Institut des Hautes Études Stratégiques qui se dédie aux questions mentionnées et d'autres considérées pertinentes, dans une ambiance de réflexion jointe. Mais, parce que la défense de l'Europe Occidentale, comme celle de l'Amérique du Nord, ne dispensent point le composant atlantique, il serait utile que, de pair avec un tel Institut, il y en eut un autre dédié à la réflexion jointe euro-américaine. Dans ces deux Instituts, aurait lieu, bien sûr, une réflexion permanente aussi sur le problème de la Méditerranée.

QUELQUES CONSIDÉRATIONS FINALES

Il semble de plus en plus clair que l'URSS a effectué une réévaluation de la situation interne et internationale, qui peut bien la mener à chercher une diminution de tension avec l'Europe Occidentale, à s'engager dans une politique d'ouverture interne et de développement, à désirer une parité nucléaire au niveau le plus bas possible, et encore à attribuer une attention spéciale à l'Asie. Le sommet de Reykjavick, la nomination du Vice-Ministre des Affaires Étrangères pour diriger sa délégation aux conversations de Genève, le message du 28 Juillet de M. Gorbachev à l'Asie, l'annonce de l'intention de retirer ou de réduire ses forces militaires en Afghanistan et en Mongolie, et la proposition — peu credible — de retraite simultanée des Escadres américaine et soviétique de la Méditerranée, tout cela semble confirmer cette hypothèse.

C'est une raison de plus pour qu'on prête une attention spéciale à la Méditerranée et, particulièrement, à son rivage Sud. Et cela parce que, si l'URSS voulait neutraliser l'Europe Occidentale, elle pourrait considérer comme option moins dangereuse qu'une invasion frontale, compte tenu d'une possible escalade nucléaire, l'empêchement du renforcement militaire américain à travers l'Atlantique. Ou par le contrôle du Nord-Ouest Afri-

caïn, ou par la neutralisation des points d'appui et des moyens navals nécessaires à la concretisation de ce renforcement. Voilà pourquoi l'importance de la Méditerranée comme théâtre de stratégie indirecte du Conflit Est-Ouest tende à augmenter.

Donc, conviendrait-il d'essayer de faire de la Méditerranée un lien intime entre l'Europe Occidentale et ses voisins des autres rivages, en particulier ceux du rivage Sud, une tâche que l'Europe Occidentale peut et doit accomplir. Pourtant, cette tâche ne devra t'elle pas amener que l'Europe Occidentale se place dans une position géopolitiquement équidistante entre les États Unis et l'URSS, on divisant l'Occident, c'est à dire, en faisant le jeu de l'Est.

Le 19 Janvier, 1987.

Virgílio de Carvalho

PORTUGAL: GEOECONOMIA E TECNOLOGIA

José M. Félix Ribeiro

PORTUGAL: GEOECONOMIA E TECNOLOGIA ⁽¹⁾

I

Portugal, do ponto de vista geoeconómico ⁽²⁾, apresenta-se como:

- Um país europeu periférico afastado do centro da Europa Continental e deslocado relativamente aos grandes fluxos económicos do Atlântico que relacionam a Europa do Norte com os EUA;
- O único país da Europa Ocidental que tem fronteiras terrestres ou marítimas com um único país ⁽³⁾ — a Espanha —, apresentando este uma enorme desproporção quer de massa geográfica, quer de população, quer nomeadamente de poder económico;
- Um país de fachada atlântica constituído por partes separadas pelo oceano, e no qual as ilhas atlânticas apresentam a particularidade de terem mais população emigrada de origem do que população residente (concentrando-se tal população emigrada em dois ou três grandes países da América e na África do Sul). Não apenas um país europeu, Portugal é, por este facto, um país claramente *Euro-atlântico*.

Não é pois de estranhar que de forma permanente Portugal procure um dispositivo de inserção geoeconómica que, permitindo-lhe tornar coeso o todo nacional, dê azo a:

- a) Diminuir o carácter periférico face à Europa Continental; o que exige um relacionamento intenso de Portugal com outros conti-

⁽¹⁾ Texto base da exposição realizada na III Conferência de Economistas, em 3 de Dezembro de 1986.

⁽²⁾ O nível geoeconómico é distinto do nível geoestratégico e geopolítico. Ver «Geografia, Economia e Poder Nacional» — Revista *Ingenium*, 1, Junho de 1986, Publicação da ORDEM DOS ENGENHEIROS.

⁽³⁾ O país nosso «gémeo» — a Noruega, ocupando também a fachada atlântica da outra península periférica da Europa — a Escandinávia, tem fronteiras com dois países — Suécia e URSS.

nentes relevantes para a Europa, com o objectivo de se mover da *periferia* da Europa para o *centro* dos fluxos que relacionam esta com o exterior. Em certos momentos, este processo pode passar por «oferecer» a sua fachada atlântica aos países ou regiões territorialmente mais «encravados» da Europa Ocidental⁽⁴⁾.

- b) Afirmar no quadro europeu e mesmo mundial uma especificidade de funções económicas face a Espanha, que não privilegie o uso do território da Espanha para o seu exercício, por forma a impedir que, observado de fora e nomeadamente da Europa, Portugal surja diluído num espaço peninsular organizado sob a égide de Madrid.

Uma das formas de obter esta diferenciação é relacionar-se privilegiadamente com o *arco periférico da Europa* — Escandinávia, ilhas Britânicas, Flandres, Itália.

Se estas são preocupações, diríamos que permanentes, da inserção geoeconómica de Portugal, vários são os dispositivos que a podem materializar, variando de acordo:

- Com o dinamismo relativo das zonas económicas exteriores à Europa;
- Com o quadro de relacionamento intereuropeu e o desenvolvimento relativo das suas partes;
- Com as tecnologias dominantes e a forma diferenciada como transformam os dados geográficos de base.

II

No início da década de 70, estava de pé um dispositivo de inserção geoeconómica articulado, que assentava em quatro pilares principais:

- A relação com as ilhas europeias do Atlântico (Ilhas Britânicas) e a Península periférica do Norte (Escandinávia) no quadro da EFTA;
- A relação com África no quadro colonial, para ganhar peso quantitativo e acesso a mercados protegidos e a algumas matérias-primas,

⁽⁴⁾ Actualmente, a Alemanha do Sul, os países alpinos — a Suíça e Áustria — e a Itália, único país relevante da CEE sem fachada atlântica.

sem que o País tivesse a capacidade empresarial para controlar as principais (petróleo e minérios);

- A relação quase equilibrada, em termos comerciais, com os EUA, ampliando a vocação atlântica. Situando-se Portugal — mediante a sua presença na EFTA — na relação entre os EUA e a Grã-Bretanha, por via das firmas multinacionais aqui implantadas⁽⁵⁾;
- A exploração das oportunidades associadas à proximidade da rota do Cabo — principal rota energética. A Lisnave e o complexo de Sines partilhavam duma filosofia comum: fornecer serviços à Europa do Norte (e a outras zonas) a partir da fachada atlântica do País, sem exigir o uso de território de Espanha.

O resultado deste dispositivo de inserção geoeconómica foi o que designaremos por «insularidade radical» face a Espanha. Portugal, se era o único país da Europa Ocidental com fronteiras com um único vizinho, era também aquele que registava o mais baixo nível de relações comerciais de vizinhança (os fluxos com Espanha não atingiam, no início dos anos 70, 10 por cento nem das importações nem das exportações portuguesas).

Convém ressaltar que este dispositivo era compatível com a *manutenção dum atraso económico e tecnológico de Portugal* relativamente a Espanha e com a sua constituição em «anexo manufactureiro europeu».

A partir do início dos anos 70, vários factores convergiram de forma tão poderosa que, em menos de 10 anos, foram destruídos um por um todos os pilares em que assentava tal dispositivo. Entre esses factores incluem-se:

- A adesão da Grã-Bretanha à CEE; o acordo comercial da Espanha com o que restava da EFTA; a decisão da Espanha de aderir à CEE (atingindo, todos eles, o pilar europeu daquele dispositivo);
- A crise dos pagamentos interterritoriais, ampliada depois de forma radical pela descolonização (atingindo o pilar africano);
- A transformação profunda das relações comerciais com os EUA, em resultado sobretudo do aumento das importações alimentares

(⁵) Uma parte substancial das exportações das firmas americanas implantadas em Portugal destinava-se às suas filiais inglesas, logo seguidas das exportações para os próprios EUA.

daí originárias, decorrente do regresso de centenas de milhares de portugueses de África, da quebra das importações alimentares daqui provenientes e do acesso ao mecanismo americano de crédito à aquisição de alimentos;

— Os dois choques petrolíferos e o apagamento dos efeitos dinamizadores da rota do Cabo.

Face à destruição do dispositivo anterior, Portugal teve de passar a enfrentar o relacionamento mais profundo com a Espanha. A esta luz, a decisão de aderir à CEE tem inteira justificação, por duas ordens de motivos:

- Oferece um quadro multilateral para colocar as relações com a Espanha, compensando parcialmente a desproporção de forças, com a tentativa de obter o apoio de países interessados, por razões diversas, em conter aspectos da dinâmica de afirmação da Espanha⁽⁹⁾;
- Valoriza o território económico português face a terceiros, interessados em intensificar as suas relações com os países da CEE.

Se esta decisão foi inteiramente justificada, não deixa de ser importante identificar algumas zonas de risco nas relações de Portugal e Espanha no quadro europeu. Uma reflexão aprofundada sobre estes riscos de curto prazo ajudará certamente a definir um novo dispositivo articulado e diversificado de inserção geoeconómica — questão chave do nosso futuro.

III

Vejamos quatro destas zonas de risco, com o objectivo de identificar os seus aspectos centrais, em que se devem concentrar os nossos esforços defensivos.

(9) Convém notar que só com ideias claras sobre as políticas que deverão marcar o futuro da construção europeia, se pode aproveitar plenamente este carácter multilateral. Não é pois suficiente ter «razões de queixa» de Espanha.

a) *O Nível das Trocas Comerciais Bilaterais*

A progressiva abertura da economia portuguesa à economia espanhola, no quadro da integração europeia de ambas, está a traduzir-se, no que respeita à Espanha, em dois movimentos que no seu conjunto podem dar uma impressão esmagadora:

- O primeiro é a exploração por parte de Espanha dos pontos mais fracos da estrutura produtiva portuguesa, ou seja, de algumas das suas maiores dependências. Nesse movimento o país vizinho (aproveitando entre outros factores a proximidade geográfica), tenderá a constituir-se em fornecedor de produtos que anos atrás importávamos dos países fundadores da CEE. Assim acontece já com a Química Orgânica de Base, com os Produtos Siderúrgicos, com o Automóvel, com alguns Bens de equipamento. O mesmo tende a acontecer com certo tipo de Alimentos. A Espanha tenderá pois a capitalizar nas suas relações com Portugal o facto de ter absorvido a II Revolução Industrial numa forma mais completa, se bem que num quadro muito protecctionista e com décadas de atraso relativamente a outros países da Europa Ocidental. E de simultaneamente se ter transformado num país agrícola moderno.
- O segundo destes movimentos traduz-se na tentativa de empresas espanholas desalojarem parcialmente do mercado interno português empresas multinacionais, há muito estabelecidas na área dos produtos de consumo de massa. É a luta que se desenvolve sob os nossos olhos entre a Kola Kao e a OVOMALTINE, entre a CAMP e a LEVER.

Em ambos os movimentos, a Espanha tenta compensar em Portugal uma pequena parte dos efeitos da «invasão» de produtos oriundos de países comunitários, que a sua economia, anteriormente muito mais protegida que a portuguesa, está a sofrer nestes primeiros momentos da adesão à CEE (7).

(7) Já em 1984, em comunicação apresentada à II Conferência Nacional de Economistas, a Prof. Cristina Corado, da Universidade Nova de Lisboa, alertava para a probabilidade deste tipo de processo.

Ao mesmo tempo que assim procede, a Espanha tende a criar obstáculos — por acção do Estado ou por acordo de empresas — a que os dois principais pontos fortes da especialização internacional de Portugal — o Têxtil/Couro e os Derivados da Floresta — penetrem rapidamente no seu mercado, como o fizeram nos mercados da CEE.

Uma parte substancial da resposta defensiva a estes movimentos caberá às empresas e grupos empresariais portugueses. É com base na sua experiência que poderão vir a ser julgadas as hipóteses que se formulam relativamente a esta questão, e que são as seguintes:

- Nos casos em que empresas portuguesas, detendo importante implantação no mercado português em certos segmentos, facilitam a entrada de produtos espanhóis nos segmentos dominados por empresas multinacionais (nomeadamente na área dos produtos de massa), é fundamental obter em contrapartida o acesso a segmentos de qualidade e dinâmicos (sectoriais ou regionais) do mercado espanhol, em que a força das empresas portuguesas se possa concentrar e, em qualquer caso, é fundamental barrar ao capital espanhol o controlo sobre as principais redes de distribuição portuguesas.
- Na maior parte dos casos, o acesso ao mercado espanhol — que a adesão de ambos os países à CEE irá permitindo — deve ser visto privilegiadamente como uma oportunidade para a parte mais moderna de sectores portugueses, tradicionalmente virados para o mercado interno, fazerem a sua aprendizagem da exportação. Nunca perdendo de vista a necessidade de a seguir atacar outros mercados, por forma a reduzir ao mínimo o número de empresas portuguesas de dependam vitalmente do mercado espanhol. Ou seja, trata-se de usar o acesso a este mercado como um instrumento para fazer nascer novos pólos de especialização internacional das actuais zonas de auto-suficiência relativa.
- Os sectores mais fortes da especialização portuguesa, já referidos — o Têxtil e os Derivados da Floresta — poderiam procurar penetrar nalgumas zonas dinâmicas do mercado espanhol, estruturando relações com empresas do país vizinho, a quem seriam oferecidas contrapartidas de acção conjunta em mercados terceiros não vitais para Portugal, mas das quais as empresas portuguesas detêm um conhecimento maior.

- Nos sectores em que Portugal beneficiou, em consequência da sua relação com a África, dum maior desenvolvimento (pense-se nos produtos tropicais), as empresas portuguesas que não se considerem em condições de penetrar sozinhas no mercado espanhol deveriam privilegiadamente procurar associações com empresas brasileiras e de forma alguma com empresas espanholas.

b) *O Nível do Investimento Estrangeiro*

Tendo que suportar as consequências da integração europeia sobre um aparelho produtivo desenvolvido num quadro muito protecctionista, a Espanha está a realizar um processo de ajustamento estrutural com o consequente redimensionamento de vários sectores industriais. Mas ao mesmo tempo e para compensar este movimento aposta na sua transformação numa grande *plataforma manufactureira*, dinamizada pelo investimento das firmas industriais multinacionais dos EUA, do Japão e da Europa.

Tendo para oferecer um vasto mercado interno, uma estrutura industrial diversificada, uma rede de importantes universidades, um elevado contingente de mão-de-obra qualificada libertada pelo processo de ajustamento e uma situação geográfica favorável, a Espanha aspira a ser a plataforma europeia chave de firmas multinacionais da indústria, interessadas no acesso à Europa do Sul, ao Mediterrâneo e ao Norte de África.

A este objectivo se subordina o processo de gradual transferência de propriedade de parte importante do Sector Empresarial do Estado, herdado do franquismo. Assim aconteceu com a tomada de controlo da SEAT (indústria automóvel) pela VOLKSWAGEN, com a associação da TELEFONICA e/ou suas subsidiárias à AT e T e à FUJITSU (electrónica) ou com a participação da PEMEX (Petróleos Mexicanos) na empresa nacional de gás e petróleo.

Ora Portugal foi-se constituindo, durante o período EFTA, num anexo manufactureiro europeu, procurado por ser um dos países de mais baixos salários da EFTA. Procurado pelas empresas americanas que daí exportavam para as suas filiais na Grã-Bretanha e para os EUA, pelas firmas da CEE que queriam ter acesso ao mercado inglês e pelas próprias firmas dos países da EFTA, interessadas em abastecer os seus mercados em certo tipo de produtos.

Tendo perdido o factor diferenciador do acesso ao mercado inglês e estando hoje integrado na CEE em paralelo com a Espanha, relativamente à qual apresenta um nível mais baixo de salários, Portugal pode tender a ser encarado como um interessante local para instalar subcontratação para as operações manufactureiras centrais das firmas estrangeiras implantadas em Espanha. Seria por exemplo o que se passaria se os motores e as partes mecânicas mais nobres de um automóvel fossem fabricadas no Sul de Espanha, e em Portugal fossem fabricados os volantes e a cablagem eléctrica.

Face a este risco é pois importante definir numa estratégia de captação do investimento estrangeiro que se apoie em vários factores que podem neutralizar, pelo menos parcialmente, esse risco. Também quanto a esta questão podem-se formular algumas hipóteses de acção, a serem corrigidas por quem conheça a realidade do mundo empresarial. Assim:

- Se a Espanha pretende transformar-se numa *plataforma manufactureira* de operadores estrangeiros, Portugal deve privilegiar o seu papel como *plataforma de operadores multinacionais na área dos serviços e das indústrias culturais*, em especial dos serviços que não se destinem a um mero apoio à plataforma espanhola.
- No *campo manufactureiro*, Portugal poderia identificar quais as grandes empresas dos países industrializados tradicionais que não estão presente nos sectores mais procurados pelo investimento estrangeiro em Espanha, e que estando simultaneamente interessadas no mercado espanhol e presentes no mercado brasileiro pudessem querer atribuir a Portugal um lugar no seu dispositivo.
- Ainda no *campo manufactureiro*, e incluindo especificamente algumas indústrias básicas, seria de procurar também investidores mas dos Novos Países Industrializados do Pacífico e do Brasil, interessados em penetrar na Europa, sujeitando-os às exigências dum maior valor acrescentado a fixar no nosso país.
- Por último, poderíamos dizer que mais importante do que procurar as firmas multinacionais tradicionais, é para Portugal de todo o interesse fazer uma intensa prospecção nos EUA dos «start-up» e dos «spin-off», nomeadamente em sectores de ponta e que podem estar interessados em ganhar uma base europeia; bem como as grandes empresas que abandonando progressivamente a manufactura,

se estão a transformar em empresas-rede de âmbito mundial. A elevada fertilidade do terreno empresarial dos EUA, e a gigantesca vaga de reestruturação que está a mudar a face da América empresarial, poderiam ser aproveitadas para Portugal.

Em várias destas acções é fundamental o papel das universidades e centros de investigação portugueses como locais de excelência que podem apoiar o investidor estrangeiro.

Será mais o Engenho e a Ciência^() e menos o exclusivo dos salários baixos, aquilo de que nos deveríamos orgulhar ao querer atrair os novos investigadores.*

c) O nível das Infra-estruturas

A integração dos dois países da Península Ibérica na CEE dá-se no período marcado pela decisão de proceder à criação do mercado único europeu, no horizonte 1992. Mercado esse que justifica a instalação ou modernização quer de grandes infra-estruturas europeias no campo das redes de informação, de transportes e da energia, que ajudem a estruturar esse espaço, quer dos nós de conexão da Europa com as rotas mundiais desse tipo de actividades.

A questão das infra-estruturas que vão ser construídas ou renovadas na área da Península Ibérica em obediência a este esforço, constitui talvez a mais decisiva questão de curto prazo no que respeita às relações de Portugal e Espanha no *nível económico*. Não é difícil compreender a sua importância se nos lembrarmos das décadas que tais infra-estruturas vão durar e da organização do espaço que vão promover ou consolidar. Nelas se materializará em parte o tipo de funções diferenciadas de Portugal e Espanha face à Europa.

Também nesta questão as hipóteses que se formulam são meramente exploratórias, e são as seguintes:

- Um aspecto prioritário para Portugal é o desenvolvimento ou o acesso ao maior número possível de conexões às redes mundiais ou europeias de informação, quer por via submarina, quer por via

(*) E obviamente a Geografia.

de satélite. É coerente com o relevo dado ao sector de serviços internacionais numa política de diferenciação face a Espanha. Prolonga a brilhante acção já desenvolvida no campo das telecomunicações internacionais e exige a definição duma estratégia internacional para a TV.

- Paralelamente, deve ser dado um grande relevo às redes de observação científica, de monitorização de clima e doutros fenómenos naturais e de estudo dos mares que provavelmente a Europa vai tender a desenvolver cooperativamente. O papel das ilhas atlânticas é crucial neste contexto, como aliás noutros.
- No que respeita à área energética, parece importante que não venha a haver só redes que terminem em Portugal (electricidade e gás, por exemplo) e se estendam ao nosso território, principalmente pelo peso económico da Espanha. Bom seria que de Portugal viessem a partir redes energéticas destinadas à Europa. Por estranho que pareça terminar aqui ou começar aqui, são situações que dão origem a posições contratuais face a Espanha substancialmente diferentes (no campo energético é também fundamental que os futuros sectores de especialização internacional do País sejam pouco electricidade intensivos).
- No que respeita ao transporte terrestre, já foi iniciado o esforço para impedir que todas as redes que dão acesso à Europa para além dos Pirenéus se estruturem com a passagem obrigatória por Madrid. Convém no entanto referir que neste campo é fundamental continuar a desvalorizar a passagem terrestre pelo território espanhol, como base dos fluxos de comércio de Portugal com países terceiros da Europa. Dessa preocupação resultam algumas sugestões que serão dadas adiante, quanto ao próprio tipo de especialização internacional do País.
- Por último, valerá a pena procurar saber se não haverá lugar para Portugal (e nomeadamente para Lisboa) numa rede de «cabotagem europeia» (por exemplo: contentores e certos granéis de expressão regional) que possibilitasse o contacto por mar, de Portugal com as *periferias marítimas* de Espanha, *através* do serviço a zonas da Europa Ocidental encravadas no interior, mas servidas pelo eixo fluvial Ródano/Reno.

d) *O Nível da Dinâmica Regional*

A Espanha é um grande Estado atravessado por persistentes tensões nacionais e rivalidades regionais. A competição das nacionalidades de Espanha para obterem o máximo de autonomia cultural e de desenvolvimento económico próprio, tenderá a desenvolver à volta de Portugal vários centros urbanos e económicos dotados dum movimento do qual espontaneamente poderia resultar como que uma *centrifugação regional da parte continental de Portugal*. Face a este risco é necessário entender três coisas:

- Para que Portugal se afirme face a Espanha, Lisboa tem de se transformar numa dinâmica metrópole europeia de vocação mundializante, num nó de comunicação da Europa com as zonas mais dinâmicas que lhe são exteriores. É pois vital para o País que Lisboa se desenvolva como nó de transporte aéreo, de navegação, de telecomunicações, que suportem a sua evolução para o papel duma metrópole de serviços internacionais e de indústrias culturais, e não como uma mera burocracia asfixiante e improdutiva.
- Para que Lisboa e a sua região próxima se tornem menos pesadas economicamente para o País, é fundamental reduzir paralelamente a intensidade energética do seu funcionamento urbano e aumentar substancialmente o aproveitamento das potencialidades agrícolas do seu «hinterland», quer para substituir importações quer para criar novas correntes de exportação.
- Lisboa, pela sua progressiva integração no Mundo, tenderá a produzir novos estímulos ao desenvolvimento do interior Centro e Sul⁽⁹⁾ da área continental do País, devendo estar a elas ligada por uma rede densa de transportes e comunicações, complementadas pelas que ligando tais regiões ao resto do litoral façam, pela sua acção conjunta, recuar mais para o interior o litoral económico, em vez de deixarem que a fronteira económica de Espanha passe a estar a meio da parte continental do País.
- Procurar uma projecção mundial para o País, que o ajude a diferenciar-se de Espanha e a não ser «centrifugado» pelas suas rivalidades

⁽⁹⁾ Neste caso complementada pelo Algarve.

regionais, supõe reconhecer o papel chave dos arquipélagos atlânticos da Madeira e Açores e das comunidades de emigração que neles se originaram e que hoje se concentram nos EUA, nalguns países da América do Sul e na República da África do Sul.

É a variedade de vocações e de relações do Norte do continente, da região Lisboa/Algarve e das ilhas atlânticas que permitirá ao País, como um todo, afirmar-se face a Espanha.

IV

Lidar com estes quatro desafios de curto prazo exige a definição duma inserção geoeconómica duradoura, que responda de forma articulada às novas condições de coexistência com a Espanha no quadro europeu, e explore as oportunidades que a própria transformação da tecnologia e da geografia económica do mundo permitem.

É altura de afirmar que *um novo dispositivo de inserção geoeconómica exige uma mudança substancial da especialização internacional do País*. Com efeito, como atrás se afirmou, um dos aspectos centrais desse dispositivo é a procura de funções económicas que:

- Oferecendo potencialidades de desenvolvimento,
- nos especificquem face a Espanha e
- não pressuponham a utilização do território de Espanha como forma privilegiada de acesso a outras zonas europeias.

A identificação de sectores que reúnam estas características é pois uma tarefa chave. A título exemplificativo, iremos citar oito tipos de actividades ou produtos que poderiam vir a constituir aspecto central dum futuro perfil de especialização.

(a) *Os produtos de luxo*

São produtos que se destinam não a assegurar a sobrevivência, mas a definir um *status*. Neles podemos incluir:

- Ouriversaria.
- Moda têxtil.
- Certos alimentos e bebidas.

- A cristalaria.
- As porcelanas.
- O mobiliário de estilo, etc.

Apostar nestes produtos tem como um dos objectivos alterar gradualmente a imagem do próprio País e dar-lhe uma dimensão que ultrapasse a Europa. Se o exemplo italiano nos pode ensinar alguma coisa, essa é que a imposição da imagem dum país como criador de requinte não se impõe mundialmente na Europa. Foi no dia em que se impuseram em Nova Iorque que os costureiros e perfumistas italianos consolidaram uma notoriedade mundial. Se é complexa a tarefa de impor os produtos de luxo portugueses, não parece difícil identificar o local em que o País conquistará, de forma definitiva, essa imagem de exportador de cultura materializada em objectos — Tóquio.

(b) Os produtos que valem ouro sem o ser

São produtos com enorme valor por quilograma, que os assimila com maior ou menor rigor ao ouro. Neles podemos incluir:

- As sementes.
- Os enzimas.
- As essências.
- Os aromas.
- As matérias-primas para a indústria farmacêutica.
- O crescimento de cristais para a indústria electrónica.
- Os sensores.
- Os circuitos integrados *custom*, etc.

Os primeiros exemplos remetem-nos para a Química Fina e para as Biotecnologias. Se quisermos aplicar a esta especialização uma dinâmica *axial* e não meramente *pontual*, deveremos apostar também nos equipamentos processuais e na instrumentação de regulação e controlo destinadas à engenharia do «vivo»⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Ver adiante a possível conexão com o esforço na área das tecnologias da saúde.

(c) *Os produtos que tendo as características do aço, têm a leveza do plástico.*

São produtos que incorporam os materiais plásticos, os materiais compostos, os materiais cerâmicos técnicos, usados quer como componentes de bens de equipamento, quer como bases de material desportivo (nomeadamente desportos associados ao mar e ao ar, particularmente bem adaptados às condições portuguesas).

E também neste caso, apostar numa especialização *axial*, significará desenvolver gradualmente a capacidade de conceber e fabricar as máquinas para os plásticos, para a produção de compostos, para o processamento das fibras técnicas neles incorporadas.

(d) *Os produtos efémeros*

Produtos naturais destinados à alimentação ou à decoração e exportados frescos, aproveitando as características de solo e clima das várias parcelas de território e aproveitando as crescentes dúvidas que os europeus têm sob as condições em que é exercida a sua própria agricultura (desastres de Chernobyl, do Reno, constatação que uma das principais actividades poluidoras da Europa é a agricultura, etc.). Produtos como os:

- Legumes e frutos.
- Peixe e moluscos.
- Flores.

Uma especialização internacional deste tipo exige um grande cuidado na conservação e reprodução dos recursos naturais. Torna por sua vez possível desenvolver *axialmente* as técnicas não poluentes de protecção sanitária e de crescimento das plantas, os equipamentos para regulação e controlo na agricultura forçada, etc.

Exige como bases para o seu desenvolvimento a *Ciência* e o «*Marketing*», sem as quais o País se limitará a ser o território de crescimento para essas espécies.

(e) *Os produtos sem peso e destinados a um mercado sem fronteiras*

São nomeadamente os produtos de três actividades:

- A indústria discográfica.

- A indústria de vídeo.
- A publicidade.

Actividades essas estreitamente relacionadas entre si, quer pelos meios que usam para conceber e «fabricar» os seus produtos, quer pela matéria-prima em que se baseiam: a *criatividade*.

A progressiva, se bem que conflituosa, quebra dos monopólios estatais da televisão, e o surgimento de mais operadores à escala mundial, europeia e regional, criará um mercado competitivo e diversificado para produtos deste tipo.

Atrair operadores estrangeiros nesta áreas, formar técnicos para a engenharia do som e da imagem, criar as condições para o florescimento da criatividade artística no uso dos meios electrónicos, estimular o aparecimento de empresas nacionais neste domínio são tarefas de grande importância.

(f) Os produtos que, tendo o peso do tempo, nos permitem unir continentes

São sobretudo os serviços que se podem desenvolver sobre a base do património de relacionamento histórico internacional do País e/ou sobre o seu património linguístico. Neles se incluem actividades muito diversas, como a captação da próxima vaga de turismo que provalvemente virá do Japão e que exige, por parte de Portugal, o reconhecimento de que a parte do seu património de relacionamento que mais o distingue na Europa, e o separa totalmente da Espanha, é a relação com a Ásia, mas que pela longa passagem do tempo a recuperação deste património vai exigir uma acção de longo alcance. Nesse quadro, Lisboa deveria ser encarada como um local para a realização de manifestações de carácter científico e cultural que divulgassem a cultura, a história e as realizações actuais do Oriente, e transformasse, na medida das possibilidades, a capital num dos locais de aproximação entre a Ásia e o Ocidente.

E se falarmos no aspecto linguístico, podemos pensar em «software» para o ensino em português das outras línguas, ou das ciências, ou da história, ou em «software» para apoio ao diagnóstico médico. São produtos como estes que devemos procurar vender no Brasil, ou produzir em conjunto com empresas brasileiras. Este aspecto supõe que em Portugal se dê uma grande prioridade à reconversão dos serviços como a saúde e a educação,

que servem uma população que se exprime na língua portuguesa; reconverter tais serviços na base das tecnologias da informação.

(g) *Os produtos sem preço*

São os produtos que se relacionam com três tipos de tecnologias:

- As tecnologias militares.
- As tecnologias da saúde.
- As tecnologias do «entertainment».

O que distingue estas tecnologias de todas as outras é a sua relação com a morte — as primeiras porque a provocam, as segundas porque a adiam, as terceiras porque a iludem. São tecnologias de alto valor. Muitas invenções antes de chegarem a utilizações directas na actividade produtiva passam por estes três bancos de ensaio. Assim, por exemplo, o «laser» começou na esfera militar, passou pela medicina, generalizou-se nas diversões, antes de surgir como um poderoso instrumento de trabalho.

Procurar pontos ou áreas comuns entre estas tecnologias e especializar-se nelas, é uma direcção a pesquisar.

(h) *Os produtos submersos*

Produtos que estão nos fundos dos mares ou perto da sua superfície, e onde nas próximas décadas várias regiões do mundo e provavelmente em particular a Europa tenderão a ir procurar a energia, alguns minérios e novos produtos orgânicos. *As tecnologias de pesquisa e exploração submarina são uma aposta de longo prazo que Portugal deverá fazer.*

Algumas das famílias de tecnologias usadas para pesquisar os mares são, além disso, afins das que servem para sondar o interior do organismo sem o «invadir», sendo pois natural que se procurassem os cruzamentos com as referidas no ponto anterior (nomeadamente com as tecnologias da saúde).

*

*

*

Todos estes 8 tipos de produtos ou actividades têm dois traços comuns:

- Por um lado ou não têm peso, ou pesam gramas, ou no máximo quilogramas. São exportáveis através de redes de telecomunicações,

do transporte aéreo ou por contentores em navio. Especializar-se nestes produtos significa poder «saltar por cima» de Espanha e poder relacionar-se com áreas europeias e com outros continentes; — Por outro lado, se têm na sua base o que poderíamos designar por um grande investimento na área da educação, da cultura e da ciência e tecnologia, permitem desenvolver actividades a jusante que empregam muita mão-de-obra semiqualficada ou instruída, mas sem orientação profissionalizante. E para que ambas sejam possíveis, necessário é que haja empresas que triunfem na competição internacional, cresçam e se implantem internacionalmente.

«Saltar por cima» de Espanha significa pois, obviamente, dar um salto em frente, sem desprezar as lições do nosso passado.

3 de Dezembro de 1986.

José M. Félix Ribeiro

**COMUNICAÇÃO SOCIAL E FORÇAS ARMADAS
NUMA PERSPECTIVA DE DEFESA NACIONAL**

Alberto Ribeiro Soares

COMUNICAÇÃO SOCIAL E FORÇAS ARMADAS NUMA PERSPECTIVA DE DEFESA NACIONAL⁽¹⁾

INDICE

- 1. ENQUADRAMENTO DO TEMA**
- 2. A QUESTÃO DO SEGREDO**
- 3. AS RELAÇÕES FORÇAS ARMADAS/OPINIÃO PÚBLICA EM TEMPO DE PAZ**
- 4. O CASO PORTUGUÊS**
- 5. INICIATIVAS PARA UMA MELHOR COOPERAÇÃO**
- 6. SÍNTESE-PROPOSTA**

1. ENQUADRAMENTO DO TEMA

As **FORÇAS ARMADAS** são um produto da **SOCIEDADE**.

Então porque é que, em muitas ocasiões, a Sociedade se não harmoniza com uma Instituição que ela própria gerou?

Esta questão é geral e não acontece apenas em Portugal o levantar do problema do «divórcio» entre a Nação e as suas FA e, consequentemente, a necessidade de solucionar essa situação por imperativo da **DEFESA NACIONAL**.

Quaisquer medidas tomadas nesse sentido correm o risco de se tornarem infrutíferas se um esforço paralelo não for feito no sentido de sensibilizar a **OPINIÃO PÚBLICA** nacional relativamente ao papel das FA.

Em Portugal é notório que as relações entre as FA e a OP estão marcadas pela falta de conhecimento mútuo, consequência de deficiente informação e, também, do desconhecimento quase total das realidades nacionais.

⁽¹⁾ Este artigo tem por base a comunicação apresentada pelo autor no Colóquio da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, em Maio de 1985.

A COMUNICAÇÃO SOCIAL, pela multiplicidade das suas técnicas de expressão e pela sua grande penetração no espectro alargado dos receptores, constitui, sem dúvida, o vector privilegiado para estabelecer essa indispensável ligação.

Torna-se, portanto, imperiosa uma mais profícua cooperação entre CS e FA visando uma melhor sensibilização da OP relativamente às FA.

O estudo das relações entre FA, CS e OP, da forma como elas se têm processado em Portugal e dos processos para conseguir aquela cooperação numa perspectiva de DEFESA NACIONAL, é o objectivo deste trabalho.

2. A QUESTÃO DO SEGREDO

As relações entre as FA e a CS foram sempre dominadas pela questão do segredo militar. Uma vez que, por natureza, ele se destina a proteger e a salvaguardar tudo o que possa interessar a um eventual inimigo, actual ou potencial, as FA sempre adoptaram uma posição muito reticente face às perguntas que lhes podem ser postas do exterior, designadamente pelos MCS.

No plano militar, o uso imoderado dos graus de segurança tem desvalorizado a sua importância, conduzindo a uma certa displicência no manuseamento das matérias classificadas, o que tem obrigado à utilização de graus cada vez mais elevados, a ponto de se tornar difícil encontrar fórmulas seguras para proteger os documentos de carácter efectivamente secreto.

Não admira, pois, que a atitude dos MCS — caracterizada por uma curiosidade quase insaciável — venha a esbarrar, frequentemente, com o obstáculo intransponível do segredo. Por isso não pode dizer-se, em regra, que haja da parte do jornalista intenção deliberada de cometer um acto de traição ao divulgar (ou pretender divulgar) um segredo militar.

O que normalmente acontece é que o jornalista, ou não tem sensibilidade para distinguir o que é segredo do que não é, ou não dispõe de elementos concretos que lhe permita fazer uma correcta avaliação da natureza e importância das informações a que teve acesso, ou ainda porque (embora o deseje) não sabe a quem recorrer para pedir o necessário esclarecimento.

Por imperativo profissional, o jornalista terá sempre de ser o melhor juiz naquele momento e sobre aquela matéria. E, se num caso de mera rotina tal posição já é difícil dado o papel amplificador da Informação, maior relevância terá ainda se o que estiver a ser tratado for assunto militar, eventualmente classificado.

Na conjuntura actual, a extensão do conceito de DN aos múltiplos aspectos exteriores à área militar tradicional tornou ainda mais complexos os problemas de protecção do segredo que, em matéria de Informação, nascem da necessidade de conciliar dois requisitos, muitas vezes contraditórios mas sempre vitais para a Democracia: a liberdade de expressão e a segurança nacional.

Será, pois, de toda a conveniência que os jornalistas destacados para esta área sejam profissionais altamente qualificados e ainda que eles possam ser apoiados por organismos ou entidades competentes para os informar e os esclarecer sobre a exacta medida das responsabilidades que, talvez involuntariamente, poderão estar a assumir.

3. AS RELAÇÕES FORÇAS ARMADAS/OPINIÃO PÚBLICA EM TEMPO DE PAZ

Nos tempos conturbados que atravessamos, a tónica das relações FA/OP é influenciada por variados factores, de que se destacam:

- *O desenvolvimento tecnológico*, a obrigar à crescente especialização das FA, ao aumento progressivo das despesas militares e a uma interdependência cada vez maior entre os técnicos militares e civis.
- *A ameaça nuclear*, a tornar praticamente idênticos os riscos para militares e civis, numa espécie de «socialização do perigo».
- *A luta ideológica*, que deu origem a uma permanente acção psicológica, à politização de todas as actividades e à necessidade de uma maior preparação ideológica das FA.
- *O desenvolvimento económico*, que teve como consequência a exaltação de um certo tipo de hedonismo, a frontal oposição ao estilo de vida castrense, a resistência sistemática à autoridade militar, a crítica dos valores morais.

— O enorme *impacto dos MCS* sobre as populações em geral, o que faz com que a política e a administração pública, a própria arte e ciência e, naturalmente, as FA, sejam, em certa medida, condicionadas por aquela influência.

Em tempo de paz, a opinião sobre as FA não é uniforme, variando de país para país de acordo com a situação económica, a localização geográfica, a estabilidade política e social e a forma de actuação dos MCS.

Assim, nos *países subdesenvolvidos de autonomia recente* (como são quase todos os da África negra) em que o subdesenvolvimento assume um aspecto global (económico, político, social, cultural), a falta de quadros técnicos e administrativos, aliada à instabilidade política, dá lugar à frequente intervenção militar na área do poder, assumindo responsabilidades fora da sua missão específica. Por isso, as FA são motivo de discrepância perante a OP, mas são respeitadas pela função que se vêem forçadas a desempenhar.

No grupo de *países subdesenvolvidos de independência mais antiga* (como são quase todos os latino-americanos, excluindo-se, aqui, o México), a sociedade encontra-se afectada por um conjunto de fenómenos que incidem no seu comportamento — influência consumista dos países mais avançados, grande atraso económico, social e cultural de extensas regiões, acentuado nacionalismo, frequente corrupção e incapacidade da classe dirigente, acções armadas de grupos extremistas, etc. — o que leva a OP a considerar as FA como um factor de moderação no cenário político e gerador de desenvolvimento socioeconómico e cultural.

Nos *países em vias de desenvolvimento* o sistema social está em plena mudança, existindo atrasos nalgumas áreas e avanços demasiado rápidos noutras, o que dá origem a perigosas tensões. O desfasamento entre os vectores socioeconómico e político, a distribuição irregular da população, a emigração, a educação, a expansão dos MCS, o incremento de algumas formas de delinquência, a preocupação em manter o índice de crescimento e o rendimento da produção, etc., são alguns dos aspectos que assumem maior relevância. Existe, por isso, uma oposição (mais aparente que real) entre os objectivos político-sociais e militares, pelo que as FA são muitas vezes apontadas como improdutivas e gozam de pouco prestígio, mas a OP é algo difusa, situando-se entre o desprezo e o temor.

Nos *países desenvolvidos* o avanço tecnológico e a permanente ameaça da guerra criam a necessidade de integração entre as actividades civis e militares, levando mesmo a que uma parte importante da indústria seja dirigida pelos militares (o chamado «complexo militar-industrial»). Para além disso, a existência de estreitas relações entre as chefias militares e os centros de estudo científico e tecnológico, a grande influência nos MCS e na área da educação, e a cada vez mais íntima relação entre a segurança nacional e a política externa, fazem com que as FA gozem de alto prestígio perante a OP e tenham um importante papel balanceado com outros centros estruturais do poder (são os casos dos EUA, Inglaterra e França).

Nos *países socialistas* as instituições militares fazem parte da super-estrutura política, pelo que as FA são essencialmente políticas. Na URSS, as relações FA/OP situam-se sensivelmente ao nível da problemática dos países desenvolvidos sendo, no entanto, mais harmónicas dado o diferente papel desempenhado pelos MCS. Na China, as FA estão em estreita ligação com o povo, numa unidade que não sofre qualquer contestação. Nos restantes países socialistas, estas relações apresentam-se com características idênticas ao grau de desenvolvimento alcançado, mas a sua politização e a influência que exercem através do Partido faz com que as FA tenham grande prestígio perante a OP.

4. O CASO PORTUGUÊS

Vou limitar a análise do caso português apenas ao que se passou nos últimos 40 anos, ou seja, tomando como ponto de partida os finais da II Guerra Mundial, em que o regime então vigente se sentia bastante seguro e o subdesenvolvimento económico, social e cultural do País eram uma realidade.

Considerarei três períodos distintos, com características próprias que os diferenciam de forma inequívoca, e o último subdividido em três fases, como que andamentos diversos dentro da mesma situação.

a. *Primeiro período* (até meados da década de 60)

Poderemos caracterizá-lo pela quase completa estagnação da vida política e social mantida, em grande parte, por manifesta falta

de informação (devido à acção preventiva da censura), conjugada com a quase total ausência de desenvolvimento tecnológico. Situação que a propaganda do regime se encarregava de inverter, salientando os aspectos positivos da paz e da estabilidade internas perante o quadro de uma Europa destruída pela guerra e ameaçada pelo perigo comunista e pela degradação da moral e dos costumes. Nesta fase, a OP era naturalmente conformista porque orientada pela propaganda veiculada pelos MCS; as FA tinham o prestígio que decorria da sua missão patriótica de defesa da soberania e da integridade da Pátria em todos os seus territórios; e os militares eram tidos no alto conceito de honestos e dedicados servidores da Pátria, a ela honrando, se necessário, com o sacrifício da própria vida.

Os raros incidentes do percurso foram sendo resolvidos sem grandes dificuldades (como a chamada «revolta da Mealhada», 1947) e as «agressões» a algumas parcelas do território nacional (Macau, 1949 e Índia, 1953 e seguintes) aproveitadas para, através das técnicas próprias — derivação, inimigo único (Nehru), unanimidade e contágio — apontar perigos, alimentar o fervor patriótico e justificar a cada vez maior necessidade de união e de coesão em torno do incontestado «chefe».

O ano de 1961 foi o princípio do fim do regime: o caso do «Santa Maria», o início da guerra em Angola e a perda da Índia, constituíram demasiadas fatalidades juntas para que tudo pudesse continuar na mesma.

Mas só o início da liberalização do sistema económico e o progressivo aumento de influência dos MCS (com especial relevo para a implantação da Televisão, a eliminar definitivamente fronteiras e distâncias no espaço continental), juntamente com o prolongamento e a escalada da guerra (agora já em três frentes), iriam pôr termo a este período.

Estávamos em meados da década de 60. Curiosamente, a morte política de Salazar ocorreria pouco depois.

b. Segundo período (até ao «25 de Abril»)

Iniciava-se assim um novo período, caracterizado por aparente acalmia, mas em que o mal-estar social começou a ser evidente e

manifesto, particularmente a seguir ao desencanto da curta primavera marcelista.

Os MCS, embora continuem a ser controlados, passam como que também a ser escritos nas entrelinhas e as suas mensagens começam a ser entendidas por grupos cada vez mais amplos e diversificados. A movimentação estudantil de 1969 abre as portas da realidade a muitos cépticos, o número de desertores aumenta, as academias militares esvaziam-se, aparece o recrutamento de milicianos para os comandos em campanha, pois os quadros profissionais são já insuficientes e estão esgotados e desiludidos por sucessivas comissões e por uma gestão de pessoal manifestamente desajustada.

Existe um Serviço de Informação Pública das FA (o SIPFA) que quase se limita a difundir os comunicados de baixas em que, aliás, ninguém acredita (embora eles correspondessem, efectivamente, à realidade).

Uma vez por outra os comandantes dos teatros de operações encomendam umas reportagens a jornalistas mais ou menos comprometidos ou vêm à Televisão explicar como é que estão a dirigir a luta. A OP começa a perceber que, também em Portugal, se pratica o culto da personalidade e que, nas imediações do poder, diversos grupos de interesses de raiz económica se digladiam aspirando conquistá-lo.

Neste contexto, o prestígio das FA (e particularmente o do Exército) desce a um nível muito baixo. O seu isolamento é real, quer no Continente, quer relativamente às populações europeias radicadas nos diversos territórios afectados pela guerra.

Não raras vezes injustamente, os quadros militares são acusados, por variados e divergentes sectores, de serem os principais culpados da guerra por estarem a prolongá-la desnecessariamente a fim de usufruírem de proventos e regalias que só com ela podem manter. A situação é perfeitamente insustentável, a motivação dos quadros foi há muito perdida, o referencial ideológico (débil) não é trabalhado com um mínimo de convicção. E, para os jovens oficiais, a aventura política torna-se uma perigosa tentação.

Era o «25 de Abril».

c. Terceiro período

Começou com o «25 de Abril» e considero que ainda se mantém, uma vez que não sofreu alteração significativa a sua característica fundamental — a liberdade de expressão — se bem que nem sempre beneficiando da mesma amplitude.

Dentro deste período entendo que houve três fases distintas:

(1) 1.ª Fase

Começa, naturalmente, com o «25 de Abril» e foi de curta duração, agitada, folclórica, intensamente vivida.

Os militares, antes considerados os grandes culpados da guerra e acusados do genocídio de populações indefesas, são directamente promovidos (ou melhor, «graduados»...) a heróis e salvadores da Pátria.

Finalmente libertos da censura, os MCS extravasam tudo quanto ficara retido, enchem páginas e páginas de jornais e preenchem programas de rádio e de TV com notícias e reportagens sobre os militares, as FA, os capitães, os majores, o MFA, a revolução...

Passada a euforia da mudança do regime, nem por isso os militares deixaram de estar na ribalta e os MCS privilegiam tudo quanto lhes diz respeito. É a Junta de Salvação Nacional e a Comissão Coordenadora do MFA, é o «28 de Setembro» e o Conselho dos Vinte, é o «11 de Março» e o Conselho da Revolução, é o COPCON e as Assembleias do MFA.

E é também o culto das personalidades revolucionárias: o capitão Salgueiro Maia, o general Spínola, o major Melo Antunes, o tenente-coronel Firmino Miguel, o brigadeiro Otelio Saraiva de Carvalho, o major Dinis de Almeida, o brigadeiro Pires Veloso, o almirante Pinheiro de Azevedo, o capitão Vasco Lourenço, o coronel Jaime Neves, o general Vasco Gonçalves, o comandante Jesuino, o general Otelio Saraiva de Carvalho, o brigadeiro Pazarat Correia, o major Otelio, o brigadeiro Vasco Lourenço...

Uma simples análise da imprensa da época permite mesmo esboçar um retrato-robot do militar-tipo, naturalmente com variantes de acordo com os títulos consultados⁽²⁾.

Pode também dizer-se que foi uma época áurea da Informação em Portugal, particularmente do jornalismo escrito, tendo sido atingidos recordes de tiragem que não mais foram batidos. Todavia, nem tudo foi pacífico neste campo e uma verdadeira «batalha de informação» foi travada entre os MCS dominados por cúpulas marxistas e os que lutavam pelo pluralismo ideológico, estes sistematicamente hostilizados e marginalizados (recorde-se o «caso *República*»), chegando mesmo a vigorar medidas legislativas severamente restritivas da liberdade de Imprensa. No sentido informativo pode dizer-se que as relações FA/CS eram excelentes, embora assentes nas relações pessoais jornalista-militar e tendo, como pano de fundo, uma certa afinidade ideológica.

Tudo, aliás, funcionava em termos individuais, e as FA raramente foram encaradas como um todo (não se encontram, por exemplo, referências às despesas militares), mas antes como o somatório dos seus membros, observados, quase sempre, de uma perspectiva exógena que privilegiava o seu papel político no processo revolucionário.

A OP acompanhava, naturalmente, a dinâmica informativa e o prestígio dos militares era uma realidade, embora condicionada pelo seu posicionamento político.

Entendo que esta fase atingiu o ocaso logo após o «25 de Novembro» de 1975 embora, por inércia, se tenha prolongado até aos princípios de 1976.

(2) 2.ª Fase

Tem como figuras centrais o Conselho da Revolução — reconstituído e aceite como indispensável ao processo político no II Pacto MFA-Partidos (Fev76) e reconhecido como órgão de soberania na Constituição — e o Presidente da República, o primeiro eleito depois do «25 de Abril».

(2) «Um Retrato-Robot do Militar-tipo em 1975, Obtido da Leitura do Semanário EXPRESSO Publicado Naquele Ano», do Autor. Dissertação final do Curso de Ciências da Informação na Universidade Católica Portuguesa, em 1983. Inédito.

Esta fase — que terminará com a extinção do CR em 1982 — tem vários «andamentos» que se vão sucedendo de acordo com as alterações do cenário político mas, de uma maneira geral, pode caracterizar-se pelo «regresso» dos militares aos quartéis e pela dicotomia CR/FA.

Embora continuando a interessar-se pelas personalidades castrenses (especialmente pelos militares-políticos), a CS começa a sentir uma crescente necessidade de dissecar o interior da Instituição (disciplina, material, carreiras, exercícios) e de analisar os porquês de tantas e tão variadas situações por ela vividas ou geradas (guerras, golpes e contragolpes, órgãos políticos, comandos militares, revolucionários e contra-revolucionários, etc.), quase abandonando os termos e *slogans* da fase anterior que se centravam na figura das «FA ao serviço do povo e das conquistas da revolução».

Desenvolve-se então um tipo de análise político-militar que privilegia o vector militar e a necessidade de despolitização das FA, sendo de admitir que, nalguns casos, possa mesmo ter tido origem no interior da própria Instituição, sendo depois veiculada através das colunas de alguns diários e semanários de maior circulação.

É o período dos «analistas militares», com colaboração frequente em alguns desses jornais, de que cito, entre outros, António Beirão («O País»), F. A. («Tempo»), Rito Canedo («Ponto» e depois «Diário de Lisboa»), M. F. Amado⁽³⁾ e Manuel F. Andrade (estes tendo em comum as iniciais MFA), etc.

A OP, de início naturalmente sensível a este tipo de informação, começou a dar indícios de saturação e de progressivo desencanto pelos «militares» e pelo seu notório e exagerado apego ao poder político, passando a preocupar-se também com os custos de tudo isso.

Nesta fase as relações FA/CS continuam a situar-se em bom nível desde que continue a haver compatibilidade de interesses

(3) Recentemente, no «Expresso» de 27 de Abril de 1985, subscreveu um artigo sob o título «25 de Abril de 1974 — as grandes ilusões».

(designadamente ideológicos), mas as críticas mútuas são cada vez mais frequentes e redundantes, aparecendo mesmo manifestações de carácter cultural francamente hostis aos militares. É de referir ainda o aparecimento de dois importantes órgãos da imprensa militar — as revistas «Baluarte» e «Nação e Defesa» — cuja difusão em meios estranhos às FA tem sido insuficiente, particularmente no caso da primeira porque trata apenas temas militares que interessaria divulgar noutras áreas.

(3) 3.ª Fase

Com a extinção do CR e a consequente passagem das FA à subordinação directa ao poder político (1982) começa uma nova fase deste 3.ª período, que tem sido caracterizada pela despolitização dos militares.

Ao longo desta fase, a CS tem vindo a ocupar-se cada vez mais, com a análise das estruturas, com os porquês das coisas, com a necessidade, vantagens, custos e finalidade de certos equipamentos, exercícios, unidades e situações, incluindo os próprios compromissos internacionais anteriormente assumidos.

Dando satisfação ao crescente interesse de grande número de leitores, aparecem a dar frequente colaboração em alguns MCS prestigiados especialistas de Estratégia e de Defesa Nacional (casos do brigadeiro Loureiro dos Santos e dos comandantes Virgílio de Carvalho e Baptista Comprido), da mesma forma que conceituados jornalistas são chamados a colaborar nos Institutos Militares e da Defesa Nacional.

Todavia, num crescendo que, aliás, tivera já início na fase anterior, as FA são cada vez mais postas em causa por uma OP preocupada com as suas despesas, os seus efectivos, o tempo do serviço militar, os objectores de consciência, etc., fazendo vir ao de cima toda a problemática sociológica subjacente, acompanhada pelo exacerbamento dos seus custos de manutenção.

Pode dizer-se, por isso, que, no momento que passa, as relações FA/CS se tornaram mesmo bastante difíceis, a que também não é estranha uma certa propensão de alguns MCS para

tratarem os assuntos militares de forma sensacionalista e emotiva (que retira objectividade mas produz efeitos no público), enquanto outros preferem a abordagem superficial que, muitas vezes deliberadamente, esconde alguns dos aspectos mais importantes.

Apenas três exemplos:

- O aproveitamento (cíclico) dos aumentos de vencimentos dos militares para destacar as diferenças em relação ao funcionalismo público (diuturnidades, subsídios específicos) e os «privilégios» de carácter social (gasolina, messes, transportes, colégios).
- O tratamento dado à apresentação de algumas candidaturas de militares às eleições para Presidente da República, procurando influenciar a OP contra as FA e/ou contra militares individualizados.
- Algumas reportagens feitas superficialmente e sem qualquer sentido construtivo, dando cobertura aos pontos de crítica habituais mas apenas de acordo com primeiras impressões, bastante discutíveis, de entrevistados sem credibilidade, em tudo parecendo exclusivamente apostadas em transmitir uma imagem negativa e deturpada da Instituição Militar.

Poderemos, pois, sintetizar dizendo que, na fase actual das relações entre CS e FA em Portugal, os MCS veiculam muitas notícias mas publicam muito pouca informação.

5. INICIATIVAS PARA UMA MELHOR COOPERAÇÃO

Porém, nem tudo será tão negativo como estas imagens, recolhidas mais ou menos ao acaso, poderão dar a entender.

Efectivamente, passos seguros e importantes foram já dados, nos últimos anos, procurando chamar a atenção para a importância dos MCS na formação da OP relativamente às FA e, naturalmente, visando melhorar as relações entre estas e a CS.

Assim, em Abril de 1983 e Novembro de 1984 tiveram lugar dois colóquios da Imprensa Militar (e assegurada a realização do terceiro

em 1985)⁽⁴⁾ em que esta se confirmou como existente, viva e actuante, apesar de todas as dificuldades com que tem lutado e dos condicionamentos que limitam a sua expansão e melhoria qualitativa.

Em Novembro de 1983, o IDN levou a efeito um interessante seminário subordinado ao tema «Comunicação Social e Defesa Nacional» em que reuniu em amplo debate um número significativo de profissionais da Informação, de militares dos três ramos das FA e de individualidades ligadas a sectores vitais para a Defesa Nacional, cujas conclusões reflectem, de forma segura, as preocupações existentes.

Em princípios de Abril de 1985 foi publicado um estudo feito recentemente sobre «A Imprensa e a Defesa em Portugal» para o Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) com o patrocínio do Ministério da Defesa Nacional, a cujas conclusões a generalidade dos MCS deu adequado relevo e difusão.

Finalmente, em Maio de 1985, por iniciativa da Associação dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, teve lugar na Fundação Gulbenkian um colóquio sob o título «A Comunicação Social Numa Perspectiva de Segurança e Defesa Nacional», que proporcionou um interessante diálogo entre especialistas e não especialistas, militares e civis, ligados ou não à Comunicação Social, de que as respectivas conclusões reflectem a importância do tema tratado e os resultados que foi possível atingir.

Torna-se, pois, evidente que existe já o empenhamento seguro de boas vontades interessadas na procura de soluções que, sem condicionarem a liberdade de opinião a que todos têm direito, poderão contribuir decisivamente para o estabelecimento de uma OP mais de acordo com os interesses colectivos que são vitais para o nosso País, designadamente no que concerne à formação da «vontade nacional» e à criação do indispensável «espírito de defesa».

6. SÍNTESE-PROPOSTA

- a. O êxito destas iniciativas mostra que o caminho está aberto e que as questões fundamentais já estão devidamente equacionadas. A cooperação é, pois, possível, e, por isso, torna-se imperioso que o passo seguinte seja dado.

⁽⁴⁾ Efectivamente realizado, bem como outro em 1986.

Consistirá ele na coordenação dos esforços a desenvolver, com base numa unidade de doutrina e de acção, que passa pela aceitação plena de um conjunto de premissas envolvendo limitações de ambas as partes e se concretiza na definição dos procedimentos a utilizar para atingir os objectivos que materializam o cumprimento da missão que a todos incumbe.

- b. Neste sentido e sem pretender ser exaustivo, retiro do que atrás fica dito algumas ilações, na procura de uma mais profícua cooperação entre a CS e as FA, numa perspectiva dinâmica de Defesa Nacional.

Em 1.º lugar haverá que considerar — e admiti-lo sem quaisquer reticências — as características e a especificidade dos campos em presença. Assim, e para além do que consta do Título X da Constituição Política da República Portuguesa, teremos de considerar que as FA, apesar de serem grandes consumidores de recursos económicos e humanos não directamente reprodutivos, simbolizam — mais do que qualquer outra Instituição — a Soberania e a Independência nacionais; que, para cumprirem a sua missão, utilizam uma rigorosa disciplina do segredo; e que, no plano interno os seus agentes (os militares) estão sujeitos a severas restrições no âmbito de alguns dos direitos e liberdades, constitucionalmente previstos para a generalidade dos seus concidadãos.

Por outro lado, a CS é um poderoso instrumento do mundo moderno, competindo-lhe garantir a satisfação de um dos direitos fundamentais do Homem — o de informar, se informar e ser informado em liberdade —, dispondo os seus agentes, para o efeito, de um estatuto que lhe confere amplas garantias, como seja o segredo profissional.

Em 2.º lugar, haverá que promover o aperfeiçoamento interno de cada um destes sectores e, seguidamente, melhorar substancialmente o conhecimento recíproco dos seus métodos e processos de trabalho. Neste âmbito se situa o aumento da objectividade informativa que passa, necessariamente, pela melhoria da formação profissional dos jornalistas; pela procura de uma maior abertura dos militares em relação ao exterior, designadamente tornando-os mais receptivos à missão do jornalista; e pela promoção de uma correcta

imagem das FA relativamente às origens e motivações dos militares, ao quadro de valores que defendem, à especificidade da sua formação e à melhoria do seu relacionamento com uma sociedade em constante mutação.

Em 3.^o lugar, haverá que procurar uma maior aproximação entre a Instituição Militar e os MCS, começando pelo correcto entendimento do conceito de comunicação e pelo respeito pelas regras éticas e deontológicas de ambas as partes, como condição essencial para a criação do indispensável clima de confiança e a completa eliminação das barreiras de incompreensão.

c. No que respeita às FA — e, mais concretamente, ao Exército, em fase de profunda reestruturação — considero oportuno propor um conjunto de medidas que se me afiguram exequíveis e que iriam contribuir, certamente, para melhorar a situação que presentemente se vive em Portugal. Seriam elas:

(1) Introdução do estudo das matérias de Comunicação nos «curricula» dos cursos de formação de Oficiais (Academia Militar e Instituto Superior Militar) e de Sargentos (Escola de Sargentos do Exército), o que irá permitir, futuramente, aprofundar estas matérias nos cursos do Instituto de Altos Estudos Militares.

(2) Especialização de Oficiais nas diversas áreas da CS, em quantitativos suficientes para proverem às necessidades da reestruturação.

(3) Remodelação das estruturas existentes pela criação de serviços efectivamente virados para o relacionamento com os MCS (tipo «gabinetes de Imprensa»), o que iria permitir:

— Que pudessem passar a ser aceites «jornalistas acreditados» junto das instâncias militares, aos quais poderia ser proporcionado acesso mais directo às fontes qualificadas, com a finalidade de uma melhor identificação dos problemas militares específicos, de que resultaria um melhor esclarecimento da OP; e

— A promoção de mais frequentes e frutuosa encontros entre militares e jornalistas com vista à criação de maior abertura no diálogo, através do debate de pontos de interesse mútuo no âmbito da DN.

(4) Apoio programado à Imprensa Militar, designadamente através da criação de um órgão de coordenação (de preferência a nível FA), visando, entre outros aspectos:

- Definir os objectivos de cada um dos títulos regularmente editados, orientado-os para a missão que o justifica e para o público a que se dirige, através de um estatuto próprio;
- Promover o aproveitamento mais eficaz dos meios técnicos existentes, no sentido não da redução de custos mas do aumento de produtividade que se traduziria, essencialmente, em melhoria de qualidade;
- Incentivar os colaboradores habituais e motivar outros (nomeadamente especialistas em matérias de evidente interesse, incluindo civis de reconhecido prestígio), quer pela atribuição de prémios mais compensadores, quer pela eliminação das restrições à liberdade de expressão que condicionam alguns potenciais articulistas;
- Promover a sua maior difusão, designadamente pela sua inserção nos circuitos comerciais de distribuição (como acontece em França), o que obrigaria a melhorar aspectos até agora menosprezados (regularidade de publicação, prazos, etc).

d. Concretizadas estas medidas e, assim, criado um estado de espírito favorável à cooperação, será então possível conduzir, através dos MCS (quer civis, quer militares), uma campanha de informação, devidamente programada — com oportunidade e em permanência — que permita sensibilizar a OPINIÃO PÚBLICA para certos valores essenciais como seja o facto de, pela homogeneidade dos valores que defendem, pela amplitude da sua base social de recrutamento, pela forte ligação dos próprios militares ao seu meio de origem — tudo acrescido de serem bastante reduzidas as dimensões do território — as FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS reflectirem uma imagem quase perfeita da nossa própria SOCIEDADE

Évora, Julho de 1985.

Alberto Ribeiro Soares
Tenente-coronel de Artilharia

A DEFESA NO MUNDO

100

Group	Condition A	Condition B	Condition C	Condition D
Control	85%	80%	85%	80%
MCI	65%	60%	65%	45%
AD	45%	40%	45%	25%

100

A DEFESA NO MUNDO

«TIME» (EUA), de 24 de Novembro de 1986

O interesse da URSS pelo oceano Pacífico pode avaliar-se pela sua procura de facilidades, de cooperação em levantamentos do fundo do mar, de acordos de pesca, de acordos comerciais, etc., e o envio de importantes delegações político-económicas ao Japão, à China, à Austrália, à Indonésia, à Nova Zelândia, às Filipinas, à Malásia, à Tailândia e a Singapura. Por outro lado, a URSS tem 550 000 soldados na fronteira com a China, dispõe de bases em Petropavlovsk e Vladivostok no seu litoral pacífico, e de facilidades no Vietname, em Cam Ray. Além do mais, a URSS mantém no Pacífico um navio porta-aéreos, 18 cruzadores lança-mísseis, 29 «destroyers», 18 fragatas lança-mísseis, 368 aviões tácticos, 60 aviões de apoio e 255 submarinos.

O «alvo» mais importante da nova política soviética para o Pacífico parece ser a China, tendo já prometido a retirada de 45 000 militares estacionados na Mongólia.

«SCIENCE ET VIE» (FRANÇA), de Dezembro de 1986

Existe uma extraordinária densidade de efectivos militares e de armamentos convencionais numa área da Europa abrangendo os países do BENELUX, a RFA, a RDA, a Polónia e a Checoslováquia, de que se pode fazer uma ideia por nela existirem 130 Divisões, 96 000 carros de combate, 5890 aviões tácticos, e 21 550 peças de artilharia.

A acrescentar a estes números, há os arsenais nucleares de quatro potências (URSS, EUA, Inglaterra e França) e os efectivos e armamentos de países vizinhos. Tudo isto dá uma ideia das destruições que poderiam decorrer duma guerra. Por exemplo, poder-se-iam dar, em tal eventualidade, uns 12 000 ataques aéreos por dia.

«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (INGLATERRA), de Dezembro de 1986

O interesse da URSS pelo oceano Pacífico poderá avaliar-se, em termos realísticos, pelos efectivos e armamentos que lhe parece destinar. Em síntese: 385 mísseis balísticos transportados em 31 submarinos; 380 mísseis balísticos intercontinentais «SS-11» e «SS-18» (em construção silos para os novos «SS-24» e «SS-25»), além dos mísseis transportados em aviões de bombardeamento estratégico «Backfire», «Blinder» e «Badger», e 68 Divisões. Além do referido, a Esquadra Soviética do Pacífico é actualmente a mais poderosa das quatro de que dispõe, com 890 navios, incluindo 127 submarinos de que fazem parte os 31 lança-mísseis balísticos atrás referidos.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 31 de Dezembro de 1986

O Governo de Madrid pôs em marcha um sistema para garantir a prevenção, o controlo e a condução de eventuais situações de crise de carácter nacional e internacional que possam afectar a vida, a segurança e o bem-estar dos espanhóis. Com tal objectivo, o Conselho de Ministros aprovou um Decreto Real que cria a Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise. Essa Comissão terá como membros permanentes os Presidente e Vice-Presidente do Governo, e os Ministros do Exterior, da Defesa, do Interior e da Economia e Fazenda, actuando como secretário o Director do Gabinete do Presidente. A Comissão poderá integrar outros membros do Governo ou outros altos cargos e, excepcionalmente, personalidades que possam prestar contribuição singular para o tema em tratamento.

A Comissão em questão compete:

- Aprovar as normas para o estabelecimento de um sistema de condução de tal tipo de situações;
- Aprovar planos e programas de infra-estruturas necessárias;
- Dirigir e coordenar as acções destinadas a prevenir, controlar e conduzir situações semelhantes.

«DEFENSA» (ESPANHA), de Janeiro de 1987

A organização de cooperação europeia em matéria de tecnologia avançada, mais conhecida como projecto EUREKA, efectuou em Estocolmo, no passado mês de Dezembro, a conferência ministerial dos países associados, durante a qual foi analisada a actividade desenvolvida nos últimos seis meses, em que a presidência pertenceu ao Ministro sueco da Indústria, Thage G. Peterson.

Esta sessão pôs fim à presidência sueca e inaugurou o mandato espanhol, que durará 6 meses, até à próxima reunião de nível ministerial em Junho.

«REVUE INTERNATIONALE DE DÉFENSE» (SUIÇA), n.º 1/87

Para a primeira fase do estudo da constituição de um sistema de defesa contra mísseis balísticos de teatro de operações foram escolhidos sete consórcios industriais.

Os contratos relativos à Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE) serão, segundo uma informação prestada em Dezembro por Weineberger, Secretário da Defesa americano, assinados em data posterior, e deverão importar em 14 milhões de dólares.

Os sete consórcios englobam 51 empresas, das quais 29 são europeias, com as respectivas sedes no Reino Unido, na República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, França e Holanda. As restantes empresas são americanas. Está previsto que cada consórcio possa receber nesta fase 2 milhões de dólares.

A primeira fase do estudo consistirá na análise da ameaça provocada pelos mísseis de teatro soviéticos e, também, dos meios adequados para os contrabater.

Na opinião dos peritos militares, poderá ser mais fácil a defesa contra mísseis balísticos de alcance intermédio que contra os intercontinentais, dado que poderão ser utilizados certos meios de defesa já existentes — como o míssil «PATRIOT» — mediante a introdução de algumas modificações.

*
* *

Em 23 de Novembro de 1986 o povo romeno teve que se pronunciar sobre a redução de 5 por cento nas despesas militares, decisão que a Roménia teve de tomar devido à sua catastrófica situação económica.

Os efectivos militares sofrerão uma redução de 10 000 homens e serão desactivados 250 veículos blindados, 130 peças de artilharia e 26 aviões e helicópteros.

A Roménia é o único país do Pacto de Varsóvia que produz, sob licença, material militar originário dos dois blocos. Os principais equipamentos soviéticos são a viatura blindada para transporte de pessoal «B12-70» e o carro de combate «T-72».

«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (SUÍÇA), de Janeiro de 1987

A maior parte dos governos europeus não está interessada em pôr termo à componente nuclear da defesa da Europa. Mas, segundo estudos elaborados no âmbito do SACEUR, a NATO poderia dispensar aquela componente (mantendo durante 10 anos um aumento de 4 por cento nas despesas com a defesa militar), se adquirisse os seguintes sistemas: 1000 MLRS («Multiple Launch Rocket Sytem») contra forças invasoras do primeiro escalão; 500 mísseis de cruzeiro com munições inteligentes destinadas aos escalões seguintes; 900 mísseis balísticos com ogivas convencionais para actuar contra bases aéreas.

Coincidindo com tal proposta, o Exército dos EUA adoptou a doutrina «Air-Land-Battle», que o SHAPE (NATO) converteu na doutrina FOFA, e que, fundamentalmente, retirou da «Air-Land-Battle» (em que se baseou) a componente preemptiva que a filosofia defensiva da NATO não consente.

Foi em relação à FOFA que a URSS reagiu com mísseis de curto alcance «SS-21», «SS-22» e «SS-23», que lhe permite optar por emprego preemptivo de armas nucleares contra postos recuados da NATO e seus sistemas de armas móveis.

«JANE'S DEFENSE WEEKLY» (INGLATERRA), de 10 de Janeiro de 1987

Existe a ideia feita de que o Pacto de Varsóvia pode atacar a NATO na Europa, recorrendo a forças convencionais ou nucleares, mas será preciso não esquecer a opção química, uma vez que a nuclear é cada vez menos atractiva, e a convencional pode conduzir a ela.

Um ataque químico prévio poderia permitir um rápido avanço convencional do Pacto de Varsóvia na Europa Central, antes de a NATO poder reagir.

Além do mais, sabe-se da crescente capacidade química de países do Terceiro Mundo, além da possuída pela URSS, pelos EUA e pela França. São eles a Síria, a Líbia, o Iraque, o Irão, a Coreia do Sul, a Coreia do Norte, Israel, Etiópia, Burma, Tailândia, China, Vietname, Taiwan, etc. E acontece que ainda não se conseguiu a proibição de armas químicas, para a qual há numerosos obstáculos a vencer nas negociações que decorrem em Genebra.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 19 de Janeiro de 1987

Foi criado em Espanha o grupo IBERMISSIL integrado por 3 empresas espanholas pertencentes ao Instituto Nacional de Indústria (INI), o qual tinha sido criado recentemente para coordenar investigações encaminhadas para o fabrico de mísseis espanhóis, o primeiro dos quais foi baptizado de «Toledo». O futuro míssil destinar-se-á a actuar contra aviões voando baixo.

O IBERMISSIL foi composto pela SA CASA e pelas empresas nacionalizadas Santa Barbara e Electrónica e Sistemas (INISEL).



A França ofereceu à Espanha participação na construção do moderno carro de combate francês «AMX-Leclerc», concretamente para o fabrico de blindagens, armamento e aparelhagem óptica, sob a responsabilidade da Direcção de Armamento do Ministério da Defesa francês e da GIAT (Grupo Industrial de Armamento Terrestre).

O Governo espanhol, que prevê o fabrico de um carro de combate nacional com o nome de «Lince», deverá decidir, brevemente, se colabora ou não neste projecto com a firma da RFA Kranss-Maffei, fabricante do carro «Leopard».

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (INGLATERRA), de 31 de Janeiro de 1987

Foi aprovada pela Comissão de Defesa do Senado da Itália a lei que criará a Aviação Naval, prevendo o controlo, organização e operação de aviões pela Marinha, nomeadamente aviões de combate «V/STOL», a partir do porta-aéreos «Giuseppe Garibaldi».

Segundo a lei, a Força Aérea da Itália poderá requisitar o emprego de aviões da Marinha para a defesa aérea do país.

Poderão ser utilizados pilotos da Força Aérea nos aviões da Marinha, mas deverá ser esta, em princípio, a fornecê-los. A Força Aérea prestará ainda algum apoio técnico.

«DEFENSA» (ESPANHA), de Fevereiro de 1987

Os Estados Unidos e a Tailândia firmaram no início de Janeiro um acordo para aumento da capacidade defensiva da Tailândia.

O acordo, assinado pelo embaixador norte-americano na Tailândia, William Brown, e pelo ministro da Defesa tailandês, Paniang Kantarat, autoriza a criação de um arsenal militar para uso do exército tailandês mas que, eventualmente, servirá também as forças americanas.

Este arsenal constituirá o único depósito de armamento norte-americano existente no estrangeiro sem a existência da correspondente base para as Forças Armadas americanas.

A finalidade principal do referido depósito é melhorar o sistema logístico do exército tailandês. Há poucas probabilidades do seu aproveitamento pelas tropas americanas, porque já existem bases importantes na Coreia do Sul, Japão e Filipinas.

O acordo entra em vigor em 1988, mediante aprovação do Congresso.

Para financiar o projecto os EUA e a Tailândia têm que investir, cada um, 50 milhões de dólares por ano durante cinco anos.

A localidade e a qualidade dos produtos a armazenar ainda estão por definir, mas exclui-se a possibilidade de armazenar armas nucleares ou químicas, devendo o depósito ser principalmente dedicado às munições e armamento de infantaria, peças de artilharia e morteiros, material considerado como criticamente necessário para repelir um ataque em grande escala dos vietnamitas.

«REVUE INTERNATIONALE DE DÉFENSE» (SUIÇA), n.º 2/87

São cada vez mais numerosas as informações sobre a possibilidade do emprego — efectivo ou previsto — de armas químicas.

Em Dezembro passado, um representante do Pentágono declarou que a ameaça de constituição na Líbia de um arsenal químico preocupava os EUA.

Desde 1986 que a Líbia figura na lista de países para os quais é estritamente controlada a exportação de produtos que permitam o fabrico de armas ou munições de guerra.

Em Israel fala-se agora abertamente dos riscos de um ataque químico desencadeado por certos estados árabes, enquanto que até há pouco tempo tal ameaça era minimizada. O Exército israelita atribui uma elevada prioridade à defesa contra um ataque por armas químicas e, nas escolas, ensinam-se as principais medidas de defesa de protecção passiva.

*
* *
*

Até 1987 o Secretário da Defesa dos EUA apresentou os orçamentos da defesa com um aumento anual de cerca de 7 por cento (compreendida a inflação). No entanto, o Congresso nunca satisfaz a totalidade da verba pedida.

Por isso, o Secretário da Defesa decidiu aplicar uma nova tática que consiste em limitar a 3 por cento os termos reais do aumento das despesas previstas para 1988 e 1989 (os parlamentares exigiram que as propostas orçamentais sejam, de futuro, relativas a dois anos e não apenas para o exercício seguinte, que nos Estados Unidos começa em 1 de Outubro).

As previsões são de 303,3 mil milhões de dólares para 1988 e 323,3 mil milhões para 1989.

A título comparativo, o Pentágono havia solicitado para 1987 uma verba de 311,6 mil milhões de dólares.

As restrições voluntárias dos militares incidiram sobre diversos sectores. Por exemplo, a Força Aérea pediu verba para 1988 destinada a 42 aparelhos de caça «McDonnell Douglas F-15», em vez de 48, e 180 aviões «General Dynamics F-16/D» em lugar de 216.

O Exército, por seu lado, reduziu de 870 para 616 o número de viaturas de combate «Bradley» que pretende adquirir no próximo ano.

* * *

O Canadá encara muito seriamente a hipótese de reconsiderar o empenhamento da sua Brigada CAST (Canadian Air-Sea Transportable) na Noruega, o que constitui para Oslo um grave motivo de preocupação. De facto, a brigada canadiana é o único reforço terrestre a afectar especialmente à parte setentrional da Noruega.

De acordo com o Livro Branco de Defesa do Canadá, o Governo deste país encontra-se a estudar diversas opções para o emprego das forças canadianas na Europa de modo a evitar uma grande dispersão de meios. Assim, uma das consequências do estudo será a anulação do empenhamento na Noruega.

As alterações agora previstas dizem respeito às componentes terrestres e aéreas e, em especial, à esquadra de caça da Real Canadian Air Force.

Estão em causa discussões bilaterais com outros países membros da Aliança — mais precisamente com os Estados Unidos e com a Grã-Bretanha — sobre as consequências da decisão canadiana e, também, sobre as possíveis soluções que permitam colmatar esta brecha no sistema defensivo da Aliança Atlântica.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de Fevereiro de 1987

A Noruega planeia expandir a sua pesquisa de petróleo e de gás no mar de Barents, próximo da base naval soviética da Península de Kola.

A URSS aumentou exploração idêntica naquele mar no último ano. Entretanto, elementos do Governo norueguês informaram que companhias de pesquisa petrolífera estrangeiras poderão candidatar-se à exploração no mar de Barents, incluindo as norte-americanas.

Oslo e Moscovo discutem há 14 anos a localização da linha de separação das suas zonas na região, e tinham concordado em não explorar petróleo e gás enquanto as discussões estivessem bloqueadas. Mas analistas da matéria referem que a própria descoberta de petróleo naquela região pode conduzir os dois países para uma solução.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 9 de Fevereiro de 1987

O Departamento de Defesa americano tem pressionado a Administração Reagan para negociar um acordo formal com o Zaire no sentido dos Estados Unidos serem autorizados a transformar um aérodromo de manobra da província meridional de Shaba na maior base dos Estados Unidos existente na África Central e do Sul.

Oficiais do Pentágono, indicando pela primeira vez alguns pormenores do projecto, também revelaram que militares americanos têm utilizado, já há vários anos, a grande base de Kamina, para realizarem exercícios conjuntos com as tropas do Zaire.

Os exercícios, aos quais não foi dada publicidade, têm sido realizados por menos de 200 elementos das Forças Especiais Americanas e por elementos da Divisão Aerotransportada do Zaire, treinada por oficiais franceses.

A Agência Central de Informações (CIA) também tem utilizado a base de Kamina para desembarcar auxílio militar, incluindo mísseis anti-aéreos «Stinger», para os rebeldes que combatem o Governo de Angola.

As negociações para o estabelecimento da nova base desenvolvem-se já há algum tempo, e a decisão deverá ser tomada dentro de três meses.

O Pentágono atribuiu uma verba de 2 milhões de dólares para este projecto no ano fiscal de 1987.

No entanto, o Departamento de Estado parece ser bastante menos apoiante do projecto, dado que poderá acontecer que a Administração tome um compromisso para com o Presidente Mobutu Sese Seko que não possa ser satisfeito devido a constrangimentos orçamentais.

De acordo com fontes da Administração, o Departamento de Estado também já exprimiu a sua preocupação quanto a um acordo formal poder dar ideia de uma grande importância atribuída às ligações entre os Estados Unidos e o Zaire no campo militar.

*
* *

O Departamento de Estado informou o Congresso de que a economia americana, bem como as Forças Armadas, permanecem na dependência da África do Sul no que diz respeito a 10 minérios estratégicos e a outras matérias-primas que não se encontram incluídas na proibição da importação estabelecida em Outubro de 1986.

Num relatório enviado ao Congresso, a Administração declara que, sem contar com a África do Sul, a União Soviética é a única fonte para o fornecimento das quantidades suficientes de muitos dos materiais para construção de motores a jacto, para siderurgia, para refinarias de petróleo e ainda para outros fins industriais.

Mesmo as personalidades que são a favor do endurecimento das medidas contra a África do Sul têm conhecimento de que os Estados Unidos têm dificuldade em encontrar outras origens de produtos chave, especialmente dos grupos do crómio, do cobalto, do manganés e da plantina.

Outros produtos cruciais são a andalusite, antimónio, asbestos, diamantes industriais, titânio e vanádio.

A vulnerabilidade americana face à quebra do abastecimento daqueles produtos críticos tem sido uma velha preocupação, quer do Estado, quer das entidades privadas. É também frequentemente citada pela Administração como argumento para se opor a sanções contra Pretória.

A legislação do Outono passado, promulgada pelo Congresso apesar do veto do Presidente Reagan, proibiu muitas importações da África do Sul, mas isenta determinados minerais estratégicos.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 25 de Fevereiro de 1987

O Conselho de Ministros da Comunidade Europeia encarregado da Investigação e Ciência poderá, a breve prazo, tomar a decisão de reduzir sensivelmente o orçamento de 7700 milhões de ECU solicitados pela Comis-

são Europeia para continuar com os projectos de investigação previstos no programa padrão de ID relativo ao quinquénio 1987-1991.

As dificuldades existentes para a aprovação do orçamento têm origem na posição intransigente dos Governos da França e da República Federal da Alemanha e, sobretudo, da Grã-Bretanha. Estes países sustentam que, antes de prosseguirem com o referido programa, deverão solucionar-se os problemas da política agrícola no seio da Comunidade e, mais concretamente, o assunto dos excedentes.

A desaprovação do programa padrão, ou uma redução importante do seu orçamento, afectaria os programas de investigação avançada em telecomunicações e em tecnologias da informatização, entre os quais o ESPRIT (Programa Estratégico Europeu para a Investigação e para o Desenvolvimento das Tecnologias de Informática), o RACE (Programa de Definição de um Sistema Integrado de Comunicações de Banda Larga para 1995), ou o STAR (programa criado para melhorar o acesso aos serviços avançados de telecomunicações nas regiões europeias menos desenvolvidas).

Na realização destes programas encontram-se envolvidas 28 empresas espanholas, das quais 21 participam no programa ESPRIT, atribuindo-lhe um capital aproximado de 4,5 por cento de um total de 1500 milhões de ECU.

Assim, a contribuição económica das empresas espanholas para estes programas — que são financiados em 50 por cento pela CEE e pelas próprias empresas — não é muito importante.

Mas, em contrapartida, permitem o acesso a 100 por cento da investigação. Por isso, segundo fontes da Direcção-Geral de Electrónica e da Informática do Ministério da Indústria, a redução do orçamento para o programa padrão de investigação acarretaria um grave prejuízo para as empresas espanholas participantes, e seria um desastre para o desenvolvimento europeu em áreas tais como telecomunicações e informática aplicada.

Os projectos do programa EUREKA têm um carácter pré-competitivo pelas medidas que podem resultar de aprovação ou não do programa padrão para ID.

Os projectos do programa EUREKA têm um carácter pré-competitivo e são complementares, mas independentes, de programas como o ESPRIT e o RACE.

A Espanha participa no EUREKA com 21 projectos num total de 109 e aproveita 21 por cento do orçamento global.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 2 de Março de 1987

A Espanha produziu no ano passado armamento avaliado em mais de 200 000 milhões de pesetas, mas esta cifra é inferior à do ano de 1985 em 30 000 milhões. Fontes do sector, que emprega mais de 35 000 pessoas, são de opinião que a quebra se deve à falta de coordenação com o Ministério da Defesa, para fins de determinação das necessidades das FA espanholas e de fixação de critérios concretos para a exportação.

Em 1986 as vendas para o exterior atingiram cerca de 100 000 milhões de pesetas — aproximadamente menos 28 000 milhões que em 1985 — mas nos últimos anos as empresas privadas venderam mais (53 por cento do total) do que as públicas.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 5 de Março de 1987

O Governo argelino está preocupado com a eventual redução de tropas e de armamento na Europa Central, segundo foi manifestado pelo Embaixador da Argélia em Madrid.

Argel teme que a dita medida seja um conluio para «o incremento do potencial militar no Mediterrâneo ou noutros países periféricos», numa implícita referência a Marrocos.

O Embaixador argelino, que analisou a política externa do seu país numa sessão do Curso de Altos Estudos Internacionais, insistiu na necessidade de o Mediterrâneo ser «uma zona de paz, cooperação e segurança».

De acordo com estes princípios, a Argélia está disposta a dar a sua própria contribuição para a cooperação no Mediterrâneo.

Entre os princípios aceites pelos argelinos para se alcançar esse Mediterrâneo seguro, a que se referiu o Embaixador, encontram-se a colaboração entre os países ribeirinhos para eliminar as tensões existentes na área, a retirada das forças e o desmantelamento das bases estrangeiras.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 6 de Março de 1987

O aumento da inflação na União Soviética foi oficialmente calculado em 0,5 por cento ao ano desde 1975, conforme consta da primeira estatística geral publicada agora em Moscovo.

As cifras indicadas pela imprensa soviética implicam o primeiro reconhecimento oficial de que, de facto, a inflação soviética existe, ainda que os números indicados possam ser considerados baixos pelos observadores internacionais.

Peritos ocidentais colocam a média anual da inflação em cerca de 3 por cento.

No passado, os preços do mercado eram oficialmente indicados como sem qualquer modificação.

O «Moscow News», uma publicação de língua inglesa destinada a visitantes estrangeiros, citou valores provenientes do Departamento Científico Central, afirmando: «Os preços subiram entre 1970 e 1986 de 8 pontos, o que significa que, em média, a subida foi de 0,5 por cento ao ano.»

A mesma publicação escreve que o aumento foi principalmente devido aos preços mais elevados de artigos de luxo, muitos dos quais sujeitos às flutuações da moda, e, ainda, ao aumento das bebidas alcoólicas.

Também segundo o mesmo jornal, recentemente os economistas têm vindo a reclamar o ajustamento urgente do preço da carne, do leite e de outros produtos subsidiados, de modo a que possam corresponder aos custos da produção. O artigo salienta que o público paga menos de metade dos custos de produção e distribuição da carne e do leite.

No entanto, o semanário em causa não se refere ao que se costuma chamar «inflação camuflada», isto é, ao facto do comércio cooperativo praticar preços substancialmente mais elevados que os estabelecimentos estatais.

Por outro lado, as autoridades soviéticas têm utilizado uma técnica para aumentar o preço do pão, a qual consiste na introdução de uma maior e melhor variedade de pão a preços mais elevados, reduzindo a venda dos tipos antigos mais baratos.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 12 de Março de 1987

Em 1986, as exportações espanholas para França somaram 681 440 milhões de pesetas, 7,1 por cento mais do que no ano anterior, enquanto que as vendas francesas totalizaram 571 168 milhões de pesetas, isto é, tiveram um aumento de cerca de 21 por cento sobre 1985.

O saldo favorável a Espanha passou nos dois últimos anos de 150 por cento para 119 por cento. As vendas a França representam 18 por cento do total das exportações espanholas, uma percentagem três vezes superior à que a Espanha vende à América Latina.

O importante aumento das importações francesas em 1986, coincidente com a entrada da Espanha no Mercado Comum, ficou a dever-se, fundamentalmente, à redução tarifária derivada do ingresso na CEE, à parcial perda de competitividade dos produtos espanhóis e à importação de máquinas e equipamentos para a modernização ou ampliação industrial.

No entanto, apesar do aumento das exportações no ano passado, a França queixa-se que as suas vendas a Espanha não aumentaram da mesma forma que em relação a outros países comunitários, e notam que os 21 por cento de aumento contrastam com os de mais de 50 por cento das importações da Bélgica, 30 por cento da Holanda, e 35 por cento da RFA.

Por outro lado a França ocupa a primeira posição no que diz respeito a investimentos estrangeiros em Espanha, que atingiram em 1986 um volume da ordem dos 30 000 milhões de pesetas.

«EL PAÍS» (ESPAÑA), de 17 de Março de 1987

Os Estados Unidos e a Turquia firmaram ontem um acordo para prorrogar por cinco anos a autorização para as Forças Armadas americanas utilizarem as bases militares naquele país europeu.

O tratado permite o estacionamento de 7000 soldados americanos e a utilização de sete bases militares, sendo uma do Exército, nas imediações de Ankara, e seis da Força Aérea.

O Secretário de Estado norte-americano, George Shultz, e o Ministro turco dos Negócios Estrangeiros, Vahit Halefoglu, trocaram correspondência sobre o assunto.

Na sua carta, Shultz expressou o compromisso da Administração Reagan no sentido de obter o apoio legislativo para os pedidos de assistência económica e militar à Turquia.

EXECUÇÃO GRÁFICA

DO CEGRAF/Ex — RUA MARQUÊS DE FRONTEIRA — 1000 LISBOA

