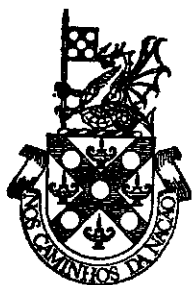

NAÇÃO E DEFESA



ANO XI — n.º 40 — OUTUBRO-DEZEMBRO DE 1986
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General PELÁGIO 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 QUESTÃO DO PLANO GERAL DE DEFESA NACIONAL ...	11
<i>José Alberto Loureiro dos Santos</i>	
AS DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS: REFLEXOS DE UMA CRISE ECONÓMICA NA SEGURANÇA INTERNACIONAL	25
<i>Paulo Nogueira Batista</i>	
MULTINACIONAIS ESTADO E EMPRESAS NACIONAIS: CÓDI- GOS OU ESTRATÉGIAS?	43
<i>Jorge Braga de Macedo</i>	
TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO POLEMOLÓGICA DA ÉPOCA CONTEMPORÂNEA	51
<i>Raul François R. C. Martins</i>	
A NATO E O ATLÂNTICO SUL	89
<i>António Emílio Sacchetti</i>	
A DEFESA NO MUNDO	107

EDITORIAL

EDITORIAL

Motivação, vontade e querer são ingredientes essenciais para um sentimento colectivo de defesa, sentimento que, centrado no Homem, resultará na razão directa da sua formação moral e cívica e, bem assim, do modo como estiver, intelectual e culturalmente, preparado.

Não será, pois, despidiendo, o reflectir sobre este tema, numa altura em que a Juventude inicia mais um ciclo de actividade académica.

Muito menos se encararmos, como certo, num futuro já visível, processos globalizantes de ensino e aprendizagem, nomeadamente «à distância», os quais, aliados ao fenómeno da revolução tecnológica, se antevêem como vírus de ruptura cultural ou mesmo de quebra de identidade.

A Instituição deverá caber, em conformidade, procurar o alargamento consistente dos saberes que substitua ou elimine o superficial despreocupado e a ligeireza bem-falante e pseudo-convincente, produzindo homens sérios; dar, no ritmo certo os instrumentos adequados para que os Seres, por eles próprios, se vão apercebendo desses saberes, enquanto, naturalmente, se diferenciam uns dos outros, em hierarquia, que os talentos e vocações distinguem e dispõem.

Dos responsáveis, inteligentes e sabedores, se espera e exige que consigam formar e liderar subordinados e seguidores mais conscientes das suas limitações, identificando e colocando-se esses mesmos responsáveis ao lado da inteligência disponível, em doação ao bem comum.

Estamos em crer que a vulgarizada ideia de que «quem é bom numa coisa é bom em todas» dará lugar à figura dos naturalmente aptos, porventura os mais capazes de sistematizar, pro-

porcionando aos outros os intermédios e as garantias do conhecimento adquirido que reproduzem, pelo que haverá que detectá-los e aproveitá-los, sob pena de se perderem ou esterilizarem.

Nesta perspectiva, incumbirá aos chefes limitar os projectos ao exequível em tempo útil, atentos, como gestores do possível, às debilidades e potenciais da média de saberes e cuidadosos na utilização das aptidões maiores.

Existe muito, na nossa idiossincrasia, de atávica tendência para inculpar o Destino, a Natureza, do que se julga escapar ou ser exterior à capacidade humana, quando, em verdade, isso é atitude de inferiores gradações do saber, senão mesmo de ignorância.

E quanto mais ignorantes — o cidadão e a comunidade — mais simples se torna o seu controlo, determinando um comportamento individual e colectivo desumanizado e anticristão.

Pelo contrário, o saber dá às pessoas o conhecimento mais perfeito do seu papel, dos seus direitos e deveres, das suas potencialidades e fraquezas.

Pode saber-se pouco, mas só isso é já noção de liberdade.

Sentir-se-á cada um mais livre, conhecendo os seus limites, uma vez que, atendo-se a eles, se liberta da ameaça psicológica do ignorado.

Dá a necessidade de conhecer a realidade da vida, através de cada um e de si próprio, o que facultará uma muito melhor arquitectura à capacidade de afirmação pessoal e global dos que o entendam, erradicando a desastrosa postura de permanente espera pelo dia de amanhã, por alguém que faça as coisas, que resolva os problemas, que dê a mão.

As pessoas têm que entender e entender-se, racionalizando, pensando por si próprias, em trabalho mental independente.

Há que formar e informar, abolindo o mínimo sintoma de despersonalização, valorizando o humano, o indivíduo que pensa, que é capaz.

O jovem tem de aprender por si, com as «ferramentas» que se lhe puderem oferecer, estudando para a vida, não para o exame.

Há que ensinar para fazer coisas, não se quedando em avaliar se se está capaz, ou se se tem o potencial para as fazer; se cada um provou a aptidão para aplicar o seu potencial, em vez de se ficar na incerteza ou na probabilidade de um potencial incapaz de realizar seja o que for.

Os tempos que correm são propícios à especialização, evidentemente necessária, em detrimento da universalidade do saber; ao homem-máquina, privado de entender. E entender é a sua razão de existir.

O Homem pensa. Será crime reduzi-lo a peça de fria engrenagem, qual nada manipulável e manipulado.

Esta reflexão, contudo, nada traz, em si, de novo.

Interpreta tão-só a mensagem há séculos legada por um Português deste nosso Portugal.

Valor insigne, mas esquecido da sua mais pura valia, pela nossa geração.

Um espírito superior, um excepcionalmente apto para reconhecer no Portugal do século XIII, afinal o de hoje, o lugar de confluência das culturas existentes e passadas, portando na vanguarda do conhecimento.

Que daí extraiu o essencial, transformando-o, como enciclopedista e grande filósofo, em cartilha por onde aprenderam, durante três séculos, as gentes doudas da Europa.

Alguém cultíssimo que, pondo termo a 1000 anos de noite escura de ignorante estagnação, soube agarrar os expoentes das civilizações grega, islâmica e do seu tempo, para nos dar o farol pedagógico que levou o europeu ao Renascimento do qual somos resultante.

Chamava-se Pedro Julião, foi Papa João XXI e é conhecido por Pedro Hispano.

Mestre em Psicologia e Medicina, consubstanciou na lógica da palavra o produto da sua meditação e do seu saber, cuja sistematização e síntese iluminadamente transmitiu.

Um sábio que ensinou e pôs o Homem a pensar, racionalizando o entendimento, através da percepção correcta da ambi-

guidade da palavra, em suas múltiplas significâncias, mutações e conteúdos.

Que não se quedou na lógica matemática, redutora daquela ambiguidade, mas simultaneamente limitativa dos horizontes da inteligência.

Nas «Summulae Logicales», trabalho marcante por onde as crianças e os bacharéis se formaram ao longo de 300 anos, propôs que «a dialéctica é a arte das artes e a ciência das ciências», que abre o caminho ao conhecimento dos princípios de todos os métodos.

A lição permanece viva e actual.

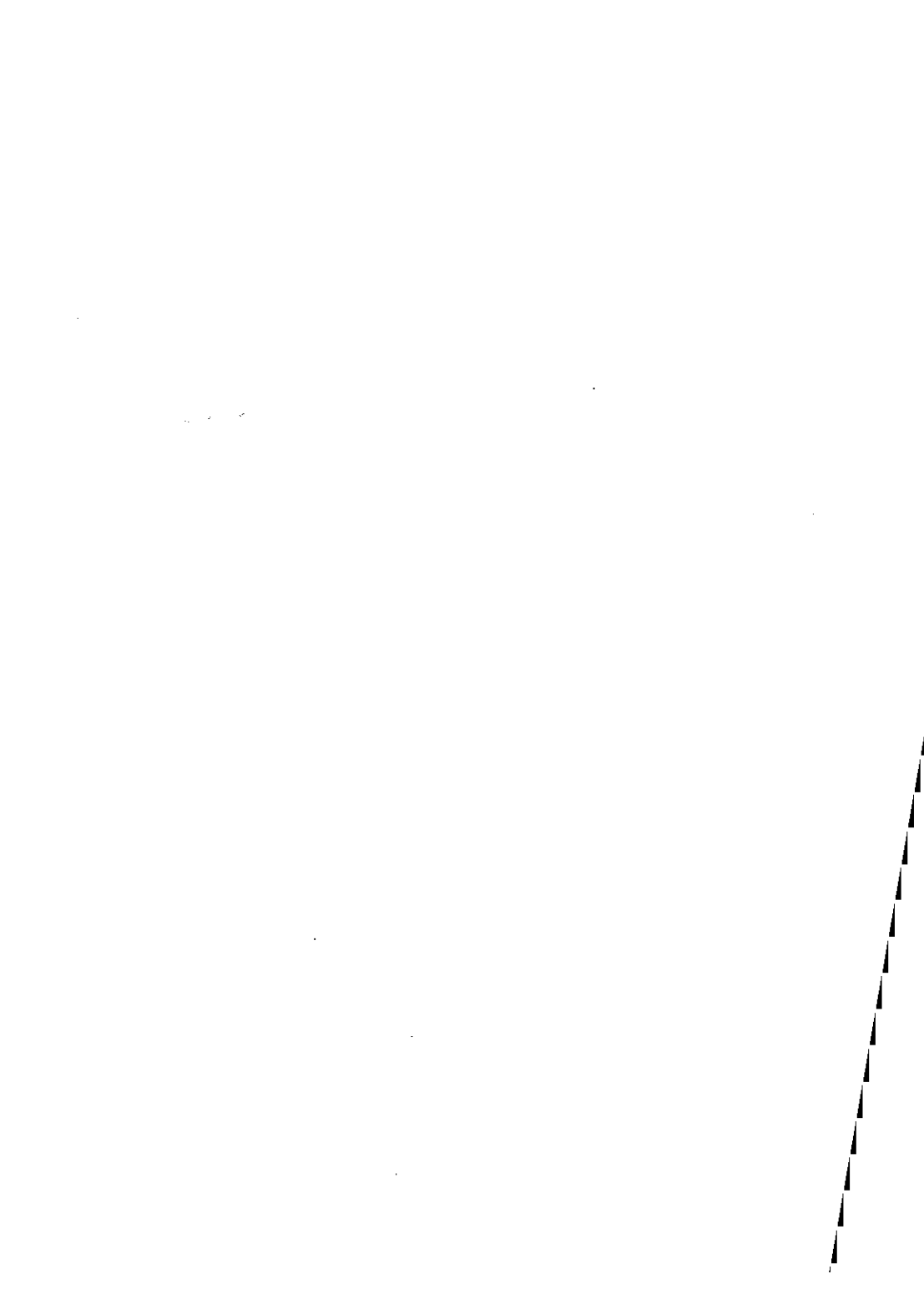
Cultive-se o significado da palavra; eduque-se a mente, sistematizando um raciocínio logicamente analítico.

Forme-se e transforme-se a Juventude em Seres informados, privilegiando a qualidade num quantitativo espiritualmente universalista, mas simultânea e demonstradamente capaz de coisas práticas, numa era de especialização.

Teremos Homens preparados para o Século XXI.

A QUESTÃO DO PLANO GERAL DE DEFESA NACIONAL

José Alberto Loureiro dos Santos



A QUESTÃO DO PLANO GERAL DE DEFESA NACIONAL

1. Existe uma questão técnica quanto à necessidade de elaborar um Plano Geral de Defesa Nacional, e à possibilidade legal de o efectuar, se for positiva a resposta quanto à necessidade.

Não se trata de uma questão despicienda.

Sendo dois os objectivos básicos de qualquer unidade política — Segurança e Bem-Estar —, e encontrado-se prevista a elaboração de um Plano Económico que, a prazo, enquadra os principais objectivos a atingir e modalidades de acção a adoptar para a consecução do objectivo básico «Bem-Estar», parece lógico que ao seu lado, e com uma finalidade semelhante tendo em vista o objectivo básico «Segurança», deveria ser previsto e formulado para execução um Plano Geral de Defesa Nacional.

Aliás esta solução é adoptada por alguns países no respectivo ciclo de planeamento estratégico, como é o caso da vizinha Espanha, e julga-se mais capaz de obter a indispensável coordenação de acções no âmbito da Defesa Nacional, visando o objectivo «Segurança», do que a sua não consideração.

Resta averiguar se a legislação portuguesa, que não prevê expressamente tal Plano para a Segurança, a ele se opõe, o que é a finalidade deste pequeno trabalho.

2. Artigos da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas que poderão contribuir para esclarecer a questão.

Artigo 1.º

(Defesa Nacional)

«A Defesa Nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas,

a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.»

- É adoptado o conceito *alargado* de defesa nacional, pelo qual esta será algo mais do que a defesa militar.
- Neste sentido, seria mais adequada a fórmula «contra qualquer agressão ou ameaça externas susceptíveis de desencadear resposta militar de dissuasão e/ou intervenção».
- Conforme está, não delimitando o espaço de resposta, é mais conceito *global* do que *alargado*.

... ..

Artigo 4.º

(Política de Defesa Nacional)

... ..

«3. As principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional constarão necessariamente do programa do Governo aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República.»

- Como este programa deve ser um conjunto coordenado de acções de Defesa Nacional a levar a efeito nos seus diferentes campos (militar, económico, diplomático, educacional, política interna, etc.), pode afirmar-se que se trata de um Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional («Principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional»).

Será a proposta de Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional que o partido ou coligação que é investido no Poder apresenta à Assembleia da República.

Será, necessariamente, um conjunto coordenado e integrado de linhas orientadoras de acção, não pormenorizadas, na área de Defesa Nacional.

... ..

Artigo 6.º

(Caracterização e divulgação da Política de Defesa Nacional)

... ..

«2. A Política de Defesa Nacional tem natureza global, abrangendo uma componente militar e componentes não militares.»

— Completa a definição de Política de Defesa Nacional do Artigo 1.º

«3. A Política de Defesa Nacional tem âmbito interministerial, cabendo a todos os órgãos e departamentos de Estado promover as condições indispensáveis à respectiva execução.»

... ..

Este artigo indica os responsáveis pela execução da Política de Defesa Nacional — todos os órgãos e departamentos de Estado; declara-a interministerial, o que significa a necessidade de coordenação e integração entre ministérios.

Está implícita a responsabilidade de todos os órgãos e departamentos de Estado *planearem* as acções de Defesa Nacional nas suas áreas, assim como a necessidade de coordenação e integração interministerial desses planos parciais.

Artigo 7.º

(Definição e execução da Política de Defesa Nacional)

«1. A Assembleia da República aprecia o programa do Governo e contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a Política de Defesa Nacional e para fiscalizar a sua execução.»

«2. A condução da Política de Defesa Nacional compete ao Governo.»

«3. Incumbe ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional, bem como as da sua execução.»

.....

Pelos n.ºs 2 e 3 deste artigo, é ao Conselho de Ministros que compete a definição das linhas gerais da Política de Defesa Nacional e que conduz a sua execução (em parte, repete o Artigo 4.º, n.º 3).

De acordo com o n.º 1, a AR, no exercício da sua competência, enquadra e fiscaliza a execução do Plano Geral de Defesa Nacional («Linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional»).

Artigo 8.º

(Conceito estratégico de Defesa Nacional)

- «1. No contexto da Política de Defesa Nacional prosseguida será aprovado pelo Governo o conceito estratégico de Defesa Nacional.»
- «2. Para os efeitos do presente diploma, entende-se por conceito estratégico de Defesa Nacional a definição dos aspectos fundamentais da estratégica global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da Política de Defesa Nacional.»
- «3. A competência referida no n.º 1 será exercida pelo Conselho de Ministros, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional.»
- «4. As grandes opções do conceito estratégico de Defesa Nacional serão objecto de debate na Assembleia da República, por iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar, previamente à sua adopção pelos órgãos previstos na lei.»

De acordo com os números 1 e 2 deste artigo, o conceito estratégico de Defesa Nacional tem o significado que a doutrina estratégica actual para ele preconiza. Uma formulação de natureza prática, indicadora da forma como devem ser alcançados os objectivos de Política de Defesa Nacional a nível global.

Nesta acepção, o conceito estratégico de Defesa Nacional seria o suporte principal do Plano de Defesa Nacional e viria a ser materializado pelo Sistema de Forças de Defesa Nacional a levantar em conformidade com Leis de Programação para a Defesa Nacional. O Conceito Estratégico Militar, o Plano(s) Geral de Defesa Militar, o Sistema de Forças Militares e as Leis de Programação Militar, prolongariam, ao nível da componente militar da Defesa Nacional, as concepções anteriores.

No entanto os n.ºs 3 e 4 deste Artigo e o Artigo 46.º (Conceito Estratégico de Defesa Nacional), bem como a prática já referida a este respeito, emprestam-lhe outro significado. Nesta acepção, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, debatido num órgão tipo miniparlamento, idealizado como sede de obtenção de consensos impossíveis de efectuar em outras (apropriadas) sedes, não indica o modo de alcançar os objectivos definidos pela Política de Defesa Nacional, mas constitui sim um quadro orientador dessa política, com maior permanência e a mais longo prazo, portanto a montante da definição da própria política. Adopta-se portanto, do termo Estratégico, o seu sentido de largo prazo, face ao curto prazo que caracteriza o tático.

A Estratégia, neste sentido, continuará a ser a «ciência — arte que, tendo em vista a guerra, visa atingir objectivos definidos pelo poder político, com o maior rendimento». Só que assume o significado de alta política à qual a política corrente se submete, invertendo-se assim a hierarquia consagrada pela qual a Política comanda a Estratégia.

Esta é a situação adequada à confusão de acções que a confusão de conceitos, lógica e naturalmente, origina.

Artigo 9.º

(Princípios Gerais)

... ..

«3. As Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.»

... ..

Esclarece este artigo que as componentes não militares de Defesa Nacional existem, pois que, para as Forças Armadas, apenas é indicada a componente militar.

Artigo 17.º

(Defesa Nacional e Forças Armadas)

«As Forças Armadas asseguram, de acordo com a Constituição e as leis em vigor, a execução da componente militar da Defesa Nacional.»
Reforça o n.º 3 do Artigo 9.º

Artigo 18.º

(Princípio da exclusividade)

«1. A componente militar da Defesa Nacional é exclusivamente assegurada pelas Forças Armadas, salvo o disposto no Artigo 9.º, n.º 4, e no número seguinte.»

... ..

Complementa o Artigo 17.º

Artigo 36.º

(Estrutura Orgânica)

... ..

«2. O Ministério da Defesa Nacional prestará o apoio técnico e administrativo necessário ao Conselho Superior de Defesa Nacional e às funções próprias do Primeiro-Ministro em matéria de Defesa Nacional e Forças Armadas.»

... ..

Com este Artigo fica definido onde deve situar-se o órgão técnico-administrativo que apoiará o Primeiro-Ministro nas suas tarefas de coordenação de planeamento e execução em matéria de Defesa Nacional.

Artigo 40.º

(Assembleia da República)

... ..

«2. No âmbito da matéria do presente diploma, compete em especial à Assembleia da República:»

... ..

«p) Aprovar as leis de programação militar.»

«q) Aprovar o Orçamento do Estado.»

... ..

Das Leis de Programação para a Defesa Nacional só são consideradas as Leis de Programação Militar.

Artigo 42.º

(Competência do Governo)

«1. No âmbito do presente diploma, compete em especial ao Governo:»

... ..

«g) Elaborar e fazer executar as Leis de Programação Militar e o Orçamento do Estado.»

... ..

«n) Definir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.»

«2. Dentro da competência genericamente conferida ao Governo, compete em especial ao Conselho de Ministros:»

«a) Definir as linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional, bem como as da sua execução.»

... ..
Repete afirmações anteriores, nomeadamente o n.º 3 do Artigo 7.º que entendemos como envolvendo a aprovação do Plano Geral de Defesa Nacional.

Artigo 43.º

(Competência do Primeiro-Ministro)

«1. O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da Política de Defesa Nacional, competindo-lhe nomeadamente:»

«a) Coordenar e orientar a acção de todos os ministros nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional;»

... ..
«c) Propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional;»

... ..
«e) Dirigir a actividade interministerial tendente à execução da Política de Defesa Nacional.»

... ..
«2. O Primeiro-Ministro pode delegar, no todo ou em parte, a competência referida na alínea e) do n.º 1 no Ministro da Defesa Nacional.»

Este Artigo acentua a necessidade de coordenação dos diversos ministérios em matéria de Defesa Nacional e comete ao Primeiro-Ministro

essa responsabilidade. Embora somente esteja expressa a direcção da «Actividade interministerial tendente à execução», considera-se implícito que isso abrange a «actividade interministerial» respeitante ao planeamento das acções de Defesa Nacional. Encontramo-nos novamente no domínio de um Plano Geral de Defesa Nacional.

Artigo 44.º

(Competência do Ministro da Defesa Nacional)

- «1. O Ministro da Defesa Nacional é politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da Política de Defesa Nacional, ...»
- «2. Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional:»

... ..

- f) Orientar a elaboração do orçamento do Ministério da Defesa Nacional, bem como a elaboração das propostas de lei de programação militar...
- «g) Elaborar e dirigir a execução da Política Nacional de armamento e de equipamentos para a Defesa Nacional.»

... ..

Além de esclarecer alguns Artigos anteriores, este Artigo, no seu n.º 2, comete ao Ministro da Defesa Nacional responsabilidades que o seu n.º 1 lhe nega e que extravasam o âmbito da componente militar da Política de Defesa Nacional, como seja a política de equipamentos para a Defesa Nacional que, afinal, deve inscrever-se num Plano Geral de Defesa Nacional e, consequentemente, em Leis de Programação para a Defesa Nacional (entre as quais a Lei de Programação Militar).

Artigo 45.º

(Competência dos outros Ministros)

- «1. Para além do Ministro da Defesa Nacional, todos os outros ministros são responsáveis pela execução das componentes não militares da Política de Defesa Nacional, na parte que deles dependa.»

«2. No âmbito da matéria do presente diploma, compete em especial a cada ministro:»

«a) Contribuir, dentro das atribuições do seu ministério, para a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional;»

«b) Dirigir as actividades do seu ministério que de algum modo concorram para a execução da Política de Defesa Nacional.»

... ..

Com este Artigo ficam esclarecidas as funções dos diferentes ministros na execução da Política de Defesa Nacional e, implicitamente, no seu planeamento.

Aliás poderia considerar-se mesmo expressa tal competência, se a prática até agora seguida tivesse confirmado o Conceito Estratégico de Defesa Nacional como o suporte principal do Plano Geral de Defesa Nacional, o que, de facto, não sucede, conforme já atrás vimos.

3. Hipóteses de resolução

À luz da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, consideramos existirem duas hipóteses de resolver a questão colocada quanto ao Plano Geral de Defesa Nacional: a primeira, partindo do princípio que é corrigida a prática seguida em transformar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional num conjunto de orientações mais permanentes e a maior prazo, a que a Política de Defesa Nacional se deve condicionar; a segunda, partindo do princípio de que tal prática não é corrigida:

a. No primeiro caso, a sequência normal das acções de planeamento da Defesa Nacional (ou o ciclo de planeamento da Defesa Nacional) seria assim:

- (1) Um partido político (ou coligação) incluiria no respectivo programa, a submeter à Assembleia da República, «as principais orientações e medidas da Política de Defesa Nacional» que substanciariam um Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional. Este Esboço de Plano Geral de Defesa Nacional constitui uma directiva para os diferentes ministérios.

- (2) Com base nesta directiva, os diferentes ministérios estudam e elaboram propostas de planos de Defesa Nacional sectoriais e a parte correspondente da proposta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- (3) As propostas são reunidas no Ministério da Defesa Nacional e trabalhadas tecnicamente sob orientação do Primeiro-Ministro, delas resultando:
 - (a) Proposta de «Linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional» que consubstancia uma Proposta de Plano Geral de Defesa Nacional;
 - (b) Proposta de Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

- (4) As propostas referidas em (3) são submetidas a Conselho de Ministros que as aprovará.

NOTA: A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas obriga a que a proposta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional percorra certos trâmites, que tendem a transformar o Conceito Estratégico de Defesa Nacional em algo a montante das linhas gerais da política governamental em matéria de Defesa Nacional.

- (5) O Plano Geral de Defesa Nacional e o respectivo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que incluem directrizes específicas aos diversos componentes, militares e não militares, da Defesa Nacional, originarão, ao nível de cada componente, o consequente Plano e Conceito (também aqui, o conceito é o principal suporte de Plano que ainda incluirá directrizes às áreas particulares — sobre missões e dispositivos entre outras).
- (6) Assim, na área militar (Ministério da Defesa Nacional), o Plano Geral de Defesa Militar e o Conceito Estratégico Militar são elaborados pelo Conselho Superior de Defesa Nacional sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (caso do Plano, uma vez que a lei o determina, para as Missões, Sistemas de Forças e Dispositivo), ou aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (caso do

Conceito). Não se entende por que razão não têm o mesmo processamento (Plano e Conceito) embora, na prática, acabem por tê-lo.

Note-se que, tecnicamente, o Plano contera o Conceito, as Missões, os Sistemas de Forças e os Dispositivos, razão pela qual o processo deveria ser idêntico.

Se houvesse alguma diferença, o Conceito deveria ter um processamento mais exigente, pois é, de facto, o suporte intelectual do Plano.

(7) Acções semelhantes teriam lugar nos ministérios responsáveis pelas componentes não militares de Defesa Nacional.

(8) Para materializar os diversos Planos Sectoriais (militar, económico, diplomático, psicológico, cultural, etc.) seriam elaboradas nos respectivos ministérios Leis de Programação próprias, que seguiriam os trâmites normais.

Destas Leis (de Programação de Defesa Nacional) só estão previstas as Leis de Programação Militar.

b. No segundo caso, haveria uma fase do ciclo de planeamento para a defesa nacional antecedendo a elaboração do Plano Geral de Defesa Nacional (entre a. (1) e a. (2), durante a qual se desenvolveriam as acções tendentes a formular, ou actualizar, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que irá funcionar em todo o ciclo como uma enquadrante global de planeamento.

Esta solução é um tanto forçada, até porque obriga a uma certa incoerência com o conceito ao nível dos ministérios (como é o caso do Conceito Estratégico Militar), pelo que deverá ser evitada.

Funchal, Outubro de 1986.

José Alberto Loureiro dos Santos
Brigadeiro

AS DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS:
REFLEXOS DE UMA CRISE ECONÓMICA
NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Paulo Nogueira Batista

AS DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS: REFLEXOS DE UMA CRISE ECONÓMICA NA SEGURANÇA INTERNACIONAL (*)

1. Com muita honra aceitei o convite que me traz aqui hoje para proferir neste Curso uma palestra sob o título «Dívida dos Estados: Reflexos de uma Crise Económica na Segurança Internacional».

A escolha do tema por parte da Direcção deste Instituto traduz uma percepção moderna da significação adquirida pelo relacionamento económico entre as Nações como componente essencial da grande estratégia de construção e preservação da paz.

Regozijo-me de participar neste debate e de poder, em alguma medida, contribuir com informações e reflexões. Estas devem ser interpretadas como expressão de pontos de vista pessoal, que em nada comprometem a posição do Governo de meu país, que tenho a honra de representar em Genebra, junto às organizações internacionais ali sediadas.

Meus Senhores:

Complementar poupança interna com recursos externos — particularmente sob a forma de capital de risco — constitui a partir do século XIX facto corriqueiro na vida económica internacional. No início do processo, via de regra, os Estados eram os tomadores e os emprestadores eram os banqueiros privados; numa segunda fase, as empresas privadas passaram também a ser mutuários; finalmente do lado credor, além dos bancos privados e do público em geral (estes no caso de *bonds*), apareceram os Estados, quer directamente quer através de agências governamentais, e, por último, surgiram as entidades internacionais de crédito. A dívida soberana dos países fortemente endividados acha-se hoje constituída, em sua

(*) Palestra proferida no Instituto da Defesa Nacional, ao Curso de Defesa Nacional, em 24 de Fevereiro de 1986.

maior parte, com consórcios de bancos privados, sendo a crise reflexo inevitável das condições comerciais desses fluxos financeiros.

2. Na medida em que os empréstimos eram utilizados em actividades vinculadas à expansão das exportações — como era a regra no século XIX e nas primeiras décadas do século actual — o endividamento externo dos países periféricos gerava naturalmente as divisas necessárias ao serviço respectivo. Em algumas instâncias, entretanto, serviram para custar défices orçamentários, situações de que podiam decorrer casos específicos de fortes desequilíbrios da balança de pagamentos e eventuais riscos de inadimplência.

3. Tudo se passava, entretanto, no quadro de uma ordem económica internacional livre-cambista em cujo seio, pelo sistema do padrão-ouro, os ajustamentos económicos internos necessários ao reequilíbrio das contas externas se processavam, em princípio, de forma automática. No âmbito da «Pax Britannica», expressão política dessa ordem económica liberal, ocasionalmente se fazia mister reforçar a adesão dos devedores recalci-trantes ao sistema pela ameaça de uso de força.

4. De modo geral, o interesse em continuar membro do Clube e por esse meio em preservar o acesso ao crédito internacional era mais do que suficiente para colocar em linha os pequenos países devedores. De qualquer modo, como instrumento adicional de pressão, institucionalizara-se, a despeito da inconformidade dos Governos e dos juristas latino-americanos, o reconhecimento do direito dos países de conceder a seus nacionais, credores de Governos estrangeiros, protecção diplomática, e até militar, para cobrança de dívidas.

5. Em geral, em casos de risco de inadimplência, partia-se de uma avaliação muito realista da capacidade de repagamento do país endividado. Os esquemas de «settlement» eram bastante amplos, envolvendo muitas vezes redução do montante a ser pago ou consolidação a taxas de juros substancialmente reduzidas e a prazos extremamente longos. Em 1902, por exemplo, Portugal converteu *bonds* entre 1/2 e 3/4 do seu valor inicial para repagamento em 99 anos, à taxa de juros anual de 3 por cento. Dois

anos antes da virada do século, o Brasil consolidou o principal e os juros da dívida a vencer no período 1898-1901 num prazo de 63 anos com 13 de carência.

6. A partir de 1914, a situação das finanças internacionais sofre mutação substancial, não só pelo volume dos empréstimos feitos para financiamento da Primeira Guerra Mundial, mas igualmente em função do facto de que os grandes tomadores passaram a ser os Governos dos países mais desenvolvidos. Com efeito, ao terminar o conflito, os países europeus continentais passaram de mutuantes a mutuários, emergindo como grande credor mundial líquido os EUA, seguido de longe pelo Reino Unido, cujos créditos europeus eram ainda superiores aos débitos britânicos com os EUA. As possibilidades de pagamento da dívida europeia aos EUA — de valor equivalente à dívida actual dos países em desenvolvimento — foram complicadas por dois factores: as dificuldades em assegurar o pagamento das reparações de guerra pela Alemanha e o repúdio da dívida da Rússia imperial pelo regime soviético.

7. Com sua reconhecida visão, Keynes propôs, logo ao final da guerra, uma revisão das reparações — as quais, em seu entender, inviabilizavam a recuperação económica da Alemanha em prejuízo da própria Europa — e o cancelamento das dívidas interaliadas. A proposta de perdão das dívidas foi endossada pelo Governo inglês, porém recusada pelo Governo norte-americano. A revisão do montante das reparações de guerra foi resistida bravamente pela França que, além de ver um elemento da sua segurança na debacle económica da Alemanha, tinha nas reparações uma fonte de recursos para honrar a dívida de guerra com os EUA e a Grã-Bretanha.

8. Embora recusando estabelecer qualquer vínculo entre as duas questões, os EUA acabaram por concordar com a renegociação da dívida europeia, o que fizeram, aliás, em condições marcadamente concessionais, a saber, juros negativos e prazo de 62 anos para amortização do principal. Com isso se criaram condições políticas para a revisão em paralelo das reparações devidas pela Alemanha e a retomada de seu pagamento, mediante esquema de financiamento oferecido por bancos norte-americanos e lançamento de títulos alemães nos EUA. A exportação de capitais de

risco para a Alemanha excedeu, no período 1924-29, o pagamento de reparações de guerra, constituindo um factor fundamental para o êxito da política de combate, por medidas de choque, da hiperinflação que se seguiu ao final da guerra. De qualquer forma, as reparações nunca excederam, naquele período, a 15 por cento da receita de exportações.

9. As soluções alcançadas no tocante às dívidas e às reparações de guerra não chegaram a tempo de dar uma contribuição estabilizadora ao sistema económico internacional. Sua insuficiência e a demora com que foram adoptadas são consideradas um dos componentes das causas geradoras da depressão dos anos 30. Na opinião de muitos, a crise resultou, em grande parte, do restabelecimento, em condições artificiais e precárias, do sistema do padrão-ouro, em particular pela incapacidade do Reino Unido de continuar a exercer o indispensável papel de liderança que o sistema exigia e pela relutância ou despreparo dos EUA em substituí-lo nessa função.

10. Na realidade, os EUA, embora transformados em maior credor e realizando expressivos saldos positivos de comércio com seus devedores, adoptaria posições fortemente contraditórias, ao reduzir, no final da década de 1920, o volume de empréstimos ao exterior, ao insistir na cobrança das dívidas acumuladas e, finalmente, ao adoptar uma tarifa aduaneira altamente proteccionista congregada à subsequente desvalorização do dólar. Estavam criadas as condições para uma inadimplência generalizada de todos os países europeus, iniciada pela França e seguida pela Inglaterra, sob a alegação pelos franceses de que a regra «pacta sunt servanda» não pode deixar de ser qualificada pelo princípio do «rebus sic stantibus» e sob a invocação pelos ingleses de «estado de necessidade económica». Não obstante os esforços de última hora dos EUA, consubstanciados na proposta do Presidente Hoover de moratória multilateral do principal e juros devidos em 1932, a situação era já irreversível, evoluindo inexoravelmente do livre-cambismo e multilateralismo do padrão-ouro para a inadimplência financeira, num quadro de autarquia económica e de bilateralização dos fluxos de comércio. Factor decisivo nesse processo foi a impossibilidade de os Governos aceitarem por prazo indefinido as implicações sociais das políticas recessivas, decorrentes dos ajustamentos impostos pelo sistema do padrão-ouro. O perdão das reparações de guerra e das dívidas intra-

européias na Conferência de Lausanne, em 1932, veio muito tarde e não foi acompanhado pela indispensável contrapartida do cancelamento pelos EUA das dívidas de guerra dos seus aliados europeus.

11. A emergência do nazismo na Alemanha e a solução do problema do desemprego naquele país pelo rearmamento podem ser considerados exemplos muito ilustrativos dos efeitos directos da incapacidade da comunidade internacional em oferecer, a tempo, um equacionamento adequado à questão da dívida e das reparações de guerra.

12. Em que medida, a actual crise de endividamento pode ter consequências igualmente desestabilizadoras para a segurança internacional?

13. A tentativa de responder a essa indagação deve começar por uma constatação preliminar de que, no caso actual, se trata de um problema entre países devedores em desenvolvimento e países credores desenvolvidos; em outras palavras, não se trata de uma crise entre países centrais, entre os actores principais na arena política e económica internacional, e sim de uma crise entre países periféricos, meros coadjuvantes no cenário mundial, e países com actuação principal nos negócios internacionais.

14. Uma segunda constatação que se impõe é a de que os grandes devedores não se confrontam, no plano ideológico, com os seus credores, adoptando como adoptam sistemas económicos semelhantes e perseguindo como alvo os mesmos modelos de organização política e social.

15. Na realidade, os países devedores têm dificuldade em «vender» aos credores a necessidade de um enfoque político para o tratamento da questão da dívida, porquanto nenhum deles se acha em área estratégica para o conflito Leste-Oeste ou pareceria oferecer aos olhos dos credores perigo de subversão social, susceptível de comprometer as estruturas essencialmente de mercado de suas economias.

16. O endividamento dos países do Terceiro Mundo se intensifica a partir de 1973, adquirindo particular relevância na América Latina que em 1982 detém quase 50 por cento dos débitos totais. O problema de endivi-

damento só adquire, entretanto, características de verdadeira crise de liquidez para alguns países da região — Brasil, México e Argentina — para os quais o serviço da dívida atinge, em 1982, os valores absolutos de US\$17, US\$15 e US\$8 bilhões, ou seja o insuportável nível de 87 por cento, 68 por cento e 102 por cento das respectivas receitas de exportação de bens e serviços. A partir daquele ano, torna-se inviável prosseguir com o financiamento desse enorme desequilíbrio pelo recurso a novos empréstimos. A crise aguda de liquidez impõe a renegociação da dívida.

17. Como foi possível chegar a tal situação? Quais as razões do excessivo peso do serviço dessa dívida? Os motivos diferem naturalmente de país a país. No caso do México e da Argentina, pesam muito mais as razões de ordem interna do que as de origem externa, resultantes daquelas de políticas irrealistas de sobrevalorização cambial e de fugas maciças de capital que atingiram, no período 1979-82, respectivamente, US\$19,2 e US\$26,5 bilhões, ou seja, a 65 por cento e a 48 por cento da entrada bruta de capital naqueles países. Acrescente-se que, como exportador de petróleo, o México, na realidade, experimentou no período 1979-82 uma melhoria nos seus termos de intercâmbio, ficando exposto, com efeito, no tocante a choques externos, unicamente à elevação das taxas de juros. No caso da Argentina, embora auto-suficiente em petróleo, foi relativamente mais forte o impacto de factores externos, pela perda nos termos de intercâmbio além da alta das taxas de juros.

18. Entre os três maiores devedores, o Brasil foi o que sofreu de forma mais acentuada o impacto dos choques externos, no total chegaram a representar um prejuízo anual equivalente a US\$20 bilhões ou seja a 8,6 por cento do PIB no período que antecedeu à crise de 1982. Graças a uma política de câmbio essencialmente realista, a fuga de capital ficou reduzida a apenas 8 por cento do capital recebido do exterior. Os recursos externos foram, a princípio, utilizados para o pagamento da conta petróleo e para a criação de uma infra-estrutura industrial de base; e, numa segunda fase, para fazer frente ao rápido crescimento da conta de juros decorrente da brutal elevação das taxas internacionais. Estima-se que cerca de 40 por cento da dívida externa de \$100 bilhões seja uma consequência directa da elevação dessas taxas.

19. No exame das causas externas da crise do endividamento, é possível atribuir aos países credores em seu conjunto uma responsabilidade específica, de sérias consequências para o perfil e para o custo da dívida. Os empréstimos foram concedidos em termos de prazo e de taxas inadequadas, tanto para o financiamento de projectos de longa maturação quanto para o equilíbrio da balança de pagamentos; as agências governamentais e multilaterais reduziram, por seu lado, a participação nos financiamentos aos países latino-americanos, obrigando-os a recorrer maciçamente ao mercado dos bancos privados com condições estritamente comerciais. Os EUA, em particular, acham-se na origem dos dois grandes choques externos que desequilibraram a balança de pagamentos do Brasil: no caso do petróleo, indirectamente, pela perda prematura de sua hegemonia sobre as fontes produtoras do Médio Oriente, como consequência das posições adoptadas no conflito árabe-israelense; no que concerne à taxa de juros, directamente, na medida em que o seu aumento decorre basicamente das contradições entre a política monetária e a política fiscal praticadas naquele país.

20. O que se observa, na realidade, é um processo de regressão dos EUA em relação às suas responsabilidades de liderança no terreno económico-financeiro, que haviam assumido ao término da Segunda Guerra Mundial e exercido com firmeza até ao final da década de sessenta. A nova ordem económica baseada no livre comércio, na conversibilidade das moedas, na estabilidade de câmbio e no livre fluxo de capitais, dependia para sua implantação e bom funcionamento do comportamento da economia norte-americana, cuja moeda, para todos os efeitos, substituíra o ouro como activo de reserva internacional.

21. A crise do endividamento latino-americano é, de certo modo, produto da instabilidade introduzida no sistema económico internacional pelo desempenho insatisfatório da economia dos EUA. Enquanto os défices norte-americanos da balança de pagamentos puderam ser financiados com exportação de ouro, a estabilidade das transacções internacionais foi essencialmente mantida. O abandono pelos EUA da paridade dólar-ouro, em 1971, e a subsequente flutuação do dólar em relação às demais moedas conversíveis, representaram a primeira grande fractura na ordem económica internacional do pós-guerra. A partir desse momento, o sistema passou

a enfrentar turbulências progressivas, resultantes em boa parte da postura norte-americana de financiar, de modo crescente, seus desequilíbrios nas contas internas e externas com apelo a capitais externos, de forma desestabilizadora desses fluxos e com grandes repercussões, não só nas taxas de juros internacionais mas também nas taxas de câmbio.

22. Nesse novo clima, os países desenvolvidos se sentem em liberdade para perseguir objectivos predominantemente nacionais, o que se reflecte, sobretudo, em desequilíbrios orçamentários impostos pelos custos crescentes de assistência e previdência sociais, com a natural perda de produtividade e de competitividade no comércio internacional. Nesse cenário, torna-se mais ou menos inevitável a falta de convergência entre as políticas macro-económicas dos principais parceiros internacionais, com a sequela de desalinhamento das taxas de câmbio e de juros.

23. Os países desenvolvidos, sob a pressão das reivindicações sociais de melhor remuneração e menos trabalho e do desemprego gerado pela recessão decorrente do choque do petróleo, iniciam, nos anos setenta, uma política comercial de crescente protecção e discriminação, em contradição com as regras do GATT e com as liberalizações efectuadas em sucessivas rodadas de negociações realizadas no âmbito daquele Acordo Geral.

24. A crise do endividamento latino-americano resulta, em grande extensão, desse quadro de degradação da ordem económica de pós-guerra, degradação que, ao mesmo tempo, dificulta o encontro de soluções adequadas para o problema. Os países credores não aceitam qualquer parcela de responsabilidade pela crise e, o que é mais grave, não consideram ser do seu interesse contribuir para uma efectiva resolução das dificuldades.

25. Impõe-se aos países endividados o ónus exclusivo do ajuste, limitando-se a contribuição dos credores ao reescalonamento pelos bancos privados, em condições comerciais, do principal das dívidas de longo prazo. Mantém-se a obrigação do pagamento de juros e concedem-se novos empréstimos apenas na fase inicial do ajustamento, na medida estritamente necessária a permitir a recomposição do nível de reservas cambiais do país devedor.

26. Em outras palavras, o objectivo dos programas de ajuste exigidos pelo FMI, com o apoio dos Governos dos países credores, é o de equilibrar a balança de transacções correntes, fazendo com que o país devedor assuma, após a recomposição de suas reservas internacionais, a responsabilidade exclusiva de pagar a conta de juros com recursos próprios gerados na balança comercial.

27. Nessa óptica, os Governos dos países credores se restringiram a conceder «bridge loans» de prazo muito curto para a superação dos problemas imediatos de liquidez dos países fortemente endividados. A responsabilidade da renegociação ficou com os bancos privados internacionais que passaram a operar, no entanto, sob maior supervisão das autoridades monetárias dos países-sede, a fim de garantir a redução da alta margem de «exposure» que haviam atingido em suas operações externas.

28. No quadro internacional de recuperação modesta e incerta da economia dos países desenvolvidos e de dificuldades generalizadas de balança de pagamentos no mundo em desenvolvimento, a geração de saldos comerciais expressivos só se torna viável por forte contracção das importações, através de políticas macro-económicas muito restritivas da demanda global. O carácter contraccionista das políticas de ajustamento interno atenderia, na visão do FMI, ao objectivo prioritário de contenção da inflação, como pré-condição para o retorno ao mercado de empréstimos e para retomada a médio prazo do desenvolvimento.

29. O esquema imposto pelos credores para solução do problema de liquidez dos países fortemente endividados ou sobrecarregados com um pesado serviço de dívida reflecte uma concepção eminentemente assimétrica das contribuições a serem dadas por credores e devedores. A preocupação dominante, o ponto de partida do esquema, é a preservação do sistema bancário internacional, em particular a solvência dos grandes bancos norte-americanos. Após alguns anos de crescimento do volume de empréstimos a taxas de quase 20 por cento, na fase inicial de reequilíbrio da balança de pagamentos dos devedores, esse crescimento é limitado a 7 por cento e, finalmente, reduzido a zero. Isto significa uma redução automática da «exposure» dos bancos pois crescem, ao mesmo tempo,

as respectivas bases de capital próprio. O problema do alto nível de concentração dos débitos latino-americanos é, aliás, uma das características da actual crise de endividamento. Enquanto no passado a dívida dos Estados se achava, em grande medida, diversificada em títulos repassados ao público, hoje vivem os bancos credores um problema agudo da concentração de risco. Os nove principais bancos norte-americanos têm mais de 100 por cento do respectivo capital comprometido com empréstimos ao Brasil, México e Argentina.

30. A política adoptada pelos bancos de apenas rolar o principal e de exigir o pagamento integral de juros sem qualquer empréstimo adicional atende, certamente, à preocupação dos bancos e dos respectivos Governos de reduzir o perigo da concentração excessiva. A questão está nos sacrifícios que daí redundam para a economia dos países devedores que passam a ficar constrangidos a efectuar substanciais remessas líquidas de recursos próprios para o exterior, somente para honrar a factura dos juros sem chegar sequer a reduzir o «stock» da dívida.

31. No caso do Brasil, tal esforço representa enviar anualmente para fora do país o equivalente a cerca de 5 por cento do PIB ou a 40 por cento da receita de exportações. Quando se considera que a taxa de poupança líquida se situa em torno de 16 por cento do PIB, pode-se ter uma ideia do tremendo impacto redutor da conta internacional de juros na capacidade de investir do país. Acresce a circunstância, igualmente de grande relevância, de que, sendo 4/5 da dívida externa da responsabilidade do Sector Público, os recursos em cruzeiros para aquisição junto aos exportadores das divisas necessárias ao serviço da dívida constituem hoje o maior factor de desequilíbrio das finanças governamentais.

32. De uma forma perversa, o esquema de ajuste externo complica extraordinariamente a execução do esquema de ajuste interno no seu ponto crítico de controlo das despesas governamentais e, consequentemente, da principal fonte de pressão inflacionária, que é o défice do Sector Público. Após sucessivos cortes nas suas despesas de custeio e até de investimento, o Governo brasileiro se vê hoje confrontado com um défice da ordem de 3 por cento do PIB, equivalente em ordem de grandeza a dispêndios

governamentais derivados de forma irredutível do serviço da dívida pública externa.

33. Entre 1981-84, o Brasil praticamente estagnou. Durante 1985, logrou retomar o crescimento económico à elevada taxa de 8 por cento, mantendo-se a inflação praticamente no mesmo patamar do ano anterior. A tarefa de retomada do desenvolvimento sem agravamento da inflação se tornou possível em 1985 graças à existência de substancial capacidade ociosa no parque industrial. Com o previsível rápido esgotamento dessas sobras de capacidade produtiva, a sustentação do ritmo de desenvolvimento vai exigir, contudo, novos investimentos que só serão realizáveis sem maiores pressões inflacionárias sempre que for possível uma redução substancial da remessa líquida de recursos para o exterior. A sustentação do crescimento sem perda do controlo da inflação passa, por conseguinte, por uma renegociação ampla da dívida externa em que se inclua a concessão de novos empréstimos e/ou a capitalização parcial de juros, além de uma redução no próprio custo do dinheiro novo e da rolagem da dívida anterior. A falta de novos esquemas de ajuste externo, ver-nos-emos defrontados com alternativas radicais: aceitação, por um lado, das prescrições recessivas do FMI, em que o combate à inflação tem precedência sobre a retomada do crescimento, ou, por outro, aceitação de um processo de desenvolvimento conjugado a taxas de inflação mais elevadas que as do actual patamar de 200 por cento ao ano.

34. As consequências políticas, económicas e sociais de qualquer das duas hipóteses não são cómodas e submeterão o Brasil a inevitáveis tensões, por definição, agudizadas num processo de redemocratização do país, em especial no contexto de eleições para uma Assembleia Constituinte.

35. Em tal quadro será difícil escapar de um aumento de tensão também no plano externo, no relacionamento económico com nossos principais credores e com o FMI. O Brasil seguramente não vê a questão da dívida como matéria de confrontação política Norte-Sul, Leste-Oeste; mas não pode renunciar ao seu direito de decidir soberanamente, sem interferências ou controlos externos, sobre qual a política económica mais adequada, na nossa percepção, aos interesses do desenvolvimento nacional.

O Governo brasileiro persegue com inabalável firmeza o propósito de encontrar soluções negociadas para o problema do endividamento externo do país mas não poderá se conformar com fórmulas que venham a comprometer a estabilidade político-social na medida mesmo em que a quebra dessa estabilidade submeteria a fortíssimas pressões a capacidade de o país continuar a honrar o serviço de sua dívida externa.

36. A crise de endividamento dos países latino-americanos está longe de poder se considerar resolvida. A eliminação dos défices de transacções correntes e a recomposição do nível de reservas cambiais dos países endividados que haviam experimentado sérios problemas de liquidez não colocam, como pretendem os bancos e o FMI, um ponto final na questão. A precaridade dos esquemas de ajuste em aplicação está sendo duramente posta à prova no México e na própria Argentina, exactamente pela carência de adequada cooperação financeira internacional.

37. As características dessa crise que persiste não são de molde, todavia, como tivemos oportunidade de ver, a representar uma ameaça directa à segurança internacional, no seu conceito mais corrente e amplo de estabilidade e distensão nas relações no sentido Leste-Oeste; poderia vir a sê-lo, a mais longo prazo, pelo elemento de deterioração que introduziria na convivência entre as nações de economia de mercado.

38. As consequências da crise se têm feito sentir até agora quase que exclusivamente nos países devedores, atingindo-os principalmente em termos económicos. Na América Latina, por exemplo, a renda «per capita» caiu, em moeda constante, de US\$928 para US\$895. A perdurarem os esquemas inflexíveis de ajustamento externo e interno será difícil evitar que se façam sentir também no campo social e no terreno político. Este é, de facto, o grande desafio a que poderá vir a ser exposta a causa da construção da democracia nos principais países latino-americanos.

39. Não é impossível mas é improvável que venha a ocorrer, por iniciativa de um dos grandes devedores, uma inadimplência generalizada que pudesse vir a pôr em cheque a estabilidade do sistema bancário internacional, em especial a dos grandes bancos norte-americanos. É mais

previsível que a inadimplência possa sobrevir como atitude individual, que poderá se generalizar como reacção em cadeia, na hipótese de um novo choque externo cujas consequências limitativas da nossa capacidade de pagar se sobreponham inexoravelmente à nossa firme disposição de continuar a honrar a dívida externa.

40. A generalização do proteccionismo nos EUA poderia vir a constituir esse novo elemento desestabilizador. A situação acha-se no momento sob controlo precário na medida em que o Governo norte-americano vem obtendo sucesso na eliminação um tanto acelerada da sobrevalorização do dólar em relação a outras moedas, através de acções coordenadas dos bancos centrais dos cinco principais parceiros económicos. A causa estrutural do desajuste da economia norte-americana — *défice* fiscal — ainda não parece, todavia, ter sido atacada, pelo menos com o vigor e a decisão necessários. Caso essa situação perdure, não se pode excluir um novo surto de pressões proteccionistas capaz de se impor e generalizar. O fechamento do mercado comercial dos países desenvolvidos em adição às restrições já existentes para acesso ao mercado financeiro internacional certamente inviabilizaria, em termos económicos e políticos, o prosseguimento dos actuais esquemas de renegociação da dívida externa. A própria consciência dessa possibilidade deverá fazer com que os Governos dos países credores, à frente o dos EUA, se coloquem frontalmente contra a aceitação do proteccionismo como instrumento de política comercial.

41. A aceleração da decomposição do ordenamento económico de pós-guerra pode ser agravada pela atitude crescentemente introspectiva dos EUA, particularmente na Administração Reagan. Embora não chegue a representar um recuo às tendências isolacionistas do princípio do século, essa introspecção se traduz numa despreocupação, preocupante para o resto do mundo, com as consequências externas do grau de prioridade que atribuem aos problemas internos e do abuso dos privilégios que lhes confere o dólar como moeda de reserva internacional. Em última análise, o ordenamento económico mundial só poderá sobreviver ou evoluir sem maiores turbulências para novas formas de cooperação caso os EUA se disponham a renunciar às políticas desestabilizadoras que estão praticando. O ideal seria que pudessem vir a exercer, como no passado, a função posi-

tiva de liderança na estabilização do sistema em cuja instauração foram decisivos; para tal tarefa, a esta altura do século, talvez não baste a acção isolada dos EUA e se faça necessária acção conjugada de um número maior de países de peso na economia mundial, uma co-responsabilidade que os países europeus mais desenvolvidos têm se mostrado muito tímidos em assumir.

42. Os antecedentes dos anos 30 deveriam ser suficientes para escarmentar os que detêm responsabilidade de decisão. O grau de irracionalidade e descoordenação que então prevaleceu não é de molde, porém, a nos tranquilizar inteiramente quanto à impossibilidade de novos e dramáticos equívocos virem a ser cometidos. A desorganização da vida económica dos países de economia de mercado, em consequência de uma abrupta liquidação do regime multilateral de comércio e de pagamentos, sem dúvida introduziria um elemento forte de desequilíbrio nas relações internacionais, não somente de forma mais imediata entre as Nações ocidentais, mas também nas relações Leste-Oeste.

43. A crise de endividamento a que assistimos deixa visível a existência de uma percepção muito dura por parte dos países desenvolvidos de suas relações com os países em desenvolvimento, contrastando fortemente com a retórica de que lançam mão no diálogo Norte-Sul. Não apenas demonstram estar desinteressados em cooperar para o progresso das nações mais pobres; mostram-se claramente indiferentes ao agravamento dos problemas económicos de numerosos desses países sempre que tal for julgado mais conveniente aos seus interesses imediatos como credores. A invocação de princípios de ordem económico-financeira, com base teórica para as soluções propostas, não chega a se sustentar de pé tal o desrespeito dos que os invocam por esses mesmos princípios quando se trata de aplicá-los «dentro de casa». Enquanto o FMI se reserva o direito de retardar o desembolso de sua assistência financeira no caso de não cumprimento por um devedor de metas drásticas e politicamente irrealistas de eliminação imediata de défices públicos, os países credores continuam a viver, ano após ano, na mais tranquila irresponsabilidade fiscal.

44. Só muito recentemente receberam os países endividados indicação de alguma flexibilização de postura por parte dos credores. Refiro-me à

iniciativa tomada em Seoul, em Outubro do ano passado, pelo Secretário do Tesouro, Baker, dos EUA, por ocasião da última reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O Plano Baker representa o primeiro reconhecimento por parte dos EUA e dos países credores de que a crise da dívida não é um simples problema de ajustamento a curto prazo da balança de pagamentos e, sim, um obstáculo no longo prazo ao desenvolvimento, não só dos países devedores mas até dos credores.

45. Embora represente um princípio de conscientização de que o ónus do ajustamento imposto pela dívida deva ser mais equitativamente distribuído entre mutuantes e mutuários, o Plano Baker, quando aplicado, representará, entretanto, um ajuste adicional de apenas 2,5 por cento ao ano em dinheiro novo para os 15 países mais endividados. As condições de empréstimo continuam a ser basicamente comerciais mas a concessão dependerá do atendimento prévio de condicionalidades que podem colocar em jogo a autonomia de decisão soberana dos países devedores em áreas tais como política comercial e política de investimento. Estamos, ao que parece, muito longe ainda de uma tomada de posição política do tipo da que foi adoptada ao final da Segunda Guerra Mundial em relação à República Federal da Alemanha da qual não foram exigidas, como no passado, quaisquer indemnizações de guerra e à qual foi concedida uma ampla e generosa renegociação de todas as suas dívidas de pré-guerra cujo pagamento havia sido, no entanto, repudiado nos anos trinta.

46. A inflexibilidade dos esquemas até agora aplicados na composição dos problemas de endividamento dos países latino-americanos não tem, de facto, precedente na história das relações financeiras internacionais. No caso presente, a impressão que se recolhe é a de que os devedores são tratados muito mais como se adversários fossem do que como parceiros que de facto são, como se a relação financeira pudesse ser vista como um jogo não cooperativo de cujo desenlace devem emergir, necessariamente, vitoriosos por um lado e derrotados por outro.

47. A história das relações financeiras internacionais regista ao contrário número razoável de composições importantes entre credores e devedores, negociadas em bases muito mais satisfatórias do que aquelas que

foram até agora impostas à América Latina. São antecedentes pouco lembrados, é bem verdade, na volumosa literatura especializada produzida ou patrocinada pelos organismos multilaterais e pelos bancos. Nesses exemplos históricos, pode-se verificar que foram por vezes os próprios credores aqueles que tomaram a iniciativa de propor soluções que foram muito além daquilo que alguns descartam hoje com ligeireza e estigmatizam como falta de pragmatismo de quem desconhece as realidades do mercado financeiro. Trata-se de esquemas de mais variada amplitude, aplicados de modo diferenciado a cada credor, que incluíram desde a capitalização parcial e mesmo total de juros até a própria redução do montante da dívida, quer pelo cancelamento de parte do principal quer pela diminuição efectiva da taxa de juros. Soluções evidentemente de alto conteúdo político, baseadas numa percepção sofisticada tanto da efectiva capacidade de pagamento de cada devedor e quanto da comunidade de interesses de todas as partes na prosperidade mundial como um objectivo em si mesmo e como uma segunda linha de construção de defesa da paz entre as nações.

48. Como advertiu o Ex.^{mo} Sr. Presidente da República do Brasil, Dr. José Sarney, na abertura da última Assembleia Geral das Nações Unidas, não há como justificar, política ou economicamente, continuar o mundo a viver «entre a ameaça do proteccionismo e o fantasma da inadiplência».

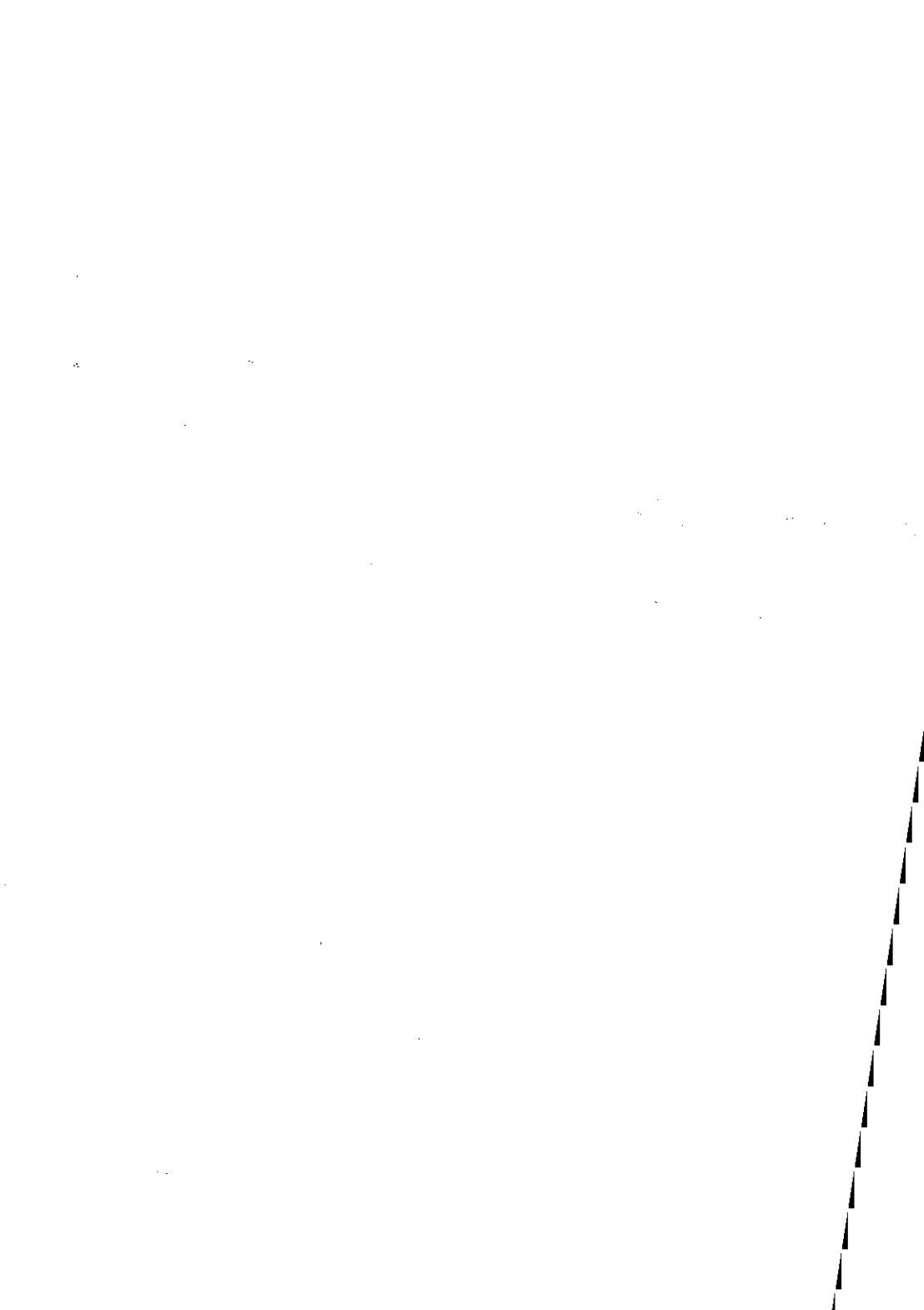
Permitam-me que conclua, com a invocação dessas palavras oportunas do Chefe do Governo brasileiro. Ao fazê-lo, desejo agradecer uma vez mais à Direcção do Instituto da Defesa Nacional a distinção que me foi conferida. Da mesma forma, dizer muito obrigado aos participantes deste Curso pela atenção que me dedicaram.

Paulo Nogueira Batista

Embaixador
Representante permanente do Brasil junto
às Organizações Internacionais, em Genebra

**MULTINACIONAIS, ESTADO E EMPRESAS NACIONAIS:
CÓDIGOS OU ESTRATÉGIAS?**

Jorge Braga de Macedo



MULTINACIONAIS, ESTADO E EMPRESAS NACIONAIS: CÓDIGOS OU ESTRATÉGIAS (*)?

É conhecida entre nós, como em todo o mundo, a importante obra de John Dunning. Especializou-se cedo no estudo das multinacionais e conseguiu levar essa especialização ao ponto de organizar na sua pequena Universidade inglesa, com grandes dificuldades financeiras, uma equipa de primeiro plano que concorre com gigantes como a Harvard Business School.

Por assim dizer, Dunning pôs em prática as vantagens da especialização e produção internacionais na organização e distribuição do seu produto intelectual. Basta olhar para a lista de referências a obras próprias no final dos seus artigos... O seu trabalho com John Cantwell, o qual é um prazer e honra comentar, representa uma sinopse de muitos anos de pesquisa empírica e analítica minuciosa da equipa de Reading⁽¹⁾.

Não é possível fazer-lhe justiça nesta breve intervenção. Como se adivinha pelo longo título, a tónica do trabalho é a história económica das multinacionais no Terceiro Mundo. No entanto, inclui apontamentos fascinantes sobre a história das ideias económicas e comentários apetitosos sobre desenvolvimentos teóricos recentes. Por detrás da fleuma britânica, a implicação de política económica é clara: *não há argumento económico para códigos de conduta gerais nem no tempo nem no espaço*; a sua vantagem político-cultural (ou falta dela) só se pode medir caso a caso.

Como a minha visão quer deste quer doutros problemas da chamada Nova Ordem Económica internacional não é diferente, perdoar-se-me-á que abandone aqui o trabalho de Dunning e Cantwell, passando a insistir mais do que os autores em dois pontos: a noção do jogo de estratégia entre o Estado

(*) Comentário lido numa Conferência sobre Códigos de Conduta para Multinacionais no Terceiro Mundo, patrocinada pela Federação Internacional das Universidades Católicas, Lisboa, 13 de Outubro de 1983.

(1) The emergence of multinationals in the organisation of international production — an historical survey of the theoretical and practical implications of international production in Third World countries; trabalho apresentado na Conferência referida *supra*.

do país receptor e a empresa multinacional; a importância do resultado para as empresas nacionais. Pontos sem dúvida subjacentes no ciclo dinâmico de investimento-desenvolvimento de Dunning (1981) e na referência à tese de Hymer (1962) - Kindleberger (1970), mas que mereciam mais atenção⁽²⁾.

É que os «códigos de conduta» para as empresas multinacionais no Terceiro Mundo só serão economicamente viáveis e credíveis se corresponderem a estratégias nacionais das empresas e dos Estados em situação de incerteza.

Define-se uma estratégia racional como aquela conduta que maximiza o interesse próprio do agente tendo em conta a expectativa acerca da conduta racional do outro agente durante certo horizonte temporal. Se o código corresponde a uma estratégia racional, é cumprido; se não corresponde, não é cumprido e torna-se economicamente irrelevante.

Para se aceitar este argumento, é útil conhecer a genealogia teórica dele e a controvérsia ideológica que tem rodeado a sua aplicação às empresas multinacionais.

Antes disso, porém, não será inútil, numa conferência interdisciplinar como esta, lembrar o substrato jurídico-dogmático deste domínio da estratégia sobre o código. Reside na diferença básica entre o Direito interno, garantido pelos tribunais, e o Direito internacional, baseado no acordo das partes. A mobilidade da empresa multinacional como que internacionaliza o Direito interno. Se o código interno for demasiado restritivo, se não se coadunar com a estratégia da empresa multinacional, só a adopção de um código internacional poderá resolver o problema. Passou-se isso com os regulamentos estaduais americanos no princípio do século. Mas, no actual sistema político internacional, um código desses seria tão vago que se tornaria irrelevante.

Quanto à legitimidade do código de conduta, ela passa decerto por juízos de valor éticos que, até à data, só foi possível implementar por acordo em matéria criminal. Mais uma vez, a ausência de argumento económico torna a probabilidade de acordo mínima. Pois se até na ordem interna a regulamentação excessiva leva à erosão do conteúdo ético da

(2) A tese de doutoramento no MIT do economista radical canadiano Steve Hymer é usualmente considerada como tendo introduzido uma explicação das multinacionais baseada na estrutura não concorrencial do mercado mundial. Ignorada durante longos anos, a tese foi citada no conhecido *American Business Abroad* de Kindleberger e publicada postumamente pela MIT Press.

norma e parece legitimar costumes de evasão fiscal, quanto mais na ordem internacional, em que a garantia está ausente. Parece pois razoável ignorar no que segue os argumentos não económicos no sentido de estabelecer códigos de conduta.

O que A. Smith chamou a «mão invisível» do mercado concorrencial transforma o conflito de interesses individuais num instrumento de harmonia e progresso colectivos. Se a concorrência no mercado interno não é perfeita, mais uma razão para abrir este à concorrência internacional, acrescentando os ganhos da concorrência interna aos da internacional.

Para muitos observadores da actividade económica, e mesmo para alguns economistas, este raciocínio caracteriza a visão liberal. Alguns desses observadores, depois de qualificar a visão como «ultrapassada», contrapõem uma lista mais ou menos longa de horrores cometidos pela abertura de países, pequenos e grandes, ao comércio e investimento internacionais. Outros «economistas» enxertam as multinacionais numa última fase do capitalismo, transformando o futuro em história. Também há quem adopte uma posição ecléctica, que consiste em «abrir o pacote» da multinacional: a transferência de tecnologia representa boa conduta se a tecnologia for «apropriada». Já se os lucros remetidos para a empresa-sede forem «excessivos», a conduta é «má». A divergência da opinião pública e profissional surpreende.

Assim, os trabalhos de Robert Lipsey e da sua equipa do National Bureau of Economic Research mostraram que as multinacionais adaptam a sua tecnologia aos preços relativos dos factores e à dimensão do mercado onde operam⁽³⁾. Como ensinam William Baumol, John Panzar e Robert Willig, os lucros excessivos tendem a ser contestados por novas empresas e só o não serão neste caso se o Governo o impedir⁽⁴⁾. Na mesma ordem de ideias, o Governo pode tributar o excesso de lucros. Não deve ser má conduta ser eficiente.

Ocorre perguntar porque é que as empresas multinacionais suscitam tantas paixões. Vamos tentar mostrar que essas paixões não têm sustento na análise económica.

(3) Ver o vol. 2 (*Factor Substitution*) do estudo organizado por Anne Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries*, University of Chicago Press, 1982.

(4) Ver o seu livro *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt, Brace, Jovanovitch, 1982.

Apresentando o raciocínio de modo sistemático, talvez seja possível separar o efeito porventura negativo da multinacional no rendimento interno da resposta do Estado que permite repor a situação. Entende-se que a resposta é adequada se maximiza o interesse da colectividade e não o interesse do grupo de pessoas (políticos, burocratas, etc.) que constituem o Estado.

Esse interesse nacional, deve esclarecer-se, refere-se sempre a situações alternativas *viáveis* e *credíveis* da colectividade. Assim, é demagógico chamar interesse nacional máximo a um nível de prosperidade que os recursos nacionais bem aproveitados não são susceptíveis de atingir. Do mesmo modo, é míope defender aquilo que parece hoje o interesse nacional máximo através de medidas que o diminuirão amanhã.

Tal estratégia só pode ser credível se os agentes ignorarem o futuro ou o tiverem como certo porque há mercados que eliminam o risco. Por outras palavras, em situação de incerteza, a política económica ou o código de conduta que não tiver em conta o comportamento estratégico da multinacional arrica-se a não ser dinamicamente credível, ainda que seja estaticamente viável. O mesmo se diga da empresa multinacional que não tiver em conta o comportamento estratégico do Estado nacional.

Trata-se de um princípio geral. Por exemplo, se eu pretendo obter emprego, tenderei a sobrestimar a minha produtividade. Se não entender que o meu empregador potencial, consciente disso, exigirá provas que eu não posso controlar (tal como exames), isso pode ter consequências funestas para o meu rendimento (emprego) futuro. A promessa feita por um Estado nacional a uma empresa multinacional antes desta efectuar um investimento de que não o expropriará só será credível se existirem meios de garantir essa promessa que o Estado não pode alterar. Então são esses meios e não a promessa que têm efeito na decisão. A promessa pode, claro, ter efeitos positivos, ontológicos e culturais que prometemos ignorar.

O requisito da viabilidade está certamente implícito no raciocínio da «mão invisível». Já o requisito da credibilidade presuppõe uma dimensão intertemporal ou dinâmica que aquele raciocínio, fechado num só intervalo de tempo, não consegue abarcar.

Ocorre pois perguntar como é que esse raciocínio se modifica se se atender ao decorrer do tempo e às expectativas dos agentes públicos e privados acerca dos respectivos comportamentos futuros. Essa expectativa

não pode deixar de ser que o outro agente tenderá a ser racional. Excepções haverá, por certo, mas estas nunca poderão servir de escusa a um raciocínio geral. A sua frequência só poderá aumentar a incerteza associada com a expectativa detida por cada agente, reforçando a necessidade de introduzir a incerteza. Existem irracionalidades nos comportamentos observados dos Governos e das empresas. Estas explicarão as diferenças; não podem explicar o comportamento médio.

Nesta situação, podem deduzir-se consequências mais requintadas do que as atinentes à operação da «mão invisível». Se há mercados que permitem diminuir o risco associado à incerteza do futuro entre os vários membros da sociedade, o resultado não se altera. Se não existirem mercados financeiros (acções e seguros são modos de partilhar o risco), o caso muda de figura. Antes ainda da abertura ao comércio internacional haverá menos empresários nacionais do que o óptimo se as preferências forem idênticas e os riscos independentes.

Com a abertura, essa escassez pode agravar-se embora seja possível ao Estado tributar as restantes classes, trabalhadores e proprietários de activos fixos (como a terra), de modo a incentivar indivíduos a correr riscos, isto é, a tornarem-se empresários, como sustenta Arthur Lewis. Com a abertura ao investimento exterior, ao invés, o sector empresarial nacional pode ser atrofiado. Este ponto foi intuído por Albert Hirschman e foi recentemente formalizado pelo meu colega Gene Grossman⁽⁵⁾.

Acontece que o Estado só pode aliviar essa consequência nefasta se melhorar os mercados onde se partilha o risco. Caso impeça o investimento estrangeiro, está a privilegiar os empresários nacionais à custa do resto da sociedade, e portanto, em última análise, daqueles próprios.

A opção central do raciocínio da «mão invisível» pela abertura internacional mantém-se, pois. Mas neste quadro mais geral não se mantém a sua associação com a inactividade do Estado em concorrência perfeita.

É importante incorporar o risco porque isso elimina largas camadas de críticos honestos que suspeitam das premissas estáticas e deterministas

(5) International Trade, Foreign Investment and the Formation of the Entrepreneurial Class, *American Economic Review*, Setembro de 1984. A importância da classe empresarial vem expressa no trabalho clássico de Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Allen e Unwin, 1955 (ver especialmente a pág. 182). O raciocínio de Albert Hirschman vem no seu «How to Divest in Latin America, and Why», *Princeton Essay in International Finance* n.º 76, de Novembro de 1969.

do raciocínio. E não se vislumbra semelhante generalização por parte dos que enumeram listas de horrores. Ainda assim, o carácter recente da generalização explica a falta de unanimidade quanto aos custos e benefícios das multinacionais. E permite assegurar que a ambiguidade existe a nível de análise económica ainda antes de introduzir os factores psicológicos que frequentemente motivam as paixões acerca deste assunto.

Esta ambiguidade, porventura incómoda para quem busca a pedra filosofal onde erguer o modelo do desenvolvimento económico nacional, não pode deixar de reconfortar quem aceite o primado essencial da pessoa humana. Pessoa humana com capacidade de escolha de acordo com o seu interesse e a sua visão dos interesses alheios hoje e amanhã. Querer um código de conduta para as empresas multinacionais no Terceiro Mundo lembra o adágio romano «Fiat iustitia pereat mundus». Tal como ele, é uma ideia inviável e incrível. Mas não vamos por isso desistir da justiça.

Jorge Braga de Macedo

TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO POLEMOLÓGICA
DA ÉPOCA CONTEMPORÂNEA

Raul François R. C. Martins

1

TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO POLEMOLÓGICA DA ÉPOCA CONTEMPORÂNEA

1. INTRODUÇÃO

Neste momento, em todo o Mundo, em 13 regiões diferentes, seres humanos matam-se entre si, de forma organizada, intencional, na prática de uma forma de relação social tão antiga como o próprio homem: a guerra. No Sueste Asiático, soldados indonésios patrulham montanhas de Timor onde mauberes ilusivos ainda resistem, e soldados vietnamitas e cambojanos combatem guerrilheiros de diferentes orientações políticas nas selvas do Kampuchea. Nas montanhas do Indo-Kush, soldados russos e afegãos, ao fim de seis anos, não conseguiram ainda destruir a feroz resistência de grupos dispersos de guerrilheiros, enquanto mais ao Sul, no Chat-el-Arab, Irão e Iraque arrastam uma guerra clássica espasmódica, o Líbano sobrevive ensanguentado a uma cruel e interminável guerra civil, e mais a sul ainda, no corno de África, os guerrilheiros eritreus mantêm contra os soldados etíopes uma guerra que dura há vinte e cinco anos. No Sul do Continente Africano, Moçambique, Namíbia e Angola são o palco de guerras civis de baixa intensidade, porém pertinazes e sangrentas, onde soldados do Zimbábwe, de Moçambique, da África do Sul, de Angola, e de Cuba, estão envolvidos. No Magreb, os soldados marroquinos não conseguem dominar a resistência polissário, e na Europa, os rebeldes do Ulster obrigam as forças armadas britânicas a um esforço militar que dura há dezassete anos. Na América Central, enfim, as armas fazem ouvir a sua voz em El Salvador e na Nicarágua. Ou seja, 13 guerras, que envolvem forças de 18 Estados, e de cerca⁽¹⁾ de 19 agrupamentos políticos armados.

(¹) Em algumas das guerras existem vários agrupamentos políticos de guerrilheiros que, umas vezes aliados, outras não, nela participam. Alguns desses agrupamentos são de pequena força ou estão em vias de extinção, como a FNLA, em Angola, que não inclui neste número, ou aparecem e desaparecem, como os diversos grupos de guerrilheiros afegãos, pelo que, quanto a esta guerra, arbitrariamente, calculei apenas 3.

Na realidade esta tem sido sempre a situação, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Desde 1945, com efeito, não houve um só ano em que não estivessem a decorrer pelo menos três guerras, tendo esse número chegado a 14 em 1979 e em 1980. Ao todo verificaram-se 64 guerras, das quais 13 ainda em curso, não incluindo nessa conta algumas guerras de guerrilha de curta duração como a dos tupamaros, ou actividades terroristas não acompanhadas de guerrilha, como a ETA, as Brigadas Vermelhas, os Baden-Meinhoff, nem tão-pouco os diversos golpes de Estado que não foram seguidos de alguma forma de guerra civil, como o de Portugal (2).

Mas não tem sido apenas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Estudos feitos por Gaston Bouthoul, fundador do Instituto Francês de Polemologia, mostram que desde 1740 até 1974 ocorreram 366 guerras, e que, também nesse longo período, não se passou um só ano sem que, nalguma parte do Mundo, uma guerra estivesse em curso, tendo chegado, em 1863 e em 1864, a decorrer simultaneamente mais de 20 grandes conflitos armados (3).

Isto não deveria surpreender-nos muito. Todos nós sabemos, mesmo quando conhecemos pouco da História, que a guerra tem sido nela uma constante. E o pouco que conhecemos de antropologia mostra-nos também a guerra, ou algo que dela faz as vezes, entre grupos humanos fora da História que nas regiões mais isoladas subsistiram até aos nossos dias.

Espantoso drama que horroriza e fascina, a guerra tem sido expressão e agente transformador das sociedades. O seu estudo é importante, é urgente, e é difícil. Importante hoje como sempre, pelo potencial de destruição que ela contém, urgente mais do que nunca pela monstruosa capacidade que os modernos armamentos vieram dar a esse potencial de destruição, e difícil, extremamente difícil, não só pela complexidade do fenómeno em si mesmo, revestindo muitas formas e envolvendo quase todos os factores e dinâmicas sociais, como pela diversidade das causas que incluem simultaneamente aspectos estruturais, conjunturais, e imediatos, e se encontram quer ao nível do indivíduo, quer ao nível da sociedade,

(2) Estes elementos de informação foram obtidos a partir do livro «A Guerra no Mundo Depois de 1945», de vários autores, tradução do original inglês «War in Peace», da Orbis Publishing, Londres, 1983, editado em Portugal pela VERBO.

(3) Gaston Bouthoul, «O Desafio da Guerra» — Biblioteca do Exército, Editora, Rio de Janeiro.

como ainda pela dificuldade para aquele que se dedica a esse assunto em se libertar da poderosa influência emotiva que os problemas da Paz e da Guerra inevitavelmente exercem.

Neste trabalho iremos tentar caracterizar, polemologicamente, a Época Contemporânea. Para começar, creio indispensável fixar o sentido que atribuo a alguns dos principais conceitos, que vão ser utilizados, tais como conflito, guerra, e polemologia, dado que para cada um deles existem diversas interpretações.

Conflito, segundo a interpretação que perfilho, quando entre grupos sociais, significa uma situação em que um grupo humano de uma determinada identidade (tribal, étnica, linguística, cultural, religiosa, socio-económica, política) se opõe a um ou mais grupos, a propósito de valores materiais ou morais, ou de finalidades mutuamente incompatíveis, em que os oponentes procuram neutralizar, prejudicar ou eliminar os seus rivais. Conflito, portanto, implica mais do que mera competição, implica a vontade de aumentar as possibilidades de êxito reduzindo deliberadamente as do adversário, prejudicando-o, impedindo-o de obter os seus próprios fins, eventualmente destruindo-o.

Nesta oposição em que os adversários estão predispostos a mutuamente se prejudicarem, o uso da violência física pode naturalmente ocorrer, e o homem violento, frequentemente, usa armas. O simples conflito pode, em qualquer momento, transformar-se em conflito armado.

Para alguns autores, o conflito violento armado é sinónimo de guerra. Outros consideram dever-se reservar esse termo apenas para os travados em determinadas condições, respeitando estas quer à natureza dos grupos envolvidos, quer à dos fins pretendidos, quer á dos meios utilizados (a violência pode ser definida fora do contexto da força física), quer à dimensão do conflito, quer, enfim, a elementos formais da sua realização. Neste trabalho, considerarei guerra como sendo o conflito armado entre Unidades Políticas, em que esteja envolvido um número apreciável de combatentes (da ordem das várias dezenas de milhares), e em que sejam pretendidos fins políticos. Esta definição inclui, portanto, tanto os conflitos armados entre Estados, como interiores aos Estados (revoluções e guerras civis) desde que tenham uma certa dimensão, mas exclui os actos de terrorismo avulso, ou as diferentes formas de banditismo.

Quanto ao termo polemologia, derivado do grego «polemos», foi introduzido na linguagem das Ciências Sociais em 1945, por Gaston Bou-

thoule, que o define como sendo o estudo científico da guerra, da paz, e dos conflitos⁽⁴⁾. Embora não sendo ainda hoje universalmente adoptado, é de emprego corrente, com esta acepção, nos trabalhos de muitos estudiosos da matéria, em França, Itália, Espanha, Holanda. Nos países anglo-saxões, e nórdicos, porém, as designações preferidas para este tipo de estudos têm sido as de «Peace Research» ou «Conflict Research».

A caracterização polemológica da época contemporânea, que me proponho, será tentada a partir das guerras e principais conflitos ocorridos em todo o Mundo após a Segunda Guerra Mundial, e tendo em conta não só o que me parecem ser as principais correntes de pensamento polemológico nas diversas partes do Mundo, como também as possíveis interações dessas correntes de pensamento com as opiniões públicas. Para isso, após esta introdução que agora termino, esboçarei uma breve caracterização da situação mundial nos aspectos que me parecem mais directamente poderem influir na geração de condições propícias à ocorrência de conflitos, e na própria natureza destes. Seguidamente voltarei ao conceito de guerra, procurando nele encontrar elementos que o relacionem com as diversas situações políticas, económicas, e culturais, das diversas sociedades. Depois, farei uma breve síntese da evolução do pensamento ocidental acerca da guerra, e tentarei confrontá-lo com as actuais teorias prevalentes em diversas regiões do Mundo, que, para comodidade da exposição, dividirei nos três mundos da classificação já clássica de Sauvy. Terminarei tentando extrair algumas conclusões.

2. O MUNDO INTERDEPENDENTE

«A guerra é um camaleão», escrevia Clausewitz. E é-o tanto no sentido da sua própria complexidade interna, da variedade e imbricação dos seus objectivos e das suas motivações, das modalidades que reveste, como no sentido da sua permanente relação com a estrutura das sociedades que a travam e com a época histórica a que pertence, uma e outra nela reflectidas.

Esta íntima relação da forma e da natureza da guerra com a estrutura das sociedades e o seu modo de viver, esta historicidade da guerra, enfim, atribuiu-a Clausewitz a seis conjuntos de factores: a natureza das enti-

(4) Gaston Bouthoule, obra citada, pág. 28.

dades políticas; a organização dos poderes públicos; as armas disponíveis; as invenções da Ciência; a relação entre o exército e o povo; os limites e regras da Sociedade dos Estados. Destes seis conjuntos, Clausewitz privilegia com a sua atenção os que se referem à relação entre o exército e o povo. Raymond Aron, que o comenta⁽⁵⁾, começa por salientar as características específicas e determinantes do actual sistema internacional, antes de também ele se debruçar sobre aquela relação.

De facto, conforme salienta aquele autor, a sociedade dos Estados após a Segunda Grande Guerra apresenta um factor original: ela estende-se ao planeta inteiro. Disso resulta que engloba Unidades Políticas não apenas em grande número, mas, sobretudo, profundamente diferentes, profundas diferenças essas que ocorrem segundo todos os vectores de análise, dimensão, recursos, organização política, estrutura social, economia, capacidade tecnológica, cultura, religião, ideologia. Entre todas estas heterogeneidades, três, na opinião de R. Aron, exercem uma visível e directa influência na natureza das guerras: a diversidade dos armamentos disponíveis, em que a diversidade principal é entre armamentos nucleares e não nucleares, mas não é a única importante; a incompatibilidade das ideologias; a muito grande diferença de Poder entre os dois Estados gigantes, e todos os outros.

O alargamento do sistema de Estados ao Mundo inteiro implica simultaneamente um alargamento, uma multiplicação, e uma complexificação das relações internacionais. Os sub-sectores regionais, as relações preferenciais entre vizinhos ou entre semelhantes, os blocos e as alianças, continuam, hoje como ontem, a desenhar, nesse panorama global, linhas e espaços diferenciados. Mas muito mais que outrora, essas linhas e espaços comunicam entre si, e muito mais que outrora, ao longo dessas linhas de relação, os Estados permutam as suas dependências. Esse é outro facto importante da moderna sociedade dos Estados. A crescente interdependência, que não afecta a todos por igual, tem por isso aberto frequentes vias de pressão, e dado lugar a vulnerabilidades acrescidas, ou mesmo a agressividades latentes.

A diversidade dos armamentos disponíveis tem o seu aspecto chave na posse, por apenas algumas potências, de armas nucleares. Dotadas de enorme potencial destruidor, estas armas tornam irracional o seu

(5) Raymond Aron, «Pensar a Guerra: Clausewitz» Livro II, pág. 185.

emprego numa guerra em que esse emprego fosse feito de ambos os lados. Os danos causados e sofridos ficariam então para além de qualquer ganho possível, e poderiam ir até à destruição do próprio Globo. O seu emprego, nestas condições, já não pode ser «a continuação da Política por outros meios». Surge assim, em certas condições que os estrategos definem, e para manutenção das quais se gera uma permanente competição tecnológica, em certas regiões do Globo, entre certas Potências, uma interdição da guerra. Também esse é um dado novo. Mas essa interdição não cobre outras regiões onde as Superpotências, impedidas de se defrontarem directamente, o podem fazer de forma indirecta, nem cobre outros tipos de guerra, as guerras civis, as guerras menores. A Política tem pois continuado a fazer-se por outros meios. A dissuasão nuclear não tem impedido, de forma absoluta, que ocorram guerras. Mas tem imposto, às guerras que ocorrem, que revistam a forma de guerras menores, ou que, tornando-se convencionais, permaneçam limitadas.

Além da existência de armas nucleares, cuja influência nas relações internacionais apenas afluímos muito ao de leve, a diversidade dos armamentos disponíveis abrange uma gama muito grande de possibilidades, e arrasta também algumas consequências com importância nas possíveis situações de conflito. Assim, por exemplo, a grande eficácia, conjugada com alto custo, e com grande rapidez de evolução, dos mais sofisticados sistemas de armas nucleares, tornam as guerras clássicas muito mais destruidoras e mortíferas, muito mais exigentes em capacidade tecnológica e económica, e tendencialmente mais rápidas, do que na primeira metade do século. Por outro lado, a sua disponibilidade nos mercados de armamento, através de alianças, ou simples pactos de amizade e cooperação, até mesmo de um florescente mercado negro, permite a existência na actual sociedade dos Estados de algumas Forças Armadas poderosamente equipadas, mas sem que a essa disponibilidade em armamento correspondam as necessárias capacidades tecnológicas e económicas, o que lhes retira a capacidade para, uma vez envolvidos numa guerra convencional, manterem um esforço militar continuado, para além de curtos períodos. Por outro lado ainda, a disponibilidade de armamento ligeiro, extremamente eficaz, bem como de explosivos, sistemas de comunicação, etc., em grandes quantidades no mercado negro mundial, tem facilitado a acção tanto de grupos de guerrilha como de terroristas.

A incompatibilidade das ideologias refere-se principalmente à oposição irredutível das duas grandes propostas de organização social, política, e económica, lideradas por cada uma das duas Superpotências, a proposta marxista-leninista, e a proposta demo-liberal, mas não apenas. Certas formas religiosas em emergência no «mundo muçulmano» podem assumir e têm assumido um papel poderosamente arregimentador em determinadas sociedades, influenciando também elas todas os aspectos da organização e da via social, aumentando solidariedades e agressividades, dividindo maniqueisticamente tudo em bem e mal, e por isso também elas se inserindo de modo perturbador na sociedade Internacional. Com menos virulência, mas influenciando poderosamente o comportamento social quando se trata das escolhas decisivas, quando se enfrentam crises ou conflitos, outras formas religiosas, e os nacionalismos, continuam estreitamente ligados à disponibilidade dos povos para os conflitos. Como aliás os racismos, e, no fim de contas, todas as formas de pontencialização da consciência colectiva quando perante situações em que julgam ameaçados os seus valores, sobretudo os valores culturais a que dão maior importância.

O abismo que se abre, em termos de Poder, entre as duas Superpotências e todas as outras tem influências actuais e potenciais no desenho dos padrões de relações internacionais, com forte incidência na possível eclosão de conflitos. Influências actuais, na medida em que as Potências suas vizinhas ou que com elas já partilhem o mesmo modelo de organização social, incapazes de sozinhas defrontarem o gigantesco adversário principal, são naturalmente conduzidas a alianças, ou relações claramente preferenciais, dentro de dois blocos. Influências actuais também, na medida em que o próprio excesso de Poder e a relativa mútua neutralização dos dois blocos deixa a uma vasta plêiade de Estados, em si mesmo carecidos de Poder, uma margem de manobra nas relações internacionais, que de outro modo não teriam. Influências actuais ainda, porque essa plêiade de Estados neutralistas ou não alinhados constituem de facto terreno de disputa de influências dos dois blocos, tendendo assim a organizarem-se linhas preferenciais de acção estratégica que tendem a aproveitar e a favorecer determinadas situações internas de cada um desses Estados ou sub-sistemas agravando assim conflitos quase sempre pré-existent.

Influências potenciais, porque a sombra das duas Superpotências, e sobretudo o fantasma da guerra nuclear que a sua oposição irredutível

mantém presente, é um poderoso elemento aglutinador de novas formações políticas, ou, pelo menos, incentivador do reforço do Poder de outras com condições para tal. É o caso, por um lado, de uma Europa Ocidental cuja incapacidade para se unir politicamente tem mantido como objecto de disputa entre duas hegemonias, e que disso tem vindo a ter consciência crescente, e por outro lado de uma China, que tem tudo o necessário para ser Superpotência, excepto desenvolvimento económico e tecnológico, e que parece disposta a reparar a falha.

Além destes conjuntos de factores cujo enunciado inicial fomos buscar a Clausewitz através de R. Aron, parece-me relevante acrescentar pelo menos mais três, dentro da óptica que temos vindo a seguir, da influência directa na gestação de situações do conflito ou que as favoreçam. São eles a situação demográfica, a situação ecológica, e um terceiro que, simplificarmente, designaremos por pressões de opinião.

O desequilíbrio do dinamismo demográfico entre populações de Estados, geralmente carecidos de recursos, com elevadas taxas de crescimento, e populações de outros Estados, geralmente ricos, com taxas de crescimento muito baixas, por vezes mesmo negativas, é naturalmente gerador de pressões demográficas dirigidas dos primeiros para os segundos, favorecendo emigrações, frequentemente clandestinas, potencialmente geradoras de conflitos, que já hoje vêm ocorrendo, mas que tenderão, no futuro, a ser mais frequentes e, eventualmente, mais graves. Também as elevadas taxas de crescimento demográfico nos países carentes de recursos económicos e de capacidades tecnológicas, inevitavelmente contribuirão para um aumento do nível geral de agressividade interna, mesmo da violência, nesses países, onde as situações propícias à ocorrência de guerras internas se multiplicarão. Também em alguns países desenvolvidos dos Primeiro e Segundo Mundo, de baixas taxas de crescimento demográfico, mas onde coexistem nacionalidades diversas, com diferentes culturas e também diferentes taxas de crescimento, essas diferenças do dinamismo demográfico tenderão a criar ou a agravar problemas de convívio interno entre aquelas diferentes comunidades, já que, alterando-se significativamente as suas relações quantitativas, inevitavelmente procurarão também alterar a sua situação quanto à partilha dos poderes políticos e económicos.

A situação ecológica normalmente não é referida entre os principais factores característicos da situação mundial, pelo menos na óptica em

que a estamos a descrever. No entanto, a emergência dos problemas ecológicos como um dado relevante na vida interna e também já na internacional é um facto recente, e bastante original, da actual Sociedade de Estados. Para além do potencial gerador de instabilidade que uma demasiada degradação do ambiente pode ter, mesmo sem que atinja efeitos dramáticos como os da progressiva desertificação do Sahel, é também possível contabilizar já alguns conflitos internacionais devido à poluição ou ao aproveitamento de rios internacionais, à pressão sobre recursos piscícolas, ao esgotamento tendencial de determinados recursos minerais, etc. É uma situação ainda não preocupante, mas susceptível de se agravar.

Por pressões de opinião quis, mais do que genericamente aludir ao papel tradicional dos «mass media», dos órgãos e instituições do ensino, e das correntes de opinião geradas nas diferentes sociedades, referir-me a duas ideias força que se têm vindo progressivamente a desenvolver e impor, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

A primeira dessas ideias-força é a de que a guerra não é um instrumento aceitável para a resolução dos problemas políticos^(*). Com raízes nos pacifismos liberal e socialista do século XIX, essa corrente de opinião reforçou-se no intervalo entre as duas grandes guerras do mesmo século. Nesse mesmo período, contudo, muitos escritores e filósofos defendiam ainda, não só a legitimidade, mas até a necessidade, da guerra. Após a Segunda Grande Guerra, porém, o impacto emocional não apenas dos seus quarenta milhões de mortos, mas, sobretudo, do receio de uma guerra nuclear, tem conduzido à geral aceitação de que a guerra apenas se justifica como um meio de legítima defesa do Estado.

Esta ideia não se perfila, porém, com a mesma força nas diversas regiões do Mundo. Simplificando, poderemos afirmar que nos Estados do Primeiro Mundo não só a ideia, sob diversas formas, algumas delas muito radicais nos diversos pacifismos, está mais generalizada, como também a opinião pública mais facilmente se forma e mais poderosa e rapidamente influi nas decisões dos órgãos políticos. Pelo contrário, no Segundo Mundo esta ideia aparece metamorfoseada pela ideologia, e tanto a formação como

(*) Curiosamente, a mesma ideia parece não ter a mesma força, nem a mesma generalizada aceitação, quando se refere aos problemas políticos internos. Ou seja, parece que o «tribunal da opinião» tende a condenar muito mais as guerras internacionais do que as guerras internas.

o impacto da opinião pública são extremamente controlados e atenuados. No Terceiro Mundo, os problemas económicos, e sociais, são geralmente tão graves e urgentes que deixam pouco lugar para outras preocupações. Entretanto, o poder dos «mass media» em grande parte veiculantes das ideias e das formas de vida do Primeiro Mundo, tem vindo progressivamente a inculcar na generalidade desses países também esta ideia. Quanto ao Segundo Mundo, apesar do carácter intrinsecamente belígeno da sua ideologia, que referiremos adiante, a instrumentalização das ideias pacifista que tem vindo a fazer, e o contágio que apesar de tudo não consegue impedir das ideias ocidentais, a pouco e pouco poderão aumentar nas respectivas sociedades as tendências que se opõem a uma utilização da guerra em políticas efectivamente agressivas, mesmo que sistematicamente apelidadas de defensivas.

A segunda dessas ideias força tem tido uma influência espectacular na emergência dos novos Estados cujos representantes hoje enchem as bancadas da ONU. Trata-se da ideia de que cada Nação tem direito a determinar o seu próprio destino ou, por outras palavras, a ser politicamente independente, se essa for a sua vontade. Também nascida no século XIX, tem-se vindo a impor sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

Na realidade, essa ideia, tal como a anterior, se não tem sido abertamente contestada, em si mesma, e em termos teóricos, tem-no sido, na sua aplicação, em alguns casos, quer pela oposição violenta, gerando a maior parte das guerras que desde então têm ocorrido, quer pelo controlo político, jurídico, ou ideológico.

No entanto, essa ideia força parece manter em si mesma um vigor que a onda das recentes descolonizações deverá ter reforçado. As nações que, hoje ainda, se encontram divididas entre diversos Estados, ou controladas mas contrariadas no interior de outros, provavelmente virão a encontrar energias para imporem a sua vontade colectiva de independência. O nacionalismo é uma força que sob a pressão dominadora de outros nacionalismos encontra nessa mesma pressão a inspiração para se reforçar e reagir. Não é difícil prever que no futuro próximo do sistema internacional os nacionalismos contrariados serão uma das principais fontes de conflitos violentos. Nestes casos, a outra ideia, a de que a violência armada não é instrumento legítimo para obter objectivos políticos, influi muito pouco na moderação desses nacionalismos, já que a ideia da legitimidade do seu direito à auto-

determinação os faz sentirem-se agredidos, e portanto em situação de legítima defesa, enquanto que, relativamente aos Estados dominadores, as duas ideias tenderão a reforçar-se na criação de um clima de opinião condenando a guerra e minando o moral, após algum tempo de luta que na maior parte das vezes virá a ser necessário para permitir que as ficções justificadoras do Estado dominador, a ficção de que na Nação dominada a vontade prevalecente seria a de continuar submetida, e a ficção de que a guerra de conservação do vínculo político é uma guerra defensiva, acabem por se dissipar.

3. A GUERRA UBIQUA

A caracterização polemológica da Época Contemporânea necessitava que dedicássemos alguma atenção aos elementos significativos desta Época, e foi o que tentámos até agora, através desta sumaríssima análise do Sistema Internacional. Mas porque polemológico diz respeito ao estudo dos conflitos e das guerras, importa agora que tentemos também, por esse prisma, encontrar alguns elementos caracterizadores.

Recordemos primeiro que no conceito que adoptámos para conflito, entendido sempre entre grupos dotados de identidade, subentendemos a intenção, pelo menos de uma das partes, de obter os fins em disputa prejudicando o adversário, e que, desde que no conflito fosse utilizada a violência armada, participassem Unidades Políticas envolvendo um número apreciável de combatentes, e estivessem em causa fins políticos, se trataria de guerra.

Este conceito de guerra representa pois como um patamar acima, no sentido da violência e no sentido da importância dos meios e dos resultados. Entre os dois situa-se o conceito de crise, que corresponde ao agravamento súbito de um conflito até então latente ou moderado, sem que ocorra ainda a guerra. Sendo, esta última, a forma extrema tanto do conflito como da crise, é a ela que dedicarei mais atenção.

O conceito de guerra que adoptámos, engloba tanto os conflitos armados entre Estados, como dentro deles. Nele cabe tanto um grande conflito nuclear, como uma simples guerra de guerrilha. Convirá, portanto, dizer alguma coisa acerca de vários tipos de guerra.

A classificação tipológica das guerras é um assunto vasto. O Brigadeiro Loureiros dos Santos, por exemplo, propõe-nos 50 tipos diferentes de guerra, classificados segundo 7 vectores diferentes de análise (?). Mas muitos outros autores, entre os quais Bouthoule e Aron, apresentam nos trabalhos outras classificações, raramente coincidentes entre si. Não cabe aqui apresentar, menos ainda discutir, qualquer destes sistemas classificativos. Apenas vos proporei, porque disso necessito para prosseguir, a apresentação de alguns tipos de guerra, segundo dois pontos de vista.

Tomando como critério principal a natureza dos meios utilizados, as guerras podem classificar-se em nucleares, convencionais, e menores ou populares, conforme nelas sejam utilizadas armas nucleares, quanto às primeiras, armamento convencional e Forças Armadas regulares de ambos os lados quanto às segundas, armamento convencional e forças irregulares ou guerrilhas por algum dos lados, quanto às terceiras.

Utilizando como critério principal o tipo de Unidades Políticas envolvidas nas guerras, estas podem dividir-se em internacionais, quando ambas as partes são constituídas por Estados, e internas ou nacionais, quando nelas apenas participam forças de um mesmo Estado. Por sua vez as guerras internas subdividem-se em civis, quando as partes em luta utilizam Forças Armadas regulares, e populares, quando uma das partes utiliza apenas grupos de forças irregulares, ou guerrilhas. Estas guerras populares podem ainda classificar-se, agora segundo outro critério, o do fim pretendido, em guerras de libertação ou independência, guerras revolucionárias, e guerras subversivas (*). Naturalmente, estas séries classificativas são complementares.

Importará agora referir um tipo de guerra com especial interesse na época actual. Trata-se do que corresponde ao conceito de guerra limitada. Por tal designação neste trabalho deve entender-se uma guerra em que,

(?) Brigadeiro Loureiro dos Santos. «Incursões na Estratégia», edição Calouste Gulbenkian, pág. 199 e seguintes.

(*) Tal como atrás se escreveu, estas designações variam de autor para autor. Muitos autores, por exemplo, não distinguem entre guerras revolucionárias e subversivas, outros designam por subversivas todas as populares, outros ainda igualizam populares e revolucionárias, etc. Na classificação que acabei de apresentar, considero que as guerras subversivas diferem das revolucionárias tanto na forma de gestação e condução, mais elaborada nas primeiras, mais espontânea nas segundas, como no fim pretendido, em que nas segundas se pretende uma alteração mais ou menos profunda do sistema político, enquanto nas primeiras é toda a organização social (política, económica, cultural), mesmo a própria filosofia de vida, que é posta em causa.

pelo menos um dos adversários, procura limitar, deliberadamente, um ou mais dos seguintes parâmetros: área abrangida pelo conflito, número de Unidades Políticas envolvidas, volume dos recursos e forças empenhadas, tipo do armamento utilizado, fins a atingir. O conceito de guerra limitada aplica-se às guerras internacionais, e, nestas, às convencionais. No entanto, o conceito estratégico de resposta flexível, adoptado pela NATO, e recusado como válido pelo Pacto de Varsóvia, resulta justamente da admissão da aplicabilidade do conceito de guerra limitada também às guerras nucleares.

A limitação das guerras relaciona-se, naturalmente, com os conceitos de «guerra absoluta» e de «guerra real», de «ascensão aos extremos» ou «escalada», e de controlo político da guerra, e com as oposições conceptuais vitória militar-negociação política, paz imposta-paz negociada, estratégia de aniquilamento-estratégia de usura. Podemos dizer, sem nos alongar mais sobre um tema muito rico e que tem sido tratado em numerosos trabalhos, que a limitação da guerra impede a escensão aos extremos e assim potencializa a condução política da guerra, e ainda que, em geral, a limitação da guerra se coaduna melhor com uma estratégia de usura, e com a procura de uma paz negociada.

Outros dois aspectos da maior importância para a caracterização polemológica da época contemporânea através da análise das guerras, parece-me serem os que se prendem com os fins a atingir, por um lado, e com as motivações que têm mobilizado os povos para a guerra bem como as causas profundas e as causas imediatas que as têm provocado. Sobre estes temas também a produção teórica é abundante, e, mais uma vez, a dimensão deste trabalho me impede de os analisar. Limitar-me-ei a referir esses elementos à medida que forem necessários, apoiando-me quer nas listas apresentadas por Gaston Bouthoule, quer em escritos de Raymond Aron.

Um outro conceito que importa referir, ainda que de forma também sumária, é o que se tem designado por «Guerra Fria», a qual se refere a uma situação específica, no âmbito das relações internacionais, nem paz, nem guerra, também por vezes apelidado de paz/guerra, e de paz de terror. Em termos algo simplistas, poderemos dizer que o carácter semibélico dessa situação formalmente pacífica resultaria da competição ideológica inconciliável entre os dois tipos de organização sociopolítica que disputam a hegemonia mundial e que, impedida pela mútua dissuasão nuclear de encontrar a decisão através do confronto armado, se sublimaria

através de uma teia de diversíssimas formas de intervenção, mais ou menos disfarçadas, fomentando guerras internas e nelas intervindo de várias formas, directa ou indirectamente, utilizando a propaganda, o terrorismo, a sabotagem, as guerras limitadas, etc., em determinadas zonas não abrangidas pela santuarização nuclear. Pela sua componente ideológica, que desperta e assegura fidelidades no interior dos adversários, esta oposição entre os dois blocos assumiria mesmo, conforme escreve R. Aron, aspectos próprios de uma «Guerra Civil» latente.

Esta situação é relativamente nova, em relação à história da humanidade, embora R. Aron lhe reconheça algum paralelismo com a vida na Europa dos séc. XVI e XVII durante as guerras de religião. No entanto, o conflito religioso nos séc. XVI/XVII encontrou a saída tradicional, nas guerras que então se travaram e que corresponderam aos diversos paroxismos desse prolongado conflito. Essas guerras, no seu conjunto, podem mesmo ser encaradas como uma série de episódios de uma mesma «grande guerra» entrecortada de tréguas. A situação actual difere daquela na medida em que a guerra entre as potências nucleares se tornou «impen-sável» em termos racionais, e os paroxismos do conflito se transferiram para fora do teatro definido por essas Potências e pelos interesses que elas consideram vitais, procurando tirar partido de outras guerras, por outras causas, através de uma gama mais variada de meios; «A guerra fria», escreveu R. Aron^(*), «equivale a uma guerra limitada, em que uma das partes aspira a uma vitória total, enquanto a outra pretende apenas uma vitória parcial».

Esta assimetria das partes no conflito ideológico actual é outra das diferenças a assinalar, relativamente às guerras de religião, e arrasta consequências importantes. Desde logo, nos objectivos visados, como ressalta da transcrição feita, mas também nos meios e recursos afectos, na «fidelidade», e no «fanatismo» dos apoiantes de cada um dos blocos no interior do bloco adversário, na maior tónica ofensiva ou defensiva posta nas acções e estratégias que atrás referimos como praticadas pelos dois lados, sem termos tido a preocupação de distinguir a diferente frequência do recurso a cada uma delas por cada uma das Superpotências, nem a diferente natureza dos processos por cada uma delas utilizado.

(*) «De la paix sans victoire», publicado na «Revue Française de Science Politique», 1, 3, 1951.

A actual situação mundial aparece-nos portanto dominada por um profundo conflito entre as duas Superpotências líderes dos dois blocos, impedidas de directamente se fazerem a guerra, mas que por isso mesmo, em maior ou menor grau, determina, influencia, ou controla, quase todos os outros conflitos em todo o Mundo.

Essa mútua dissuasão traduz-se assim na cuidadosa limitação das guerras convencionais em que um dos Supergrandes ou dos seus aliados se envolva, bem como nos esforços em que por vezes ambos cooperam para limitar ou evitar o alastramento de outras guerras entre Estados do Mundo não alinhado. E conjuga-se com as dificuldades económicas e tecnológicas da aquisição e utilização dos armamentos convencionais mais evoluídos para favorecer a proliferação das guerras populares.

A oposição entre os regimes marxista-leninista e demo-liberal não é, porém, a geradora da maior parte das guerras que têm ocorrido no Mundo desde 1945, mas sim, como já dissémos, a fonte dos esforços das Superpotências quer para limitar, quer para controlar, quer para tirar partido de guerras e conflitos, cujas motivações e causas geralmente são ligadas a aspectos particulares próprios dos povos e regiões onde têm ocorrido.

Gaston Bouthoule⁽¹⁰⁾ propõe-nos uma organização dos espaços onde têm ocorrido mais frequentemente os conflitos e guerras, diferente das propostas por outros autores, com a originalidade de procurar estabelecer esse relacionamento espaço — conflitos com base em critérios sociais em vez de estratégicos. Parte da hipótese de «frentes de agressividade», que define como «espaços privilegiados de lutas, de ataques, de perturbações(...) de onde podem surgir as manifestações de violência, internas ou internacionais». Tratar-se-ia de «frentes raciais ou étnicas, frentes político-económicas, nascidas da História (...) mais ou menos reactivadas pela conjuntura». A partir da Segunda Guerra Mundial, ter-se-iam estabelecido nove frentes principais e algumas secundárias, estas de carácter geralmente interno mas com possibilidades de influírem perturbadoramente no sistema internacional. Essas frentes seriam: uma frente norte-africana, entre a África negra Central e a África branca Setentrional islâmica; uma frente sul-africana, entre a África negra Central e a África branca Meridional; uma frente norte-americana entre a América branca Setentrional e a América Central ameríndia; uma frente sul-americana, complexa, através da

(10) Gaston Bouthoule, obra citada.

América do Sul; uma frente chinesa, em torno da China; uma frente Este-asiática, da Austrália ao Japão através dos arquipélagos e penínsulas do Sudoeste asiático; uma frente afro-asiática entre o mundo árabe e islâmico e as outras etnias brancas, de Gibraltar à Índia; uma frente Este-europeia, entre o mundo comunista e o mundo ocidental; uma frente norte-irlandesa através da Irlanda do Norte.

Bouthoule apresenta-nos um quadro⁽¹⁾ com as percentagens calculadas em cada uma das frentes dos 71 maiores conflitos armados (guerras internacionais, guerras internas, revoluções e golpes de Estado) ocorridos desde 1945 até 1974.

A que apresenta maiores percentagens é a frente afro-asiática com 26 por cento, mas deve-se notar que a percentagem atribuída a «outras frentes secundárias e em geral internas» atinge os 30 por cento.

Chama-nos a atenção, seguidamente, para o facto de que, «enquanto antes de 1945 as diferentes frentes de agressividade eram, sobretudo, de um continente para outro, ou mesmo dentro de um só continente, relativamente independentes, elas são actualmente, com o sentido mundial dos fenómenos, relativamente interdependentes. A evolução e a activação de uma frente são função do dinamismo maior ou menor das outras frentes, em particular das vizinhas». Acrescenta que se podem manifestar estratégias inter-frentes, que os Estados nas charneiras entre as frentes ocupam posições especialmente sensíveis, como por exemplo o Congo e a Tanzânia, entre as frentes norte-africana e sul-africana, a Grécia, Turquia e Irão entre as frentes afro-asiática e Este-europeia, o Bangladesh entre as afro-asiática e chinesa, o Japão e as Coreias entre a chinesa e a Este-asiática. Mais adiante, salienta que «na nossa época de interdependência e de modificação rápida das situações, a noção de inimigo hereditário e de eterno aliado perdeu o seu valor, e que um estudo científico dos fenómenos da violência deve estar sempre pronto a escolher e (...) descobrir as variações de comportamento, as substituições de antagonismos por solidariedade». (...) Assim, assinala após 1970 diversas variações na actividade das diferentes frentes, das quais colhe dois ensinamentos: a agressividade pode ser transferida entre frentes, e não há determinismo nas frentes de agressividade, devido em especial à acção política e à acção sobre as mentalidades.

⁽¹⁾ Ver Anexo A.

Utilizando um critério diferente do de Bouthoule, chegar-se-ia naturalmente a uma caracterização também diferente dos espaços em função dos conflitos. É o que acontece normalmente com a generalidade dos tratadistas que preferem critérios geoestratégicos.

Aquele autor não propõe motivações predominantes, nem tipos preferenciais de guerras, em cada uma das zonas-frentes que define, provavelmente devido ao facto, que aponta, de em todos os conflitos estarem presentes sempre diversas motivações e neles ocorrerem ou poderem ocorrer diversos tipos de guerra. Aliás, os diferentes tipos de guerra e de conflitos transformam-se frequentemente uns nos outros.

Sem pôr em causa a evidente verdade dessas proposições, julgamos ser possível distinguir em cada frente determinadas motivações e finalidades predominantes, bem como uma maior frequência de determinado tipo de guerras, relativamente a outros. Essas tendências são úteis para uma melhor caracterização, pelo que vamos tentar determiná-las⁽¹²⁾, introduzindo também um vector geoestratégico que poderá traduzir as influências políticas mais prováveis.

As frentes norte e sul-africanas parece-nos poderem ser ligadas à região centro-africana, constituindo um só bloco africano, apesar das evidentes diferenças sociais, políticas, e económicas, das três zonas, que poderão ser consideradas subdivisões. Entre elas, além das comunicações preferenciais, existe uma certa analogia das principais motivações e finalidades, das guerras ligadas antes de mais a rivalidades étnicas, e à afirmação ou à gestação de nacionalismos. Em toda a África, as guerras menores, quer estejam em causa as relações coloniais ou as independências, quer tratando da disputa do poder interno, quer procurando impor o rearranjo dos Estados revivendo oposições étnicas, têm sido a regra quase sem excepção, e é provável que assim continue a acontecer, embora não seja de excluir a eventualidade de guerras clássicas internacionais na parte Norte do continente. Neste, os interesses da Europa Ocidental são extremamente acentuados, devido à dependência relativamente a determinadas matérias-primas estratégicas, de que os EUA também dependem, em menor grau. A URSS, a região interessa na medida em que possa contrariar eficazmente aqueles interesses, sobretudo os dos europeus, que

⁽¹²⁾ Ver Anexo B.

perdendo a ligação com a África ficariam perigosamente vulneráveis à influência soviética. Nesta região, altamente instável de Norte a Sul, chocam-se portanto as estratégias e os interesses das duas Superpotências e da Europa Ocidental.

As frentes Norte e Sul americanas também nos parece poderem reunir-se num só bloco, o continente latino-americano, dominado pela hegemonia americana, mas onde o oportunismo soviético logrou obter uma sólida base de apoio, em Cuba (que os EUA não conseguiram recuperar), e está a caminho de alargar a sua influência, a partir da Nicarágua. Em toda esta região as principais e mais frequentes motivações conflituais parecem estar ligadas a problemas socioeconómicos, e de afirmação de independência face à hegemonia do colosso vizinho, aparecendo as ideologias em parte como reacção a essa hegemonia, em parte como panaceia a esses problemas socioeconómicos. As guerras que têm ocorrido têm revestido na sua esmagadora maioria a forma de guerras internas populares, visando na maior parte das vezes a conquista do poder. Em número apreciável, têm sido guerras revolucinárias, e, ou, subversivas.

As frentes chinesa e Este-asiática definem uma complexa zona onde se defrontam quatro ou cinco tentativas hegemónicas em graus diferentes. A China, a URSS, o Japão, os EUA, e, na península indochinesa, o Vietname, cada um a seu modo, procuram estabelecer e alargar influências, estratégicas, políticas, ou económicas. As motivações predominantes nos conflitos ocorridos nesta zona parece-nos ligarem-se de preferência a confrontos ideológicos e à afirmação de nacionalismos. As guerras têm sido predominantemente internacionais, e convencionais. Mesmo as guerras internas, que começam sob a forma de guerras populares, têm aqui mostrado tendência a transformar-se em convencionais, e, por vezes, a internacionalizarem-se. As finalidades têm-se orientado frequentemente no sentido da disputa de regiões fronteiriças, de conquista de independências, e de disputas internas do Poder.

A Índia, o Paquistão, o Afeganistão, o Bangladesh e Ceilão, parece-nos poderem constituir uma região individualizada das vizinhas, Este-asiática e afro-asiática, embora estreitamente ligada com ambas. Os interesses geoestratégicos da URSS fazem-se aqui sentir poderosamente, procurando abrir um caminho, para o Índico, perseguido há séculos. A hegemonia indiana procura afirmar-se, enquanto os EUA procuram equilibrar as pres-

sões soviética e indiana sobre o Paquistão. É uma região onde têm predominado as guerras internacionais do tipo convencional e onde as motivações dos conflitos e das guerras têm sido religiosas, e étnicas, umas e outras frequentemente associadas a problemas nacionalistas, tendo as guerras geralmente por finalidade a disputa de territórios, ou a afirmação de independências ou de hegemonias.

A frente afro-asiática, sem o subcontinente indiano, e sem o Magrebe, mas incluindo o corno de África, parece-nos constituir uma região onde, como em África, se defrontam os interesses dos EUA, da URSS, e da Europa Ocidental (petróleo e rota do petróleo), mas com maior intensidade. As tentativas de hegemonia regional do Egipto, do Irão, e da Arábia Saudita, têm fracassado. E entretanto a Síria vai conseguindo afirmar uma hegemonia limitada sobre o Líbano. As motivações predominantes nos conflitos desta zona têm estado ligadas à religião, embora as motivações nacionalistas e as ideológicas apareçam também com bastante intensidade. Na sua maioria, as guerras têm sido internacionais, quase sempre do tipo convencional. As finalidades mais frequentemente aparentes ligam-se a problemas territoriais, ou relacionam-se com o conflito israelo-palestiniano, problema fulcral na região.

A frente Este-europeia é uma zona de cautelosa oposição URSS-EUA, que a dissuasão nuclear e o poderio militar e ideológico soviético mantêm numa calma angustiada, abafando à nascença os grandes conflitos cujas motivações têm sido de carácter predominantemente nacionalista, mas sempre à sombra do confronto ideológico. As finalidades predominantes têm sido a afirmação de independência e, por parte das Superpotências, disputa ou consolidação de posições estratégicas.

4. O PENSAMENTO E A OPINIÃO, OU, O PAPEL DOS INTELECTUAIS

O pensamento acerca da guerra e dos conflitos, entendendo por pensamento o conjunto das teorias, das doutrinas, e do seu estudo, tem exercido uma inegável influência se não na essência do fenómeno, cujas raízes parecem mergulhar muito fundo na natureza humana, pelo menos na menor ou maior disponibilidade das sociedades para a guerra, poderíamos dizer, na sua excitabilidade e nas motivações que provocam essa excita-

bilidade, bem como, através da formação cultural dos governantes, nas razões julgadas suficientes, nos pretextos invocados, e nas formas consentidas, para a prática das guerras.

A caracterização polemológica da época contemporânea não poderia por isso deixar de considerar as principais correntes de pensamento sobre este tema, que prevalecem nas regiões.

Até ao séc. XIX esse pensamento foi meramente normativista. Cuidava-se mais de recomendar formas de proceder, e de julgar valorativamente a guerra, a paz, e a violência, do que propriamente analisar esses fenómenos procurando encontrar a sua verdadeira natureza e as suas verdadeiras causas. Esse pensamento, desde tempos muito recuados, aparece dominado sobretudo pela preocupação de estabelecer a distinção entre guerras justas e guerras injustas. Na antiga Grécia e em Roma, a guerra justa era não propriamente aquela que o era na sua natureza, mas a que era travada com as formalidades pedidas pela lei, pelos costumes, pela religião. Posteriormente, na primitiva Igreja Cristã, teve grande influência uma corrente de opinião que proscovia todas as formas de guerra, embora tal atitude nunca tivesse sido nela unanimemente aceite. Mais tarde ainda, quando o cristianismo se tornou dominante no Império, escritores como St.º Agostinho e St.º Ambrósio defenderam o conceito de guerra justa, ligado desta vez às causas e fins da guerra, postulando que não só o Estado tem direito de a fazer, mas que em certas circunstâncias poderia ser mesmo moralmente obrigado a isso.

No início da Idade Média, o Islão introduziu um novo conceito, o conceito de guerra santa, segundo o qual a guerra era o último recurso para incorporar os povos recalcitrantes no «pacífico» território do Islão, sendo assim, portanto, um dever, e tornando-se um meio justificado pelo fim bom que se propunha, a Paz verdadeira, a boa Paz.

Através da Idade Média, a Igreja tentou impor controlos éticos à conduta da guerra, estabelecendo períodos e lugares em que a guerra não deveria ocorrer, tipos de armas a não ser empregues, classes de pessoas imunes quer à obrigação de fazer a guerra, quer às suas consequências. Nesse mesmo sentido, do controlo e limitação das guerras, actuou o código da cavalaria. Estas tentativas mostraram-se porém ineficazes nas guerras onde sentimentos de tipo ideológico fanatizavam as populações, como nas cruzadas e nas guerras religiosas. Sempre que um importante conjunto de

valores ou a forma de viver de um povo era suposto estar ameaçado, a guerra assumiu aspectos da maior violência.

Na Renascença, e no período iluminista, formou-se e desenvolveu-se na Europa uma escola pacifista que rejeitava a doutrina medieval das guerras justas. Erasmo, Thomas Moore, Fenelon, Voltaire, Rousseau, principais nomes desta corrente, punham em dúvida a validade desse conceito, e consideravam a guerra como um crime ou uma calamidade que nada justificava.

O fim do século XVIII testemunhou a emergência das ideologias liberal-nacionalistas, arrastando um novo período de guerras extremadas na sua violência. Neste período, Clausewitz, embora se tenha preocupado com a estratégia e portanto com a conduta da guerra, e não com as suas causas, procurou pela primeira vez estudar a natureza da guerra em si mesma, sem cuidar de sobre ela elaborar apreciações moralistas, e poderá por isso ser considerado um precursor dos modernos analistas desta problemática.

Após a Revolução Francesa, durante todo o século XIX e até à Segunda Guerra Mundial, com excepção dos estrategos, a discussão teórica acerca da guerra e dos conflitos aparece dominada pela oposição entre «pacifistas» e «belicistas». Os escritores proscrevendo a guerra, com maior ou menor radicalismo, receberam inspirações de variadas origens, tanto religiosas e humanitárias moralistas como económicas, fundamentadas estas quer no liberalismo quer no socialismo. Os que abertamente preconizavam a bondade da guerra, e a sua necessidade, como Hegel, Nietzsche, Bernhardt, Pareto, Croce, etc., faziam-no invocando quer razões ligadas a interpretações darwinistas da História, quer razões sociológicas e político-sociológicas ligadas ao papel da guerra e dos conflitos na coesão social e na afirmação da identidade nacional, quer razões histórico-românticas ligadas à virilidade e à admiração das virtudes heróicas.

Apesar da importância assumida pelas correntes belicistas no período entre as duas grandes guerras do nosso século, a seguir à primeira a Liga das Nações adoptou o ponto de vista de que a guerra de agressão era um grave crime internacional. E, em 1928, o Pacto Brian-Kellog, assinado por 63 Estados, condenou solenemente o recurso à guerra.

Desde o fim do século XIX, um número crescente de teorias e doutrinas tem-se esforçado por adoptar atitudes analíticas de preferência a nor-

mativas, e tem focalizado mais a sua atenção na procura das causas da guerra e dos conflitos. Uma têm procurado essas causas na natureza humana privilegiando aproximações biológicas e psicológicas, as «micro-teorias», outras têm dado preferência às estruturas sociais e às instituições, privilegiando aproximações sociológicas, políticas e económicas, as «macro-teorias». Inicialmente excluindo-se mutuamente com radicalismo, a tendência hoje é para se considerarem complementares, admitindo-se que as causas das guerras e dos conflitos tenham que ver tanto com a agressividade individual como com os valores culturais e com a estrutura e funcionamento das sociedades.

No mundo ocidental, o Primeiro Mundo, a produção teórica sobre este assunto tem vindo a ser crescentemente abundante, em Universidades e Institutos especializados, utilizando uma grande variedade de aproximações diferentes.

Muitas dessas aproximações continuam a ser normativistas, conduzidas a partir de preconceitos tentando impor um qualquer modelo que, segundo os autores, conduziria à Paz. Mas, ao lado dessas, existem teorias construídas com um evidente esforço de isenção analítica, buscando conhecer os fenómenos sociais guerra e conflito tal como realmente são.

No que diz respeito às concepções sobre a natureza e sobre as finalidades da guerra, a maior parte das teorias e doutrinas, entre as quais todas as estratégicas, sofrem a influência do pensamento de Clausewitz, o qual está quase sempre no centro dos debates.

Clausewitz era um estratega, e utilizou uma aproximação histórico-filosófica. Para ele, a guerra era um «instrumento» racional da política, numa sociedade de Estados em que cada um deles era o único defensor dos seus direitos, o único juiz das suas próprias causas. Muitos analistas modernos, em especial os que utilizam aproximações históricas, concordam com este carácter instrumental da guerra, bem como com a aceção do Estado como agente principal nas Relações Internacionais. Outros, pelo contrário, atribuem a Clausewitz uma influência negativa, de carácter belicista. Rappoport, por exemplo, considera que a obra daquele estratega filósofo contém a ideia de que a guerra deve ser o instrumento da Política, do que se deduziria a conclusão de que a Política deveria utilizar a guerra. Na verdade, porém, Clausewitz limita-se a observar a realidade, e conclui que a guerra é a continuação da política por ou com outros meios. Ele

apenas constata. Por outro lado, a racionalidade ou não da utilização da guerra nos tempos modernos, em especial no que respeita à arma atómica, levanta debates apaixonados, em que é posta em dúvida, ou defendida, a validade dos conceitos clausewitzianos. Mas, no essencial, o pensamento de Clausewitz continua actual, e pensadores como Raymond Aron, um analista que utiliza uma aproximação predominantemente histórico-filosófica, ou os modernos estrategos norte-americanos, têm defendido a aplicabilidade daquele pensamento aos problemas da Guerra e da Paz nos nossos dias.

As teorias normativistas são, actualmente, todas de orientação pacifista. Nelas, preconceitos religiosos, ideológicos, ou filosóficos, misturam-se com factores obtidos a partir do estudo positivo dos fenómenos, e os seus autores ou seguidores propõem-se aberta ou veladamente como tarefa principal promover a Paz e impedir a Guerra, mais do que investigar a verdadeira natureza dos fenómenos.

Vários escritores têm argumentado que, dado o destruidor poder da moderna tecnologia, especialmente no que concerne às armas nucleares, as condições do antigo conceito de «guerra justa», em especial a de que a violência empregue deveria manter-se proporcional aos objectivos pretendidos, não podem já ser consideradas válidas. As monstruosas consequências da guerra nuclear não podem ser nem política nem moralmente justificadas em nenhuma circunstância. Alguns desses escritores vão ao ponto de advogar o desarmamento unilateral, tanto de armas nucleares como de convencionais, e a resistência não violenta, como as únicas vias para quebrar o círculo vicioso da corrida aos armamentos e da tensão internacional. Em contrapartida, outros autores, entre os quais os da tendência maioritária da Igreja Católica, defendem o conceito de guerra justa adaptado aos tempos actuais, restringido à legítima defesa do Estado, e à ajuda a outro, vítima de agressão, aceitando a dissuasão nuclear, embora apenas de forma graduada.

Em resumo, a situação actual do Primeiro Mundo, quanto ao pensamento sobre a guerra, caracteriza-se pela quantidade e variedade dos estudos, teorias e doutrinas. Algumas teorias procuram analisar sistematicamente e em termos científicos a fenomenologia da guerra e dos conflitos. As outras veiculam pacifismos em vários graus e de várias naturezas. Nestas, é possível distinguir uma diferença importante do pensamento

européu para o norte-americano. Enquanto que entre os pacifistas europeus aparecem bastantes partidários do desarmamento unilateral, nos norte-americanos não tem sido nunca contestada a necessidade de uma defesa militar, mas apenas a do emprego de armas nucleares⁽¹³⁾. Essa diferença talvez seja explicada pelo afastamento geográfico dos norte-americanos relativamente ao teatro de operações da Europa. De um modo geral, pode-se dizer que o pensamento no Primeiro Mundo se vem mostrando dinâmico e inovador, e que a sua ligação com a opinião pública se realiza com relativa facilidade, através de uma Comunicação Social livre, e de uma educação aberta. Por sua vez, a opinião pública destas sociedades tem uma influência inegável no comportamento dos governantes.

No Segundo Mundo, os estudos sobre a guerra e os conflitos efectuam-se sempre sob o signo da ideologia que tudo abarca. Para os marxistas, todos os fenómenos políticos, incluindo o imperialismo e a guerra, são projecções de forças económicas. A guerra teria surgido com a propriedade privada. Mas é sobretudo na contribuição teórica de Lenine, a teoria do imperialismo, que os marxistas-leninistas vão buscar a sua inspiração no estudo da guerra. Segundo Lenine, o imperialismo nasce necessariamente de quatro factores: a concentração da produção em cartéis; a competição pela obtenção das matérias-primas; o desenvolvimento de oligarquias financeiras; a transformação das velhas políticas coloniais numa luta por esferas de interesses económicos, na qual as nações mais poderosas exploram as mais fracas. A isto Lenine acrescenta a ideia de que os proveitos dos monopólios capitalistas permitem corromper, pagando melhor, os trabalhadores respectivos, à custa da exploração dos países vítimas do imperialismo. Deste modo, este projecta na cena internacional a luta de classes, e é portanto a principal fonte das guerras internacionais. Como o planeta já estava todo dividido, as expansões posteriores de uns capitalistas só poderiam ocorrer à custa de outros capitalistas, deste modo provocando o imperialismo guerras internacionais. O pensamento ortodoxo leninista conduz inescapavelmente à conclusão de que a guerra é função do imperialismo capitalista, e que, se vier a ocorrer entre os sistemas capitalista e socialista, só pode ser como resultado da agressão capitalista. Dessa guerra resultaria o universal triunfo do socialismo, gerando um mundo

⁽¹³⁾ «L'attitude des Eglises Chrétiennes face au problème de l'armement nucléaire» por G. Caufriez, edição do «Centre d'études de défense», Bruxelas, pág. 45.

completamente socialista, onde a guerra desapareceria. Conforme Stalin declarou, «para acabar com a inevitabilidade das guerras, é necessário destruir o imperialismo» (14).

Lenine foi um leitor atento de Clausewitz. Adoptou a célebre fórmula daquele, mas introduziu-lhe uma alteração importante. De facto, para Clausewitz «a guerra é a continuação da política por outros meios», considerando a política praticada pelo Estado como representando toda a sociedade. Para Lenine, a política praticada pelo Estado não é a política da sociedade inteira, mas apenas a da classe dirigente, classe essa que projecta na guerra os seus interesses e a luta de classes do interior do Estado. Para os marxistas-leninistas, política interna e externa são dois aspectos da mesma realidade, e é a luta de classes, centro de gravidade da política interna, que comanda a política externa. Deste modo, Lenine considerava a guerra não apenas a continuação, mas a realização máxima da política (15). Ele sustentava que os socialistas não podiam ser pacifistas sem deixarem de ser socialistas, já que as transformações sociais fundamentais não podem ocorrer se não através de convulsões, crises, revoluções e guerras.

Aliás, uma diferença importante entre os pensamentos ocidental e marxista-leninista diz respeito ao conceito de guerra. Para os marxistas-leninistas, como para Clausewitz, a luta armada é a característica necessária da guerra, enquanto que, no Ocidente, muitos autores abrangem no conceito de guerra situações em que a luta armada pode não ocorrer.

Até Krushev, os marxista-leninistas consideravam a guerra entre os capitalistas e os socialistas como inevitável. Com Krushev começaram a aceitar a ideia de que essa guerra nuclear generalizada poderia muito bem destruir não apenas a sociedade capitalista mas também a comunista, e também a de que a guerra não seria inevitável, podendo o comunismo e o socialismo cumprir o seu destino histórico de triunfo mundial, esse, sim, inevitável, sem que a guerra chegasse a ocorrer.

Um elemento central no pensamento marxista-leninista sobre a guerra é o da sua classificação em guerras justas e injustas. Esta classificação, ao contrário da vigente no Primeiro Mundo, tem em conta apenas as entidades que combatem, desprezando as circunstâncias em que a guerra

(14) «Contending Theories of International Relations», James E. Dougherty/Robert L. Pfaltzgraff Jr., edição JB Lippincott Company., pág 181.

(15) «Contending Theories of International Relations», pág. 195.

se verifica. As guerras conduzidas por Unidades Políticas capitalistas são sempre injustas, e as conduzidas por Unidades Políticas socialistas sempre justas, sejam quais forem as circunstâncias. A partir dos anos cinquenta, as guerras conduzidas por Unidades Políticas colonizadas (isto é, sob dependência política ou económica de um Estado capitalista) passaram a ser incluídas na lista das guerras justas, quando contra os colonizadores. O mesmo maniqueísmo quanto às armas. Nas mãos dos imperialistas, os mísseis nucleares são terríveis armas de guerra. Nas mãos dos Estados socialistas são um escudo para a Paz. O mesmo quanto à Paz, que é também ela classificada em justa e injusta ⁽¹⁶⁾, segundo seja uma paz socialista, ou uma paz capitalista. Uma paz entre o socialismo e o capitalismo é uma paz imperfeita, porque o capitalismo, imperialista por definição, não renuncia à guerra, mesmo que a firme fazê-lo.

Em síntese, o pensamento marxista-leninista contrasta com o do Primeiro Mundo, desde logo, pelo seu monolitismo. É normativista e escatológico: visa uma Paz final, absoluta, que só virá, mas virá inevitavelmente, quando todo o Mundo for socialista. Mais ainda que o pensamento Ocidental, está ligado a Clausewitz e a estratégia aparece com frequência misturada com as considerações políticas, sociológicas, e económicas. Nos países do Segundo Mundo não existem teorias analíticas do fenómeno guerra em que os conflitos sejam estudados em si mesmo de forma sistemática e descomprometida, verdadeiramente científica, enfim. Ao contrário do pacifismo Ocidental, que é abstrato e actual — a Paz, toda a Paz, é um bem — o pacifismo marxista-leninista é concreto e dirigido — nem toda a Paz é boa, existem Pazes melhores que outras, e há que procurar obter a boa Paz, nem que seja à custa de uma guerra justa. O pensamento polemológico do Segundo Mundo é conservador e politicamente submetido. A sua ligação à opinião pública é imposta por uma comunicação social também ela inteiramente controlada pela direcção política. A influência da opinião pública sobre os governantes pode considerar-se nula, ou, quanto muito, desprezível.

No Terceiro Mundo, o comunismo chinês, tendo embora raízes comuns com o pensamento marxista-leninista do Segundo Mundo, como a ligação a Clausewitz e à teoria do imperialismo de Lênine, criou as suas próprias doutrinas e teorias, centradas na «guerra revolucionária», e manteve, pelo

⁽¹⁶⁾ Brigadeiro Loureiro dos Santos, «Incursões na Estratégia», págs. 175 e 176.

menos até à morte de Mao, a ideia da inevitabilidade da guerra entre os mundos capitalista e socialista. A guerra revolucionária, na terminologia marxista-leninista, é a guerra menor, ou popular, conduzida contra Estados capitalistas. Mao Tsé-Tung e Giap, os principais teorizadores deste tipo de Guerra na época contemporânea, consideram que ela deve ter três fases. Na primeira, as forças de guerrilha são inferiores às do adversário, e devem usar táticas adequadas a uma estratégia de usura; na segunda, a força revolucionária fortalecida começa a executar ataques em larga escala e assume o controlo de porções do território e de pequenas povoações; na terceira as forças revolucionárias organizam-se gradualmente em forças armadas regulares. O suporte dos camponeses é considerado essencial.

Uma diferença importante do pensamento marxista-leninista chinês relativamente ao soviético é a de que, enquanto neste se preconiza, como vimos, um determinado tipo de pacifismo, escatológico e orientado, naquele, até à morte de Mao Tsé-Tung, é frequente encontrarem-se referências explicitamente belicistas, considerando a guerra como a forma suprema de luta para resolver as contradições entre classes e Estados, para melhorar as qualidades dos povos, para permitir acelerar a marcha da história. Deve no entanto reconhecer-se que a China contemporânea tem revelado sinais de mudanças importantes de comportamento colectivo em todos os domínios, interno e internacional, político, social, e mesmo económico, cuja resultante geral vai no sentido do realismo e da moderação.

Resumindo, poder-se-á dizer que o pensamento chinês, pelo menos o conhecido até à morte de Mao Tsé-Tung, é tão monolítico como o soviético, e, até, mais rígido e mais conservador. As suas principais contribuições e originalidades residem na teorização das guerras populares. Tal como o soviético, é um pensamento normativista e escatológico, e, mais ainda que o soviético, está profundamente orientado no sentido do pensamento estratégico. Embora pouco se conheça acerca dos «mass media» e da opinião pública chinesa, a ideologia marxista-leninista em vigor deixa poucas dúvidas de que, tal como no Segundo Mundo, a política controla uns e outra. No entanto, os sinais de mudança verificados nos últimos anos, e que já referimos, parecem acompanhar um progressivo abrandamento da regidez ideológica, que provavelmente permitirá alguma abertura do pensamento. Se esta ocorrer, e à Comunicação Social for concedida alguma flexibilidade, então talvez possa surgir uma opinião pública que,

porém, terá sempre muito reduzido impacto ao nível dos órgãos dirigentes enquanto estes forem comunistas.

Também intimamente ligado à elaboração teórica sobre as guerras revolucionárias, e também no Terceiro Mundo, existe um pensamento original sobre a guerra e o conflito no continente americano. Che Guevara, ao contrário de Mao e de Giap, que postulavam a evolução das forças de guerrilha até exércitos regulares, acreditava que a força de guerrilha ela própria poderia apoderar-se do Poder. Ele acreditava também que um pequeno núcleo de guerrilheiros iniciando a luta acabaria por arrastar os camponeses ⁽¹⁷⁾.

Régis Debray, por sua vez, postulava o estabelecimento de uma série de focos de guerrilha. Por outro lado, acreditava que a mudança revolucionária aconteceria principalmente através dos esforços da guerrilha mais do que como resultado de um movimento de massas. Debray considerava a população como um perigo. A guerrilha deveria ser clandestina, móvel e independente da população ⁽¹⁸⁾.

O pensamento revolucionário da América aparece portanto como estratégico e centrado nas guerras populares. Nele, a política, e portanto a ideologia, aparece com um papel diminuído relativamente à importância que lhe é atribuída no pensamento leste-asiático. Até certo ponto, a Paz, como fim último a alcançar pelo triunfo da revolução, aparece substituída por preocupações dominantes sobre a distribuição da riqueza. Este pensamento tem sido um pensamento da clandestinidade, por isso demasiado centrado na violência. A sua relação com a opinião pública, e com a comunicação social, faz-se através dos descontentamentos e frustrações sociais.

Finalmente, parece-nos necessária uma ainda que muito breve referência à revivescência, no Islão, dos sentimentos religiosos. Movimentos radicalistas, sunitas e chiitas, têm procurado relançar a ideia da «Jihad», a guerra santa, adaptando-a às particularidades políticas do contexto em que se inserem. Sem darem lugar a produção teórica significativa, nem por isso deixam de obedecer a um particular pensamento sobre a guerra, em parte recuperado das suas raízes históricas, e, sem dúvida, constituem um importante vector nos conflitos, na violência, e na instabilidade de diversos países. Numa das guerras actuais, pelo menos, na guerra entre

⁽¹⁷⁾ «Contending Theories of International Relations», págs. 193 e 194.

⁽¹⁸⁾ Obra citada, *idem*.

o Irão e o Iraque, este pensamento escatológico, e fanatizador, parece desempenhar um papel importante. Em termos genéricos, configura-se como um pensamento reaccionário, e, tal como os marxistas-leninistas, não aceita contradição. A ligação à opinião pública é feita utilizando a religiosidade das populações, e, nos países onde está no poder, através do controlo da comunicação social. De qualquer modo, nos países islâmicos a opinião pública influi pouco nos órgãos governantes, muito mais sensíveis a diversos grupos de pressão organizada.

5. CONCLUSÕES

Após esta rápida revisão de alguns dos factores e aspectos que nos parecem mais relevantes para a caracterização da época actual em termos polemológicos, poderemos, apesar das inevitáveis lacunas, e da discutibilidade das afirmações produzidas, apresentar algumas conclusões.

A dissuasão nuclear tem garantido uma certa espécie de Paz, designada por uns guerra fria, por outros Paz de terror, por outros ainda Paz/Guerra, mas que é, na realidade, um fenómeno *localizado*. Fora dessas regiões, angustiadas e inseguras, abrangidas por essa Paz de terror, por todo o lado, agora como sempre, se tem verificado o drama sangrento da guerra.

No Mundo de hoje, sistema internacional único em permanente comunicação, coexistem duas formas de guerra profundamente diferentes. Guerras limitadas, como na Idade Média e nos séc. XVII/XVIII as guerras de cavalaria e de gabinete, e guerras populares, ideológicas, como as religiosas do passado, em que as paixões se desencadeiam sem freios. A ligar essas duas formas de guerra, o denominador comum da ameaça nuclear, improvável mas sempre possível.

No campo do pensamento, o Primeiro Mundo apresenta uma importante originalidade: o pensamento analítico, científico, descomprometido, sobre os conflitos e a guerra. Fora das sociedades demo-liberais, o pensamento sobre a guerra e os conflitos é sempre normativista, segundo vectores predominantemente político-ideológicos e, ou, estratégicos.

A convicção de que a guerra não deve ser utilizada como instrumento da Política excepto na defesa própria ou de outro Estado efectivamente agredido, convicção essa assumida realmente por grandes parcelas da opinião e evidenciada em todas ou quase todas as manifestações do pen-

samento e da prática política, é por enquanto um fenómeno restringido ao Primeiro Mundo. Nem o Segundo Mundo, onde a ideologia concebe a agressão ao mundo capitalista, mal absoluto, como um acto legítimo de defesa, eventualmente necessário ao triunfo do bem supremo que é o comunismo, nem o Terceiro, onde a pobreza e a permanência de determinados valores culturais mantêm a validade histórica da guerra como forma de afirmação ou de hegemonia nacionalista, de aquisição de recursos, de rectificação de fronteiras, comungam inteiramente dessa convicção, mesmo quando, por força da crescente expansão da ideia da negação da guerra, a ela aderem de forma sofismada.

O Pacifismo, tal como se conhece no Primeiro Mundo, só neste encontra ambiente favorável para subsistir, e, por isso, por só nele exercer os seus efeitos, vulnerabiliza-o perigosamente, sapando a vontade de Defesa, e diminuindo a credibilidade desta, ambas, vontade e credibilidade, essenciais à dissuasão. O desequilíbrio na dissuasão pode abrir caminho à mais horrível de todas as calamidades, a terceira guerra mundial.

Os nacionalismos parecem manter uma força inesperada neste final do século onde se têm verificado tantas evoluções que apontam no sentido da atenuação ou da alteração do conceito de soberania. De momento, são eles ainda os motivadores mais poderosos e mais frequentes dos grandes conflitos. Simultaneamente, as ideologias político-sociais parecem tender a atenuar um pouco a sua virulência. Forças geradoras de violência, como o fanatismo religioso e o racismo, inflamam-se aqui e além, vindas das profundezas da História. Enormes desigualdades socioeconómicas, que o acesso à informação torna mais difíceis de suportar, e que a explosão demográfica agrava enormemente, atizam em quase todo o Terceiro Mundo conflitos e guerras internas que as estratégias hegemónicas utilizam, mas que, apesar de tudo, poucas vezes são as motivações predominantes dos grandes conflitos internos, e quase nunca, das guerras internacionais, embora aliamentem um permanente estado de elevada agressividade social e múltiplos focos menores de violência dispersa.

Todas essas motivações estão profundamente enraizadas na natureza humana, e são, ou correspondem, a sentimentos complexos com facetas necessárias e desejáveis. Os nacionalismos, com as suas manifestações excessivas, os orgulhos patrióticos, as vontades de hegemonia, os desejos de glória nacional, e os racismos, inflamações de um etnocentrismo primitivo,

estão ligados à necessidade social da identidade do grupo e da identificação do indivíduo com o grupo. Esse sentimento de identificação existe em todos os animais sociais; sem ele os grupos não existiriam. Por outro lado, os sentimentos de solidariedade que uma identidade forte de grupo desperta parecem ser indispensáveis para preservar a estabilidade interna do grupo. Muitos sociólogos e antropólogos têm feito notar que uma maior coesão dos grupos faz diminuir a agressividade e a violência internas e aumentar as externas, e vice-versa. Por outro lado ainda, a identidade dos grupos está ligada às suas originalidades culturais, e a variedade das culturas é não só uma riqueza mas uma necessidade que a humanidade não pode nem deve dispensar.

Quanto às religiões, elas preenchem uma necessidade do espírito humano, cuja evidência parece difícil negar. Podemos discutir a sua verdadeira natureza, podemos discutir o seu papel social, não parece possível pôr em causa a universalidade do fenómeno, nem a sua permanência. Exceptuando raros casos, em termos colectivos, o vazio que o enfraquecimento de uma religião deixa tende a ser preenchido por uma ideologia sócio-política, que vem fornecer um sucedâneo quer no campo das utopias quer no campo dos comportamentos sociais. Um significado para o destino do homem, uma orientação ética para os seus comportamentos, são elementos, que os povos têm ido buscar às religiões, bem necessárias e desejáveis para o equilíbrio e para a felicidade das sociedades humanas, se não mesmo para a sua existência.

As desigualdades socioeconómicas muito provavelmente serão consequências inevitáveis da organização e funcionamento de qualquer tipo de sociedade em que existam bens escassos. Os homens são desiguais nas suas aptidões, desiguais na sua utilidade, desiguais na sua dedicação ao trabalho, desiguais na sua capacidade de conformação social. Seria desejável que todos tivessem o mesmo quinhão dos bens disponíveis? Seria possível manter o dinamismo económico numa sociedade em que se eliminasse a competição? As experiências tentadas nas sociedades comunistas, apesar da violência que largamente utilizam, não conseguiram eliminar as classes sociais, apenas conseguiram substituí-las e mascará-las. Nem conseguiram eliminar as desigualdades socioeconómicas.

Estaremos então condenados a transportar connosco para todo o sempre estas sementes da violência colectiva? Não haverá solução nunca para

o problema da guerra? Para estas perguntas não são possíveis senão respostas opinativas. Elas têm sido dadas pelas religiões, pelas ideologias, pelas utopias. Pertencem a uma visão do futuro, que, ou projecta a experiência histórica conhecida, e então têm de afirmar a permanência da guerra, ou inventa uma experiência social nova, que não existe senão no espírito dos seus profetas. No entanto, alguns sinais presentes na época contemporânea podem indicar uma evolução que pode, eventualmente, alterar o panorama polemológico actual, e por isso entendemos que, sem pretender fazer qualquer espécie de futurologia, deveremos mencioná-los, bem como o sentido possível desses sinais.

Em primeiro lugar, o estudo científico dos problemas do conflito e da guerra poderá esclarecer-nos melhor sobre os verdadeiros fundamentos da violência colectiva, as suas verdadeiras causas, as motivações. Obtidos e demonstrados de forma irrefutável, esses conhecimentos virão dar uma força muito maior ao sentimento já generalizado no Primeiro Mundo sobre a não legitimidade da guerra, excepto como meio de legítima defesa social.

Depois, os sentimentos nacionalistas não são necessariamente sempre agressivos. A história mostra-nos que, pelo menos desde as primeiras civilizações conhecidas, grupos humanos politicamente organizados de identidades diferentes puderam conviver sem que as suas relações fossem sempre belicosas. Parece, e aqui o estudo científico da guerra e do conflito pode trazer esclarecimentos importantes, que o que inflama os nacionalismos é a sensação de ameaça, o receio de que os valores, que se prezam, possam ser eliminados pelo outro grupo. Um Mundo em que essa sensação de ameaça aos valores morais e culturais, os que parecem ser mais sensíveis, seja afastada, está justamente formando-se sob os nossos olhos. O respeito pelas culturas de todos os povos é hoje uma afirmação constante, e isso é um facto novo e muito importante. Também os valores materiais estão sendo, pelo menos ao nível das intenções expressas, objecto de um maior respeito internacional do que há apenas poucos decénios. Quanto aos racismos, a sua condenação universal e a progressiva difusão do mútuo conhecimento entre as diversas comunidades tenderão a atenuá-los, tornando-os menos virulentos. As próprias tendências que se esboçam para a formação de entidades políticas supranacionais só poderão reforçar estas tendências pacificadoras, reconvertendo os nacionalismos sem os eliminar, podendo mesmo reforçar os seus aspectos valiosos. No mesmo sentido

podem evoluir as ideias crescentemente aceites sobre o direito dos povos à autodeterminação, na medida em que as autodeterminações possam ir sendo obtidas, encontrando os povos os seus lugares próprios no concerto dos Estados.

As religiões, tão duramente postas em causa pelo materialismo da civilização tecnológica, parecem recuperar-se, e se no Terceiro Mundo a sua revivescência parece mais ligada a reacções nacionalistas de rejeição de formas culturais que os povos dessas regiões sentem como ameaças á sua própria cultura, e no Segundo Mundo, de forma até certo ponto semelhante, serão também uma reacção à ideologia desumana, no Primeiro Mundo o fenómeno parece ser diferente, desligado do nacionalismo, mas também ele uma reacção contra os excessos do materialismo e a favor de um melhor equilíbrio entre o homem, a sociedade, e a Natureza, através da valorização da sua vida interior. Será natural que, uma vez desaparecidas as razões que suportam a sensação de ameaça cultural e de opressão ideológica, as religiões também no Terceiro e no Segundo Mundo possam vir a concentrar-se no seu papel de integração social.

Enfim, se as desigualdades socioeconómicas não são elimináveis, poderão e deverão ser minimizadas de forma a que todos tenham o mínimo para uma vida decente, e que os muito ricos não agridam os mais pobres com o escândalo de uma riqueza excessiva. A liberdade dos órgãos de comunicação social relativamente ao poder político, a facilidade de acesso aos órgãos de poder político através da rotatividade e da abertura dos partidos, tudo contribuindo para uma maior influência da opinião pública, soluções encontradas e lentamente aperfeiçoadas no Primeiro Mundo, poderão contribuir para lenta e progressivamente minorarem tensões, diminuindo injustiças, à medida que possam ser adoptadas em outras regiões. Por outro lado, as tensões demográficas, bem como as degradações ecológicas, um pouco por toda a parte, estão a ser combatidas e gradualmente deverão ser reduzidas. Estas evoluções iniciaram-se já. Chegarão ao fim? Ninguém o sabe. Pode-se afirmar que serão lentas, apesar de na época contemporânea as mudanças sociais se terem acelerado. Será necessário tempo, talvez muito tempo. Até lá a humanidade tem que evitar a terceira guerra mundial, e, nesse sentido, a dissuasão nuclear por um lado, as políticas de defesa nacional por outro, são garantes indispensáveis de uma Paz que pode ser do terror, mas é preciosa, e não pode ser garantida de outra forma.

ANEXO A
AS FRENTES DE AGRESSIVIDADE DE 1944 A 1974
(71 Maiores Conflitos Armados)

<i>Frentes</i>	<i>% dos casos</i>	<i>Alguns exemplos de conflitos ligados a essas frentes</i>
1. Frente Norte-africana (F1)	6	Guerra civil no Sudão (1965-1972) Guerra da Nigéria-Biafra (1967-1970) Perturbações na Etiópia (Eritreia) (1969-) Perturbações no Tchad (1970-)
2. Frente Sul-africana (F2)	4	Revolta em Madagascar (1947-1948) Guerra da Libertação de Angola (1961-1975) Guerra da Libertação de Moçambique (1965-1975)
3. Frente Norte-americana (F3)	6	Revolução castrista em Cuba (1956-1959) Expedição à «baía dos Porcos» (1961) Perturbações raciais nos EUA (1953-1971) Perturbações na República Dominicana (1965-1966)
4. Frente Sul-americana (F4)	1	Incursões de forças de El Salvador nas Honduras (1969) Golpe de Estado no Chile (1973)
5. Frente chinesa (F5)	7	Ocupação chinesa do Tchad (1950-1961) Guerra sino-indiana (1962) Violentos choques no «Oussouri» (1969) Primeira guerra da independência da Indonésia (1945-1946)
6. Frente Este-asiática (F6)	12	Guerra da Indochina (1946-1954) Guerra da Malásia (1948-1957) Guerra da Coreia (1950 a 1953) Massacres na Indonésia (1965)
7. Frente Afro-asiática (F7)	26	Perturbações na Síria e no Líbano (1945) Perturbações em Constantinopla (1945) Guerras indo-paquistanesas (1947-1949-1965-1966-1971) Guerras árabes-israelitas (1948-1949-1956-1967-1973 ...) Guerra da Argélia (1954-1962) Guerras de Chipre (1955-1959-1963-1974 ...) Guerra do Curdistão (1961-1970-1974)
8. Frente Este-europeia (F8)	7	Guerra civil na Grécia (1944 a 1949) Bloqueio de Berlim (1948-1949) Levantamento de Budapeste (1956) Perturbações na Checoslováquia (1968)
9. Frente Norte-irlandesa (F9)	8	Perturbações na Irlanda do Norte (1966 ...)
10. Outras frentes (secundárias e em geral internas)	30	Conflito soviético-iraniano (1945-1947) Perturbações no Egito (1952) Perturbações no Congo Kinshasa (1960-1966)

Dados extraídos do livro «O Desafio da Guerra», de Gaston Bouthoule.

ANEXO B
1945 — 1985

	<i>Motivações e Finalidades Predominantes</i>	<i>Tipos de Guerra Predominantes</i>	<i>Hegemonias ou Tentativas Hegemónicas</i>
Bloco Africano 22 «Maiores conflitos armados»	Rivalidades Étnicas Afirmção ou Gesta- ção de Nacionalis- mos Independências; Poder Político	Menores Libertação Internas	Europa Ocid. EUA (URSS)
Bloco Latino-Americano 9 «Maiores conflitos armados»	Problemas Socioeconó- micos Rejeição Hegemonia EUA (Ideologias) Conquista do Poder Político	Menores Internas Revolucionárias	EUA (URSS)
Bloco Sino-Este Asiático 17 «Maiores conflitos armados»	Confrontos Ideológicos Afirmções Naciona- listas Territórios, Indepen- dências Poder Político	Internacionais Convencionais Menores Libertação Internas	China URSS EUA (Japão) (Vietname)
Subcontinente Indiano 6 «Maiores conflitos armados»	Religiosas Étnicas (Nacionalismos) Territórios, Indepen- dências Hegemonias	Internacionais Convencionais	URSS União Indiana (EUA)
Faixa Afro-Asiática 21 «Maiores conflitos armados»	Religiosas, Étnicas (Nacionalismos) Independências Territórios	Internacionais Convencionais Menores Internas	EUA URSS Europa Ocid.
Europa 5 «Crises e conflitos graves»	Ideologias Nacionalismos	Crises e Conflitos	URSS EUA Europa Ocid.

Os «maiores conflitos armados» são os que constam no livro de Gaston Bouthoule, «O Desafio da Guerra», referentes a este período, acrescentados dos que ocorreram depois de 1975. As motivações e tipos de guerra predominantes, bem como as tentativas hegemónicas, são hipóteses avançadas pelo autor deste artigo. A ordem do respectivo enunciado corresponde à frequência encontrada na sua manifestação, ou à importância relativa atribuída. A colocação dos parênteses corresponde: nas motivações, ao relacionamento directo com as enunciadas anteriormente; nas hegemonias, ou a formas limitadas, ou a formas de afirmação pela negativa, isto é, para impedir a hegemonia adversária.

IDN, Novembro de 1985.

Raul François R. C. Martins
Brigadeiro Pára-quedista

A NATO E O ATLÂNTICO SUL

Antônio Emílio Sacchetti

A NATO E O ATLANTICO SUL

1. INTRODUÇÃO

O flanco Sul da NATO é extraordinariamente extenso. Desde o golfo do México até à fronteira turca com a Síria, Iraque, Irão e União Soviética, os problemas que a NATO poderá ter que enfrentar são os mais variados.

Para alguns comandos terrestres sediados na Europa, o flanco Sul é a Grécia e a Turquia, a extensa fronteira com os países árabes, com os persas, com os países do Pacto de Varsóvia e, entre estes, com a União Soviética.

Para outros, nomeadamente o CINCSOUTH e os comandos da França e Itália, o flanco Sul será o Mediterrâneo e os países ribeirinhos do Norte de África e do Próximo Oriente⁽¹⁾.

Para o SACLANT, para o CINCIBERLANT, e para Portugal, o flanco Sul da NATO é, sem dúvida, a parte atlântica do Trópico de Câncer, da costa mexicana até Vila Cisneiros, no Sara Ocidental (8500 km) e ainda a costa africana para Norte, até ao estreito de Gibraltar. De salientar que este limite, dividindo a meio o golfo do México, não inclui Cuba, o canal do Iucatão nem o mar das Caraíbas, região de grande interesse económico e de grande importância para as operações marítimas de reforço e de reabastecimento da Europa (basta recordar que nela se situam a Venezuela e o canal do Panamá).

É esta terceira concepção de flanco Sul que será analisada neste trabalho.

(1) É um conceito de Área: 4000 km de Gibraltar à fronteira Oriental da Turquia, 1400 km dos Alpes, no Norte da Itália, à costa da Líbia.

2. ASPECTOS GEOESTRATÉGICOS

As principais teorias geoestratégicas da primeira metade deste século definiam e caracterizavam o antagonismo entre a potência continental e a potência marítima. Estabeleciam que a potência continental procuraria expandir-se, num movimento centrífugo que só poderia ser eficazmente contrariado por uma aliança das potências marítimas ribeirinhas do Atlântico Norte, que Mackinder designou por Midland Ocean. Mackinder admitiu ainda que a potência continental, para alcançar o seu objectivo de domínio da Ilha Mundial (Ásia-Europa-Africa), pretendia tornar-se também uma potência marítima.

Estas ideias foram expostas antes da bipolarização do mundo, imediatamente a seguir à Segunda Guerra Mundial.

A guerra tinha permitido ao Exército Vermelho obter o que o exemplo da revolução comunista não lograra alcançar: alargar a esfera de influência da União Soviética e consolidar a sua posição como única potência do Heartland.

Para sustar o movimento expansionista que as pressões soviéticas sobre a Grécia, Turquia e Irão e Jugoslávia mostravam ter tendência para fazer persistir, o Ocidente instituiu um sistema de alianças formando um cordão sanitário em redor da potência continental.

Uma dessas alianças, a NATO, uniu as potências marítimas do Atlântico Norte, do Midland Ocean de Mackinder. Por outro lado, a potência continental, seguindo também uma das linhas de acção preconizadas por aquele geopolítico, adquiriu a capacidade necessária para ascender à categoria de potência marítima de primeira grandeza. Pela primeira vez na História a potência continental dominante é também uma grande potência marítima.

Graças à capacidade naval adquirida, a União Soviética pôde ladear a nova «linha Maginot» constituída pelas alianças ocidentais e ameaçar os interesses do Ocidente em qualquer ponto do globo; parece mesmo preparar-se para contestar o domínio do Midland Ocean que já Mackinder considerava ser de importância vital para o Ocidente.

Assim, se alguns conflitos regionais não tivessem provocado já o desmembramento da CENTO e da SEATO, o sistema ocidental de alianças seria hoje considerado inadequado.

A NATO, no entanto, mantém o seu valor. Primeiro, porque o objectivo da Aliança se mantém, tal como foi definido em 1949; segundo, porque os países membros sentem, mais do que nunca, que têm interesses comuns, regionais e globais, a defender; por último, porque o livre uso do mar continua a ser vital, directa ou indirectamente, para todos os países do Ocidente.

O que surgiu como factor novo, a partir de meados da década de 60, foi o facto de a União Soviética ter passado a desenvolver uma estratégia verdadeiramente global, em competição com a superpotência norte-americana e com as potências marítimas tradicionais, agora em retracção. A União Soviética dispõe hoje da segunda força naval do mundo, ocupando uma posição distante da terceira potência naval, quer esta seja o Reino Unido ou a França. Por outro lado, é na NATO europeia que se encontram os países mais dependentes do comércio externo, e também os que estão ligados a todos os Continentes pelos mais íntimos laços políticos, culturais e económicos.

Por outras palavras, os países com mais importantes e históricos interesses a defender em áreas distantes, já não têm o poder suficiente para o fazer, nem têm conseguido coordenar os seus esforços nesse sentido.

Como referiu Geoffrey Stewart-Smith, «o nó do problema é que o mundo livre não tem vontade política, não tem estratégia global, não tem organização global nem tem meios de consulta e de coordenação das suas várias políticas de segurança»⁽²⁾.

Evidentemente que esta faculdade de ser diferente, esta independência e esta liberdade de opinião, são alguns dos valores que o Ocidente defende e que o diferenciam do Leste. Mas é também a preservação destes mesmos valores que exige uma coordenação de esforços.

Mesmo na NATO essa coordenação encontra algumas dificuldades. Anthony L. King-Harman escreveu recentemente que as «referências à estratégia marítima estão quase sempre ausentes de documentos sobre política NATO, excepto nas constantes chamadas de atenção para a necessidade de enfrentar a crescente ameaça do poder marítimo soviético»⁽³⁾.

(2) Geoffrey Stewart-Smith, director do Foreign Affairs Research Institute, «The case for a global all-oceans alliance in defence of freedom», Documento n.º 16/1980, daquele Instituto.

(3) Anthony L. King — Harman, «NATO strategy — a new look» *RUSI*, Março de 1984, pág. 26.

Na verdade, nos documentos da NATO são expressos com mais frequência objectivos políticos do que conceitos estratégicos ou planos estratégicos. Talvez isto suceda pelo facto de o plano estratégico constituir um compromisso demasiado rígido e pesado, não só em relação à acção a desenvolver para alcançar os objectivos políticos definidos, como também em relação à obtenção dos meios necessários à consecução das várias missões, ou ainda à atribuição, para o efeito, de recursos já existentes mas sempre escassos.

Outra dificuldade que normalmente surge entre os aliados relaciona-se com a avaliação e percepção das ameaças. A diferente percepção das ameaças, conjugada com as necessidades de satisfazer interesses puramente nacionais, que sempre se sobrepõem aos interesses colectivos, vem orientando, ao longo dos anos, a formação do poder militar de cada um dos parceiros da Aliança. Grandes percentagens dos recursos financeiros são despendidas na aquisição dos meios necessários à satisfação dos interesses nacionais; os meios assim obtidos nem sempre serão, simultaneamente, os mais adequados à prossecução dos interesses colectivos.

A República Federal da Alemanha, por exemplo, certamente que se preocupa, prioritariamente, com a ameaça que representa a grande concentração de carros de combate no centro da Europa. Mas é natural que Portugal sinta como mais preocupante a ameaça submarina no Atlântico Norte, quer ela se dirija à navegação, quer procure a destruição dos portos e das instalações de maior valor económico ou militar.

É precisamente sobre a ameaça que o poder naval soviético representa que elaborarei mais uns comentários. Eles baseiam-se nos meios hoje existentes, sem ter em conta os programas de desenvolvimento que se julga estarem em curso.

3. O PODER NAVAL SOVIÉTICO

O poder naval soviético é importante mas não é decisivo; isto é, a União Soviética não se poderá firmar no poder naval para se decidir pelo conflito militar contra o Ocidente mas, se o conflito ocorrer, o poder naval desempenhará um papel fundamental.

Na fase actual de desenvolvimento do poder naval soviético as duas componentes, de superfície e submarina, têm missões completamente distintas.

As esquadras de superfície soviéticas não têm, ainda hoje, grande possibilidade de sobreviver em tempo de guerra, a não ser em águas próximas da Mãe Pátria, sob a protecção da aviação baseada em terra, e numa área onde as forças navais ocidentais certamente não se vão aventurar.

Uma marinha de superfície continua a não poder dispensar o apoio de bases navais, a proximidade de uma costa amiga ou, pelo menos, neutra. A marinha de superfície soviética, nas áreas onde mais lhe poderia interessar actuar ofensivamente, encontra ainda costas que lhe são quase sempre hostis. Em tempo de guerra, partindo do princípio que o Ocidente não sucumbe imediatamente e que os actuais alinhamentos políticos de Estados se mantêm, uma esquadra que saia de Murmansk só poderá acolher-se a um porto ao sul do Trópico de Câncer: Cuba, no beiral dos Estados Unidos, ou em África, ao sul da República Popular Revolucionária da Guiné.

Esta mesma marinha de superfície é, no entanto, de grande importância para a estratégia que, em tempo de paz, a União Soviética já vem desenvolvendo em todo o mundo. É uma estratégia que procura aproveitar todas as oportunidades para alargar a área de influência soviética e que se caracteriza pela persistência e pela agressividade política.

As unidades navais soviéticas têm evitado o confronto directo com as principais potências da NATO, mas têm também procurado mostrar que estão dispostas a competir ou a neutralizar a acção das marinhas ocidentais. No Mediterrâneo, por exemplo, durante exercícios navais e em períodos de tensão, grupos de ataque soviéticos têm vindo a acompanhar de perto cada um dos grupos de porta-aviões das marinhas da Aliança, mantendo ostensivamente as suas guarnições em postos de combate e fazendo seguimento de alvos (*).

Com a extraordinária força de submarinos, continuamente em desenvolvimento, sucede precisamente o contrário.

(*) Stephen S. Roberts «The turkish straits and soviet naval operations», *Navy International*, Outubro de 1981, pág. 584.

Em tempo de paz a sua missão pode ser importante, mas não é fundamental. As ocasiões que podem privilegiar o emprego de submarinos em tempo de paz são raras, e mais ainda, esse emprego só se justifica face a uma potência marítima de razoável capacidade, o que, no Terceiro Mundo, não é frequente. O submarino é muito dissuasor e pouco embaixador.

Mas os cerca de 355 submarinos, dos quais uns 176 são de propulsão nuclear, representam uma das mais poderosas forças da União Soviética e uma das mais graves ameaças, em tempo de guerra (recorde-se que a Alemanha iniciou a Segunda Guerra Mundial com 56 submarinos).

Considerando que alguns desses submarinos constituem o segundo elemento da Tríade nuclear estratégica, pode dizer-se que as missões fundamentais desta força são:

- a. A dissuasão nuclear ou, se necessário, o ataque nuclear (nesta missão são utilizados 80 submarinos, 66 dos quais de propulsão nuclear);
- b. Proporcionar as condições para o sucesso do exército vermelho na Europa, inviabilizando o reforço e reabastecimento das forças da NATO (missão atribuída a cerca de 275 submarinos, dos quais 110 são de propulsão nuclear e 69 estão armados com mísseis de cruzeiro).

Se porventura a União Soviética pretendesse iniciar a guerra contra o Ocidente, o que, pelo menos por agora, parece uma hipótese nada provável, certamente tentaria o avanço rápido sobre o centro e flancos da NATO. Mas esse avanço teria que ser imediatamente precedido de um certo número de ataques «tipo Pearl Harbor» aos principais portos do Atlântico, bem como à navegação e forças navais aliadas. O Pacto de Varsóvia não poderá lançar a ofensiva terrestre na Europa sem ter garantido o sucesso na batalha do Atlântico. A União Soviética sabe, tal como o sabem os países da NATO que, se se mantiver a possibilidade de reforço e de reabastecimento, a reacção do Ocidente pode demorar, mas sairá vitoriosa.

Porém, a Europa não quer ser novamente ocupada e mais uma vez libertada. Para isso é necessário que o reforço da frente de batalha se inicie mesmo antes da abertura das hostilidades e que o reabastecimento se suceda às operações de reforço, sem qualquer interrupção.

A arma submarina é a que mais eficazmente poderia contrariar estes movimentos. Os navios de superfície soviéticos só poderiam actuar contra

esquadras aliadas que se encontrassem no Atlântico Oriental ou no Mediterrâneo Oriental, em ataques apoiados pelos aviões «Backfire» e, mesmo assim, sujeitando-se a pesadas baixas. No Mediterrâneo não teriam mesmo refúgio possível.

A situação seria inteiramente diferente se os numerosos submarinos de ataque soviéticos, nomeadamente os 69 submarinos armados com mísseis de cruzeiro, estivessem no mar no início das hostilidades e conseguissem os sucessos necessários para provocar um desequilíbrio de forças favorável à União Soviética. Nestas circunstâncias, as unidades de superfície poderiam explorar aquela vantagem inicial e tentar obter o controlo do mar, no Atlântico Norte e no Pacífico Norte.

Resumindo estas considerações sobre o poder naval soviético, e depois de repetir que não parece provável que haja qualquer intenção de desencadear um conflito armado Leste-Oeste, pode concluir-se que:

- a. A actual força soviética de submarinos tem uma importância fundamental no confronto nuclear e em situação de guerra, mas uma importância limitada em tempo de paz;
- b. A actual força de superfície não poderá ser decisiva em tempo de guerra, mas já desempenha hoje um papel fundamental na prossecução dos objectivos políticos soviéticos, em tempo de paz.

4. ATLÂNTICO SUL, OCEANO DE TRÂNSITO

Foi referido que a União Soviética vem desenvolvendo uma estratégia global. Será então conveniente avaliar também de uma forma global as suas capacidades e intenções, ainda que o objectivo deste trabalho seja propor apenas uma reflexão sobre a ameaça à NATO, proveniente do Atlântico Sul.

Por outro lado, referiu-se que é de prever a abertura simultânea de duas frentes, no caso de se declarar um conflito Leste-Oeste: uma frente terrestre, ao longo da Cortina de Ferro; outra marítima, no Atlântico Norte. Para que isso suceda é preciso que os meios navais soviéticos tenham acesso a este teatro de operações navais e aí possam permanecer o tempo suficiente para executar as suas missões.

A União Soviética é o maior país do Mundo e tem, naturalmente, um extenso litoral; simplesmente, a maior extensão desse litoral está localizada no Ártico, sujeita a bloqueio pelos gelos, num mar interior (o Cáspio), e em dois mares fechados por estreitos facilmente interditáveis. Tem acesso directo a três oceanos, o Atlântico, o Ártico e o Pacífico, e a sete mares, o mar da Noruega, Báltico, Negro, Cáspio, Okhotsk, Japão e Bering, para além dos situados no Ártico. Nenhum dos restantes países do Pacto de Varsóvia tem acesso directo aos oceanos: dois países são interiores (Checoslováquia e Hungria), dois têm reduzidas extensões de litoral no mar Báltico (Polónia e República Democrática da Alemanha) e dois no mar Negro (Roménia e Bulgária).

No entanto, são bem conhecidos os constrangimentos que a geografia impõe aos portos soviéticos. Sabe-se que na região de Murmansk, única do Ártico sempre liberta de gelos, e na Península de Cola, há 12 bases e oito pontos de apoio navais. Porém, os navios da Esquadra do Norte que utilizam estes portos e pretendem demandar o Atlântico, têm que navegar relativamente próximo da costa da Noruega e têm que cruzar as linhas de detenção de uma das áreas oceânicas mais bem defendidas no Mundo.

A rota do Ártico não é utilizável durante meio ano, apesar dos quebra-gelos nucleares disponíveis e do recente feito notável do quebra-gelos «Sibir» que abriu uma nova rota, mais rápida, mais a Norte, e um terço mais curta do que a tradicional rota costeira. Ainda sobre esta rota é importante recordar que os navios ficam muito vulneráveis quando em travessia de campos de gelos, que o estreito de Bering é controlável em relação aos navios de superfície e que tanto o estreito como as suas aproximações são quase impraticáveis para submarinos em imersão (o estreito tem 45 milhas de largura, e tanto o estreito como as suas aproximações têm profundidades que andam pelos 20 metros).

O Ártico poderá ser uma das áreas de operações preferida pelos submarinos lançadores de mísseis nucleares estratégicos, que serão protegidos por submarinos de ataque com propulsão nuclear e que, certamente, também terão que contar com a perseguição feita por submarinos ocidentais. Esta possibilidade terá que ser encarada enquanto as principais bases de submarinos nucleares balísticos estiverem na região de Murmansk.

A análise, quer do Ártico, quer do confronto nuclear, afasta-se um pouco do objectivo do trabalho, mas talvez interesse recordar que nestas missões serão também empenhados muitos meios convencionais.

O Báltico e mar Negro, onde permanecem as duas esquadras de menor valor militar, têm acessos absolutamente controláveis pelas potências que dominarem as suas margens; de qualquer maneira, esses acessos serão sempre pontos extraordinariamente vulneráveis. Admite-se que se a União Soviética der início às hostilidades, ou se puder prever o seu início, retirará destes mares, com antecedência, todas as unidades oceânicas de valor.

A circulação de unidades navais pelos canais artificiais que ligam o mar Negro, o Cáspio, o Báltico e o mar Branco é lenta, também vulnerável e com limitações de tonelagem (dez dias entre o Báltico e o mar Branco, três semanas entre o mar Negro e o Báltico).

Porém, no Pacífico a situação é diferente. A linha de costa desde o estreito de Bering até à fronteira da Coreia do Norte tem 13 890 km. Nesta costa existem cinco portos principais, 11 secundários e muitos pontos de apoio.

A montanhosa Península de Camchatca tem 1200 km de comprimento e 560 km de largura. Com 270 000 km² de superfície, a Camchatca tem pouco mais do dobro do comprimento de Portugal e pouco mais de três vezes a sua área. Ao longo de toda a extensão da costa oriental, perfeitamente aberta ao Pacífico, a plataforma continental é praticamente inexistente. Na metade Norte do mar adjacente fica a planície abissal de Bering, com profundidades de cerca 4000 metros. A meio, convergem as fossas abissais das Aleutas e das Curilhas; esta última acompanha a costa da península, para Sul; qualquer delas tem profundidades superiores a 6100 metros e contornam completamente um Pacífico vasto e profundo que o Embaixador do Brasil, Azerêdo da Silveira, chamou um dia de «grande oceano cheio de vazio».

Nesta costa oriental da Camchatca existem bases navais importantes, nomeadamente uma de submarinos nucleares. É uma área que está em profunda transformação como foi amplamente divulgado quando do recente abate do avião comercial sul-coreano (5).

(5) Em meados de 1986, o Presidente Gorbachev deslocou-se a esta região do Pacífico, onde presidiu a algumas inaugurações de interesse militar e proferiu importante discurso, sob o ponto de vista político e estratégico.

A esquadra do Pacífico é hoje a maior das quatro esquadras soviéticas, embora esteja desfalcada das unidades destacadas no Índico.

Parece que aqui as condições geográficas são favoráveis aos submarinos nucleares, que com segurança podem atingir o Pacífico Sul.

Ora o Hemisfério Sul é coberto por oceanos, em 81 por cento da sua área. Entre as latitudes de 35° e 65° Sul, 93 por cento da superfície do Globo está coberta de água (*). Os três principais oceanos são aqui ligados pelo Antártico, numa imensidade de mar onde a navegação, pelo menos a submarina, ainda não é controlada.

A distância, entre Cape Tow e Buenos Aires, é grande. A latitude destas cidades é baixa, cerca de 35° Sul. Isto significa que o Atlântico Sul é largo, aberto e pouco extenso em latitude. Rapidamente a navegação vinda do Sul atinge o estrangulamento Natal-Freetown, que cruza obliquamente, o Equador, e se encontra no Atlântico Norte. Assim, o Atlântico Sul é um «oceano de trânsito», como lhe chamou o Vice-almirante Mário César Flores, Director da Escola de Guerra Naval do Brasil.

O oceano Ártico, os mares de Bering, de Okhotsk, do Japão, Negro, Cáspio e Báltico são vitais para a defesa da União Soviética. Em tempo de guerra, uns serão por ela inteiramente controlados; outros, se o actual domínio territorial sobre as suas margens se mantiver, ficarão certamente interditos à navegação de qualquer das partes. O Pacífico e a imensidade oceânica do Hemisfério Sul apresentam-se predominantemente como áreas de refúgio, inclusive para os submarinos nucleares estratégicos; o Atlântico Sul apresenta-se como uma área de trânsito para área de decisão, que é, e ainda será por muitos anos, o Atlântico Norte. A autonomia e o elevado número de submarinos nucleares soviéticos por um lado, e, por outro lado, a escassez de sistemas de detecção e de defesa ocidentais nestas áreas, conferem elevado grau de credibilidade a esta hipótese.

Isto não significa que o flanco Norte do Atlântico seja menos importante do que o flanco Sul. Simplesmente no Norte a geografia é desfavorável à União Soviética, e o sistema de defesa da NATO é, e continuará certamente a ser, eficaz. A NATO controla todas as unidades de superfície

(*) É uma faixa que corresponde, no Hemisfério Norte, à que vai de Rabat, em Marrocos, ao Sul da Islândia. O Norte da Grã-Bretanha não atinge os 59° N.

e submarinos que cruzam as passagens Groenlândia-Islândia-Noruega (GIN) e Groenlândia-Islândia-Reino Unido (GIUK).

5. ENFRENTAR A AMEAÇA FORA DA ÁREA NATO

Para a NATO, a defesa contra a ameaça proveniente do Atlântico Sul em tempo de guerra, é um velho problema que está relacionado com os limites geográficos que o próprio texto do Tratado impôs, ou com a reformulação dos sistemas de defesa e de alianças do Ocidente.

Mas ao considerar este problema, parece que a NATO se tem preocupado quase exclusivamente com a protecção da navegação de comércio aliada, isto é, com a protecção da «Rota do Cabo», quer seja a do cabo Horn, que seja a do cabo da Boa Esperança.

Esta missão de protecção da navegação aliada no Atlântico Sul é importante mas não é, de modo algum, a única a ter que se realizar fora da área NATO. Haverá também a necessidade de dispor dos meios suficientes para detectar, perseguir e neutralizar a ameaça, mesmo ao Sul do Trópico de Câncer.

A NATO é uma organização militar defensiva, mas não pode ser passiva. Recorrendo às definições dos «Princípios da Guerra», pode dizer-se que a NATO não tomará a «iniciativa» do conflito, mas actuará de uma maneira «ofensiva» se o conflito surgir. Por outras palavras ainda, a NATO não dará o primeiro tiro, mas perseguirá o agressor.

E isto não é nada de novo. As três grandes batalhas navais das últimas guerras mundiais foram no Hemisfério Sul, duas delas no Atlântico Sul. Todas foram consequência da necessidade que a Grã-Bretanha sentiu de destacar meios para ir combater, no Sul, a ameaça que pairava sobre a sua navegação de comércio. Refiro-me, no que respeita à Primeira Guerra Mundial, à batalha de Coronel, ao largo do Chile, em 1 de Novembro de 1914, logo seguida da batalha das Falkland, em 8 de Dezembro do mesmo ano; na Segunda Guerra Mundial, à batalha do Rio da Prata, contra o cruzador «Graf Spee», em 13 de Dezembro de 1939.

Os ensinamentos históricos mostram-nos, pelo menos, as condições em que certos fenómenos se repetiram e as soluções que foram encontradas para os resolver.

6. UM SISTEMA DE ALIANÇAS PARA O OCIDENTE

Como já foi referido, a reformulação do actual sistema de alianças certamente contribuiria para fortalecer as capacidades globais de defesa do Ocidente.

Sob o ponto de vista estratégico, continua a pensar-se que o «domínio do mar» é hoje impossível e que o «controlo do mar» impõe a existência de uma força naval, com componente aeronaval, e de bases navais⁽⁷⁾.

A alteração do sistema de alianças, que tanto poderia consistir na revisão de tratados existentes como na constituição de novos acordos é, sem dúvida, um problema político complexo, informado pelas necessidades estratégicas, mas que está acima da estratégia. Por isso mesmo apenas se apresentarão algumas possíveis soluções, e muito breves comentários a essas hipóteses, com o único intuito de fornecer matéria para meditação ou debate.

a. Alteração dos limites geográficos da NATO

É uma hipótese nada provável. Seria sempre vetada por vários membros da Organização. A possibilidade de a NATO, como Organização, actuar fora da área definida pelo Tratado teria, politicamente, um significado equivalente ao do alargamento dos limites geográficos.

O número de conflitos ocorridos após a Segunda Guerra Mundial é enorme. Apesar da gravidade de alguns deles e das proporções que atingiram, foi sempre possível limitá-los geograficamente e evitar o confronto directo entre as superpotências ou entre estas e outras potências nucleares.

Se a NATO alguma vez se tivesse envolvido em qualquer desses conflitos, de qualquer forma, seria natural que tivesse desencadeado a reacção do Pacto de Varsóvia, o que teria provocado a globalização da guerra.

(7) Note-se que muitas vezes as bases navais continentais foram substituídas por bases insulares, situadas ao longo de eixos estrategicamente valiosos, resolvendo assim problemas de soberania ou de ocupação. São exemplos: no Mediterrâneo, o eixo Gibraltar-Malta-Corfu-Chipre; no Pacífico, o eixo Califórnia-Hawai-Midway-Wake-Guam-Filipinas; no Atlântico, no sentido Leste-Oeste, EUA-Bermudas-Açores-Europa e, no sentido Norte-Sul, Açores-Madeira-C. Verde-Ascensão-Falklands. Se nem todos os pontos de apoio referidos foram sempre utilizados, outros há que são importantíssimos como Diego Garcia, no centro do Índico.

Como o Secretário-Geral da NATO, Lord Carrington, afirmou, «a NATO envolver-se fora da área seria como entrar num campo de minas»^(*).

b. Alteração das competências e responsabilidades de organizações existentes

Apenas a União Europeia Ocidental (UEO) poderia talvez contribuir para a consecução do objectivo em apreço.

Ultimamente têm surgido algumas tentativas no sentido de revivificar a União. A única vantagem em substituir a NATO pela UEO na defesa dos interesses comuns ocidentais em qualquer parte do Globo, seria talvez a exclusão da superpotência ocidental do eventual confronto que essa atitude de defesa pudesse provocar.

No entanto, não seria resolvido qualquer problema relacionado com as capacidades. Embora as principais potências europeias (França, Reino Unido, República Federal da Alemanha e Itália, mas não a Espanha) pertençam à UEO, esta não poderia fazer muito mais do que recomendar, tal como a NATO o tem feito desde o início desta década, que seja dado todo o apoio aos países que dispõem de capacidade para actuar em áreas longínquas, na defesa dos interesses ocidentais.

Tudo indica que, pelo menos por enquanto, as tentativas de reanimação da UEO têm um objectivo político de coordenação de esforços e não procuram a duplicação de estruturas militares, sem em nada as acrescentar.

c. Criação de um novo grupo de alianças

Tem sido frequentemente referida a necessidade de unir os países com interesses marítimos numa vasta aliança, a «all-ocean alliance» ou a «three-ocean alliance».

Há várias sugestões, que não diferem muito umas das outras. Aos EUA associar-se-ia um grupo central de umas dez nações, todas fortemente dependentes do livre uso do mar e com razoável capacidade naval (por exemplo: Reino Unido, França, RFA, Itália, Israel, Japão, Austrália, Nova Zelândia,

(*) «Time», 16 de Janeiro de 1984.

Formosa, Canadá. Julgo que este grupo deveria incluir também a Espanha e a Holanda). A estes ligar-se-iam outros países que têm capacidade para dominar áreas específicas (como o Brasil, África do Sul, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Indonésia) ou que, pela sua posição geográfica, dominam estreitos, canais e pontos vitais (como Singapura, Turquia, Egipto, Filipinas). Por último, conviria reunir na mesma aliança outros países que, pela população, exportações, etc., sejam de grande importância para o Ocidente (caso da Nigéria e Zaire, por exemplo).

Uma aliança deste tipo e dimensão parece extraordinariamente difícil de instituir e, principalmente, de sustentar. Julgo ser um projecto utópico.

d. Aceitar a designação dos EUA como defensor dos interesses ocidentais

É uma posição que os EUA aliás já assumiram, mas que é considerada, de modo geral, como altamente inconveniente.

Primeiro, porque as potências europeias não pretendem desligar-se das suas obrigações em determinadas áreas restritas consideradas de interesse. A Inglaterra e a França não desejam, por exemplo, que apenas a bandeira dos EUA surja em auxílio de um país da Commonwealth ou da comunidade de língua francesa. No mais recente caso de intervenção norte-americana, Granada, o Reino Unido protestou junto do fiel aliado, independentemente de qualquer apreciação sobre a necessidade, urgência ou legitimidade da acção militar.

Segundo, porque as potências europeias não desejam ver os EUA mais desligados da defesa da Europa, o que seria inevitável se, sozinhos, tivessem que assumir as responsabilidades de defesa dos interesses ocidentais no resto do Globo.

Terceiro, porque muitas vezes os EUA não lutariam, nem sequer se comprometeriam na defesa de interesses considerados vitais por outros países ocidentais, no caso de não estarem de acordo com essa classificação. Assim, os países que para tal têm capacidade, não desistem de manter operacionais as suas forças de intervenção.

Quarto, porque ao pretenderem intervir em determinado conflito, os EUA poderiam ficar paralisados pela iminência de confronto com a outra superpotência, o que, na realidade, se tem procurado evitar. É necessário que

haja alternativas e para isso é preciso que outras nações disponham, de qualquer modo, das forças de intervenção adequadas.

Quinto e último, porque poderia contribuir para agravar os sentimentos antieuropeus nos EUA. A Europa tem sido várias vezes acusada de não contribuir o suficiente para a sua própria defesa; por outro lado, e para referir um caso actual, a Europa e o Japão são os grandes prejudicados com a crise do Golfo (os EUA não recebem do Golfo mais do que 5 por cento das suas necessidades) mas pouco se têm empenhado na manutenção da segurança naquela área. É quase certo que situações como esta se repetiriam constantemente, dado que a Europa é muito mais dependente da importação de matérias-primas do que os EUA.

e. Encontrar uma solução mista

Com as dificuldades políticas que o problema encerra, parece que uma solução mista seria a mais viável.

O alargamento da UEO para a criação de um «forum» que exclua a superpotência, e onde as potências ocidentais com maior capacidade marítima ou com mais importantes interesses históricos, culturais e económicos espalhados pelo mundo, possam coordenar as suas políticas externas e de defesa; tal como na «all ocean alliance» procurar alianças políticas «independentes», mas ligadas à UEO, que privilegiem aqueles laços históricos, culturais, ou económicos; apoiar os EUA na defesa dos interesses ocidentais nas áreas não abrangidas pelas alianças anteriores. Não há necessidade de qualquer alteração no âmbito da NATO, organização que inclui tanto os EUA e o Canadá como todos os membros da UEO.

Os países do Ocidente certamente que estão conscientes dos problemas agora levantados. Falta apenas o que sempre tem sido o mais difícil: a coordenação de esforços e, principalmente, a vontade política para adquirir os meios necessários e para rever as prioridades de modo a melhorar e fortalecer a sua defesa global.

António Emílio Sacchetti
Vice-almirante

A DEFESA NO MUNDO

A DEFESA NO MUNDO

«PROCEEDINGS» (EUA), de Agosto de 1986

Os mísseis de cruzeiro da Marinha dos EUA têm as seguintes características:

- «HARPOON» (antnavio): ogiva convencional de 500 libras, alcance de 70 a 85 milhas, guiamento por radar;
- «TOMAHAWK TASM» (antnavio): ogiva convencional de 1000 libras, 250 milhas de alcance, guiamento por radar;
- «TOMAHAWK TLAM-C» (contraterra): ogiva convencional de 1000 libras, 700 milhas de alcance, guiamento por inércia (TERCOM);
- «TOMAHAWK TLAM-N» (contraterra): ogiva nuclear, alcance de 1400 milhas, guiamento por inércia (TERCOM).

As versões «TLAM» (contraterra) proporcionam um aumento da capacidade de ataque contra terra, bem no interior desta se necessário, a partir do mar.

«US NEWS AND WORLD REPORT» (EUA), de 4 de Agosto de 1986

Num artigo intitulado «O Regresso da Marinha», faz-se referência ao conhecido objectivo norte-americano de uma Marinha de Guerra de 600 navios. Assim, são mencionados: o crescente número de submarinos «TRIDENT» que em 1989 poderão ter os novos mísseis «D-5» de grande precisão (designadamente para destruir silos, em terra, de mísseis balísticos intercontinentais); a adição de 3 ou 4 porta-aviões, e de 4 couraçados «retirados da naftalina», úteis para intervenções em conflitos de baixa intensidade no Terceiro Mundo, nomeadamente os decorrentes da prática de «terrorismo de Estado».

No artigo põe-se em dúvida a capacidade de os EUA manterem uma força aeronaval da dimensão pretendida, o que, entretanto, já obrigou a cancelar projectos como o dos aviões «Tilt-Rotor MV-22 OSPREY» e dos submarinos de ataque de propulsão nuclear «SSN-21».

A expansão projectada da Marinha já fez com que o Orçamento que é dedicado a este Ramo tenha atingido a paridade com o da Força Aérea.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY (INGLATERRA), de 16 de Agosto de 1986

Os EUA introduziram uma nova munição nuclear de artilharia na RFA como parte de um plano de modernização, o que foi confirmado por entidades oficiais da NATO. Trata-se de um projectil de 203 mm, o «W-79 AFAP» (Artillery Fired Atomic Projectile), o qual poderia ser convertido numa «Enhanced Radiation Weapon» (ERW), com a adição de determinados componentes, mas as autoridades americanas desmentiram que tenham planos para a instalação na Europa da chamada arma de neutrões, dado que isso foi especificamente proibido pelo Congresso.

As munições «W-79» destinam-se a substituir as «W-33», segundo um programa aprovado pela NATO em Outubro de 1983 para reduzir o número de armas nucleares na Europa até 1988, o qual inclui a substituição dos mísseis «NIKE-HERMES» por «PATRIOT» (não nuclear), e a remoção das «Atomic Demolition Mines» (ADM).

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 19 a 25 de Setembro de 1986

Pacíficos pescadores podem inquietar os estrategos internacionais: 350 especialistas, vindos da Ásia, da Austrália, da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, reuniram-se em Kyoto, sob a égide do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, de Londres. Por detrás dos barcos de pesca de atum soviéticos perfila o aço da frota soviética do Pacífico: 840 embarcações, entre as quais 2 porta-aviões, 85 navios de combate e 88 submarinos. As bases navais do Extremo-Oriente soviético, em Vladivostok e em Petropavlovsk, estariam em plena expansão, assim como aquelas que Mos-

covo dispõe no Vietname, em Da Nang e Cam Ranh. Esta frota, segundo os japoneses, executa, com intervalos de tempo regulares, exercícios de desembarque perto de Hokkaido, a grande ilha do norte do arquipélago. Quanto à aviação russa da região — 2390 aparelhos operacionais, ou seja, um crescimento de 8 por cento num ano — ela não deixa de «tactear» o espaço aéreo japonês. A todo este material é preciso acrescentar 162 mísseis «SS-20» de alcance intermédio e 85 bombardeiros nucleares «Backfire».

A frota soviética acaba de efectuar, no Noroeste do Pacífico, manobras de uma amplitude sem precedentes. O Governo e a imprensa de Tokyo adoptaram uma acentuada discrição a esse respeito.

Na recente reunião de Kyoto ficou demonstrado que, para lá dos discursos, a política asiática do Kremlin continuava inspirada na superioridade de forças. Uma ameaça surda de que se mostram conscientes, numa crescente comunidade de interesses, os representantes da República Popular da China, da Formosa, do Sudeste Asiático e da Europa Ocidental, que — o que não é habitual — se pronunciam sobre o equilíbrio de forças no Pacífico.

Restam as duas traves mestras da segurança na região, os Estados Unidos e o Japão. Tokyo, sem ilusões sobre a atitude soviética, sabe que a sua segurança depende inteiramente do empenhamento americano. Mas, entre estes dois aliados, o diálogo mantém-se difícil. A convergência de interesses económicos e militares e os atritos comerciais precisam, de uma parte e de outra, de muita paciência e tenacidade.

O Japão continua a contar garantir a sua segurança com baixos custos orçamentais com o poder e os interesses estratégicos do seu aliado americano. Economicamente forte, o arquipélago nipónico é militarmente vulnerável, apesar das suas «forças de autodefesa» dotadas de equipamento moderno, mas paralisadas por uma actividade política cuidadosa e uma ausência total de imaginação estratégica. Por outro lado, as conversações nipónico-americanas sobre problemas de segurança duram geralmente muito tempo. O Governo de Nakasone acaba de anunciar a sua participação nas pesquisas sobre o projecto de Iniciativa de Defesa Estratégica, mas as sociedades japonesas interessadas preparam-se para negociar a peso de ouro a sua contribuição.

Em Tóquio é quase um crime pretender despende uma verba superior a 1 por cento do Produto Nacional Bruto com a Defesa — enquanto que nos Estados Unidos essa verba é de 7 por cento. Quando os americanos se impacientam, os japoneses fazem um mínimo de concessões.

Com um saldo positivo de 35 mil milhões de dólares nas suas trocas comerciais com os Estados Unidos, que justificam dizendo que essa soma é «compensada» pelos seus investimentos além-Pacífico, os japoneses exortam o seu grande aliado: «Só mais um esforço para a nossa Defesa».

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 26 de Setembro a 2 de Outubro de 1986

A guerra do Golfo entra no seu sétimo ano porque, segundo o Iraque, teve início em 4 de Setembro de 1980, mas, segundo o Irão, só começou em 22 do mesmo mês e ano.

Apesar da sua já longa duração, nem os 100 000 mortos iraquianos — 250 000 iranianos —, nem os prejuízos de centenas de biliões de dólares resultantes dos bombardeamentos quase diários de objectivos económicos, enfraqueceram a determinação de qualquer dos contendores. Bagdade poderá aparecer como um objectivo militar vulnerável, tomados em linha de conta os amplos meios humanos que o Irão pode mobilizar, dado que a sua população é quase tripla da do Iraque.

Por outro lado, pode parecer que Teerão está esgotado economicamente. Segundo as últimas estimativas, o Irão apenas estará a exportar 500 000 barris de petróleo por dia em vez dos 6 milhões do tempo do Xá. Pela sua parte, o Iraque conseguiu recuperar a sua produção até 2 milhões de barris/dia e poderá ter veleidades de atingir a produção de 3 milhões a partir de 1987, isto é, uma produção sensivelmente igual à de antes da guerra.

No entanto, nenhum dos adversários se quer considerar vencido, ainda que ambos sintam muito os golpes do adversário. Teerão tem sempre esperança de infligir a derrota a Saddam Hussein, ao passo que Bagdade parece poder contentar-se com um «match» nulo.

«TIME» (EUA)

O Primeiro-Ministro da França propôs um aumento nas despesas de defesa. O plano quinquenal de defesa proposto garante que o dissuasor nuclear será modernizado, e também o convencional.

Quanto a novas armas nucleares, está previsto no plano o novo míssil «M-4» (6 ogivas independentes e 2500 milhas de alcance) e o «M-5» (9 ogivas independentes e 3100 milhas) para os submarinos.

A Força Aérea irá adquirir 3 aviões de vigilância e aviso antecipado, ou «AWACS» (EUA) ou «NIMROD» (UK). Entretanto prossegue o projecto «RAFALE» que será o «attack fighter» *standard*.

A Marinha terá um porta-aviões de propulsão nuclear, o «Richelieu», em 1995, e também uma versão do avião «RAFALE».

O Exército verá serem substituídos os obsoletos 1300 carros «AMX-30», de 37 toneladas, pelos novos «LECLERC», de 52 toneladas.

E o seu míssil «PLUTON» terra-terra será substituído pelo «HADES», de 350 milhas de alcance.

«EL PAÍS» (ESPAÑA), de 2 de Novembro de 1986

O Governo brasileiro está interessado no estabelecimento de relações de cooperação com a Espanha que permita o aumento das trocas comerciais, segundo declarou em Madrid o ministro brasileiro da Irrigação, Vicente C. Fialho.

A visita a Espanha deste ministro do Brasil está relacionada com a possível participação espanhola, tanto técnica como económica, no projecto de irrigação e regadio no Nordeste brasileiro, que envolve um investimento de 6000 milhões de dólares.

Este programa compreende a irrigação de uma área de três milhões de hectares num prazo de cinco anos. O financiamento do projecto será coberto, na sua maioria, pelo capital privado, dado que o Governo brasileiro apenas participa com 25 por cento do encargo da obra.

«EL PAÍS» (ESPAÑA), de 2 de Novembro de 1986

O Senado Argentino aprovou um acordo de pesca com a União Soviética e com a Bulgária, 48 horas depois do Reino Unido ter declarado unilateralmente uma «zona de limitação de pesca» de 200 milhas em volta das ilhas Malvinas, das quais a partir do próximo de dia 1 de Fevereiro Londres passará a controlar 150.

O acordo ratificado pelo Senado da Argentina — cujo cumprimento poderá ser impedido pela decisão britânica — foi assinado em Julho passado, e autoriza a frota de pesca soviética a exercer a sua actividade dentro da Zona Económica Exclusiva da Argentina, de 200 milhas.

Segundo alguns observadores, a decisão dos senadores argentinos supõe um apoio explícito à política exterior do Presidente Raul Alfonsín, que recusa a validade «jurídica e política» da determinação do Governo britânico.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 18 de Novembro de 1986

Segundo Richard N. Perle, secretário assistente da Defesa dos EUA, o dissuasor nuclear do país poderia perfeitamente ser baseado apenas em bombardeiros e em mísseis de cruzeiro, o qual seria credível graças a novas tecnologias que tornariam aviões e mísseis capazes de iludir as defesas aéreas soviéticas. Trata-se de uma evolução radical da doutrina nuclear norte-americana, com dois objectivos: reassegurar os europeus quanto a os EUA continuarem a confiar nas armas nucleares para manter a paz entre as superpotências, e argumentar que os EUA poderão abandonar muitas categorias de armas nucleares se a URSS concordar em proceder a cortes substanciais, nomeadamente quanto a mísseis balísticos baseados em terra ou em submarinos.



Os produtores de armas europeus e norte-americanos preparam-se para unir forças para desenhar e produzir equipamento militar, incluindo radares de avião e munições que procuram o alvo. Este projecto, porventura o mais ambicioso da NATO, resultante de legislação e iniciado pelo senador Sam Nun, destina-se a encorajar os industriais dos dois lados do Atlântico a construir mais armas em conjunto, e a vendê-las às suas respectivas forças armadas.

Os EUA, a Inglaterra e a França planeiam participar em sete projectos, o Canadá e a Itália em seis, e a Espanha, a Holanda e a RFA em cinco.

«EL PAIS» (ESPANHA), de 19 de Novembro de 1986

A Primeira-Ministra da Inglaterra confirmou perante o Parlamento que seguirá avante com os planos de modernização da força nuclear independente do país, baseado na substituição dos submarinos «Polaris» por «Trident». A Senhora Thatcher deixou ainda bem claro que os planos norte-americanos para conseguir reduções equilibradas em armas nucleares e químicas com os soviéticos não interferirão com os planos de modernização da força de dissuasão nuclear britânica.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 25 de Novembro de 1986

Uma notícia de Londres, via Reuter, informa que, na opinião de um editor de uma revista de defesa, a União Soviética poder-se-á encontrar à frente dos Estados Unidos na investigação dos sistemas defensivos antimísseis baseados no espaço.

O editor da revista, a «Jane's Weapon Systems», também afirma, na edição relativa a 1986/87, que o principal risco de uma guerra nuclear pode muito bem ser a proliferação das armas atómicas nos países do Terceiro Mundo em vez de um conflito entre as duas superpotências.

Comentando a oposição à Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI) o mesmo editor diz: «Alguém que pense que a URSS não possui um programa comparável ao da SDI terá que refazer completamente o seu pensamento.»

«EL PAIS» (ESPANHA), de 26 de Novembro de 1986

A República Centro Africana constitui uma placa tornante estratégica para a política africana de França.

No Exército Centro Africano os militares franceses não detêm lugares de comando, actuando apenas como conselheiros. Também há conselheiros franceses ao nível do Governo.

A presença militar francesa procura ser discreta, embora os seus efectivos ascendam a 1500 homens, constituindo uma estrutura militar

aperfeiçoada e já experimentada quando serviu para o apoio das operações militares francesas no Chade.



A França possui actualmente 43 centrais nucleares em funcionamento (a Espanha apenas tem 8) com as quais satisfaz quase 70 por cento das necessidades de energia eléctrica.

As maiores concentrações de centrais nucleares francesas encontram-se ao longo das principais bacias hidrográficas. A do Vale do Ródano, no Sudeste do país, é a que possui o maior número de instalações, entre as quais se encontra o reactor supergerador e, também, o complexo industrial para o enriquecimento do urânio, e os depósitos para os detritos atómicos.

A mais antiga das centrais em funcionamento é a de Chinon, com uma potência de 360 megavates. Esta central começou a funcionar em 1966.

A última central é a de Flamaville, que tem uma potência de 1290 megavates e que iniciou o funcionamento em 1985.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 28 de Novembro de 1986

Depois de cinco anos de negociações, representantes de dezasseis países, incluindo os EUA, a Nova Zelândia e a França, chegaram a acordo sobre a protecção do meio ambiente no Pacífico Sul.

Segundo os termos do Pacto, aprovado pelos delegados nacionais num encontro na Nova Caledónia, a França poderá continuar com as experiências nucleares no atol de Mururoa, mas naquela zona não poderão ser efectuados depósitos de resíduos radioactivos.

William H. Mansfield, director executivo do Programa das Nações Unidas para o meio ambiente, o qual patrocinou as negociações, declarou que o Tratado empenhava os Governos na prevenção, redução e controlo da poluição no Pacífico Sul.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 29 de Novembro de 1986

A ampliação da União Europeia Ocidental (UEO) a Portugal e a Espanha efectuar-se-á, provavelmente, nos princípios de 1988, segundo foi afirmado em Paris por fontes diplomáticas próximas desta organização militar intereuropeia.



Cerca de 5000 soldados britânicos participaram, em Oman, nas manobras denominadas SAIF SAREEA, que representaram o maior esforço britânico fora da zona da Aliança Atlântica, desde a guerra das Malvinas, em 1982.

O objectivo das manobras, que tiveram o seu início no passado dia 16 de Novembro e estarão concluídas em 8 de Dezembro, é «demonstrar a capacidade de emprego rápido estratégico» das forças do sultanato de Oman conjuntamente com as forças do Reino Unido.

«NATO SCIENCE AND SOCIETY» (NATO), n.º 11 — 1986

Em grande parte graças à flexibilidade dos seus procedimentos, o Programa Científico da Aliança Atlântica tem, nos últimos vinte e oito anos, obtido um êxito considerável na comunidade científica ocidental; dezenas de milhares de bolseiros, centenas de milhares de participantes em cursos de Verão e em trabalhos de investigação podem comprovar a alta qualidade das suas actividades e a eficácia dos seus métodos.

Curiosamente, este sucesso provém, essencialmente, da grande liberdade científica permitida pelo programa. A grande maioria das subvenções do programa científico da NATO podem ser atribuídas a investigadores de qualquer disciplina e, por isso, o campo de actividades do programa é muito alargado. O único critério utilizado pelas comissões de selecção é o da qualidade; a qualidade da pesquisa no caso dos investigadores e a qualidade de organização e de motivação para os promotores das reuniões internacionais. A simplicidade e a capacidade de adaptação desta forma de proceder são condições que explicam por que ainda não tenha envelhecido, apesar dos seus 28 anos de idade. O programa tem vindo a evoluir de

uma maneira natural, de acordo com as alterações que se têm verificado na ciência, e tem aceite algumas disciplinas novas e de carácter inovador, sem qualquer dificuldade.

Esta fácil adaptabilidade às mudanças verificadas no contexto científico internacional não torna o programa independente de determinados limites orçamentais. Tem uma dada estrutura, está sujeito a certas regras internas, obedece à orientação de um comité, e organiza-se em grupos de trabalho, cada um com a sua identidade própria e com os seus objectivos; não se trata de um acto puramente arbitrário de um grupo de burocratas nesta época de restrições financeiras; por outro lado, cada subgrupo integra personalidades da mais elevada categoria.

Apesar do programa científico da NATO assentar em bases sólidas, constitui um facto inegável que o actual ambiente científico e técnico tem vindo a sofrer profundas alterações, alterações que provocam algumas questões importantes e oportunas. Como consequência destas questões alguns pontos interessantes foram levantados e encontram-se agora em estudo e discussão:

- O programa científico da NATO deverá estender-se a outros países, mesmo fora da área da Aliança? Deverá ser ampliado tendo apenas em atenção a difusão da ciência do mundo ocidental? Poderá considerar-se um instrumento possível para a «détente» Leste-Oeste?
- O programa tem servido para a diminuição do fosso de natureza científica e tecnológica entre as duas margens do oceano Atlântico?

*

* *

Em Setembro realizou-se na sede da NATO, em Bruxelas, promovido pelo Comité Científico da Aliança Atlântica, um Simpósio sobre a ciência soviética.

Na sessão de abertura o Secreário-Geral, Lord Carrington, lembrou aos participantes as origens e objectivos da reunião, a qual tem por finalidade obter um melhor conhecimento sobre a ciência e a tecnologia soviética apenas no seu aspecto civil, isto é, excluindo a vertente militar.

Este simpósio procurou uma melhor compreensão da situação científica da URSS e das consequências dos seus êxitos e fracassos na política, tanto soviética como internacional, nos seus aspectos económicos e sociais.

Durante as sessões foram examinados temas educacionais e de organização, e também se abordou o aspecto da instrumentalização ou da manipulação da informação científica com finalidades políticas.

As comunicações versaram áreas específicas da investigação científica, desde a física cósmica à biologia médica, e foram apresentadas, principalmente, por cientistas ocidentais que mantêm relações profissionais com investigadores ou laboratórios soviéticos.

As últimas sessões foram dedicadas à elaboração de conclusões e à determinação do melhor seguimento a dar a esta iniciativa. Estas sessões contaram com a participação de alguns responsáveis políticos da Aliança que concluíram que um exame mais aprofundado de áreas bem seleccionadas poderá ser de grande utilidade para o conhecimento da ciência de outros países não NATO.

«EL PAÍS» (ESPANHA), de 2 de Dezembro de 1986

A Espanha mantém firme a sua exigência dos Estados Unidos reduzirem «substancialmente» a presença militar nas bases de utilização conjunta, mas admitindo que tal redução não é urgente, podendo ser gradual e escalonada no tempo.

A parte espanhola tem insistido com determinação na exigência da redução da presença norte-americana como condição básica para a renovação do Convénio de Amizade, Defesa e Cooperação, assinado entre os dois países.

No entanto, a parte americana tem mostrado uma certa relutância na redução dos seus efectivos, aduzindo que isso acarretaria um enfraquecimento da defesa ocidental.

A reunião de Dezembro em Madrid — continuação das realizadas em Julho em Madrid e em Outubro em Washington — poderá marcar o início de uma nova etapa em que se comecem a concretizar o nível da redução dos efectivos e das quantidades de material propostos pelos americanos.

O *nó górdio* da posição espanhola radica na forte diminuição dos actuais níveis norte-americanos nas bases de Torrejon de Ardoz e de Zaragoza.

Na importante base aeronaval de Rota trata-se mais de um ajuste do que de uma redução de efectivos.

EXECUÇÃO GRÁFICA

DO CEGRAF/Ex — RUA MARQUÊS DE FRONTEIRA — 1000 LISBOA