
NAÇÃO E DEFESA



ANO VI — N.º 24 — OUTUBRO - DEZEMBRO DE 1982
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General ALTINO AMADEU PINTO MAGALHÃES
Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de Redacção:

Coronel Silva Carvalho, Capitão-de-mar-e-guerra Ferreira da Costa,
Capitão-de-mar-e-guerra Virgílio de Carvalho, Tenente-coronel Silva
Ramos, Tenente-coronel Oliveiros Martins (secretário).

Propriedade, Redacção e Administração:

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

Reedição limitada de 1994

ISSN 0870-757 X

Depósito legal n.º 54801/92

EDITORIAL	5
------------------	---

TESES SOBRE UMA ESTRATÉGIA DE RELAÇÕES EXTERNAS PARA PORTUGAL NOS ANOS 80	11
---	----

Armando Antunes de Castro — João Ferreira de Sousa

ENERGIA E SEGURANÇA NACIONAL	35
-------------------------------------	----

Correia Gago

TERRORISMO INTERNACIONAL	49
---------------------------------	----

Joaquim A. Franco Pinheiro

A GUERRA NAVAL E O DIREITO	67
-----------------------------------	----

Armando M. Marques Guedes

O PODER MARÍTIMO	121
-------------------------	-----

Virgílio de Carvalho

A DEFESA NO MUNDO	143
--------------------------	-----

EDITORIAL

EDITORIAL

1. Como é sabido, na ausência de uma definição oficial, o IDN formulou e adoptou para base dos seus trabalhos um conceito de defesa nacional de âmbito pluridisciplinar. Pode ser definido como o conjunto de medidas de carácter militar, político, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas, permitam enfrentar todos os tipos de ameaças que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a segurança nacional.

Este conceito tem servido de base aos trabalhos do IND, desde 1979.

2. A actual Constituição da República dispõe, no artigo 273.º, que a defesa nacional constitui obrigação do Estado, e que «tem por objectivos 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».

3. Como se verifica, o texto constitucional referido no número anterior é omissivo na indicação dos meios com os quais o Estado se obriga a garantir os objectivos da defesa nacional. Esses meios são definidos noutras disposições da Constituição que se transcrevem:

«Art.º 9.º: — São tarefas fundamentais do Estado:

- a) garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;»

«Art.º 275.º: — Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.»

«Art.º 276.º: — A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses.»

4. Da análise dos dois conceitos em presença verifica-se que, se há diferenças de formas de expressão, eles coincidem, de facto, na matéria de fundo. Com efeito, não só os objectivos a defender e as ameaças a enfrentar não diferem, como também ambos os conceitos apoiam a acção de defesa num conjunto de medidas de carácter político, económico, social, cultural e militar, perfeitamente coincidentes.

5. Mas, conforme repetidamente temos afirmado, para além de conceitos ajustados, o fundamental, em matéria de defesa nacional, é a vontade de a exercer. É, portanto, o homem, como senhor da vontade, o elemento decisivo da defesa da Nação. A nossa actual Constituição assim o parece entender, ao consagrar que a defesa da Pátria é dever fundamental de todos os portugueses.

6. É, então, na educação dos portugueses, na formação da sua inteligência, da sua vontade e do seu espírito que há-de assentar, fundamentalmente, a defesa nacional. A responsabilidade dessa educação é de todos nós, dentro dos deveres sociais ou institucionais que nos competem.

Devemos formar e usar a inteligência para nos consciencializarmos, honestamente, dos problemas políticos, económicos, culturais, sociais e militares que atravessamos; para encontrarmos os verdadeiros objectivos da Nação, que representem e traduzam não apenas o querer de alguns, mas, de facto, o sentir e as aspirações profundas de todos nós; e ainda para encontrarmos e promovermos as acções correctas que nos conduzam a esses objectivos.

Devemos criar uma vontade, forte, de sermos e de continuarmos a ser portugueses; uma vontade forte para nos collocarmos ao serviço da defesa da Nação, para podermos vencer dificuldades que sabemos serem grandes e levar por diante as

tarefas árduas que temos de realizar no caminho dos grandes objectivos dos sectores da política, da economia, da cultura, dos assuntos sociais e das Forças Armadas.

Devemos, sobretudo, formar o nosso espírito no sentido da solidariedade, da confiança, da união, da paz que deve existir, que tem de existir, entre todos os portugueses. Só com este espírito poderemos solucionar, em conjunto, os problemas que nos afligem, que são nossos, e que ninguém virá resolver por nós.

7. A experiência dos últimos anos mostra-nos, com evidência, que não é pelo caminho da desconfiança uns dos outros, tantas vezes projectada em actos públicos nacionais; não é pelo caminho dos conflitos institucionais sistemáticos; não é pelo caminho da violência, da agressão, da agressividade, das lutas em que são lançados portugueses contra portugueses; não é pela disputa, sem mérito de coisas sem grandeza, que é possível defendermos a Pátria e encontrar o bem-estar, a segurança, a felicidade seja de quem for.

Em democracia, não basta dizermo-nos democratas para o sermos. Devemos lançar mais pontes do que cavar trincheiras.

Devemos demonstrar um comportamento democrático em todos os nossos actos. E o primeiro e mais elementar deles é o de respeitar os cidadãos e as instituições no uso dos seus direitos.

8. Somos hoje um povo ainda traumatizado à procura de um novo rumo. Mas temos, com certeza, a força bastante e o patriotismo necessário para continuarmos Portugal na dignidade com que nos foi legado pelos nossos Maiores.

Não temos que dar ouvidos a derrotismos nem a calúnias. Somos uma Nação com honra. Não decidimos ser, não havemos de ser, nunca, uma Nação de mediocres e de fracos.

TESES SOBRE UMA ESTRATÉGIA
DE RELAÇÕES EXTERNAS PARA PORTUGAL
NOS ANOS 80

Armando Antunes de Castro

João Ferreira de Sousa

TESES SOBRE UMA ESTRATÉGIA
DE RELAÇÕES EXTERNAS PARA PORTUGAL
NOS ANOS 80

1 — *DA DESARTICULAÇÃO DO SISTEMA
DE RELAÇÕES EXTERNAS*

As relações externas do Estado português apresentam historicamente uma notável continuidade e coerência, sem paralelo na história moderna dos estados europeus.

Factores de natureza geográfica estão certamente na génese deste facto, marcado na sua origem pela passagem da circulação mediterrânica ao tráfego atlântico e pela expansão geográfica do Ocidente europeu. A circulação atlântica constituirá, como sublinham na actualidade historiadores de nomeada internacional — Braudel, I. Wallerstein —, a condição permissiva da decomposição de formas de produção de fraca produtividade e de limitado âmbito de circulação; e, igualmente, a forma de impedir o estrangulamento do comércio de longa distância resultante do controlo progressivo pelo mundo islâmico de toda a extensão do Mediterrâneo.

A passagem da circulação mediterrânica ao comércio atlântico permite a assunção por Portugal de um papel bem mais amplo do que o que até aí ocupava enquanto ponto de passagem de e para o Mediterrâneo. Na exacta medida em que Portugal é também vector da expansão extra-europeia, o conjunto de relações externas que estabelecerá terá de futuro a ver com a segurança da circulação no Atlântico.

No decorrer do século XVII, o conjunto dessas relações é redefinido com grande clareza em função da emergência da Grã-Bretanha como potência marítima, uma vez afastadas as veleidades da monarquia espanhola à hegemonia mundial, e no quadro da persistente ameaça de absorção da nossa entidade nacional por esta última.

A Grã-Bretanha interessa estabelecer alianças que lhe permitam controlar em condições favoráveis a circulação marítima, evitando que outras potências marítimas do continente europeu possam reforçar o seu potencial graças à aliança com Portugal; Portugal está disposto, na condição de salvar a sua integridade territorial, a proceder à repartição das tarefas

da circulação marítima com a Grã-Bretanha. Em troca da cedência de pontos estratégicos que asseguram à Inglaterra o controlo da circulação Atlântico-Mediterrâneo e Atlântico-Índico (praças no Norte de África e na Índia), Portugal estabelecerá com esta uma aliança dissuasora face à monarquia espanhola e garante para si a segurança do comércio triangular no Atlântico, afastando a ameaça holandesa, graças à cobertura oferecido pela armada britânica.

No decurso do século XIX, dois acontecimentos capitais marcam o desenvolvimento das relações privilegiadas entre Portugal e a Inglaterra: a independência do Brasil e o reconhecimento dos nossos «direitos históricos» em África.

Estes acontecimentos produzem-se nos contextos particulares do início e do fim do século, caracterizáveis respectivamente pela emergência da Inglaterra como grande potência industrial e pelo seu declínio.

A afirmação da Inglaterra como primeira potência industrial determina a redefinição e extensão das suas atribuições: em termos genéricos, a passagem da sua economia-império a economia-mundo.

A independência do Brasil inscreve-se neste quadro, mesmo se não se subordina inteiramente à sua lógica.

Inversamente, no fim do século, a partilha da África inscreve-se no contexto da ascensão das potências continentais que pretendem, pelo controlo de outros espaços de interesse estratégico, disputar à Inglaterra a hegemonia planetária em termos político-militares e económicos.

No princípio do século, a fidelidade portuguesa à Aliança, expressa na recusa de participação no bloqueio continental, conduz às invasões napoleónicas, com ocupação do território português e desorganização do aparelho produtivo nacional.

O enfraquecimento nacional que daqui resultou permitirá à Inglaterra sobrepor-se e substituir-se por inteiro a Portugal na circulação atlântica.

A coroa portuguesa replicará, limitando este processo, ao assumir a emancipação brasileira, a qual, salvaguardando a unidade territorial deste novo país, assegura alguma protecção aos interesses portugueses em solo brasileiro.

O declínio britânico conduz à formação de impérios rivalizando entre si. Progressivamente, desde o fim do século XIX, e com grande intensidade entre as duas guerras, será desmantelado o sistema livre-cambista que a Inglaterra hegemonizara.

O reconhecimento dos «direitos históricos» de Portugal em África no fim do século interessa à Inglaterra na exacta medida em que a presença portuguesa em África garante a não ocupação destes espaços por outras potências europeias. É a melhor forma de assegurar vantagens políticas e económicas face às outras grandes potências rivais.

Não obstante clivagens menores e oscilações duma parte e de outra que periodicamente ocorreram, a Aliança inglesa permitirá a partir de fins do século XIX sustentar o projecto de um império português em África.

A Inglaterra, garantindo a presença de Portugal em África, inviabiliza também as veleidades portuguesas de revisão da sua aliança, impedindo deste modo que as potências continentais acedam ao controlo das rotas atlânticas graças a pontos de apoio no território continental e insular português.

A Portugal a manutenção dum espaço colonial permitir-lhe-á uma maior capacidade de negociação internacional e, a partir do fim dos anos vinte, facilita-lhe a concretização, no quadro das rivalidades imperiais e do proteccionismo, dum modelo de acumulação que se apoia em grande medida no desenvolvimento da complementaridade Portugal-colónias.

A política económica do salazarismo, inspirando-se em larga medida no modelo inglês de «preferência imperial», põe em prática aquele projecto, única via possível de acumulação de base nacional no contexto da crise dos anos 30. O projecto de criar um «espaço português» no quadro mundial informa o ideário nacionalista do regime do qual constitui um dos pilares essenciais.

A convergência de factores internos — o «esgotamento» do modelo de acumulação cuja base se torna demasiado estreita — e internacionais — a emergência dos EUA, primeira potência político-militar na esfera ocidental que implementa políticas de desenvolvimento livre-cambistas, cujo prestígio, mercê dos fracassos das experiências nacionais de entre-as-duas-guerras, é imenso — implicou alterações de vulto na política económica do salazarismo e reajustamentos significativos na sua inserção internacional.

A resposta do Estado português ao livre-câmbio na Europa, concretizado no Tratado de Roma, opera-se ainda no quadro da Aliança inglesa. A adesão à EFTA, se imprime inflexões à política económica externa até então seguida, não deixa de ser a condição *sine qua non* da continuação do projecto do Espaço Português.

Assiste-se então, através do processo desencadeado pela adesão à EFTA, à especialização do aparelho industrial, nomeadamente à especialização nos têxteis para os mercados da EFTA; os territórios africanos tenderão a constituir-se em campo para a deslocalização da indústria portuguesa, apesar deste processo ser travado pela política de integração do espaço português no decurso dos anos 60.

Ao nível da agricultura, limitada à partida no seu desenvolvimento pela complementaridade colonial, o processo de integração conduz a uma especialização limitada a certos produtos horto-industriais e silvícolas. Em meados dos anos 60, a cerealicultura trigueira começa a ser abandonada nas áreas de cultura marginal e, em seguida, através da difusão progressiva do modelo de consumo alimentar e produção pecuária americano, crescem as importações de cereais forrageiros e de sementes oleaginosas. Por seu lado, as culturas tradicionais de exportação são, no quadro da competição de produtos concorrentes a nível internacional, ou abandonadas, ou intensificadas em função de uma política de vantagens comparativas.

Em fins dos anos 60, princípios de 70, o sistema de relações internacionais encontra-se no limiar de um processo de mudança. A política externa dos Estados Unidos parece recuar em termos globais da onnipresença mundial para um papel de maior reserva, virtualizando a assunção pela Europa duma posição mais activa.

Nestas condições, o sucesso da construção europeia surge como um factor decisivo no quadro internacional e intra-europeu, acabando por arrastar a Inglaterra para o seu seio.

As relações externas do Estado português, desprovidas do apoio que o pilar inglês lhe facultava internacionalmente, desequilibradas pela adesão inglesa à CEE, ampliam as tendências centrífugas no interior do seu espaço. O Estado salazarista assistirá à decomposição do seu projecto.

2 — DO PROCESSO DE ADESÃO AS COMUNIDADES EUROPEIAS

A desarticulação do sistema de relações externas do País estará consumada no decorrer do ano de 1975. A «Aliança inglesa» já pertencia ao passado. O Estado Português não é mais do que uma recordação em 1976,

estando pois encerrado um longo ciclo histórico no que respeita às relações externas portuguesas. A reconstrução dum novo sistema de articulações internacionais é pois uma componente indispensável no processo de superação da crise que sacode a economia e a sociedade portuguesas.

Qual a estratégia então delineada visando este objectivo? Esta, as senta numa aposta: a de que os países ocidentais estarão dispostos a ajudar massivamente o processo de reconstrução da economia portuguesa através de um miniplano Marhsall, como então se designou. O pedido de adesão à CEE será assim uma das condições necessárias à concretização da ajuda internacional. Isto para além de corresponder à defesa dos interesses comerciais portugueses dado o peso dominante da comunidade dos Nove no nosso comércio externo. A polarização no espaço europeu, fruto dos anos 60/74, reforça-se com a derrocada do comércio de e para África, após a descolonização. Crê-se então possível uma adesão rápida à CEE em condições extremamente vantajosas, graças à consolidação do regime democrático.

A integração na CEE surge como a «prioridade das prioridades», o momento exclusivo de redefinição dum novo sistema de relações externas portuguesas.

Esta perspectiva prosseguida sucessivamente pelos Governos do PS e da AD, vir-se-á contudo a revelar não somente «ingénua» mas também, ao diluir o fenómeno nacional português num internacionalismo sem realidade, geradora do impasse em que o País se encontra no campo das suas relações internacionais.

Para além do mais, este projecto ignorará os parâmetros essenciais da situação internacional após 1974. Os anos de crescimento rápido e contínuo da economia mundial estavam encerrados e em consequência o prosseguimento das políticas de desmantelamento alfandegário e de relocalização industrial teriam de ser confrontadas com novas políticas de defesa do emprego industrial.

O neoproteccionismo na Europa pesará pois no desenrolar das negociações do alargamento e na própria revisão do acordo comercial Portugal-CEE de 1972. Estão em causa em particular as condições de acesso da indústria têxtil portuguesa ao mercado europeu. O neoproteccionismo pesará tanto mais quanto os países da Europa do Sul candidatos à adesão conheceram processos rápidos de crescimento nos anos 60-74, com o desenvolvi-

mento duma indústria competitiva em numerosos sectores mas também, no caso da Espanha e da Grécia, duma agricultura concorrencial nos produtos horto-frutícolas. O «pesadelo espanhol» travará quaisquer veleidades de adesão rápida e em boas condições dos novos candidatos. A adesão será pois um projecto sucessivamente adiado.

A ajuda internacional não terá aliás melhor sorte. Após a estabilização da situação política em Portugal, não existe qualquer razão política fundamental que determine uma ajuda maciça e preferencial a Portugal por parte dos países ocidentais. Esta atitude reforça-se ainda pelo pouco peso de que dispõe o Estado português, após a aparente eliminação da presença portuguesa nas ex-colónias a favor da presença sovieta-cubana. Mas também se inscreve na preocupação de evitar um exemplo susceptível de ser generalizado a outros países da periferia sul da Aliança Atlântica, sofrendo igualmente de fortes desequilíbrios externos. É o caso da Turquia, por exemplo, no fim dos anos 70.

A ajuda externa será pois concedida mediante prévio acordo com o FMI e aprovação de um programa de estabilização, dando prioridade ao restabelecimento dos grandes equilíbrios económicos em detrimento duma política de crescimento acelerado.

Importa no entanto salientar que as condições internacionais nas quais é posto em prática este programa de estabilização são ainda relativamente favoráveis, adiando assim a percepção do impasse no qual o País se estava engajando.

Com efeito, os últimos anos da década de 70, antes do segundo choque petrolífero, são anos em que a economia mundial cresce ainda a taxas modestas mas razoáveis que se reflectem positivamente nas exportações portuguesas. Este fenómeno ainda é ampliado pelas repercussões positivas decorrentes da aplicação do acordo comercial com a CEE. Este permite maior acesso aos mercados europeus por parte da indústria têxtil e de outros sectores, cujas exportações traduzem a maior diversificação provocada no aparelho industrial português, pela protecção interna e externa decorrente da desvalorização do escudo.

Esta conjuntura favorável altera-se a partir do início dos anos 80. Os países ocidentais encontram-se hoje no fundo de uma recessão cujo fim é incerto; no Terceiro Mundo não produtor de petróleo o peso da baixa das cotações das matérias-primas e do serviço da dívida potenciam o desequilíbrio externo, que se exprime na sua capacidade de importação.

Os próprios produtores de petróleo vêem a sua renda substancialmente reduzida como resultante da depressão generalizada que afecta o nível e os preços da sua produção. As condições de crescimento do comércio internacional estão pois profundamente alteradas, sendo acompanhadas por um crescendo das práticas neoproteccionistas. Nos próximos anos, não se poderá pois contar com o crescimento do comércio mundial para assegurar mecanicamente um movimento tendente ao reequilíbrio da balança comercial portuguesa. Pelo contrário, a repartição espacial do aumento das trocas mundiais, nas actuais condições de fraco crescimento, serão objecto de verdadeiras guerras comerciais entre os diversos países. O caso das exportações europeias de aço para os EUA estão aí a ilustrar o fenómeno.

Por outro lado, a economia do crédito internacional, tal como funcionou até 1981, reforçou também a ilusão de que o crescimento económico português pode ser assegurado independentemente de um projecto nacional que propicie o reequilíbrio externo na base negociada dum amplo consenso.

Com efeito, o País partiu para o endividamento externo de um nível extremamente baixo, beneficiando para além do mais da condição favorável decorrente das reservas de ouro. Tendo aceite a necessidade de um programa de estabilização, a partir daí o acesso ao crédito internacional não constituiu problema, pelo facto de a banca internacional, através da qual se processou a reciclagem dos petrodólares, dispor de uma ampla base de liquidez. A banca procurou vender crédito sem grandes exigências quanto à solvabilidade futura dos devedores, e o País pode assim endividar-se na crença que o crédito externo poderia cobrir sempre que necessário o desequilíbrio exterior.

A dívida externa — e o seu serviço — atingiram hoje níveis bastante elevados para o potencial económico português; mas mais preocupante é a mudança da economia de crédito internacional que se está a operar neste momento. Os excedentes financeiros dos países produtores de petróleo, que alimentavam o sistema financeiro internacional, evaporaram-se em grande medida. O nível da dívida externa e a profundidade da crise provocaram na prática a falência de vários países do Leste europeu — Polónia, Roménia — e do Terceiro Mundo — México, Argentina. Outros aproximam-se do ponto de ruptura — RDA, Brasil, Dinamarca, por exemplo. A conjugação destes dois fenómenos está a conduzir a banca internacional a uma actividade muito mais prudente na concessão de crédito e à exigência de maiores

garantias ao fazê-lo; atitude que se reforçará na medida em que os EUA recusem um aumento da capacidade de empréstimo do FMI/Banco Mundial aos países em dificuldade. O endividamento progressivo, se não era já desejável, poderá muito simplesmente não ser possível nas condições internacionais vigentes nos anos 80; ou, então, a sua obtenção exigirá programas de deflação drásticos cujas repercussões nos níveis de vida e de emprego serão catastróficas.

3 — DO NEO-SALAZARISMO

A eficácia dos automatismos económicos durante mais de duas décadas e a promoção de projectos ideológicos internacionalistas, nos quais caberia o nosso futuro colectivo, desmantelaram a percepção dos interesses nacionais ao arredarem a reflexão sobre o nosso sistema de relações externas e suas determinantes.

Pensar e lutar por um novo sistema de relações externas surge hoje como uma necessidade primordial para a preservação da autonomia nacional.

A implosão do espaço português e o ruir de antigas alianças são acontecimentos de um passado que é essencial interpretar mas que não seria possível nem benéfico reconstituir.

Os reveses de sucessivos Governos constitucionais ao procurarem colmatar o desequilíbrio externo e obter a adesão à CEE devem ser em parte atribuídos à inexistência de um projecto coerente de relações externas. Esta ausência assentou na convicção de que as estruturas e mecanismos supranacionais se encarregariam de rearticular um sistema coerente de relações externas, reinserindo-nos no espaço internacional, independentemente de uma vontade nacional nesta esfera.

Os insucessos decorrentes desta maneira de ver encorajam e autorizam no entanto correntes de opinião formal e informalmente organizadas a propor alternativas passadistas.

Uns, partindo da recusa da adesão à CEE, desembocam na defesa do protecctionismo, propondo como alternativa uma política de substituição de importações que não atende minimamente às normas que determinam a formação de preços no mercado mundial.

Outros, que esquecem igualmente a geografia e a história, as complexas e profundas articulações económico-comerciais em que nos inserimos, repre-

sentam-nos como um jovem País de industrialização recente, defendendo a posição segundo a qual Portugal deve seguir uma estratégia de acumulação semelhante à prosseguida por certos países do Terceiro Mundo, na base do autocentramento.

A inspiração fundamental da generalidade dos promotores do primeiro projecto, cuja suprema virtude consiste em, felizmente, nunca ter sido aplicado, provém das «experiências históricas da construção do socialismo».

Representado como gazua que abre as portas do futuro, não se compreende o que pode fundamentar tal proselitismo.

Ninguém desconhece por certo que não é desde ontem que os regimes do Leste europeu se debatem numa profunda crise, económica e de legitimidade, sem vislumbrar a luz à saída da longa noite da acumulação extensiva do capital.

Desde o fim dos anos 60, a crise em que se debatem as economias de Leste — onde a mobilização ideológica já não permite continuar a diferir os consumos e onde o prolongamento da jornada de trabalho já não compensa a fraca produtividade — conduz os responsáveis a encaminharem-se para a integração na divisão internacional do trabalho, mediante o endividamento externo. As especializações possíveis, de fraco dinamismo e de limitada capacidade técnico-produtiva, conduziram logo no início desta década a crescentes desequilíbrios externos, que hoje estão desembocando na pura e simples falência financeira de alguns destes países. A dificuldade primordial com que se debatem decorre hoje da impossibilidade de adequarem o seu sistema político às necessidades que resultam da sua inserção na economia mundial.

Para além disso, aos defensores deste protecționismo «tous azimuts» por certo lhes repugnaria admitir que o salazarismo prosseguiu com algum sucesso, em circunstâncias históricas particulares, uma política económica em muito semelhante ao seu projecto.

Políticas económicas deste tipo afirmaram-se, com efeito, no período entre as duas guerras e, em particular, na segunda metade dos anos 20 e na década de 30, sob variados rótulos ideológicos.

O contexto é essencial para as explicar: pode reter-se o fracasso do sistema de garantias da Paz de Versalhes, as rivalidades internacionais que a partir desta data se desenvolvem, as guerras comerciais, o acesso «manu militari» às fontes de matérias-primas, o «Hawley Smoot Tariff» e as suas consequências no agravamento do protecționismo, a aplicação de políticas

de substituição de importações, e, finalmente, potenciando o conjunto, o «krack» de 29 e a guerra mundial.

As políticas económicas da época são, simultaneamente, factor e condição da situação que se atravessava.

O salazarismo implementou, nestas circunstâncias, uma política económica marcadamente proteccionista, subordinada a um modelo de acumulação de base nacional. A política de substituição de importações prosseguida é a consequência de uma época de profunda instabilidade e a saída a que a história permitia obter relativo sucesso.

As lições a reter desta época e desta política são por um lado os custos humanos que decorrem da sua aplicação e os limites económicos que a breve trecho se opõem ao seu prolongamento.

Hoje, a regressão económica e a perda da democracia seriam o corolário da sua aplicação.

Quanto à análise que advoga a aplicação de uma política de auto-centramento do tipo da de certos países do Terceiro Mundo, aconselhamos a observação dos resultados.

A informação de que se dispõe demonstra, de facto, que países com uma dimensão económica pequena, com um grande grau de abertura ao exterior, fortemente dependentes das importações de energia e matérias-primas e que atingiram um grau de desenvolvimento que pode ser descrito como semi-industrializado, não podem assegurar a continuidade do seu crescimento por estratégias deste tipo, as quais podem desempenhar eficazmente o seu papel em estádios anteriores de desenvolvimento.

Aliás, a generalidade dos países do Terceiro Mundo, o que reivindica hoje nos grandes foruns internacionais é o reforço do livre cambismo por parte dos países industrializados, isto é, a possibilidade de assegurarem o crescimento pelo aumento das suas exportações em troca de bens tecnológicos.

O reforço do protecционismo a nível mundial é assim receado pelo Terceiro Mundo por conduzir à estagnação.

Se só os proponentes do primeiro projecto que referimos admitem que a substituição da CEE pelo Leste como mercado consumidor de uma fracção das nossas exportações poderia viabilizar a sua implementação não deixam de convergir com os segundos a propósito de igual recusa da integração europeia. Ambos convergem também na perspectiva de compensarem a recusa da integração europeia pelo desenvolvimento dos mercados

dos novos países de expressão portuguesa que, para além de absorverem parte das exportações portuguesas, seriam também abastecedores de matérias-primas.

O neo-salazarismo surge em filigrana nesta convergência: o pilar africano viabilizaria o proteccionismo da indústria portuguesa. Um campo de alianças original estaria na génese deste projecto reconduzindo-nos atrás, ao recriar o tipo de complementaridade Portugal/colónias existente anteriormente.

A frota inglesa substituída pela presença militar sovieto-cubana no território das ex-colónias conduziria Portugal inexoravelmente à inserção na estratégia global soviética para a África Austral. Os países africanos, inseridos num espaço económico em estagnação, teriam o seu crescimento bloqueado.

4 — *DA NECESSIDADE E DAS DIFICULDADES DA ADESAO À CEE*

Se se exclui o regresso ao proteccionismo e à substituição de importações, resta o desenvolvimento de uma estratégia voluntarista de relações externas, suporte do crescimento da economia e da autonomia de decisão do Estado português.

Esta estratégia tem de assentar no «acquis» dos últimos vinte anos, desenvolvendo-o plenamente. Neste sentido, a adesão à CEE permanece integralmente necessária. De facto, neste momento, a adesão permite:

- Contornar em grande medida as pressões proteccionistas que se manifestam na Europa. O estatuto de país membro é incomparavelmente mais favorável do que o de país terceiro, ligado por um acordo comercial ou de associação — vide caso turco;
- Reforçar o papel internacional do Estado português nos planos político e económico. A Europa organizada tem um grande peso comercial e surge politicamente como uma alternativa às superpotências. A dimensão europeia é assim essencial para a implementação de uma estratégia portuguesa em relação ao Terceiro Mundo — vide por exemplo, nesta perspectiva, a importância dos acordos de Lomé. O acesso aos mecanismos de decisão da Comunidade reforçará sem dúvida a acção extra-europeia de Portugal.

A política em relação à Europa não se esgota contudo no processo de negociação com as Comunidades propriamente ditas.

Aliás, que estratégia preside hoje às decisões que têm vindo a ser assumidas pelo negociador português? Na ignorância em que a opinião pública portuguesa se encontra neste domínio, pode recear-se que a opacidade do discurso político atribua à vertente económica, enquanto realidade morfológica e estática, um peso determinante. Melhor seria, neste caso, discutir o «dossier» económico à luz de um projecto de novo relacionamento internacional, fio condutor de uma estratégia industrial e agrícola; e que os contactos internacionais fora da área europeia já se inscrevessem numa perspectiva de interesse mútuo para potenciação do ingresso na CEE.

Nesta perspectiva, o reforço do papel português na Europa passa em primeiro lugar por uma política de alianças com os Estados que integram a CEE. O carácter supranacional desta é muito limitado e os Estados nacionais são determinantes na orientação imprimida à Comunidade.

Esta política de alianças deve ter como objectivo ultrapassar alguns dos inconvenientes que resultam do processo de alargamento, nomeadamente:

- Uma maior abertura do mercado português às importações do TM e nomeadamente às provenientes dos Novos Países Industrializados (NPI);
- Os efeitos em Portugal da adesão da Espanha à CEE;
- A concorrência, no domínio agrícola em particular, proveniente dos países associados no espaço mediterrânico.

A maior abertura às importações do TM, adicionada ao agravamento da concorrência nos mercados europeus, traduz-se na necessidade para Portugal de exportar produtos mais sofisticados. A adesão não pode basear-se na continuação e alargamento da especialização têxtil, cujo peso deverá diminuir. A contenção portuguesa neste domínio, sensível na CEE por razões de emprego, deveria ser compensada por acordos que abrissem a possibilidade de exportação para a Europa de produtos tecnologicamente mais avançados com forte incorporação de produção nacional. Trata-se assim de articular uma estratégia de alianças na Europa, com uma estratégia industrial visando redefinir a posição do País na hierarquia da divisão internacional do trabalho. Na sua ausência, Portugal poderá vir a encontrar-se a médio prazo na posição inconfortável de «país-sandwich».

No que respeita às relações luso-espanholas, o contencioso entre os dois países — pescas, rios, centrais nucleares, OTAN — já é pesado, mas, no domínio comercial, tenderá a agravar-se à medida que as barreiras aduaneiras forem desaparecendo. O acordo da Espanha com a EFTA, antes mesmo da adesão dos países peninsulares ao Mercado Comum, desencadeou esse processo e as primeiras dificuldades estão à vista. A formação de um mercado peninsular, situação historicamente inédita, não pode deixar de ser preocupante tendo em conta a desproporção existente, salvo raras excepções, entre os aparelhos industriais e agrícolas dos dois países.

Para Portugal, a Questão Europeia é em primeiro lugar uma Questão Ibérica, a exigir a definição urgente de uma política espanhola que integre a dimensão plurinacional deste Estado e o seu posicionamento no quadro europeu.

Finalmente, é bom recordar que uma das dimensões do relacionamento externo da CEE é a sua política mediterrânica, traduzida em numerosos acordos de associação com Estados desta área vocacionados para uma especialização na produção de produtos horto-industriais. A assunção para Portugal do «acquis» comunitário nesta esfera limitará as possibilidades de especialização neste tipo de produtos na base da protecção oferecida pela tarifa aduaneira comum. A aceitação por Portugal desta limitação pode no entanto oferecer em contrapartida uma maior abertura desses países aos produtos e tecnologia portugueses.

5 — DAS RELAÇÕES EXTRA-EUROPEIAS

Geograficamente a trajectória planetária portuguesa teve início no Norte de África e no Oriente, prosseguiu no Brasil e terminou em África.

Como certos autores não portugueses recordam, René Pélissier, por exemplo, encontram-se ainda vestígios da língua e cultura portuguesas assimilados e veiculados por numerosas comunidades em muitas partes do Oriente. A presença portuguesa em Macau está longe de ser exemplo único, apesar de ser hoje o mais significativo. Não se deve contudo esquecer, a acreditar em testemunhos actuais, que a presença da cultura portuguesa permanece viva noutras ex-colónias. Nomeadamente em Goa ou, apesar de todas as vicissitudes, em Timor.

Mesmo não aceitando a bondade da tese recente que sustenta a deslocação para a área do Pacífico do centro da economia mundial, é um

facto serem os países ribeirinhos desta zona aqueles que, através da crise, têm mantido níveis de expansão mais acelerados. Em consequência, a conjugação destes dois factos — presença portuguesa e relevo económico da zona do Pacífico — abrem-nos perspectivas cuja exploração está largamente por fazer.

Idêntico vazio caracteriza o nosso relacionamento com o maior país de expressão portuguesa. No Brasil, apesar da matriz civilizacional e cultural ser portuguesa, apesar da comunidade da língua e apesar duma comunidade de largos milhões de indivíduos que possuem a nacionalidade portuguesa ou descendem de portugueses, o nível das relações entre os dois países é pelo menos medíocre, especialmente se o compararmos com os esforços realizados por países europeus ou da América do Norte para aí desenvolverem a sua presença.

Hoje, o conhecimento das realidades respectivas é ténue ou deformado, sendo talvez uma das principais barreiras psicológicas ao aprofundamento das relações: isto leva-nos, aliás, a concluir que não é através da análise fria duma simples estatística do comércio externo que se pode inferir da importância potencial de um determinado espaço para definição duma política externa. Se assim fosse, o Brasil não seria certamente uma prioridade.

Quer no que respeita ao Brasil, quer em relação a outros países de forte presença da cultura portuguesa, o cultural precede e regula as restantes relações, as quais se desenvolvem frequentemente por arrastamento.

A defesa da língua, do património cultural, a investigação histórica e a informação e intercâmbio sobre a cultura contemporânea, constituem aspectos relevantes a integrar numa política de relações externas capaz de favorecer o incremento das relações económicas.

O que atrás se afirma aplica-se aliás, «mutatis mutandis», aos novos países de expressão portuguesa.

Se a alfabetização, factor unificador nacional de primeira grandeza, é um desafio para os novos Estados, a cooperação portuguesa nesta área é igualmente um desafio para o Estado Português.

O recente desenvolvimento das relações com os novos países africanos de expressão portuguesa ao indiciar a superação dos traumas da colonização e da descolonização permite antever um novo e mais profundo relacionamento.

A política de relações externas na África Austral não pode contudo esquecer algumas lições do processo de formação dos espaços que são hoje Angola e Moçambique.

Historicamente, a presença portuguesa em Angola e Moçambique afirma-se face aos interesses da Alemanha, via Namíbia, e da África do Sul no que respeita a Moçambique, apoiando-se para este efeito na Aliança inglesa. Nestas circunstâncias, a Grã-Bretanha será algumas vezes obrigada a moderar as pretensões «afrikaanders» sobre a África portuguesa.

Hoje recai sobre os novos Estados a defesa da integridade das fronteiras herdadas da colonização, opondo-se às pressões internas e externas tendentes à balcanização.

Independentemente da natureza dos regimes políticos, o interesse português coincide com a garantia de unidade e integridade territorial dos novos Estados. A cooperação no domínio estratégico-militar visando tal objectivo é uma dimensão essencial não só do nosso relacionamento com aqueles países, mas também do conjunto da política externa portuguesa.

A projecção extra-europeia do fenómeno nacional português está, contudo, longe de se limitar aos abundantes vestígios culturais do passado e à existência de Estados e de territórios de língua portuguesa.

O fenómeno português é também uma diáspora que ultrapassa em muito aqueles espaços. Existem comunidades portuguesas em todos os continentes, com real expressão nas Américas, na Europa e em África. Este fenómeno é histórica e espacialmente diferenciado.

A emigração mais recente, para a Europa, engrossa o colectivo operário e inscreve-se no movimento de circulação Sul-Norte da força de trabalho no período de crescimento acelerado. Nas velhas nações onde se instalam, o seu estatuto é de minoria nacional, desempenhando funções subalternas; hoje, em tempo de crise, são aí tolerados. O quadro salarial e de consumo em que se inseriram estas comunidades transformaram-nas, vinte anos após o êxodo, em agentes de poupança e de consumo apreciáveis quando confrontadas com a poupança e o consumo nacionais.

A emigração para o Sul, historicamente anterior, apresenta características distintas. O estatuto desses emigrantes é serem desde logo agentes da colonização, ocupando os estratos médio e superior da hierarquia social. Por este facto, essas comunidades portuguesas são constituídas, no essencial, por indivíduos desempenhando funções de pequenos, médios e até grandes comerciantes ou industriais, isto é, detentores de capital.

Na emigração para a América do Norte convergem aspectos comuns aos dois tipos mencionados.

As relações que mantemos com estas comunidades caracterizam-se por um muito fraco dinamismo; centram-se fundamentalmente no único aspecto ao qual se atribui real importância — as remessas dos emigrantes.

A vertente cultural do relacionamento com estas comunidades é limitada, não se integrando numa perspectiva de conjunto. Contudo, parece evidente só ser possível preservar e ampliar os laços existentes por essa via. Como tecer com a diáspora portuguesa uma rede internacional de solidariedade e interesses recíprocos senão através do reforço dos laços de língua e cultura?

Mais do que outros povos, que puderam conservar a sua entidade e aprofundar solidariedades e interesses ao longo de séculos, mesmo não dispondo de um Estado nacional, Portugal pode vir a constituir um centro dinâmico de articulações internacionais, propiciador de uma maior expressão da nossa língua e cultura no espaço mundial e factor dinâmico de convergências económicas diversificadas de interesse decisivo para o nosso futuro colectivo.

6 — *QUE ALIANÇAS?*

O sucesso dum projecto de relações externas depende da coerência do sistema de alianças que o sustenta.

Para a definição dum tal sistema de alianças é necessário considerar à partida os factores geopolíticos e histórico-culturais determinantes.

A configuração geopolítica portuguesa apresenta basicamente, como coordenadas, o posicionamento ibérico e atlântico na periferia norte-africana e a integração na Aliança Atlântica.

Os factores histórico-culturais apresentam três dimensões essenciais: os Estados de língua portuguesa, as comunidades de emigrantes portugueses e a presença cultural enxertada noutros Estados e territórios.

A opção europeia, coerente com a Aliança Atlântica, exige contudo uma leitura e estratégia específicas que não deve ser subsumida à lógica global da Aliança, tendo em vista nomeadamente o desenvolvimento multipolar da realidade mundial.

As alianças europeias e extraeuropeias são para o desenvolvimento da política externa portuguesa complementares e interactivas.

A CEE não constitui uma unidade supranacional, mesmo se convém não esquecer a importância das suas instituições — nomeadamente ao nível dos mecanismos de financiamento; mas a política externa portuguesa no quadro da adesão exige a definição de alianças relativamente aos Estados europeus.

A política europeia deve procurar potenciar as vantagens decorrentes da adesão e minimizar as dificuldades daí resultantes. Os vectores estratégicos da política europeia decorrem por um lado do recentramento europeu dos países ibéricos e, por outro, das necessidades da política extra-europeia. Neste sentido, importa determinar as alianças que na Europa permitirão contrabalançar a formação dum espaço ibérico, reforçando política e economicamente a componente portuguesa neste conjunto.

Analisando a correlação global de forças na Europa e as convergências e divergências interestatais, decorre o nosso interesse num relacionamento privilegiado com a França, não obstante existir pontualmente convergência de interesses em múltiplos domínios com outros Estados europeus.

Em termos estratégicos a convergência de interesses luso-francesa resulta em primeiro lugar de idêntica preocupação no que respeita à adesão espanhola à CEE. Esta preocupação é multifacetada e engloba aspectos económicos e geopolíticos. No domínio económico avultam a concorrência agrícola e a posição espanhola sobre a política agrícola comum; em termos industriais, a Espanha não só é vista como uma plataforma importante da estratégia europeia das empresas norte-americanas, como também é concorrente de vulto nos mercados do Terceiro Mundo, em especial nos países árabes. No domínio geopolítico, a semelhança de posicionamento face ao Mediterrâneo e ao Atlântico não pode deixar de determinar concorrência de funções, acentuadas pelo facto de a França ter assegurado um sistema de defesa inserida no dispositivo atlântico.

A convergência objectiva luso-francesa face à componente espanhola, é ainda ampliada pela posição assumida por Paris de reequilibrar as relações Europa do Norte-Europa do Sul pelo reforço desta última. A posição francesa quanto à adesão de Portugal é a este propósito ilustrativa ao esforçar-se por dissociar o «dossier» português do «dossier» espanhol, que conduziria a mais rápida adesão portuguesa.

Seria assim atingido o objectivo definido correctamente em 1977 pelo Governo português, aquando do pedido de adesão, de nos adiantarmos à Espanha nesse processo.

O futuro relacionamento intra-ibérico seria por este simples facto alterado, na exacta medida do reforço da posição negocial portuguesa daí resultante.

Como é tradicional na política francesa, também a política europeia de Portugal terá de incluir uma política das nacionalidades ibéricas, integrando a tendência que actualmente se manifesta para o reforço das autonomias regionais de base nacional. O relacionamento ibérico transcende assim as relações interestatais para incluir a aproximação cultural e económica das nacionalidades presentes na Península.

As relações privilegiadas luso-francesas não se esgotam nas convergências mencionadas. Do ponto de vista internacional, a estratégia francesa consistindo em pretender ocupar um papel mais activo nos mercados portugueses e, por seu intermédio, na Península Ibérica e em área do Terceiro Mundo, oferece possibilidades de reestruturação ao aparelho industrial português. A cooperação no domínio industrial permitiria diversificar as exportações portuguesas, inscrevendo-se num patamar tecnológico mais elevado na divisão internacional manufactureira do trabalho, ao mesmo tempo que poderiam ser exploradas as complementaridades existentes entre empresas portuguesas e francesas em áreas de cooperação com o Terceiro Mundo.

Não se pode contudo esquecer que o atraso relativo da França no processo de deslocalização industrial cria algumas dificuldades a essa dinâmica.

No entanto, dada a forte presença dos Estados respectivos na esfera industrial, estes obstáculos podem ser superados.

No domínio agrícola, não obstante igual posição quanto à protecção dos produtos mediterrânicos tradicionais, podem manifestar-se divergências no futuro a propósito da concorrência em mercados extra-europeus.

Globalmente, o relacionamento com a França, além de reforçar a nossa posição e interesses na Europa, poderá ter repercussões na dimensão extra-europeia da nossa política externa. Atenda-se nomeadamente à crescente preocupação dos Estados nascidos da descolonização pela sua segurança externa e pela inviolabilidade das fronteiras herdadas. Neste quadro, a cooperação portuguesa com a África não deve excluir nos anos 80 a vertente militar. As relações luso-francesas neste domínio podem servir de factor desbloqueador do desenvolvimento da cooperação.

Em traços gerais, o campo extra-europeu da política externa portuguesa já foi abordado no ponto anterior. À luz daqueles elementos convém ana-

lisar mais detalhadamente os quatro eixos da dinâmica de relacionamento externo: África, Brasil, Extremo-Oriente e diáspora portuguesa.

Na África, do ponto de vista dos interesses portugueses, destacam-se dois espaços distintos: o espaço constituído pelos novos países de expressão portuguesa e o espaço norte-africano que, é bom lembrá-lo, corresponde geograficamente à nossa fronteira Sul — Algarve, Madeira.

Em relação ao Norte de África o retomar de laços culturais e económicos com Marrocos corresponderia, no que se refere ao Algarve, a uma relação histórica que se foi perdendo. Tal reatamento abrir-nos-ia assim um campo de relações alternativas na área de confluência Mediterrâneo-Atlântico.

No que se refere às relações com os novos países de expressão portuguesa, nomeadamente Angola e Moçambique, e para além da já referida contribuição da política externa portuguesa na garantia das fronteiras, Portugal deve ter parte activa na estratégia que visa a ascensão destes estados na hierarquia dos sistemas produtivos, opondo-se aos interesses que pretenderão manter o sistema de complementaridade vigentes no momento em que terminar o processo de reconstrução dessas economias. Neste particular, deve ser assegurada a participação portuguesa nos projectos europeus de cooperação com estes espaços e deve salientar-se a importância da formação de quadros locais. Neste aspecto, o sistema de ensino português pode ter um papel de importância crescente desde que integrado conceptualmente na visão global da política externa.

Em relação ao Brasil, há que distinguir dois eixos de relacionamento. O primeiro, a propósito de África, que continua a ser visto por alguns em termos de oposição aos interesses estratégicos portugueses. No entanto, esta perspectiva esquece que a presença brasileira em África é um facto adquirido e que, nestas condições, interessa definir convergências que potenciem a cooperação dos dois países, contribuindo para a segurança colectiva dos Estados de expressão portuguesa. Um espaço luso-afro-brasileiro, mesmo que informalmente organizado, reforçará a capacidade de negociação externa de cada um dos Estados isoladamente.

A identidade comum de posições em relação à África do Sul é uma garantia suplementar de cooperação futura, inserida esta numa perspectiva estratégica e não entendida como jogada de oportunidade ao serviço de interesses singulares.

O segundo diz respeito à Europa. A adesão de Portugal à CEE e o facto desta já ser o primeiro mercado das exportações brasileiras, abrem perspectivas económicas mutuamente vantajosas. Para assegurar a continuidade do processo de crescimento da economia brasileira, nas condições actuais de endividamento externo, é vital para o Brasil o desenvolvimento rápido das exportações. A procura brasileira de condições favoráveis de acesso à Europa tenderá assim a aproximar economicamente os dois países. O Brasil pode vender de imediato a Portugal uma fracção mais significativa das matérias-primas que importamos do mercado mundial. Do mesmo modo o trânsito das exportações brasileiras para a Europa via Portugal pode fazer-se incorporando trabalho e produtos nacionais.

Esta relação terá tanto mais interesse para os dois países quanto estes cooperem na diversificação das suas exportações, orientando-as para produtos industrialmente mais sofisticados, potenciando sinergias existentes entre empresas industriais de ambos.

Nestas condições, as contrapartidas brasileiras situar-se-iam a dois níveis. Primeiro, maior abertura do mercado brasileiro aos produtos tradicionais portugueses de exportação. Estes, de forte valor acrescentado ou simplesmente bem cotados, e cuja produção foi progressivamente abandonada no quadro da concorrência de produtos substituíveis nos pós-guerra, dispõem na actualidade duma renda de qualidade no mercado mundial, e virtualmente duma renda de monopólio nas comunidades portuguesas.

A retomada desta antiga vocação não é concorrente com a especialização horto-industrial para a Europa e optimizaria a utilização intensiva de parte da superfície agrícola marginal, dinamizando o sector agro-alimentar no seu conjunto.

Em segundo lugar, traduzir-se-ia numa maior participação portuguesa em projectos industriais no Brasil, acompanhada ou não por investimentos de empresas portuguesas neste país, e visando o aprofundamento da especialização intra-sectorial entre ambos. Neste processo de aprofundamento de relações, a participação dos capitais provenientes da comunidade portuguesa poderá ter um papel de relevo.

Quanto ao Extremo-Oriente, a presença portuguesa em Macau favorece a nossa inserção na teia das economias orientais, beneficiando do verdadeiro «boom» que aí ocorre; este relacionamento facilita também a intensificação

de laços económicos com o «hinterland» chinês, o que pressupõe a manutenção de boas relações com a República Popular da China. No plano económico, o relacionamento com o Extremo-Oriente terá tendência a processar-se na base dos investimentos e da presença bancária. Macau tenderá a transformar-se numa plataforma financeira, facilitando a participação da indústria e da tecnologia portuguesas em projectos regionais de desenvolvimento. Em contrapartida, Portugal pode oferecer à China, via Macau, um acesso mais favorável ao mercado europeu. As dificuldades patentes nas negociações CEE-China vêm sublinhar as virtualidades deste enfoque. Ao mesmo tempo, a presença política em Macau reforça a capacidade de negociação do Estado português face à generalidade dos seus parceiros na Europa, cujo interesse pelo Extremo-Oriente é manifesto. Por fim, o quarto eixo das relações externas portuguesas deve integrar políticas visando duas áreas específicas:

- Uma política de interconexão e organização das comunidades portuguesas. No plano económico, trata-se de ultrapassar uma atitude parasitária e sem horizontes limitada à recolha de fundos para cobrir o défice externo. Tal política deve promover a associação do capital português e do capital originário das comunidades, na perspectiva da formação duma rede ampla de empresas operando nos espaços onde aquelas estão presentes e no âmbito duma estratégia modelada por Portugal e negociada com todas as partes interessadas. Esta estratégia, para além de facilitar a presença da indústria e tecnologia portuguesas em projectos locais, seria um modo de recuperar para a produção nacional uma parte do nosso mercado interno potencial. Cumulativamente, favoreceria ainda, graças à criação duma rede de comercialização apropriada, a exportação de produtos portugueses para mercados não tradicionais. Nestas condições, o direito de estabelecimento previsto no Tratado de Roma é uma condição essencial para a concretização desta estratégia na Europa;
- Paralelamente, esta estratégia deve ser complementada por uma política de intercâmbio e defesa do património cultural e da língua, não só reforçando os laços com as nossas comunidades mas também a memória da presença portuguesa.

A circulação de bens culturais precederá em numerosos casos a cooperação noutras áreas, em especial nos espaços onde a presença portuguesa é hoje mais ténue.

Armando Antunes de Castro

Doutorado pela Universidade de Ciências Sociais de Grenoble
Docente do ISE

João Ferreira de Sousa

Doutorado pela Universidade de Ciências Sociais de Grenoble
Docente do ISCTE

ENERGIA E SEGURANÇA NACIONAL

Engenheiro Correia Gago

ENERGIA E SEGURANÇA NACIONAL

1. É do conhecimento geral que se tornou enorme, diria paradoxal, a dependência das nações mais poderosas do mundo de hoje relativamente às fontes primárias de energia — e, fundamentalmente, relativamente ao petróleo (as principais fontes primárias a que recorrem hoje são o petróleo, o gás natural, o carvão, a energia hídrica, a nuclear). Com a agravante de que este, ao contrário do carvão em que se baseara a 1.ª Revolução Industrial, veio a encontrar-se e a ser explorado em grande escala fora dos territórios ocupados por essas nações. Os próprios Estados Unidos não foram excepção, pois os custos muito mais baixos da exploração dos campos petrolíferos do Médio Oriente vieram a bater, economicamente, a sua produção própria, e a tornar a América do Norte um grande importador de petróleo.

— Produções e consumos mundiais.

— Mapa de fluxos.

Que esta enorme dependência se tinha tornado em perigosa vulnerabilidade, foi preciso que os países exportadores conseguissem assumir directamente o controlo das suas produções e se organizassem, com êxito duradouro, nessa espécie de cartel de preços que, entre outras coisas, a OPEP é, para que o Ocidente disso se apercebesse — para que a energia passasse a ser uma questão prioritária.

Entretanto, a condenação generalizada do colonialismo sob as suas diferentes formas e a perigosidade de propagação de que passou a revestir-se o recurso às armas para defender, no estrangeiro, interesses económicos próprios, colocaram os países industrializados — muito em especial os europeus — na contingência de ter de sofrer, prolongada e crescentemente, os efeitos económicos dessa vulnerabilidade, pagando, pelo petróleo de que careciam e carecem como do pão para a boca — e não é meramente uma imagem corriqueira, é assim mesmo — pagando por esse petróleo preços que, em dólares, foram multiplicados por dez desde 1971 até agora.

2. É claro que as balanças de pagamentos dos países consumidores se ressentiram fortemente; é certo que estará aqui uma das causas, mas apenas uma delas, dos movimentos inflacionistas e do abrandamento do crescimento económico; sem dúvida que a maciça transferência de meios de pagamento para os países exportadores de petróleo começou por pôr problemas financeiros consideráveis. Mas que tudo isto tenha, apesar de tudo, sido digerido e esteja, como veremos, em vias de assimilação e com probabilidades de estabilização, tem um significado que importa reter: os preços do petróleo, antes de 1973, estavam efectivamente muito abaixo do valor de utilização que essa fonte energética e matéria-prima não renovável tinha adquirido para o mundo industrializado. E o petróleo, por esse mesmo facto, tinha-se tornado um caso típico de enriquecimento dos países desenvolvidos à custa dos países detentores desse recurso natural. Com este requinte de ser, nos países consumidores, através das taxas fiscais incidentes sobre o consumo de combustíveis e a indústria petrolífera em geral, fonte de enormes receitas para os próprios orçamentos de Estado dos países importadores, que daí arrecadavam muito mais que os Estados exportadores. Repare-se que este nível de fiscalidade que pode aplicar-se sobre o consumo dos combustíveis derivados do petróleo é a contraprova de como os seus preços de utilização sempre puderam ser bem mais altos do que a valorização das ramas, e os custos de refinação e transporte, antes de 1973, directamente justificavam. E ainda hoje assim é, embora em menor escala.

Mais graves do que a subida dos preços foram, entretanto, as ameaças repetidas de indisponibilidade de ramas, resultantes da instabilidade política e militar no Médio Oriente, e a prova, feita no Irão, da precaridade dos regimes que se tomam por aliados do Ocidente e em que, nessa qualidade, maciçamente se investe. Essa indisponibilidade de ramas ainda se não verificou duradouramente na prática, porque a Arábia Saudita se tem mantido fiel às suas funções de reguladora do mercado, dos pontos de vista dos preços e das quantidades, e em condições de poder produzir e exportar sem soluções de continuidade. Mas as ameaças foram suficientemente sérias, para a segurança nacional dos países consumidores e grandes importadores, para que esteja iniciado um movimento profundo, e esperemos que já irreversível, de reconstituição de uma maior autonomia energética dos países industrializados. Digo «esperemos que irreversível» pois há que estar alerta contra reacções de precipitado optimismo e desmobilização prematura, como

consequências irreflectidas da actual conjuntura de preços e da abundância de oferta que se verifica.

É esta a característica mais distintiva dos anos que vivemos, do ponto de vista energético. Os três grandes vectores desse profundo movimento para uma maior autonomia energética chamam-se conservação, energia nuclear e carvão, e têm visto os seus efeitos reforçados e, digamos, antecipados, pela recessão económica mundial. São eles que estão conduzindo à tendência para a estacionaridade dos consumos de petróleo nos países industrializados (que, pela primeira vez, estão crescendo economicamente, embora pouco, com diminuição dos consumos de energia), à consequente distensão dos mercados e à relativa estabilização de preços das ramas, em termos reais, para que parece tender-se, e é objectivo que a própria OPEP não desejará exceder significativamente no futuro — ou não poderá...

É que a importância relativa da produção da OPEP diminuiu já consideravelmente com o abrandamento da procura global e o aparecimento ou relançamento de outros produtores (mar do Norte, Sudeste Asiático, México, China, EUA...).

Este abrandamento da procura de petróleo em geral, e de petróleo do Médio Oriente em especial, com o consequente abaixamento conjuntural dos preços está, aliás, a ter consequências muito curiosas. Assim, parece que já são apenas 4 os países da OPEP que não vêem ainda no horizonte próximo problemas com as suas balanças de pagamentos — naturalmente, os menos populosos e com maiores produções *per capita*: a Arábia Saudita, os Emiratos Árabes, o Qatar, o Kuweit, salvo erro. Tal o gigantismo dos programas de investimento em que se lançaram e dos compromissos financeiros correspondentes — a famosa reciclagem dos petrodólares.

E é muito interessante começar a ouvir, nos meios financeiros e de negócios do Ocidente, exprimir receios por uma eventual queda pronunciada e prolongada dos preços do petróleo — porque isso irá eliminar a acumulação de excedentes cuja reciclagem representou um dos poucos factores dinâmicos da procura de bens de equipamento, serviços de alta tecnologia, armas, que só os países industrializados produzem. Por outras palavras, dez anos depois de 1973/74, é a queda dos preços do petróleo que assusta o Ocidente industrializado...

É ela que poderá, agora, converter-se em factor de agravamento da crise económica mundial!

Vejamos como podem projectar-se as tendências de inflexão estrutural das fontes e formas de energia na Europa, que mais nos interessa deste ponto de vista, segundo uma fonte bem preparada para este género de exercícios — a Exxon Corporation.

— Europa.

— GNP/unidade de produção.

3. Também do ponto de vista energético nos situamos, hoje, num mundo fortemente assimétrico, cujas formas de civilização tecnicamente mais adiantadas dependem crucialmente de altos consumos de energia e, portanto, de acesso seguro às suas fontes primárias; e em que os consumos de energia são tomados como índice muito significativo do estágio de desenvolvimento dos países e servem como demonstração das enormes desigualdades entre nações industrializadas e subdesenvolvidas ou em processo de desenvolvimento.

Temos, assim, um conjunto de países industrializados que, após terem arrancado, a partir do carvão, para a grande aventura das revoluções industriais, vieram a viver, durante algumas décadas, com o petróleo, a sua idade de ouro energética — e que voltam agora a ter de considerar a energia um bem escasso e caro, que as matérias físseis e a fusão de átomos de hidrogénio podem gerar em quantidades ilimitadas, mas com recurso a tecnologias de elevadíssima complexidade e responsabilidade. Países industrializados que começam a aprender a poupar energia e a voltar-se, de novo, para o carvão, por razões económicas e estratégicas.

Temos, por outro lado, um vasto mundo subdesenvolvido, com potenciais enormes de consumo adicional de energia, como factor de crescimento económico e de melhoria de padrões de vida e de conforto, mundo para o qual poupar é uma ironia, e importar uma sobrecarga dificilmente sustentável — excepto para os produtores de petróleo, demograficamente uma reduzida minoria.

4. E é tempo de focarmos o caso português.

Situemo-nos, primeiro, quanto às grandes questões que ficaram abordadas, e qualifiquemo-las para o nosso caso.

Reconhecemo-nos como um País de industrialização recente e incompleta — o processo apenas se intensificou após a Segunda Grande-Guerra e todos os indicadores a que os economistas e cientistas sociais

recorrem nos quantificam, hoje, como País em estágio de desenvolvimento intermédio. Ficámos à margem da Primeira Revolução Industrial e as consequências dela, e da Segunda, e da Terceira, e das que se seguirem, só cá chegam com atrasos consideráveis. As nossas necessidades de energia, como bem de consumo e como factor de produção, não puseram, pois, grandes problemas de satisfação até há 4 ou 5 décadas — algum carvão importado, outro das nossas minas do Norte, as lenhas, o vento nas asas dos moinhos e as correntes de água nas pás das azenhas lá nos foram chegando.

Com o início da industrialização de base, nos anos 40 e 50, as coisas entraram noutra rotina. O sistema de transportes passou a justificar que se refinasse petróleo no País, o consumo de electricidade entrou em rápida subida e deu lugar, graças à visão de um grande governante — o eng. Ferreira Dias — à obra mais consistente e válida que, no domínio da valorização dos nossos recursos energéticos, até hoje se fez no País: o aproveitamento hidroeléctrico dos nossos rios. Assim mesmo, chegámos aos anos 70 com uma dependência de mais de 80 % relativamente ao petróleo, e é nessa situação que nos encontramos hoje.

Como qualquer país sem petróleo, sofremos fundo as consequências da tal crise energética, na balança de pagamentos e nos preços, com a agravante de um subdesenvolvimento que a torna mais penosa e muito mais difícil de compensar — quer com exportações de elevada tecnologia incorporada, quer gastando menos, no total ou por unidade de produção, pois gastamos ainda relativamente muito pouco e não usamos energia — por exemplo, para aquecimento doméstico e dos locais de trabalho — em escala comparável à dos países do Norte. A conservação, sendo-nos necessária é, portanto, de mais limitados efeitos, no nosso caso: quem usa pouco, abusa menos...

Tomou-se a decisão política de reverter gradualmente para carvão, na produção de electricidade e na indústria transformadora, mas também o não temos no nosso território; daí advirá, pois, maior segurança e talvez menor custo durante certo período — mas não menor dependência relativamente ao estrangeiro nem muito menos peso sobre as importações.

A decisão sobre a via nuclear está por tomar, e é a maior incerteza que ainda pesa sobre o nosso planeamento energético a longo prazo.

Potencial hídrico ainda há algum, mas a custos de investimento já dificilmente competitivos, nomeadamente com a via nuclear.

Está anunciado o Plano Energético Nacional — finalmente, parece que vamos ter um digno desse nome, espera-se que muito em breve.

Concretizemos, então, após este enquadramento geral qualitativo, como têm ido as coisas por cá, no que respeita à evolução do sector energético e à sua incidência na economia nacional.

- PIB/energia consumida.
- Total energia consumida.
- Total energia p. c., vários países.

5. Para um pequeno País, como somos, sem peso determinante sobre os mercados mundiais da energia, julgo que podemos dizer que a política energética que se tem seguido — mais ou menos explicitada como tal ou dedutível dos factos que vão acontecendo — tem sido razoavelmente adequada às circunstâncias.

Dos recursos naturais que possuímos temos vindo, como referi, a aproveitar com continuidade e com eficácia o principal, a energia hídrica. Os carvões do Norte, antracites, foram também sendo utilizados enquanto minimamente competitivos — volta agora a aumentar o interesse económico de aprofundar o conhecimento dos jazigos, que se tem ainda por incompleto. A Central da Tapada do Outeiro poderá continuar a queimar esse carvão.

Prossegue a prospecção de urânio, de que se têm vindo a produzir concentrados para «stock», com algumas exportações pouco significativas. É política prudente, enquanto a decisão nuclear não se toma, pois a disponibilidade de urânio melhorará decerto as facilidades e condições de acesso ao combustível nuclear, quando dele carecemos.

Quanto ao petróleo e ao gás natural também tem prosseguido a prospecção, *on-shore* e *off-shore*, até aqui sem resultados comercialmente interessantes. Entretanto, a preocupação fundamental tem sido a segurança do aprovisionamento — pois a nossa influência sobre os níveis de preços internacionais é nula. Está atingido o objectivo de uma maior diversificação de origens e, portanto, de menor dependência relativamente a um reduzido número de produtores e a uma área geográfica.

E julgo de relevar, ainda, que os Portugueses, sem conseguirem, como é natural, furtar-se ao grande encarecimento da energia que se verificou mundialmente, não têm conhecido, ao longo de várias décadas, roturas no

seu abastecimento energético, sendo justo considerar o sector da energia — petróleo e electricidade, fundamentalmente — como um dos que têm funcionado com razoável grau de profissionalismo e eficácia, no nosso sistema económico e industrial, através mesmo de tempos difíceis, interna e externamente, como têm sido os últimos anos.

O futuro? Aguardemos o PEN. Mas porque convém ter uma ideia do grau de flexibilidade das alterações estruturais neste sector, e da sua velocidade possível, referirei brevemente um exercício de projecções alternativas que foi feito, com a maior diferenciação razoavelmente admissível, no âmbito da preparação desse Plano, que decorre em bom andamento sob a orientação técnica do Eng. Sidónio Pais.

O horizonte temporal do exercício é o ano de 2010, cerca de 30 anos de distanciamento, portanto. E nessas três décadas pensa-se poder reduzir a dependência do petróleo dos actuais 80 % para cerca de 40 %. É uma redução importante, sem dúvida — mas vai levar 30 anos e, quanto a mim, é optimista.

Ela implica, com efeito, que em 2010 a percentagem do carvão esteja na ordem dos 20 %, partindo dos 2 % actuais; conta com 4 % de gás natural, o que é incerto; com 23 % de nuclear, o que requer decisão rápida e programa desenvolvido sem hiatos ou dilacões; e conta ainda com quase 5 % de biomassa, para o que também está tudo por fazer. Se refiro estas percentagens-desafio é porque o que nelas venha a falhar, no todo ou em parte, sobrecarregará decerto a contribuição pedida ao petróleo; e porque elas medem a considerável rigidez da evolução destes fenómenos — levará muito tempo a alterar relativamente pouco o grau de segurança do nosso aprovisionamento energético, através de uma alteração das proporções relativas das diferentes fontes primárias a que iremos recorrendo.

6. Tentando um resumo final sobre o caso português poderemos então dizer, sob a forma de conclusões, ou propostas de conclusões sobre as quais poderemos conversar depois, o seguinte:

- 1.º O desenvolvimento do País a ritmo aceitável — isto é, que nos vá aproximando dos níveis da OCDE e da CEE, que seja, portanto, superior à média das taxas de crescimento desses conjuntos de países — requererá que a produção e o consumo de energia, a longo prazo, cresçam, pelo menos, a taxas semelhantes às quais se vêm verificando, se possível um pouco superiores;

- 2.º A dependência externa quanto ao aprovisionamento energético vai manter-se muito elevada, mesmo depois da opção nuclear estar tomada, mesmo com a substituição progressiva do fuel-óleo por carvão. Qualquer que seja a estratégia adoptada, a participação do petróleo dificilmente descerá abaixo dos 55 %, no fim do século, e o carvão e o enriquecimento do urânio teremos de os importar também;
- 3.º O aprovisionamento em energia continuará, assim, a pesar fortemente sobre as importações portuguesas e sobre as necessidades de financiamento para formação de capital fixo, o que requer, por sua vez, uma realista e corajosa política de preços. A importância absoluta desse peso pode e deve minorar-se através de uma utilização racionalizada e da conservação, mas esta via conhece, no nosso caso, limites estreitos; a importância relativa desse mesmo peso, essa, só poderá diminuir-se através de um crescimento sensível da economia, baseado preferentemente em sectores não intensivos em energia e da expansão e diversificação das nossas exportações;
- 4.º A pobreza dos nossos recursos energéticos próprios actualmente reconhecidos é uma realidade que pode não se alterar, mesmo no longo prazo, de forma drástica e com duração prolongada;
- 5.º A opção nuclear deve ser urgentemente definida. Ela afigura-se conveniente dos pontos de vista da segurança de aprovisionamento, dos encargos a suportar com importações de energia primária e aliviará o enorme esforço de criação de infra-estruturas para recepção de carvão que, de outro modo, será necessário. Ter-se-ia assim, no fim do século, um parque misto e diversificado — petróleo, carvão, nuclear — para produção de energia eléctrica;
- 6.º Os consumos de petróleo, a confirmar-se a opção pelo carvão, tenderão a crescer menos e a sua estrutura a tornar-se mais leve — carburantes e combustíveis para os transportes terrestres e para a aviação, naftas químicas para a indústria, gases — com o fuel para electricidade e para a indústria estacionando ou crescendo pouco a médio e longo prazos. A capacidade de destilação de ramas de que dispomos chegará ainda por um longo período, embora deva estudar-se a oportunidade de alterações ou adições às unidades das

refinarias existentes, para as manter bem adaptadas à procura em evolução;

7.º e último — A questão energética tem, de facto, enorme relevância para o presente e o futuro do País, e a sua natureza é tal que requer um planeamento a longo prazo tão objectivo e consistente quanto o permitam os conhecimentos e as técnicas utilizáveis. E que seja prosseguido, executado, continuamente ajustado, por agentes económicos sãos, e com toda a independência possível em relação às conjunturas económicas e políticas que se vão atravessando.

7. Quanto à Segurança Nacional, no que tem a ver com a disponibilidade de energia, eu começaria por sugerir que, num sentido amplo de segurança (que engloba a estabilidade política e a própria viabilidade democrática), esta se correlaciona intimamente com o robustecimento da economia em geral, e especialmente com o acréscimo e diversificação da capacidade produtiva. Neste sentido amplo, em que reconheceremos não ser «segura» a situação política, interna e externa, das economias débeis, poderemos encontrar o primeiro nexó significativo entre energia e segurança nacional. Pois o robustecimento da capacidade produtiva e o progresso social são, neste tipo de economias, alimentados por consumos crescentes de energia — mesmo com a utilização racionalizada desta, mesmo com prioridade confirmada a sectores não energeticamente intensivos.

Diria então que o critério da segurança nacional, em sentido amplo, é mais um que vem reforçar: a importância crucial do sector da energia; a necessidade de lhe votar os recursos necessários ao prosseguimento, sem roturas, e face a uma procura que continuará a crescer, do papel que vem desempenhando na economia nacional; o imperativo de manter financeiramente sólidos os agentes económicos fundamentais do sector — hoje, empresas públicas.

Os problemas que se põem à segurança, agora em sentido restrito, do nosso abastecimento energético, afiguram-se-me de muito difícil solução — até porque, pela sua natureza, não há voluntarismo que baste, mesmo no plano teórico, para os ultrapassar. Não tendo, como referi de início, um mínimo de competência específica em questões de segurança, não deveria talvez antecipar esta opinião. Espero que me contradigam, mas confesso-

-me, com efeito, algo impressionado com as realidades seguintes, que recorro e qualifico:

- 1.º Importamos mais de 80 % da energia que consumimos, e esta situação não é significativamente alterável, mesmo no muito longo prazo, a menos que surjam descobertas de envergadura improvável no território nacional;
- 2.º A tecnologia do transporte de granéis, líquidos e sólidos, que hoje se utiliza — preferência, por razões económicas, por unidades de grande porte — torna esses tráfegos extremamente vulneráveis, em caso de conflito armado internacional;
- 3.º A concentração, em grandes portos, da recepção dos graneleiros (Sines, Leixões, Lisboa) é outra evidente vulnerabilidade do sistema, a juntar à vulnerabilidade própria das instalações industriais de refinação e de armazenagem de combustíveis;
- 4.º A opção nuclear não nos põe a coberto da importação — de elementos de urânio enriquecido para os reactores — e, em caso de conflagração, não é crível que figuremos entre os consumidores a abastecer prioritariamente face a uma procura subitamente aumentada, por razões energéticas e militares. Isto, para além de uma central nuclear — sobretudo uma só — não ser uma instalação militarmente menos vulnerável, como se demonstrou no Iraque.

Não me parece um panorama nada brilhante, este, em circunstâncias de crise grave. O sector melhor defendido será o da produção de hidro-electricidade, cuja participação é, como vimos, nitidamente minoritária no abastecimento de energia primária e não obstará à paralisação praticamente total, por exemplo, do sistema de transportes, no caso de indisponibilidade de petróleo.

8. Quais as vias a encarar, então, se não para resolver a evidente insegurança em caso de crise generalizada, ao menos para a minorar, em situações menos dramáticas?

- 1.º Decerto a diversificação de fontes: é evidentemente preferível, e já foi referido, passar a contar, como fontes primárias de energia, também com o carvão e com o nuclear, eventualmente ainda com o gás natural, se vier a ser encarável uma interligação com a rede de gasodutos que abastece a Europa;

- 2.º Sem dúvida a prospecção e valorização dos recursos nacionais, já reconhecidos ou potenciais: de carvão, de petróleo, de gás e, naturalmente, os hídricos;
- 3.º Também a diversificação de origens geográficas; no petróleo já se conseguiu melhorar substancialmente a situação sob este aspecto; a entrada do carvão ajudará muito, por as origens serem geopoliticamente muito mais seguras;
- 4.º Ainda, eventualmente, a capacidade de armazenagem, embora seja quase marginal o incremento de segurança que, num contexto de racionamento de consumos em conjuntura crítica, pode diferir no tempo roturas mais graves e generalizadas;
- 5.º Ainda, se quisermos ser confiantes, o funcionamento de mecanismos internacionais recentemente aperfeiçoados para fazer face a reduções críticas na disponibilidade de ramas. Recordar-se-ão os dispositivos criados para este efeito pela AIE, a que o nosso país veio a aderir não há muito.

O que não pode esquecer-se, para além do valor potencial, antecipado, que queira atribuir-se a estas vias de protecção contra a insegurança, é que a maior parte delas pode, quando adoptadas para além de certos limites, encarecer substancialmente o custo, já muitíssimo elevado, do aprovisionamento energético do País. É o caso das diversificações de origens, que envolvem custos operacionais acrescidos, de novas infra-estruturas para outras fontes — portos carvoeiros, eventual instalação de gasodutos e terminais de recepção — que consumirão elevadíssimos montantes de recursos financeiros escassos, de mais capacidade de armazenagem que, além do investimento, implicaria imobilizações financeiras pesadíssimas.

O ponto de equilíbrio tem de encontrar-se contando com todos estes vectores — e ponderando-os política, económica e estrategicamente.

Entretanto, e deixei-a para o fim para lhe dar especial relevo, há uma opção que parece ter sido tomada, que foi, sem dúvida, iniciada, mas que só se for continuada se confirmará como opção, a qual poderá ter consequências muito positivas nos custos e nas condições de segurança do nosso aprovisionamento energético. Refiro-me à tomada de participações na exploração de jazigos — hoje de petróleo, amanhã, porque não, de carvão ou de gás natural. O caminho está iniciado com uma primeira participa-

ção que se obteve em Angola, o que significou um bom começo, pois as probabilidades se reconhecem como elevadas. Mas há que continuar, com voluntariedade e desembaraço, e o futuro é promissor — para todos os combustíveis fósseis de que vimos falando: carvão, petróleo, gás — nos outros territórios da África continental que foram colónias portuguesas. Nomeadamente, aí.

Esperemos que os nossos governantes entendam que decisões estratégicas como estas não podem ser comprometidas por dificuldades financeiras conjunturais. O que está em jogo é demasiadamente importante para poder ser visto sob ópticas de curto prazo.

É que, para consumos nacionais relativamente pequenos como são os nossos, o acréscimo de segurança e de autonomia que poderíamos obter de umas quantas participações que nos dessem produção de nossa propriedade, no estrangeiro, seria muito considerável.

E deixo à vossa reflexão, como consideração final, facilmente dedutível do que ficou dito, a extrema importância de que se reveste, para um País com as nossas condições energéticas, a consideração desta problemática como vector da maior importância na condução da nossa política externa.

23 de Abril de 1982.

Engenheiro Correia Gago

TERRORISMO INTERNACIONAL
CONFERÊNCIA PROFERIDA NO INSTITUTO DA DEFESA
NACIONAL, AO CURSO DE DEFESA NACIONAL
EM FEVEREIRO DE 1982

Joaquim A. Franco Pinheiro

TERRORISMO INTERNACIONAL

CONFERÊNCIA PROFERIDA NO INSTITUTO DA DEFESA
NACIONAL, AO CURSO DE DEFESA NACIONAL
EM FEVEREIRO DE 1982

Esta exposição visa fundamentalmente o terrorismo internacional, a defesa antiterrorista e os seus reflexos na vida dos Estados democráticos.

Para enquadramento e maior clarificação dos pontos a tratar, resumem-se e sistematizam-se alguns outros que já foram objecto de exposições anteriores e se encontram desenvolvidos em artigo publicado nesta Revista ⁽¹⁾.

A concretização dos propósitos acima enunciados vai traduzir-se no articulado seguinte:

- Terrorismo: conceito e características.*
- Objectivos e possíveis causas do terrorismo.*
- Características especiais e significado estratégico do terrorismo internacional.*
- Esquemas de acção antiterrorista; problemas para os Estados democráticos.*

Certamente, com esta exposição e o artigo referido, ficaremos longe de esgotar o assunto terrorismo. Não importa, porque o objectivo é mais modesto: chamar a atenção para problemas muito complexos e merecedores de análise aprofundada.

Feito este breve intróito, passemos à exposição dos temas referidos no articulado.

⁽¹⁾ NAÇÃO E DEFESA n.º 9 (Jan-Mar 1979).

I — TERRORISMO: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Em Portugal, o terrorismo só começou a despertar algum interesse quando há pouco tempo se desfez o mito de serem os nossos «brandos costumes» o antidoto para este verdadeiro flagelo. Mesmo assim, subsiste, em pessoas com responsabilidades de vária ordem, a ideia de que o terrorismo é problema de somenos importância. Para essas pessoas, o terrorismo será fenómeno de contornos indefinidos e aparecimento esporádico, sendo perigoso discuti-lo antes de se manifestar.

Porém, um tanto contraditoriamente, o termo «terrorismo» começa a vulgarizar-se e a ser empregado ao sabor da imaginação de cada um. Citarei, como exemplo, aqueles para quem o terrorismo é tudo aquilo em que os seus adversários políticos se empenham com maior entusiasmo e um grão de intolerância. A discussão irada de um problema sério será «terrorismo verbal»; um grande empenhamento na defesa de conceitos políticos será «terrorismo ideológico»; e assim por diante, até arrumarem todos os opositores na «prateleira» dos terroristas. O uso abusivo do qualificativo de terrorista poderá, em épocas conturbadas, originar sérios incómodos para as vítimas da qualificação.

Mas o mais grave nestas adulterações é que, devendo o terrorismo ser combatido sem hesitações, estas surgirão logo à partida com as incertezas sobre o significado do termo. De facto, ninguém pode combater aquilo que não sabe ao certo o que é.

A verdade é que *terrorismo* tem um significado bastante preciso. O termo deriva de *terror* e é relativamente recente no léxico das línguas de origem latina e anglo-saxónicas. Ele nasceu para caracterizar procedimentos da época do Terror, em França, quando a violência — neste caso a guilhotina — foi usada pelo Comité de Salvação Pública para eliminar os adversários políticos mais notórios e obrigar, pelo medo, a generalidade dos cidadãos a aderir às novas ideias e a submeter-se ao poder instituído.

A simples observação histórica da exploração do terror para fins políticos permite-nos afirmar que *terrorismo* é o conjunto de acções *violentas*, empreendidas por *grupos pouco numerosos* contra *regimes*, *classes dirigentes* ou *minorias* (políticas, religiosas, raciais ou étnicas).

A directriz dessas acções violentas, sejam elas quais forem, é sempre provocar medo, pavor, terror. De facto, o terror obriga a aderir ou, pelo

menos, a calar, e a História ensina que ele sempre foi a mais poderosa arma do domínio de homens por outros homens.

Se aprofundarmos o conceito atrás expresso, ressaltam algumas ideias básicas que convém reter, porque caracterizam o terrorismo.

1.^a — *Só há terrorismo quando há violência*, se bem que nem toda a violência seja terrorismo.

A simples análise de factos vividos permite integrar a violência terrorista nos crimes de delito comum. Em esquema, teremos:

- Atentados, visando assassinar ou intimidar;
- Raptos, seguidos ou não de assassinios;
- Roubos à mão armada, em especial em estabelecimentos bancários ou depósitos de armas;
- Destruição ou danificação de edifícios ou outros bens materiais;
- Pirataria aérea.

Regra geral, os raptos e a pirataria aérea são associados a chantagens para obtenção de resgates, divulgação de propaganda ou libertação de terroristas detidos.

O uso combinado das várias formas de violência, as alternativas no seu emprego, a metódica sucessão de crimes e o seu escalonamento por períodos relativamente longos permitem ao terrorismo dosear as ameaças que faz pairar sobre as comunidades, caracterizando uma verdadeira manobra. É a *manobra terrorista*: garante continuidade na acção e especifica o terrorismo como a *exploração sistemática do terror*. É essa manobra que distingue o terrorismo de outras formas de criminalidade, como é o caso, por exemplo, das vulgares associações de malfeitores.

2.^a — A menos que se trate de terrorismo de Estado, praticado pelas polícias políticas e por milícias dos Estados totalitários, as organizações terroristas são *grupos armados pouco numerosos*.

Esta característica é ditada pela necessidade de não se exporem demasiado e, ainda, de se não deixarem infiltrar, o que acarretaria a sua destruição. Como corolário, o seu *esquema organizativo é forçosamente secreto*, baseado numa estrutura celular bastante fechada e, em consequência, muito difícil de dismantelar.

3.^a — Embora do ponto de vista quantitativo o terrorismo disponha de fracos recursos materiais, não receia atacar grupos notoriamente mais fortes,

tais como as classes dirigentes, os grupos que as sustentam e até algumas minorias. Na acepção lata do termo «política», o *terrorismo tem sempre objectivos políticos*, pois se baseia em reivindicações cujo carácter político é evidente. Enfraquecer ou anular a influência dos grupos visados, além de aterrorizar a generalidade da população, forçando-a a aderir à linha política, social, económica ou racial de que a organização terrorista se afirma paladina, eis o que, em última análise, o terrorismo intenta.

*

Para formar ideia mais clara dos objectivos políticos visados, bem como das causas do terrorismo e da sua manobra, convém começar por recordar que há várias modalidades de terrorismo. Vamos enumerá-las no capítulo seguinte, como introdução ao estudo dos objectivos e possíveis causas do terrorismo.

II — OBJECTIVOS E POSSÍVEIS CAUSAS DO TERRORISMO

O estudo da evolução do terrorismo nos dois últimos séculos permite classificá-lo em várias modalidades, cada uma delas com objectivos políticos sensivelmente diferenciados.

Referiremos os terrorismos repressivo, revolucionário, libertador (ou patriótico) e moderno.

O *terrorismo repressivo* é um terrorismo de Estado, sistemática e claramente fomentado pela Revolução Francesa, na fase do Terror.

Actualmente, é o terrorismo a que recorrem vários Estados totalitários. Embora algumas vezes invoque a Revolução e, nessa óptica, possa considerar-se também revolucionário, o facto é que visa reprimir, subjugar ou aniquilar grupos cuja forma de agir, ou simplesmente de pensar, a autoridade considera indesejável. Simultaneamente, aterroriza a população e transforma-a em massa passiva face a todos os actos dos dirigentes.

O *terrorismo revolucionário* despontou com a luta anticzarista, na Rússia. Inicialmente, era romântico: os terroristas eram idealistas e usavam o terror selectivo contra as autoridades, com o objectivo de libertar o povo das violências e injustiças da autocracia.

É um terrorismo antiestatal e o seu objectivo proclamado é a «revolução», entendida como mudança do tipo de sociedade e das suas estruturas e instituições, com vista à instauração de um regime novo, supostamente favorável às classes dominadas.

O *terrorismo libertador ou patriótico* aproveita os ensinamentos da doutrina incipiente do terrorismo revolucionário e serve-se deles contra tiranos, usurpadores ou ocupantes estrangeiros, com o objectivo de restituir a liberdade aos cidadãos do país dominado ou ocupado. Foi o terrorismo das «Resistências» em vários países europeus, durante a II Guerra Mundial. Está representado no mundo de hoje pela resistência afegã à ocupação soviética.

Os agentes desta modalidade de terrorismo merecem melhor designação do que a de terroristas: são verdadeiros patriotas, muitos deles membros de forças armadas derrotadas.

O *terrorismo moderno* é o que mais aflige as sociedades contemporâneas e distingue-se dos restantes pela sua tendência para a internacionalização, objecto principal deste estudo. Apresenta duas faces, dependentes das motivações: uma, é a independentista ou separatista; a outra, é a vontade fanática de destruição do regime vigente.

O terrorismo com motivação independentista ou separatista, quando tal motivação fosse realmente justificada, poderia confundir-se com o terrorismo libertador. Mas o que acontece no mundo de hoje é o envenenamento desse terrorismo por auxílios estrangeiros que dele se servem para a desestabilização em certas áreas geográficas e para a imposição de regimes que lhes sejam favoráveis (exemplos da OLP, IRA, ETA, etc.). Nestes termos, a vitória deste terrorismo nunca seria a libertação, antes se traduziria em ditadura e vassalagem a um Estado totalitário. Por isso, tal terrorismo acaba por se confundir com o desestabilizador, de que falaremos de seguida.

Quando a motivação é a vontade fanática de destruição de um regime, o que é o mais vulgar nos dias de hoje, estamos perante um terrorismo fundamentalmente desestabilizador. Ele seria compreensível, se fosse dirigido contra Estados totalitários. Porém, na realidade, verificamos que visa quase sempre Estados democráticos, pelo que além de desestabilizador é antidemocrático (casos do Baader-Meinhof, Brigadas Vermelhas, Exército Vermelho japonês, etc.).

Vamos esudar mais detalhadamente esta última modalidade de terrorismo.

*

O terrorismo desestabilizador, praticado por verdadeiros terroristas — homens e mulheres que fazem política matando, destruindo e roubando —, é um empreendimento político, mas não é uma ideologia política. De facto, existem organizações terroristas que se proclamam de direita, como

há outras que se dizem de esquerda, mas, do ponto de vista político, o terrorismo é órfão: as grandes correntes políticas rejeitam sistematicamente tão incômoda paternidade. Essas correntes repelem e reprovam as organizações terroristas que pretendem colar-se-lhes, o que não significa que Governos, reclamando-se das ideologias dessas mesmas correntes, não ajudem secretamente o terrorismo ou dele não tirem benefícios. Mas isso é outro problema, que trataremos quando falarmos de terrorismo internacional.

A *manobra* do terrorismo desestabilizador é fácil de entender e resume-se a pouco, visto que não prima pela imaginação.

Numa primeira fase, a organização terrorista, ainda incipiente, leva a efeito algumas acções (atentados e roubos, geralmente), conseguindo chamar sobre si alguma atenção e, o que é muito importante, obter uma razoável publicidade. É a *fase de provocação*, também aproveitada para proclamar os malefícios do regime, da classe dirigente ou de uma qualquer minoria.

Numa segunda fase, a organização terrorista, já com possibilidades de aumentar o recrutamento de terroristas, intensifica e diversifica as acções, tornando-as mais provocatórias e ganhando as atenções da opinião pública. Naturalmente, as autoridades reagem, e consoma-se a inevitável *repressão*.

Na terceira fase, prolongamento e reforço da anterior, os crimes são intensificados e geram uma atmosfera de medo e de indignação. O Governo (e com ele o próprio Estado) encontra-se num dilema: ou se mostra incapaz de reagir eficazmente, e o seu descrédito favorece o terrorismo; ou, então, entra a fundo na repressão, com riscos de erros e exageros que aumentam o fanatismo dos terroristas e podem fazer nascer algum apoio popular à organização terrorista. Estamos, assim, em plena *desestabilização*.

Com o mecanismo provocação-repressão-desestabilização, está em andamento a chamada «máquina do terror». Progressivamente, a população passa do medo individual ao terror generalizado, e cai-se num impasse: por um lado, há o medo da violência terrorista, que ajuda a organização a conseguir adesões e a paralisar ou, pelo menos, calar os que poderiam opor-se ao terrorismo ou denunciá-lo; por outro lado, surge o medo da repressão, que pode dar coloração totalitária ao regime, voltando contra ele camadas crescentes da população.

Se a máquina do terror não é detida, pode chegar-se a uma *situação de guerra civil* que legitime a luta armada terrorista. Foi o que as Brigadas Vermelhas tentaram, na Itália. No mínimo, se a situação se prolonga, é inevitável o nascimento de um totalitarismo: ou o imposto pelos terroristas,

ou a ditadura do regime que os combate. Foi o que aconteceu em países da América Latina.

*

Parece agora oportuno tentar descortinar as possíveis *causas do terrorismo*. Elas são políticas, económicas, sociais e ideológicas. Citarei as que julgo relevantes, sem grande preocupação de as sistematizar, o que, aliás, não é fácil, pois o que é político é também muitas vezes económico e social, o que é ideológico é também político, etc.

Começarei por uma causa que é evidentemente política: é o descrédito da própria política e dos políticos, no seio de vastas camadas da população, especialmente as mais jovens. Com um discurso enfadonho e repetitivo, muitas vezes demagógico, mas deixando aos militantes tarefas menores, sem resultados práticos visíveis, política e políticos podem fazer nascer nos jovens mais agressivos ou fanáticos o desejo de se filiarem em organizações que ofereçam o atractivo da acção imediata, como é o caso das organizações terroristas. Em parte, isto explicará a razão de serem jovens a maioria dos terroristas que atacam os Estados democráticos.

Outra possível causa serão as graves tensões existentes no seio das sociedades modernas. São exemplos de problemas geradores dessas tensões: o desemprego em escala elevada, as deficiências que prolongam demasiado o ensino, mas sem que este dê preparação ou garantias para a vida prática, as dificuldades para conseguir o primeiro emprego, as injustiças que geram ódios, a corrupção que desespera, etc. Não devemos, no entanto, acreditar que estas tensões sejam a causa única do terrorismo: isso seria fazer o jogo das organizações terroristas, que as exploram a fundo, do mesmo modo que abusam das motivações independentistas ou separatistas.

Outra causa: a livre exaltação da violência como substituto da política, deixando correr sem contestação séria as justificações leninistas, sartrianas, marcusianas, etc., da violência. É uma causa ideológica, exacerbada, quantas vezes, pela propaganda da violência, feita involuntariamente por alguns meios da comunicação social, em especial os audiovisuais.

A exaltação da violência vem juntar-se a sedução exercida pelos comportamentos extremistas, próprios de período minoritário que se vive nas sociedades democráticas. Por oposição aos períodos maioritários, em que tudo parece depender da vontade do maior número, alguns sociólogos detectaram a tendência actual para serem grupos restritos — as minorias

activas — a decidirem o curso dos acontecimentos e a conseguirem impor normas de actuação às maiorias. Se os regimes democráticos não souberem reagir a esta tendência, passa a ser aliciante pertencer a uma minoria extremista que se arroga o direito de praticar todas as espécies de violências para fazer progredir o «bem». Se a minoria é armada — caso do terrorismo — a sedução exercida é ainda maior.

Ainda como possível causa do terrorismo, não deve esquecer-se a existência de legislações extremamente permissivas, que contribuem para a supressão ou adormecimento de certos instintos morais, embotando consciências, que, por isso, aderirão quase naturalmente à prática da violência.

Finalmente, como causa social, não se pode deixar de referir a desumanização da vida nas sociedades modernas, especialmente nas grandes cidades e seus satélites dormitórios.

Este enunciado das possíveis causas do terrorismo está longe de ser exaustivo, mas ilustra o paradoxo de serem as sociedades democráticas as mais afectadas. Para as organizações terroristas, trata-se do aproveitamento da liberdade e da tolerância, reinantes naquelas sociedades, para deflagrar e prosseguir a acção violenta, precisamente quando pareceria mais natural e lógico recorrer à contestação pacífica de possíveis injustiças.

Assim, é no seio das sociedades democráticas que o terrorismo se revela empreendimento mais repulsivo, já que há fortíssimas probabilidades de que as vítimas das acções sejam inocentes.

III — CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS E SIGNIFICADO ESTRATÉGICO DO TERRORISMO INTERNACIONAL

Seguidamente, vamos focar um problema importante e de grande actualidade: a internacionalização do terrorismo.

Esta internacionalização tornou-se inevitável, depois que as organizações terroristas deixaram de poder subsistir sem auxílio exterior, pelas razões seguintes.

Em primeiro lugar, porque o terrorismo perdeu a aura romântica da época anticzarista e passou a exigir somas de dinheiro cada vez mais avultadas. Antes de as organizações terroristas se consolidarem, tais somas só podem ser conseguidas com o auxílio de países estrangeiros ou de instituições por eles apadrinhadas.

Em segundo lugar, porque o terrorismo artesanal está ultrapassado. Para obterem resultados apreciáveis, as organizações terroristas modernas necessitam de armamentos e equipamentos sofisticados. Só no exterior do Estado a atacar eles podem ser obtidos.

Terceira razão: normalmente, não é possível o treino de terroristas no interior do Estado visado, por falta de quadros especializados, e ainda porque as autoridades poderiam detectar e aniquilar as organizações antes que estas pudessem passar à acção. Portanto, é necessário obter auxílio ou, pelo menos, benevolência de Governos estrangeiros no que respeita ao treinamento.

Quarta razão: como acontece com todos os conflitos armados, também o terrorismo necessita de retaguardas seguras. São os países cúmplices que garantem asilo e negam a extradição dos terroristas.

Esta dependência do auxílio externo, que por motivos estratégicos nunca é um auxílio desinteressado, fez nascer, a partir da década de 60, um facto novo: o apoio permanente dispensado ao terrorismo por alguns Governos. Há indícios seguros de que, pelo menos, Cuba, Líbia, Síria, Iémen do Sul, Coreia do Norte, Checoslováquia, RDA, e Argélia apoiam o terrorismo.

Para os dirigentes destes países, o terrorismo põe os mesmos problemas morais que os ataques aéreos ou de blindados, os bombardeamentos da artilharia, etc. O terrorismo será uma arma como qualquer outra, só que é mais económica e, por vezes, mais rentável.

Como é lógico, os apoiantes do terrorismo têm interesse na sua eficiência, o que contribui para aumentar a internacionalização. De facto, para missões consideradas importantes, as organizações terroristas nacionais são melhoradas com a inclusão de especialistas estrangeiros, e o aperfeiçoamento pode chegar ao ponto de alguns grupos se profissionalizarem, ficando à disposição de quem os pague convenientemente. Exemplo típico de profissionalização é o do grupo «Carlos», que aparece em numerosas acções, integrado em várias organizações.

Julgo muito importante assinalar que todos os países citados como apoiantes permanentes do terrorismo têm regimes totalitários, que são precisamente os regimes que usam métodos brutais para impedir ou reprimir o terrorismo. Desta forma, não admira que os crimes terroristas visem normalmente os países democráticos ou de áreas geográficas em que o Ocidente tenha interesses vitais.

No mundo de hoje, os crimes terroristas sucedem-se, e surge naturalmente uma pergunta: haverá uma capital e um cérebro atrás de todos os atentados terroristas à democracia? Assim nasce a hipótese de um «chefe de orquestra», em Moscovo, coordenando a maioria das organizações terroristas. Na Europa, por exemplo, atacando a RFA, a Turquia e a Itália, incitando e ajudando Irlandeses e Bascos, poupando a França e Portugal, talvez reservados para melhor oportunidade.

Para uns, esta hipótese é puramente académica e, sobretudo, demasiado coerente para ser verdadeira. E reforçam a sua discordância com outro argumento: os chefes soviéticos são velhos conservadores, receosos de tudo o que é difícil de controlar — como é o caso do terrorismo — e suficientemente veneradores de Lenine para não ousarem apadrinhar o que ele rejeitava por elitismo contrário à estratégia de massas.

Para outros, o papel de Moscovo não é hipótese académica, e dizem ter provas da existência de uma central do KGB encarregada de «estimular» as organizações terroristas. Por outro lado, afirmam que um qualquer aprendiz de terrorista pode receber gratuitamente treinamento por instrutores leste-alemães, na Síria ou na Líbia, o que põe a questão de saber se Governos comunistas ligados a Moscovo prestariam este serviço contra a vontade dos chefes soviéticos. E deixam no ar uma outra pergunta de difícil resposta: se o fenómeno terrorista no Mundo fosse realmente uma efeverscência incontrolada, por que razão jamais foi visado um alvo soviético? Há número suficiente de diplomatas e militares soviéticos nos países democráticos para que uma organização terrorista cedesse à tentação de os visar.

*

Sejam quais forem as respostas às dúvidas que formulámos, é visível que o terrorismo se integra no jogo subtil da estratégia indirecta, a nível planetário, aplicada pelos soviéticos com êxito inegável.

Para a União Soviética, como para todos os regimes cuja política externa implica a mudança da ordem estabelecida, o problema tem consistido em explorar o melhor possível a margem de liberdade de acção consentida, furtando-se ao que se pode chamar a paralisia nuclear.

De facto, o terrorismo tem sido uma arma valiosa na subversão dos países governados por regimes não comunistas. Graças a ele, desde meados da década de 60, a União Soviética tem beneficiado da desestabilização

de algumas democracias e feito cair na órbita comunista vários países. Mesmo os reveses, representados pelo advento de brutais ditaduras de direita, nascidas como reacção ao terrorismo, são relativos e temporários: atrasam a evolução do processo, mas não contribuem para a estabilidade e boa consciência do Ocidente.

A aplicação do terrorismo como arma da estratégia indirecta soviética contra os Estados Unidos e seus aliados ocidentais, por espaço de tempo tão dilatado, mostra que se trata de uma estratégia repetitiva, o que faz surgir a ideia de que já não deveria conduzir a resultados positivos. À força de insistirem na mesma manobra, os soviéticos deveriam ver substancialmente diminuída a sua margem de liberdade de acção.

Na realidade, as coisas não se passam assim, e têm sido os Estados Unidos que têm visto reduzida a sua margem de liberdade de acção. É ainda a estratégia indirecta que explica este facto.

Com efeito, a manobra indirecta externa comporta sempre várias formas de dissuasão, que reduzem ou limitam as possibilidades estratégicas da resposta do adversário. No mundo de hoje, estas dissuasões existem e têm sido habilmente exploradas. Podemos enunciar algumas: na Europa, as manifestações antinucleares visam armas americanas, que não existem, e não as armas soviéticas já instaladas; o anti-imperialismo é antiamericano, em vez de se manifestar contra o último império que subsiste; o pacifismo no Ocidente é pró-soviético; o neutralismo europeu é a apologia da finlandização da Europa, etc.

Do exposto, afigura-se possível extrair uma conclusão com interesse para os actuais ou potenciais estudiosos do fenómeno terrorista: não é lógico admitir que, em futuro próximo, diminua ou se subalternize o valor estratégico do terrorismo internacional.

IV — ESQUEMAS DE ACÇÃO ANTITERRORISTA; PROBLEMAS PARA OS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Como se viu, o terrorismo é uma fonte de desestabilização. Não combatido, conduz fatalmente à ditadura.

Por outro lado, o terrorismo internacional apresenta ainda o risco de ditadura enfeudada a uma potência estrangeira, o que é sinónimo de limitação da soberania nacional.

Por isso, os dirigentes dos Estados democráticos têm não só o direito como o dever de preparar a defesa antiterrorista e accioná-la em caso de necessidade.

Porém, a defesa antiterrorista põe várias dificuldades aos Estados democráticos. Citarei algumas:

- Parece só existir um meio eficaz de debelar o terrorismo: é o totalitarismo. Ele, como é sabido, implica a privação de direitos e liberdades, a perseguição às minorias dissidentes, o enquadramento por hierarquias paralelas, a repressão brutal, a apertada vigilância policial, a impermeabilização de fronteiras, etc. Logicamente, não é solução para o problema do terrorismo nos Estados democráticos, porque a destruição do regime antecederia a supressão do terrorismo;
- Corolário da dificuldade anteriormente apontada é a desconfiança que suscitam em muitos cidadãos os dirigentes democráticos que se empenhem na luta contra o terrorismo. Muitos desses dirigentes são dissuadidos e abdicam dos seus deveres, face às dúvidas sobre as suas intenções reais e, até, às suspeitas de serem potenciais ditadores;
- Sendo secretas as organizações terroristas, é natural que algumas medidas antiterroristas se rodeiem de certo secretismo (caso dos serviços de informações, por exemplo). Porém, é difícil fazer aceitar que em democracia haja dirigentes que não exponham à luz do dia todas as suas actividades;
- Dado que o terrorismo tem uma manobra coerente, ele começa por apresentar reivindicações justas, embora as mais difíceis de satisfazer. Muitos dos descontentes com a governação nutrem simpatias por estes «idealistas» e não estarão profundamente convictos de que devam ser combatidos. Ingenuamente, admitem que o terrorismo cessará quando acabarem as injustiças;
- A discussão do que se sabe é natural e saudável em regimes democráticos. O charlatanismo já o não é. Recorrendo a este, é frequente politizar-se o terrorismo, ao ponto de cada um atribuir aos terroristas a ideologia do partido do adversário. Como o terrorismo não é uma ideologia e se cola à que lhe convém, a discussão é estéril e só conduz a um resultado: esquece-se o terrorismo e exacerbam-se as paixões partidárias, o que em nada contribui para a defesa antiterrorista;

— O terrorismo é insidioso, e muitas pessoas habituem-se a viver com ele, imaginando-se à margem desse problema. Até estar à vista o colapso da democracia e a iminência da ditadura, há muita gente a quem é difícil fazer admitir o sacrifício de algumas comodidades em proveito da luta contra esse inimigo implacável.

Não obstante todas as dificuldades apontadas, poderá chegar o momento em que se torne imperiosa a defesa antiterrorista. O mais elementar bom senso impõe que o problema seja estudado com oportunidade, evitando-se erros clamorosos, indiferença suicida ou delirante «caça às bruxas», própria de sociedades que não resolvem com tempo os problemas graves que as afligem.

*

Para esquematizar uma defesa antiterrorista, deveremos considerar que ela deve atingir três objectivos fundamentais:

- 1.º Impedir ou, no mínimo, dificultar a implantação das organizações terroristas;
- 2.º Prever e preparar as acções antiterroristas;
- 3.º Executar essas acções, a fim de neutralizar resultados alcançados pelo terrorismo e dismantelar a sua organização.

Por outras palavras, a defesa deve iniciar-se antes de o terrorismo irromper, começando pela consecução dos dois primeiro objectivos. É uma fase que se designa por *prevenção*.

O terceiro objectivo é de *acção*, fase que só será concretizada se o primeiro objectivo da prevenção não alcançar êxito pleno.

Considerados os objectivos acima enunciados e baseados nas características e manobra do terrorismo, é possível esboçar um esquema da defesa antiterrorista e das acções que a integram. É o que vamos tentar.

Tendo em consideração que o terrorismo começa por tentar a criação de um problema de rejeição do regime, com que inicia a desestabilização, impõe-se a *acção política*. Esta acção engloba todas as medidas de política interna destinadas a evitar ou, pelo menos, atenuar as tensões que podem ser aproveitadas para deflagrar conflitos (aspirações justas de autonomia; desemprego; corrupção; injustiças; etc.). São, afinal, medidas políticas, económicas e sociais do âmbito do executivo. Mas, porque se trata de prevenção, deve incluir-se nesta acção a elaboração de legislação que contemple possíveis

crimes terroristas. A autoridade democrática competente deverá tentar fazê-la aprovar por maioria tão alargada quanto possível, evitando que futuros julgamentos daqueles crimes se processem em clima de contestação ou proporcionem lutas políticas, de que os terroristas sairão beneficiados.

Como se sublinhou oportunamente, uma das características das organizações terroristas é serem secretas, com estrutura celular muito fechada. Para evitar a implantação de organizações deste tipo e permitir o seu desmantelamento, caso cheguem a implantar-se, torna-se indispensável uma *acção de obtenção de informações*. Exige serviços de informações eficientes na pesquisa e exploração das informações, mas sem quaisquer poderes repressivos.

Para ajudar a desarmar os que sistematicamente contestam a necessidade de serviços de informações, bastará lembrar-lhes, primeiro, que todos os Estados, mesmo os de grande tradição democrática, dispõem deles; em segundo lugar, que nenhum oponente jamais apresentou alternativa válida às informações, na prevenção e combate às organizações secretas.

Uma defesa antiterrorista integrará ainda uma *acção policial*, para protecção dos alvos mais prováveis e para a detenção dos terroristas referenciados na acção. São alvos muito prováveis e exigem vigilância policial: altas entidades do Estado, instalações de órgãos de soberania, aeroportos, estabelecimentos bancários, depósitos de armas, quartéis e postos policiais. Em momentos críticos, esta acção pode exigir efectivos muito elevados, sendo necessário recorrer à colaboração das forças militares.

Por outro lado, em especial no caso do terrorismo internacional, surgem acções terroristas muito graves e de extraordinárias repercussões. São geralmente acções não instantâneas, como por exemplo a detenção de numerosos reféns, ameaçados de execução. Nestes casos, os grupos terroristas podem ser fixados e combatidos em plena acção. Tratar-se-á de verdadeiras operações militares especiais, delicadas e perigosas. Designamo-las por *acção militar*, da competência de elementos especializados, integrados em grupos especiais de acção antiterrorista.

Impõe-se, ainda, uma *acção diplomática*, ditada pela necessidade de anular ou limitar o apoio exterior, vital para as organizações terroristas. Visará, também, acordos para troca de informações e para extradições e exigirá forte empenhamento nas instâncias internacionais em tudo o que respeite à denúncia e combate ao terrorismo internacional.

Finalmente, incluímos no esquema da defesa uma *acção de informação pública*, com o fim de conseguir que a população seja correctamente informada sobre o terrorismo.

Esta acção exclui qualquer possibilidade de censura ou de pressão sobre órgãos da informação. Limitar-se-á, e não é pouco, a consciencializar os seus responsáveis no sentido de não se tornarem aliados do terrorismo, ajudando-o involuntariamente a propagandear as suas acções ou a generalizar o medo da população.

Em resumo, um esquema lógico de luta antiterrorista comportará as seis acções seguintes: política, de obtenção de informações, policial, militar, diplomática e de informação pública.

*

Na aplicação prática de um esquema de luta antiterrorista, às dificuldades já apontadas virão somar-se as que resultam da necessidade de coordenar todas as acções. Os intervenientes dependem de vários departamentos do Estado, e será difícil, pelo menos na fase de prevenção, em que não funciona posto de comando das operações, conseguir que se submetam à disciplina sem a qual o dispositivo da defesa é inoperante. Por outro lado, é sempre difícil a nomeação de um coordenador, visto que deverá ser suficientemente respeitado em todos os departamentos intervenientes e dar garantias absolutas de independência e seriedade, a menos que se queira correr o risco de gerar uma «eminência perda» do regime.

Todavia, como não é crível que uma sociedade democrática renuncie à defesa da sua própria sobrevivência, todas as dificuldades hão-de ser superadas. Isso será possível quando dirigentes e quadros conheçam o terrorismo, por estudo e raciocínio, e estejam conscientes da necessidade imperiosa e do dever patriótico de o combater.

Esta longa exposição pretende ser mero contributo para esse estudo e, também, para alguma meditação.

Lisboa, 26 de Fevereiro de 1982.

Joaquim A. Franco Pinheiro
General

BIBLIOGRAFIA

Les Terroristes, por Roland Gaucher (Albin Michel, Paris).

Ten Years Of Terrorism — Collected Views (Institute for Defense Studies, Londres).

Le Terrorisme, por Jean Servier (Que Sais-Je?, Paris).

Terrorism, por Walter Laqueur (Edição anglo-americana ou a tradução francesa).

Political Terrorism, por Paul Wilkinson (Mac Millan, Londres).

L'Engrenage Terroriste, por Alain Geismar (Fayard, Paris).

Introduction a la Stratégie, por General Beaufre (Armand Colin, Paris).

Artigos de várias Revistas e Jornais, com destaque para:

— *L'Express* n.º 1394 (ano de 1978) — Entrevista com Walter Laqueur;

— *Le Nouvel Observateur* n.ºs 733 e 734 (ano de 1978) — Inquérito de Marcelle Padovani e Marc Semo.

A GUERRA NAVAL E O DIREITO

Armando M. Marques Guedes

A GUERRA NAVAL E O DIREITO

SUMARIO

1. O Direito da Guerra Naval
2. A guerra naval
3. O teatro da guerra naval
4. (i) Meios de combate
5. Navios militares
6. Navios corsários
7. Navios piratas
8. Minas
9. Meios terrestres
10. Meios aéreos e aeroespaciais
11. Outros meios
12. (ii) Modos de combate
13. Abaloamento e abordagem
14. Tiro
15. Bloqueio
16. Apresamento
17. Zonas de guerra
18. Ardis de guerra
19. (iii) Alvos de combate
20. Navios e embarcações de comércio
21. Embarcações de pesca costeira e cabotagem local
22. Navios encarregados de missões religiosas, científicas e filantrópicas
23. Organismos de protecção civil
24. Estabelecimentos fixos dos serviços de saúde e formações sanitárias móveis, instalados na costa
25. (iv) Neutralidade perante a guerra naval
26. Neutralização
27. Direitos e deveres dos Estados neutros e neutralizados
28. Direitos e deveres dos cidadãos dos Estados neutros e neutralizados
29. Direitos e deveres dos beligerantes

1. *O Direito da Guerra Naval*

- a. Ainda que mais antigo o fundo consuetudinário sobre que assenta e mais numerosos os textos internacionais que servem de repositório a boa parte das suas regras, o Direito Internacional da Guerra Naval cobre um conjunto menos extenso de situações e casos do que o Direito Internacional da Guerra Terrestre. Além disso, não regula directamente a guerra naval em geral, mas apenas uma das suas variantes: a constituída pela guerra marítima. Mesmo essa, de modo tão-só parcelar⁽¹⁾.

Por outro lado, não se verifica em relação a ele uniformidade de concepções básicas comparável àquela sobre que assenta o Direito Internacional da Guerra Terrestre. Valha como exemplo o que se passa com as potências marítimas ocidentais, herdeiras da tradição europeia, entre as quais são vincadas as divergências em muitos aspectos de fundamental importância.

- b. Perante tal situação, a II Conferência da Paz, reunida na Haia em 1907, aprovou e fez figurar na sua acta final o voto de que a III Conferência, aprazada para 1915, deveria atender à necessidade

(¹) Assim, a Declaração Naval de Paris de 1856 (16 de Abril) sobre Direito Marítimo, que aboliu a guerra de corso, estabeleceu regras para garantir o respeito pela propriedade privada, excepto em caso de contrabando ou de bens inimigos sob pavilhão inimigo, e regular o bloqueio naval; a III Convenção vot. pela I Conferência da Paz, reunida na Haia em 1899, ref. à aplicação à guerra no mar da Convenção de Genebra de 1864 (Cruz Vermelha); as oito Convenções aprovadas pela II Conferência da Paz, realizada na Haia em 1907, respeitantes à guerra marítima (a VI sobre navios mercantes inimigos e regime aplicável no início das hostilidades; a VII sobre a sua transformação em navios de guerra; a VIII sobre minas submarinas automáticas de contacto; a IX sobre bombardeamento de objectivos terrestres por forças navais; a X sobre a adaptação à guerra marítima da Convenção de Genebra de 1906 (Cruz Vermelha); a XI sobre o direito de presa na guerra marítima; a XII sobre a instituição de um Tribunal Internacional de Presas, e regras processuais aplicáveis aos recursos perante ele interpostos; e a XIII sobre direitos e deveres das potências neutras em caso de guerra marítima); a Declaração Naval de Londres de 1909, sobre o Direito Internacional da Guerra no Mar; o Tratado Naval de Washington de 1922 (6 Fev.); o Tratado Naval de Londres de 1930 (22 Abr.) e o Protoc. de Londres de 1936 (6 Nov.), ref. à guerra submarina e ao torpedeamento de navios mercantes; a II Convenção de Genebra de 1949 (Cruz Vermelha), sobre melhoria da situação de feridos, doentes e náufragos das forças armadas no mar, e o I Protoc. adic. de 1977; o Trat. de 1971 (11 Fev.), sobre interdição de utilizar o fundo do mar e subsolo correspondente para instalação de armas nucleares e outras de destruição maciça.

de compilação das leis e costumes da guerra marítima, de modo a tornar aplicáveis à guerra no mar, até onde fosse viável, os princípios acolhidos no regulamento anexo à IV Convenção quanto à guerra terrestre ⁽²⁾.

Apressou-se a dar seguimento a este voto, sem esperar pela III Conferência, a Grã-Bretanha. A reunião, para que foi convocado limitado número das potências marítimas do tempo ⁽³⁾, realizou-se em Londres e ocupou o final de 1908 e os dois primeiros meses do ano seguinte. Dela resultou a Declaração sobre o Direito da Guerra Marítima, que ficou conhecida como Declaração Naval de Londres de 1909 e coligiu em nove capítulos o que se entendeu representar uma equilibrada conciliação entre os usos aceites em matéria de bloqueio em tempo de guerra, de contrabando de guerra, de assistência hostil, de destruição de presas neutrais, de mudança de pavilhão, de definição de propriedade inimiga, de salvos-condutos, de resistência ao direito de visita, e de indemnizações ⁽⁴⁾. A não ratificação pela Grã-Bretanha, em resultado da renitente oposição da Câmara dos Lordes, determinou os outros participantes a absterem-se de também eles o fazerem.

Em 1913 o prestigioso Instituto de Direito Internacional tentou forçar o impasse. Na sua reunião desse ano, efectuada em Oxford, foi debatido e aprovado um projecto de codificação das regras aplicáveis entre beligerantes na guerra naval, daí em diante conhecido como Manual de Oxford ⁽⁵⁾. A eclosão da Grande Guerra não somente obstou a que a obra de codificação realizada tivesse o destino imaginado pelos que a haviam empreendido, como impediu a realização, em 1915, da III Conferência da Paz.

⁽²⁾ *Deuxième Conférence de la Paix — Actes et Documents — Paris (1908-9)*, 3 vv; Scott, *Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907* — Nova York (1917).

⁽³⁾ Alemanha, Áustria-Hungria, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão e Rússia — além da Grã-Bretanha.

⁽⁴⁾ O texto da Declaração Naval de Londres (1909) pode ver-se em *British and Foreign State Papers* (104 BFSP, 242); ou em *The Law of War: A Documentary History*, editado por L. Friedman — Londres (1972) V. I.

⁽⁵⁾ L. Friedman — cit.

- c. A acrescentar a estas dificuldades e incertezas, lembre-se haver a aplicabilidade das Convenções da Haia, sem excluir as referentes à guerra marítima, ficado dependente da verificação da cláusula *si omnes*. O que quer dizer que só poderia (e pode) ter lugar entre as partes contratantes ou aderentes, e no caso de no conflito não participarem terceiros Estados⁽⁶⁾.

Alguns dos outros convénios citados ou não chegaram a entrar formalmente em vigor, por carência de ratificação⁽⁷⁾, ou viram o seu âmbito de aplicação restringido, passando a vigorar com respeito a um número mais limitado de Estados do que o dos intervenientes iniciais⁽⁸⁾.

Nenhuma destas circunstâncias no entanto obstou a que fossem amiudadamente invocados, no decorrer das duas conflagrações mundiais, como colectâneas de regras consagradas por reiterado uso ou beneficiárias de geral consenso acerca da necessidade da sua observância.

O facto de não haverem entrado formalmente em vigor como regras convencionais, e de sob este aspecto se destinarem originariamente a um limitado círculo de países, pesou de igual modo para com não menor frequência serem desrespeitadas.

2. A guerra naval

- a. A guerra naval, em contraste com a guerra terrestre, não visa de modo directo o aniquilamento do adversário. Tem uma finalidade dupla, de carácter dominantemente económico: (i) assegurar, e conservar, a liberdade de navegação própria; e (ii) opor-se à do adver-

(6) VI Convenção, art.º 6.º; VII Convenção, art.º 7.º; VIII Convenção, art.º; 8.º IX Convenção, art.º 8.º; X Convenção, art.º 18.º; XI Convenção, art.º 9.º; XII Convenção, art.º 51.º; XIII Convenção, art.º 21.º. Portugal só não ratificou a VIII Conv.; as demais aprovou-as e ratificou-as o Gov. Provis. (Decr. c.f. de lei de 24 Fev. 1911, em D. G.—I Série, de 2 Mar. seg.).

(7) Assim a Decl. Naval de Londres (1909); ou o Tratado Naval de Washington (1922), este por recusa de ratific. da França.

(8) É o caso do Tratado Naval de Londres (1930), ratific. pelos EUA, pela Grã-Bretanha e pelo Japão.

sário, ou daqueles a quem recorrer, por forma a reduzir (e se possível a impedir) o seu reabastecimento.

O segundo destes dois objectivos complementares, que constitui a tónica das orientações britânica e norte-americana em matéria de guerra marítima, aproxima-a da guerra de sítio e explica que se não limite ao combate entre navios militares e recaia, do mesmo modo, sobre o tráfego marítimo da parte adversa e abranja operações contra objectivos terrestres — com ou sem emprego concorrente ou suplementar de meios terrestres, aéreos e aeroespaciais.

- b. O alargamento a objectivos terrestres e a utilização de meios não estritamente navais põem em relevo as dificuldades com que depara a caracterização da guerra naval, ou mesmo apenas a sua versão mais importante: a guerra marítima.

«As operações marítimas tornaram-se também extremamente complexas em termos de instrumentos empregados. Durante séculos os únicos disponíveis eram os navios de superfície, com a complicação menor das baterias costeiras. As duas guerras mundiais deram a este panorama novas dimensões com a aeronave e o submarino. No momento presente, são os satélites espaciais de vigilância, navegação e comunicação que fazem adiantar a diversificação um passo mais. Tomadas em conjunto estas modificações significam que, de um lado, o poder marítimo que, salvo no caso de operações anfíbias, podia levar a cabo apenas penetrações pouco profundas para além da linha de costa, está presentemente em condições de desferir golpes terrestres profundos com aeronaves e mísseis. Ao mesmo tempo, sem embargo, as forças marítimas passaram a ser vulneráveis a ataques de origem terrestre, ainda que lançados de pontos muito distantes do mar. Assim a guerra no mar não é já monopólio das forças navais»⁽⁹⁾.

A conclusão tirada é exacta. Se bem que a regulamentação internacional continue a supor como conteúdo próprio da guerra marítima as operações e actos bélicos praticados *no mar* ou *a partir do mar*

⁽⁹⁾ L. Martin, *Arms and Strategy — An international survey of modern defence* — Londres (1973) p. 109.

(esta última perspectiva é, por exemplo, a da IX Convenção da Haia de 1907), a verdade é que deixaram de ser suficientes, como critérios caracterizadores, a consideração do ponto de onde é lançada a acção hostil ou do domínio em que se situa o alvo a atingir: o texto transcrito evidencia-o de modo claro. Mas tão-pouco o são critérios como o dos *efeitos visados*: «Uma via de aproximação para classificar e agrupar o complexo conjunto das manifestações do poder marítimo seria ter em conta os aspectos positivos e negativos que envolve. Propósitos positivos poderiam ser os de utilização do mar para procurar resultados em terra; propósitos negativos os esforços para contrariar os propósitos positivos [do adversário]. Assim o transporte de abastecimentos, o apoio de invasões e o bombardeamento de objectivos terrestres podem ser olhados como positivos. A defesa costeira, os bloqueios, as acções contra a navegação comercial, como negativos. Mas, ainda que tal classificação pareça esclarecer algumas questões e explique a configuração características das armadas superiores e inferiores, perde-se em detalhes. Mesmo descontadas as confusões usuais que procedem do facto de as estratégias defensivas poderem muitas vezes servir políticas ofensivas e vice-versa, o certo é que muitos instrumentos do poder marítimo são adaptáveis tanto a propósitos negativos como a propósitos positivos. Meios anti-submarinos, por ex., podem ser empregados para combater submersíveis armados com mísseis, o que é positivo, ou para contrabater um ataque à navegação de comércio, o que é negativo». ⁽¹⁰⁾.

Tal como os dois anteriores, também este critério, por conseguinte, não fornece a chave da caracterização procurada.

Aquele que pelo realismo das conclusões a que conduz parece dever ser retido é o da natureza dos *meios básicos utilizados*, para que o qualificativo de «naval» precisamente aponta. Conjugado com a dupla finalidade logo de início sublinhada, permite definir a guerra naval com a feita com navios, com o intuito de assegurar a liberdade de navegação própria e não consentir (ou ao menos reduzir) a do adversário ou a por ele utilizada.

⁽¹⁰⁾ Id., id.

- c. Semelhante definição justifica a não subordinação à disciplina instituída para a guerra naval das acções empreendidas com meios anfíbios, aéreos e aeroespaciais, ainda quando desencadeadas a partir, ou com o apoio, de forças navais. Tais acções estarão sujeitas aos regimes estabelecidos pelo Direito Internacional Público para a guerra terrestre, a guerra aérea, ou a aeroespacial.

De pé ficará sem dúvida sempre o facto de o equipamento tanto de navios de superfície como de submersíveis com armas de destruição maciça ter vindo pôr em causa os conceitos tradicionais, esbatendo as linhas de fronteira entre a guerra terrestre, a naval, a aérea e a aeroespacial e transformando os meios correspondentes em factores a ter em conta, em termos de polivalência, numa concepção bélica global.

Nem por isso, no entanto, a dependência da guerra naval, da guerra aérea e da guerra aeroespacial em relação à guerra terrestre, de que são o complemento e em certas circunstâncias não mais do que o acessório, se mostra obscurecida. Pelo contrário, já que o papel preponderante caberá sempre ao domínio da terra e das populações. A terra firme é o *habitat* do homem, e é por isso natural que os resultados terrestres sejam sempre em última instância os procurados; e sejam eles em última instância, de igual modo, os que comandam a selecção e o emprego sucessivo ou combinado de quaisquer formas, por mais diversificadas, de actuação bélica.

A regulamentação jurídica internacional da guerra, como luta armada, não o pode perder de vista; nem alhear-se da versatilidade e multivalência de alguns meios de combate, assim como das novas armas que de modo incessante o progresso tecnológico acrescenta aos arsenais militares. Sob este particular ângulo, deixou de ter sentido o carácter genérico da proibição de tomar como alvo objectivos terrestres não militares, imposta pela IX Convenção da Haia de 1907, quando o bombardeamento por forças navais seja efectuado com recurso a meios não selectivos como o são as armas de destruição maciça, ainda que só de teatro. Mas a proibição continua de pé se o bombardeamento for levado a cabo com a artilharia de bordo, ou outros meios que facultem uma adequada discriminação de objectivos: nenhuma razão então haverá, dada a identidade de situações, para que o regime imaginado em 1907 deixe de ser aplicado.

3. O teatro da guerra naval

- a. A caracterização da guerra naval pôde repousar, durante séculos, sobre dois critérios fundamentais: (i) o da especificidade do meio em que era travada (a superfície do mar) e (ii) a dos meios que punha em acção (os navios).

Em consonância, a delimitação do seu teatro próprio — ou seja: do espaço em que se desenrolava e em que era aplicável a regulamentação para ela estabelecida — fazia-se por exclusão de partes: nesse espaço não se incluíam nem as águas neutrais⁽¹¹⁾, nem as neutralizadas⁽¹²⁾. O que significava em termos positivos que o teatro da guerra naval compreendia, em princípio, as águas interiores e territoriais dos beligerantes; e, ainda, o alto mar.

- b. Esta delimitação continua hoje a ser a corrente⁽¹³⁾; mas nunca correspondeu, rigorosamente, à realidade. A guerra naval compreende outros domínios além dos citados.

Antes de mais, e principando pelas águas sob a soberania dos beligerantes, é artificioso restringir o teatro da guerra naval às águas marítimas e deixar de fora as águas territoriais continentais (fluviais ou lacustres) que sejam navegáveis e em que, por se prestarem à manobra e ao combate, podem ter lugar acções navais. É certo não ser a este propósito clara a regulamentação internacional. Procurando condensá-la, o Manual de Oxford consignou no seu art.º 1.º que «as regras específicas da guerra marítima não são aplicáveis senão no alto mar e nas águas territoriais dos beligerantes, com exclusão das águas que, do ponto de vista da navegação, não devam ser consideradas como marítimas». As águas territoriais que o preceito refere incluem, sem dúvida, os espaços hídricos continentais compartilhados

⁽¹¹⁾ Cfr. XIII Convenção da Haia (1907), art.ºs 1.º e 2.º

⁽¹²⁾ Assim certos canais e estreitos (como o dos Dardanelos ou o Bósforo); e mares (v.g. o mar Negro, por efeito da Decl. de Paris de 1856, situação que findou com a Convenção de Londres de 13 de Março de 1871, ou o mar da Marmara, em consequência do Tratado de Sèvres, de 10 Ago. 1920).

⁽¹³⁾ Cfr., por exemplo, G. Cansacchi, op. cit., pp. 64 e 119; P. Reuter, op. cit., p. 383; e, entre os AA. portugueses, E. H. Serra Brandão, *Direito Internacional Marítimo* — Lisboa (1963) pp. 175-6

por dois ou mais Estados; a ressalva feita no final implica além disso, *a contrario sensu*, a equiparação às marítimas das águas susceptíveis de serem sulcadas por unidades iguais ou equivalentes às utilizadas na guerra no mar, sem exclusão das águas continentais nessas condições. A solução é a única razoável, pois a alternativa consistiria no absurdo de ter de submeter às regras da guerra terrestre as hostilidades navais em grandes rios e lagos internacionais, mesmo quando os meios envolvidos não difiram dos postos em acção na guerra marítima. Contudo, não pode asseverar-se que se trate de solução incontroversa, como foi notado logo após a Grande Guerra ⁽¹⁴⁾.

Em segundo lugar, e quanto às águas internacionais, o teatro da guerra naval não se restringe à superfície das águas. Abrange de igual maneira a sua espessura, utilizada pelos submersíveis; o leito e subsolo correspondentes, também susceptíveis de serem usados para fins bélicos; e ainda, como o mostra a mais uma vez citada IX Convenção da Haia de 1907, a franja costeira do território dos beligerantes.

- c. Revertendo para as implicações de uma concepção bélica global ⁽¹⁵⁾, cabe perguntar se a delimitação do teatro da guerra naval continuará a ter relevância. Por efeito da diversificação dos meios de combate e da multiplicação dos que são comuns à luta em terra, na água, no ar e no espaço, é, em verdade, cada vez mais contestado e incerto o traçado da linha que demarca os seus teatros próprios.

Por isso nas zonas de transição se situam os pontos mais sensíveis de atrito e entrecruzam as dificuldades, relativamente à organização e articulação dos diferentes ramos das forças armadas.

Deste carácter movediço brotam as dúvidas e algumas das mais sérias objecções acerca da actualização da regulamentação internacional, quando se trata de caracterizar os teatros de cada uma dessas formas de guerra por modo a assegurar a adequação dos regimes neles aplicáveis às exigências que lhes são próprias, do ponto de vista da contenção da actividade militar dentro dos limites do Direito da Guerra em geral e, em particular, do Direito Humanitário.

⁽¹⁴⁾ Fauchille, op. cit., t. II, pp. 347-8.

⁽¹⁵⁾ N.º 2. c. — *ante*.

4. (i) *Meios de combate*

- a. Os meios de combate postos em acção num teatro de guerra naval são ou especificamente navais (unidades militares de superfície e submersíveis); ou navais apenas por atribuição (fortificações, armas e sistemas de vectores de armas, implantados em geral nas áreas costeiras); ou terrestres, aéreos e aeroespaciais.

O costume e a lei internacionais reservam para cada um destes meios regimes diferenciados, independentemente da sua integração num ou noutro dos ramos das forças armadas, ou em mais do que que um ao mesmo tempo.

- b. O regime prescrito para a guerra naval é aplicável, num teatro de operações navais, tão-só aos meios de combate dos dois primeiros grupos.

Mais do que a versatilidade ou a polivalência de que sejam capazes os restantes, é a natureza de cada qual que assim o determina. A pluralidade de utilizações possíveis não é suficiente, perante o costume e a lei internacionais, para abrir excepções e igualar ou confundir regimes.

É cada um desses regimes diferenciados, tanto em relação aos meios propriamente navais como aos outros, que a seguir vão ser, nas suas grandes linhas, descritos.

5. *Navios militares*

- a. O estatuto de *navio militar* ou *de guerra* é comum (i) às unidades de combate (de superfície ou submersíveis), (ii) aos múltiplos tipos de navios auxiliares (navios-oficinas, navios de apoio, navios de transporte, navios-tanques, unidades de desembarque, e outros) e (iii) aos navios de comércio transformados.

Na terceira categoria incluem-se os cruzadores auxiliares; as unidades de menor tonelagem convertidas em caça-minas ou em unidades anti-submarinas e de cobertura e defesa de comboios de navios mercantes; e os navios de passageiros e de carga integrados nas forças navais.

- b. A VII Convenção da Haia de 1907 fixa as regras a observar em caso de transformação de navios de comércio em navios de guerra. O princípio fundamental é o de que o navio transformado deve, com a maior brevidade, ser mencionado na lista da marinha militar⁽¹⁶⁾.

Em razão disto, terá de passar a ostentar os sinais exteriores distintivos dos navios de guerra do seu país⁽¹⁷⁾; o nome do seu comandante de figurar na lista dos oficiais da marinha militar⁽¹⁸⁾; e a sua tripulação de ficar sujeita à disciplina militar⁽¹⁹⁾, sendo em operações aqueles que a compuserem obrigados a cumprir as leis e costumes da guerra naval⁽²⁰⁾. Só poderá reivindicar os poderes inerentes aos navios militares (nomeadamente o direito da visita e o direito de apresar) enquanto se mantiver sob a autoridade directa, a fiscalização imediata, e a responsabilidade da potência cuja bandeira arvo-
rar⁽²¹⁾.

A Convenção nada dispõe com relação ao lugar em que a transformação pode ser realizada. A XII Convenção, que se ocupa dos direitos e deveres dos neutros em caso de guerra marítima, proíbe que a ela se proceda em águas neutrais, ficando o Estado neutro obrigado a usar de todos os meios ao seu alcance para a impedir «na área da sua jurisdição» e obstar à partida do navio transformado, ou destinado a tomar parte em acções hostis, «para fora da sua jurisdição»⁽²²⁾.

Não é pacífico o entendimento de que a transformação, a integração, ou ambas, se possam efectuar no alto mar. A Alemanha, a França e a Rússia pronunciaram-se em 1907, na Haia, pela afirmativa, atenta a liberdade que deve ser tida como contrapartida de o alto mar ser *res communis omnium*; mas outros países opuseram-se. O contraste de opiniões manifestou-se de novo em 1908-9, na Con-

(16) Art.º 6.º

(17) Art.º 2.º A mesma exigência em tempo de paz (n.º 2 do art.º 8.º da Conv. de Genebra de 1958 sobre o alto mar).

(18) Art.º 3.º A mesma exigência em tempo de paz (n.º 3 do art.º 8.º da cit. Convenção de Genebra de 1958).

(19) Art.º 4.º

(20) Art.º 5.º

(21) Art.º 1.º

(22) Art.º 8.º

ferência Naval de Londres. A prática seguida nas duas conflagrações mundiais revelou a crescente aceitação que acabou por merecer a orientação primeiro adiantada.

- c. Nenhuma das treze Convenções votadas na Haia em 1907 se refere aos submarinos.

Engenhos submersíveis eram, no entanto, de há muito conhecidos e utilizados com fins militares. Os americanos a eles tinham recorrido na Guerra da Independência, e de novo na da Secessão. No início do século actual contavam-se por dezenas os navios submersíveis de que as maiores potências militares dispunham.

A Grande Guerra, durante a qual foi deles feito pela Alemanha vasto e intenso uso, veio mostrar que a pura e simples equiparação do seu emprego ao dos navios de superfície era do ponto de vista jurídico, em muitos casos de vital importância, totalmente inadequada. Os tratados navais de Washington (1922) e de Londres (1930) persistiram, apesar disso, em manter essa orientação. Os submersíveis deveriam consequentemente preceder de aviso o ataque a navios de comércio; e ficariam obrigados a recolher as suas equipagens, antes de os destruir.

A obrigatoriedade de aviso não só eliminava a possibilidade do efeito de surpresa como impedia o torpedeamento em imersão — aspectos, ambos, de capital importância nas acções contra navios militares ou no ataque a comboios.

Por outro lado, o prévio embarque das equipagens não era praticável, dada a exiguidade das acomodações dos submarinos. Não constituía remédio, tão-pouco, a solução acolhida em 1936 pelo Protocolo Naval de Londres de não poder um navio ser afundado ou incapacitado sem primeiro os seus passageiros, a tripulação e os papéis de bordo serem colocados em segurança, por isso que esta ficava condicionada a condições favoráveis de mar e de tempo e à proximidade de terra firme, na hipótese de serem utilizadas baleeiras e salva-vidas; ou à presença, não longe, de navios ou embarcações capazes de recolher a bordo os passageiros, a tripulação e esses papéis.

A determinação da necessidade de aviso não foi respeitada na Guerra de 1939-45; e a antecipada colocação a salvo dos passageiros e da

equipagem substituída por outras formas de procedimento humanitário, como o fornecimento de água, de alimentos, de instrumentos de navegação e da indicação de rumo aos embarcados nas baleeiras ou em outros meios, cuja utilização o comandante do submersível não deverá dificultar, e antes facilitar, até onde as exigências militares a isso se não opuserem. Foi esta a via adoptada na II Guerra Mundial pela armada alemã. A marinha norte-americana seguiu idêntica orientação na guerra do Pacífico; e o mesmo, na fase final das hostilidades, faria a da Grã-Bretanha⁽²³⁾.

6. Navios corsários

- a. Da categoria constituída pelos navios militares deixaram de fazer parte, a partir do começo da segunda metade do século passado, os navios corsários.

O corsário recebia do Estado por que combatia autorização para fazer a guerra de corso. A autorização era formalizada por uma *carta de marca*, credencial que legitimava a sua actuação e a distinguia da pirataria.

Ao contrário do pirata, o corsário podia licitamente apropriar-se dos navios e embarcações apresados e da carga que transportassem. Essa era, aliás, a sua remuneração.

Para garantir o pagamento de eventuais indemnizações a súbditos ou Estados neutrais, devia o corsário prestar caução perante o Estado que o tivesse ao seu serviço.

- b. A Declaração de Paris de 16 de Abril de 1856 proclamou que o «corso é e fica abolido»⁽²⁴⁾.

Muito embora algumas potências navais, como os Estados Unidos e a Espanha, não houvessem ratificado a Declaração, a abolição acabou por criar raízes e ser generalizadamente aceite.

A qualificação de «corsários», atribuída na Primeira e na Segunda Guerra mundiais a navios alemães que interferiam, isolados, nas

⁽²³⁾ *Judgement of the International Military Tribunal — Nuremberg* — Londres (H. M. S. Off., (1946), *Miscellaneous n.º 12.*), parte relativa aos almirantes Dönitz e Raeder, principalmente p. 109.

⁽²⁴⁾ Art.º 1.º

linhas de abastecimento aliados, interceptavam navios de guerra e procuravam afundar navios mercantes, não era apropriada porque se tratava de unidades da marinha militar.

Também, neste particular, coube na II Guerra Mundial às marinhas aliadas, no Pacífico, o papel que no Atlântico pertenceu à armada germânica. O que, adicionado aos excessos e represálias de parte a parte praticados, levou o Tribunal de Nuremberga a absolver dessa acusação, como já foi referido, os almirantes Dönitz e Raeder; e o Tribunal de Tóquio a proceder de modo idêntico para com os chefes das forças navais nipónicas.

7. *Navios piratas*

- a. Desde a alta Idade Média que a pirataria é tida como crime contra a Humanidade, previsto e punido pelo Direito das Gentes.

Ao contrário de em relação ao corsário, a actuação do pirata não era a nenhum título legítimo. Qualquer navio, mesmo particular, o podia aprisionar e conduzir a porto nacional para aí ser julgado de harmonia com as leis do país; ou fazer sumariamente justiça, se as circunstâncias o justificasse.

O Código Penal Português de 1886 reflecte ainda este modo de ver. Segundo o art.º 162.º «Qualquer pessoa que cometer o crime de pirataria, comandando navio armado, e cursando o mar, sem comissão de algum príncipe ou Estado soberano, para cometer roubos ou quaisquer violências, será condenado a uma pena de oito anos de prisão maior celular, seguida de degredo por doze anos, ou, em alternativa, na pena fixa de degredo por vinte e cinco anos, e, em ambos os casos, no máximo da multa». A pena podia ser alargada se se verificasse a morte de pessoas, e era extensiva à tripulação se outras leis especiais não fossem aplicáveis⁽²⁵⁾.

- b. Embora defina ela própria o crime da pirataria no mar⁽²⁶⁾, é para as jurisdições penais dos Estados que realizem a captura e para as

⁽²⁵⁾ Id., §§ 1.º a 3.º

⁽²⁶⁾ Conv. de Genebra de 1958 sobre o alto mar, art.º 15.º

suas leis, inclusivamente no tocante à cominação das penas a infligir, que a lei internacional continua a remeter⁽²⁷⁾.

Reserva, contudo, aos navios de guerra e aeronaves militares, e a outros navios e aeronaves afectados a um serviço público e para esse efeito autorizados, a captura ou apreensão⁽²⁸⁾.

Nas águas sob a jurisdição nacional, é para o Estado ribeirinho que reverte esta competência⁽²⁹⁾.

8. Minas

- a. O emprego de minas, também utilizadas na guerra terrestre, constitui um dos meios de combate admitidos na guerra naval.

Refere-se-lhes a VIII Convenção da Haja de 1907⁽³⁰⁾, que consente a sua colocação quer nas águas interiores e territoriais próprias, quer nas do inimigo e no alto mar. Nestes dois últimos casos, precedendo aviso à navegação mercante⁽³¹⁾.

Às potências neutras cabe proceder do mesmo modo, se decidirem minar as suas águas⁽³²⁾.

- b. A VIII Convenção proíbe a colocação de minas automáticas de contacto não amarradas e deixadas à deriva, a não ser que se tornem inofensivas uma hora, no máximo, após o lançamento⁽³³⁾; a colocação de minas automáticas de contacto fundeadas, que de maneira semelhante se não tornem inofensivas se se soltarem das amarrações ou estas garrarem⁽³⁴⁾; o lançamento de torpedos que não fiquem desarmados, se falharem o alvo⁽³⁵⁾.

Não se reporta a Convenção a outras espécies de minas, como as acústicas, vibratórias, sonoras e mistas, que tão grande difusão viriam ulteriormente a ter; mas o espírito que a dita é suficientemente com-

⁽²⁷⁾ Id., art.º 19.º

⁽²⁸⁾ Id., art.º 21.º

⁽²⁹⁾ Id., art.º 14.º, cfr. art.º 19.º — final do primeiro parágrafo.

⁽³⁰⁾ Esta Convenção foi a única, de entre as de 1907, não ratificada por Portugal.

⁽³¹⁾ Art.º 2.º, *a contrario*; e art.º 3.º — primeiro parágrafo.

⁽³²⁾ Art.º 4.º

⁽³³⁾ Art.º 1.º, n.º 1.

⁽³⁴⁾ Art.º 1.º, n.º 2.

⁽³⁵⁾ Art.º 1.º, n.º 3.

preensivo para não repelir a aplicabilidade (e não somente por analogia) das suas disposições a estas e outras espécies, e a formas diversas de minagem — designadamente as levadas a cabo, com tipos apropriados de engenhos, por aeronaves.

- c. A proibição da utilização do leito e subsolo do mar para a instalação de armas nucleares e outras armas de destruição maciça, estabelecida pelo Tratado de 11 de Fevereiro de 1971, completa em certo sentido o disposto na VIII Convenção.

As armas a que o Tratado se refere não se destinam no entanto unicamente, nem na maioria dos casos sequer principalmente, à guerra naval. A ideia dominante é a sua condenação como armas cegas, não discriminatórias, de efeitos cuja amplitude e duração não podem de maneira exacta, para mais, ser avaliadas.

De notar que o Tratado, apesar disso, não põe obstáculos a que os Estados instalem armas deste tipo no leito e subsolo das suas águas costeiras.

9. Meios terrestres

- a. Os efectivos, armados de modo idêntico aos utilizados na guerra terrestre, incorporados nas forças navais, vão desde pequenos destacamentos, destinados a subjugar, após abordagem, as tripulações inimigas ou a levar a cabo golpes de mão em zonas da costa, até unidades capazes de se abalançarem a operações de maior vulto.

A tendência parece ser no sentido de transformar os contingentes tradicionais de fuzileiros em corpos mais vastos de infantaria de marinha, ou mesmo converter estes em grandes unidades, com larga autonomia e dotadas dos meios necessários para agirem, a par de outras tropas especiais, como pontas de lança em operações anfíbias ou de carácter puramente terrestre.

- b. Uma tal evolução, e a cada vez mais frequente utilização de meios deste tipo para além do quadro próprio da guerra naval, retira-lhes a feição originária que tão estreitamente as ligava às forças de marinha ou atenua-a, pelo menos, de modo marcado.

Do ponto de vista do Direito Internacional, a actuação de tais cor-

pos militares só deverá ser considerada sujeita às regras específicas da guerra naval na hipótese de se limitar às formas de combate descritas, ou seja a abordagem e os golpes de mão em zonas costeiras; em todos os demais casos, o regime aplicável será o da guerra terrestre, se os meios postos em acção e objectivos visados a esta se circunscreverem.

10. Meios aéreos e aeroespaciais

- a. As Convenções da Haia de 1907 não prevêem o emprego de meios aéreos pelas forças navais; mas também os não excluem *apertis verbis*, ao contrário do que implicitamente fazem com relação às forças terrestres.

Assim é que o art.º 25.º do Regulamento sobre as leis e costumes da guerra terrestre, aprovado pela IV Convenção, proíbe o ataque ou bombardeamento por «qualquer modo que seja» de cidades, povoações, habitações ou edifícios não defendidos. A frase «de qualquer modo que seja» não figurava no artigo correspondente do Regulamento anexo à II Convenção, votada em 1899. Propô-la em 1907 a delegação francesa com a intenção de afastar o entendimento de que, vedada a utilização dos meios tradicionais de ataque e bombardeio, não ficaria por isso impedido o recurso a meios mais recentes. Entre eles, justamente, os aéreos ⁽³⁶⁾.

Frase idêntica não ocorre no texto do art.º 1.º da IX Convenção de 1907, que para as forças navais estabelece proibição paralela de visar portos, cidades, vilas, habitações ou edifícios não defendidos. Na mesma ordem de ideias, esta ausência parece dever ser tomada como indicativo de que é legítimo o uso, pelas forças navais, de outros meios, incluindo os aéreos ⁽³⁷⁾.

A verdade é que a Declaração anexa ao Acto final da II Conferência da Paz, ao prolongar até ao encerramento da Conferência seguinte a «interdição do lançamento por meio de balões ou por

⁽³⁶⁾ Cfr. o *Report of the Second Comission — Second Hague Conference* — em Scott, op. cit., pp. 889-91.

⁽³⁷⁾ Cfr. B. M. Carnahan (USAF), *The Law of Air Bombardment in Its Historical Context* — em *The Air Force Law Rev.* (1975) pp. 39 e segs.

outros novos meios análogos, de projecteis e explosivos», obrigava em rigor a distinguir entre os menos pesados e os mais pesados do que o ar e a só considerar atingidos pela interdição os primeiros. Ao tempo, o emprego dos segundos apenas podia ser entrevisto; o primeiro voo autónomo de um aeroplano verificara-se nos Estados Unidos em 1903, e só três anos mais tarde na Europa. A Grande Guerra ia impedir a realização da terceira Conferência da Paz, e fornecer o impulso para o rápido alargamento do emprego militar de meios aéreos. A Marinha e o Exército alemães, a par de aviões nas frentes terrestres, utilizaram dirigíveis rígidos no bombardeamento de solo inglês; a Marinha Real britânica foi pioneira na utilização estratégica de aviões.

Não é fácil tomar partido na polémica em torno de saber se as marinhas de guerra devem, ou não, dispor de meios aéreos. Notar-se-á tão-somente que a partir do termo da I Guerra Mundial, sem embargo da construção dos primeiros porta-aviões e, de há algumas décadas, do aparecimento de porta-helicópteros, a questão não tem tido solução única e uniforme. A preterição dos navios de linha e a sua substituição por unidades destes novos tipos resulta do reconhecimento de que as forças navais carecem da cooperação do poder aéreo, quer para garantir a sua própria cobertura quando a parte contrária disponha de meios aéreos significativos, quer para permitir o envolvimento vertical do adversário e poderem contra ele agir como plena eficácia. Não se trata, por conseguinte, de meras aviações auxiliares, encarregadas da regulação do tiro, do aviso antecipado, da observação em geral, ou do apoio a golpes de mão vibrados na orla costeira; mas de formações poderosas e diversificadas, capazes de actuações não apenas complementares, mas independentes, e de acções estratégicas sobre as retaguardas, que se não circunscrevam forçosamente aos fins privativos da guerra naval nem ao específico teatro que lhe cabe. Quanto a certos tipos de engenhos novos, em crescente número integrados nos arsenais das maiores potências sobretudo para operações anfíbias, como é o caso das naves pairantes que se movem sobre colchão de ar (*hovercrafts*) e são indistintamente utilizáveis sobre as águas e sobre a terra, não se pode, por outro lado, singelamente pretender que se trata de

meios acessórios do poder naval. Não só a sua polivalência, apontando para formas de guerra novas e irreconduzíveis às formas clássicas, a isso se opõe, como o teatro em que operam não é sempre, nem unicamente, o da guerra naval⁽³⁸⁾ (39).

Do peculiar ângulo do Direito Internacional Público, decorre daqui a não sujeição necessária e automática de tais meios às regras por que deve reger-se a guerra naval.

- b. Situação semelhante é a dos meios aeroespaciais operados pelas marinhas militares.

Os submersíveis atômicos foram as primeiras unidades equipadas com mísseis balísticos intercontinentais. Os navios de superfície dispõem hoje correntemente de mísseis de médio alcance mar-mar, mar-terra e mar-ar.

Também aqui, nem o ponto de lançamento nem o alvo visado podem ser tidos como critérios; nem juridicamente valerem como circunstâncias relevantes para ditar a submissão a regime diferente do admitido pelo Direito Internacional Público para o emprego bélico de meios aeroespaciais.

11. Outros meios

- a. Os constantes progressos do conhecimento científico e dos processos técnicos permitem encarar a utilização, com fins militares, de meios diversos dos mencionados.

A entrega de alguns desses meios às forças navais, unicamente ou em concorrência com outros ramos, conta a seu favor com a imprevisibilidade ou pelo menos com a dispersão dos pontos de lançamento, de modo a que o seu uso se torne mais eficaz e com menores riscos de destruição das plataformas ou bases de tiro.

Refira-se, a título de ilustração, a alternativa que o equipamento de unidades de superfície ou submersíveis representa, em confronto

⁽³⁸⁾ Cfr., n.º 2. c. e 3. c. — *supra*.

⁽³⁹⁾ Sobre este ponto, e em geral este número, Cfr. *Soviet Military Power* — Washington (1981); Vice-Marechal S. Menaul, *The Relentless Growth of Soviet Military Power* — Londres (1981); e *Whence the Threat to Peace* — Moscovo (1982).

com os sistemas fixos ou de deambulação em áreas predeterminadas, com os circuitos de lançamento MX. Rememore-se, ainda, a instalação de armas nucleares, ou outras de destruição maciça, no leito do mar ou no seu subsolo.

- b. Em qualquer hipótese, é o especial carácter do meio que comanda o regime a que fica juridicamente sujeito.

O Direito Internacional limita-se, nesta linha geral de orientação, a enquadrá-lo e a opor-lhe as interdições que a coerência com os princípios sobre que assenta exigirem ⁽⁴⁰⁾.

12. (ii) *Modos de combate*

- a. Aos três modos clássicos de combate (o choque, o tiro, e o movimento) correspondem na guerra naval versões próprias.

É dessas versões, enquanto para cada uma delas o Direito Internacional institui regimes diferenciados e as desdobra numa pluralidade de figuras e de relações típicas, suporte de outros tantos institutos, que a exposição subsequente se vai ocupar.

- b. Principiar-se-á pelo abalroamento, que é provavelmente, isolado ou em conjunto com a abordagem, uma das formas mais antigas do combate naval.

Alusão será a seguir feita ao tiro e ao bombardeamento.

Para o final ficarão o bloqueio e o apresamento, este podendo ter lugar independentemente do primeiro e recair tanto sobre unidades militares como sobre navios e embarcações de comércio.

Breve menção será dedicada, a encerrar, aos ardis de guerra.

13. *Abalroamento e abordagem*

- a. As birremes e as trirremes da Antiguidade destinavam-se a afundar, pelo choque, as naves adversárias.

Eram construídas a partir de troncos de grandes dimensões, que ocupavam o lugar da quilha e eram guarnecidos, no topo de vante,

⁽⁴⁰⁾ Cfr. o princípio geral, quanto a armas novas, consignado no art.º 36.º do I Protocolo adicional (1977) às Convenções de Genebra de 1949.

por uma ponta única ou múltipla de bronze. A manobra de combate consistia na sua utilização como aríetes.

Na ponte superior, aberta, arqueiros e fundibulários submetiam ao seu tiro as tripulações inimigas e tinham por missão, se se viesse a mostrar possível, subjugar-las após abordagem. Para facilitar esta, as trirremes romanas dispunham de passadiços móveis (*corvi*) suspensos de paus de carga, que eram lançados sobre o tombadilho do navio adverso.

- b. Um tal esquema de combate perdurou durante toda a Idade Média, manteve-se mesmo depois de os navios passarem a ser artilhados, e levou a armar as rodas de proa dos navios de casco metálico, até perto do final do século passado, com um esporão.

O desaparecimento dos esporões não assinalou o abandono do abalroamento, nem a renúncia à abordagem.

Na Guerra de 1914-18, como na II Guerra Mundial, os navios mercantes britânicos tinham instruções precisas do Almirantado para procurarem abalroar os submarinos alemães; e as unidades militares aliadas de superfície a esse modo de combate deliberada e repetidamente recorreram, tanto no Atlântico como no Pacífico.

À abordagem incidentalmente se refere a X Convenção da Haia de 1907, ao dispor que em «caso de combate a bordo de um navio de guerra» deverão ser respeitadas e poupadas, quanto possível, as enfermarias ⁽⁴¹⁾.

14. Tiro

- a. Historicamente, os projectéis lançados por arqueiros e fundibulários, os disparos de catapultas e balistas montadas a bordo, e mais tarde o chamado «fogo grego», empregado pelos bizantinos com devastadores efeitos, representaram as mais antigas formas conhecidas de tiro no combate naval.

Seguiram-se-lhes a artilharia, os torpedos, as cargas explosivas transportadas por foguetões, mísseis, e meios aéreos e aeroespaciais em-

(41) Art.º 7.º — primeiro parágrafo.

barcados, formando vectores de armas, ou vectores de vectores, articulados em sistemas por vezes altamente complexos.

Também de modo somente incidental o Direito Internacional Público se refere ao tiro, seja ao fixar limites aos tipos de armas utilizáveis ou à sua implantação⁽⁴²⁾; seja estabelecendo a proibição de abrir ou continuar o fogo contra navio que se renda, arriando o pavilhão⁽⁴³⁾; seja regulando o bombardeamento, por forças navais, de objectivos terrestres⁽⁴⁴⁾.

- b. O bombardeamento de objectivos terrestres não abarca, de harmonia com a IX Convenção, apenas o efectuado com a artilharia de bordo. Às mesmas regras fica sujeito o que envolva meios igualmente selectivos, conforme se anotou já⁽⁴⁵⁾; ou que não devam ser submetidos pela sua natureza, como é o caso dos meios aéreos e aeroespaciais⁽⁴⁶⁾, ao regime próprio da guerra naval.

A IX Convenção assenta no princípio geral da proibição de bombardear portos, cidades, vilas, habitações e edifícios não defendidos⁽⁴⁷⁾, ainda que não hajam sido pagas contribuições em dinheiro previamente impostas ou acordadas⁽⁴⁸⁾. «Não defendidos» não é o mesmo que não fortificados: a existência de obras de fortificação, definitivas ou não, desde que não guarnecidas ou desactivadas, não invalida a proibição. Como a não invalida a existência de meios apenas passivos de defesa: a proibição mantém-se mesmo que, por exemplo, se achem «colocadas diante do porto minas automáticas de contacto»⁽⁴⁹⁾.

Ao contrário do que sucede quanto à guerra terrestre⁽⁵⁰⁾, este princípio geral admite excepções. Da proibição ficam excluídas as obras militares, os estabelecimentos de forças terrestres ou navais, os depósitos de armas ou material de guerra, oficinas ou instalações pró-

⁽⁴²⁾ V. g. cit. Trat. de 11 Fev. 1971.

⁽⁴³⁾ Cfr. *Manual de Oxford*, art.º 17.º

⁽⁴⁴⁾ IX Conv. da Haia (1907).

⁽⁴⁵⁾ N.º 2. a. — *in. fin.*

⁽⁴⁶⁾ N.º 10. a. e b. — *supra*.

⁽⁴⁷⁾ Art.º 1.º — primeiro parágrafo.

⁽⁴⁸⁾ Art.º 4.º

⁽⁴⁹⁾ Art.º 1.º — segundo parágrafo.

⁽⁵⁰⁾ Cit. art.º 25.º do Regul. anexo à IV Conv.

prias do exército ou da armada inimigos, e navios de guerra surtos no porto. A destruição destes objectivos pode ser procurada através de bombardeamento se as autoridades locais, intimadas, a ela não tiverem procedido no prazo fixado pela força naval atacante. Este prazo deve ser razoável; mas pode nem sequer ser marcado, se as necessidades militares requererem acção imediata. Em semelhante emergência, o comandante da força atacante deverá adoptar todas as providências para que o menor dano possível resulte, eventualmente, para a localidade⁽⁵¹⁾. O mesmo haverá de fazer se as autoridades locais não realizarem as destruições no prazo comunicado, nenhuma responsabilidade lhe cabendo pelos prejuízos não procurados que decorram do bombardeamento⁽⁵²⁾.

A abertura do fogo será sempre antecedida de aviso às autoridades locais, a menos que o impeçam as exigências militares de ocasião⁽⁵³⁾. Da proibição geral não beneficiarão os portos, cidades, vilas, habitações ou edifícios não defendidos se as autoridades locais, intimadas formalmente, se recusarem a satisfazer as requisições de víveres ou aprovisionamentos necessários à força atacante. As requisições deverão ser proporcionadas aos recursos da localidade, e feitas com a autorização do comandante. O pagamento realizar-se-á, se possível, no acto da entrega; caso contrário, a entrega será certificada mediante recibo⁽⁵⁴⁾.

Deverão em qualquer caso ser poupados os edifícios que se destinem ao culto, às artes, às ciências, ou à beneficência; os monumentos históricos; os hospitais e os locais onde tiverem sido concentrados doentes e feridos. O comandante tomará as providências para tanto necessárias, sob condição de os edifícios não serem utilizados para fins militares⁽⁵⁵⁾.

Aos habitantes cabe assinalar os monumentos, edifícios, e lugares de concentração com marcas bem visíveis, que consistirão em quadros rectangulares rígidos divididos em diagonal, sendo o triângulo supe-

(51) Art.º 2.º — primeiro e terceiro parágrafos.

(52) Art.º 2.º — segundo parágrafo.

(53) Art.º 6.º

(54) Art.º 3.º

(55) Art.º 5.º — primeiro parágrafo.

rior pintado a negro e o inferior a branco⁽⁵⁶⁾. As «obras de arte e instalações que contenham forças perigosas, a saber barragens, diques e centrais nucleares para produção de energia eléctrica» ostentando sinalização especial, constituída por uma sequência de três círculos, separados entre si e dispostos segundo um mesmo eixo horizontal, pintados a laranja vivo⁽⁵⁷⁾.

As cidades ou localidades atacadas não podem ser saqueadas ou entregues à pilhagem, mesmo quando tomadas de assalto por forças desembarcadas⁽⁵⁸⁾.

15. Bloqueio

- a. Do mesmo modo que o cerco terrestre, o bloqueio traduz-se no corte das comunicações exteriores do inimigo. Toda a navegação de ou para a costa passa a ser interdita.

Na sua forma inicial, posta em prática no final do século XVI pela Inglaterra, a interdição era absoluta e recaía indistintamente sobre navios e embarcações mercantes tanto inimigos como neutrais, cujas cargas eram confiscadas.

A reacção das restantes potências marítimas conduziu à adopção do princípio da efectividade do bloqueio. Este tinha de ser assegurado por forças capazes de impedir o acesso ao litoral inimigo ou, a partir deste, ao alto mar ou às águas de terceiros Estados⁽⁵⁹⁾. A este princípio juntou a prática posterior o da publicidade.

Dada a impossibilidade de acordo que se verificou no decurso da II Conferência da Paz, a codificação das regras decorrentes de um e outro destes dois princípios foi tentada em 1909 pela Conferência Naval de Londres. A Declaração que a Conferência aprovou não chegou a ser ratificada; mas as regras nela contidas foram daí em diante olhadas como a expressão de modos de proceder não contestados e de validade geralmente reconhecida.

Assim, para que possa ser considerado legítimo, o bloqueio tem de

⁽⁵⁶⁾ Art.º 5.º — segundo parágrafo.

⁽⁵⁷⁾ I Protoc. adic. às Convs. de Genebra de 1949, art.º 56.º, n.º 7; e art.º 16.º do Anexo I a este Protoc.

⁽⁵⁸⁾ IX Conv., art.º 7.º

⁽⁵⁹⁾ Decl. russa de 27 Fev. 1780; Decl. de Paris de 1856, art.º 4.º

acordo com essas regras (i) de ser efectivo e (ii) de haver sido dado a conhecer, através de notificação, ao inimigo e às potências neutras. A notificação deverá indicar a data de início do bloqueio; as coordenadas geográficas, ou pelo menos os limites gerais, da área ou áreas do litoral a ele sujeitas; e o prazo concedido aos navios e embarcações neutras para as abandonarem.

Em segundo lugar, o bloqueio legitimamente estabelecido autoriza (i) o apresamento dos navios e embarcações que o infringirem; e (ii) o apresamento, ou até o confisco, das cargas que transportarem. Salvo, quanto a estas, se for feita a prova de que o carregador não conhecia, nem tivera a possibilidade de conhecer, à data do embarque, a intenção por parte do transportador, ou do capitão, de desrespeitar o bloqueio.

Não existia coincidência de pontos de vista relativamente à questão de saber se o navio ou embarcação que rume para porto bloqueado pode ser objecto de apresamento antes de transpor a orla exterior da área ou áreas bloqueadas, denominada *linha de investimento*, quando o seu propósito seja conhecido ou se mostre evidente; ou somente depois de o fazer.

A primeira solução era sustentada pelos países anglo-saxónicos, apoiados num genérico direito de actuação preventiva que era, em seu entender, o mesmo que justifica a legítima defesa perante agressão iminente; abraçava a segunda a França, que contestava esse genérico direito e considerava indispensável a efectiva transgressão do bloqueio. A Declaração de Londres pendeu para o modo de ver francês, que procurou no articulado consagrar.

- b. Durante a primeira e a segunda conflagrações mundiais estas divergências não apenas se mantiveram como, em não poucos casos, se acentuaram.

As potências beligerantes, que haviam de início das duas vezes protestado conformar-se com as regras enunciadas na Declaração Naval de Londres, cedo regressaram às suas práticas.

Entre estas também se não verificava concordância acerca da licitude do apresamento de navio ou embarcação que se dirija para porto neutro, mas cuja carga se suspeite destinada ao inimigo. A ati-

tude britânica era a de que, mesmo minimamente fundada, a suspeita deve ser olhada como presunção suficiente que legitima o apresamento, tornando irrelevante a consideração da escala em porto neutro (tese da *viagem contínua*). De modo semelhante ao que fizera relativamente ao momento a partir do qual pode ser efectuado o apresamento, a Declaração Naval de Londres rejeitou a prática britânica, admitindo em todos os casos a ilidibilidade da presunção. Seja qual for, por consequência, o destino do navio ou da embarcação e o da carga transportada.

Nem por isso, tanto na Primeira como na Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha se afastou da sua tradicional linha de orientação.

- c. As divergências versam, ainda, sobre a extensão do direito de perseguição, quando esta seja movida a navios ou embarcações mercantes provenientes da área ou áreas bloqueadas.

Na linha da orientação britânica tal direito não conhece, nem lhe podem validamente ser opostas, quaisquer limitações.

A Declaração Naval de Londres sancionou o entendimento diverso de que a perseguição só pode ser empreendida contra navios ou embarcações que rompam o bloqueio, e durar enquanto o navio perseguidor a mantiver ou o bloqueio persistir.

As infracções a este regime condicionado foram frequentes na Primeira Guerra Mundial e na Segunda.

Após a queda da França, no Verão de 1940, a Grã-Bretanha instituiu um sistema de certificados (*navicerts*), passados pelas suas autoridades consulares em estreita ligação com a Armada Real, relativos aos navios, aos carregamentos, e eventualmente às pessoas embarcadas. A posse de certificado não isentava do direito de visita; mas valia como salvo-conduto. Após a ocupação total do solo metropolitano francês por forças germânicas e italianas, perto do final de 1942, tornaram-se mais severas as exigências para a concessão destes títulos.

O regime manteve-se até ao termo das hostilidades.

16. *Apresamento*

- a. O apresamento até aqui referido é o efectuado em situações de bloqueio, e na área ou áreas a ele submetidas.

Mas o direito de presa pode de igual modo ser exercido, no decurso das hostilidades, fora dessas situações e dessas áreas. Subordina-se então a regras, apoiadas em práticas seculares nem sempre em todos os pormenores coincidentes, que a VI Convenção da Haia de 1907 procurou parcialmente compilar.

Mesmo assim, a compilação feita e a confirmação de um genérico direito de presa em que redundava tiveram a oposição da América do Norte, fiel à atitude logo em 1899 adoptada na I Conferência da Paz.

A VI Convenção representa a vitória do ponto de vista de longa data perfilhado pela Grã-Bretanha de que a guerra naval é travada sob o signo da finalidade económica e o apresamento não pode, por consequência, deixar de ser encarado como intrinsecamente lícito e susceptível de recair quer sobre navios e embarcações do Estado inimigo, e suas cargas, quer sobre navios e embarcações particulares adversários, e respectivos carregamentos. Ao contrário do que sucede na guerra terrestre, durante a qual é inviolável, a propriedade privada pode pois, em caso de guerra naval, ser apreendida, confiscada ou até destruída.

- b. A Declaração de Paris de 1856 tinha introduzido algumas restrições ao exercício do direito de presa e ao confisco. Admitia a captura de navios e embarcações de comércio adversários, e dos bens de propriedade inimiga encontrados a bordo; mas não das mercadorias neutras sob pavilhão inimigo, nem das mercadorias inimigas sob pavilhão neutro.

A VI Convenção de 1907 tentou impor novas limitações. Por exemplo, a recomendação de um prazo de favor para os navios e embarcações de comércio de uma das partes, surpreendidos pelas hostilidades em portos da outra, poderem fazer-se livremente ao mar e, a coberto de documentação de livre-trânsito, seguir sem serem molestados para os seus portos ou para aqueles que pelas autoridades portuárias lhes forem designados. Do mesmo regime deverão beneficiar os navios e embarcações entrados em porto inimigo, vindos

de portos deixados antes do início das hostilidades e sem destas terem tido conhecimento ⁽⁶⁰⁾.

Em vez de assim proceder, o governo local tem a possibilidade de optar pela apreensão do navio ou embarcação, para só ser entregue depois de terminadas as hostilidades, sem pagamento de indemnização; ou pela requisição contra indemnização, conjunta ou separadamente, do navio ou embarcação e das mercadorias de propriedade inimiga que tiver a bordo ⁽⁶¹⁾. A idêntico regime têm as autoridades locais a faculdade de submeter os navios e embarcações que por motivo de força maior não houverem abandonado o porto no prazo estabelecido; aqueles a que tiver sido negada autorização para zarpar; ou os que, saídos do último porto antes de desencadeada a guerra, tiverem sido interceptados no alto mar sem haverem tido conhecimento do começo das hostilidades ⁽⁶²⁾.

Num e noutro destes casos o apresador tem a obrigação de prover à segurança das pessoas, e à conservação dos papéis de bordo ⁽⁶³⁾. De nenhuma destas garantias podem aproveitar-se os navios e embarcações inimigos, em trânsito à data do rompimento da paz, logo que toquem num porto do seu país ou em porto neutro ⁽⁶⁴⁾; nem navios ou embarcações de comércio cuja construção denote destinarem-se a ser transformados, ou a poder sê-lo, em unidades militares ⁽⁶⁵⁾.

- c. Os Estados Unidos voltaram em 1919 a protestar contra a admissibilidade de um genérico direito de apresamento. Mas em vão. Esse direito não somente continuou a ser invocado e exercido, como as restrições contidas na VI Convenção a não serem observadas. A Grã-Bretanha, que se havia erguido contra a criação de um Tribunal Internacional de Presas e com o seu exemplo tinha obstado à ratificação e subsequente entrada em vigor da Convenção (a XII)

⁽⁶⁰⁾ Art.º 1.º

⁽⁶¹⁾ Art.º 4.º

⁽⁶²⁾ Cit. art.º 4.º; e art.ºs 2.º e 3.º

⁽⁶³⁾ Princípio geral, enunciado no art.º 3.º

⁽⁶⁴⁾ Ref. art.º 3.º — segundo parágrafo.

⁽⁶⁵⁾ Art.º 5.º

através da qual a II Conferência da Paz procurara concretizar esse intento, acabou em 1926 por denunciar a VI Convenção.

É verdade que para lá de considerações de conveniência militar e de portos deixados antes do início das hostilidades e sem destas terem peso, a exacta aplicação da VI Convenção se mostrou desde o primeiro instante dificultada por certas questões de fundo. Uma, relativas aos navios e embarcações; outras, às cargas. Tais questões não eram (e ainda hoje o não são) encaradas de modo uniforme pelas principais potências marítimas, com notórios reflexos nas soluções práticas seguidas.

Quanto aos navios e embarcações, marcado desacordo se registava (e continua a registar) acerca da sua classificação como *inimigos*. Na interpretação britânica de final do século passado, compartilhada pelo Japão, o critério deveria ser o do domicílio do proprietário, mostrando-se irrelevantes a sua nacionalidade ou o pavilhão arvorado pelo navio ou embarcação. Na maneira de ver francesa, era à nacionalidade do navio ou embarcação, indicada pelo pavilhão, que se teria de atender. Outras discrepâncias a estas se somavam, designadamente na hipótese de substituição do pavilhão originário por pavilhão neutral. Do ponto de vista britânico, a substituição seria em princípio válida, mesmo operada já depois da eclosão das hostilidades; deixaria porém de o ser quando efectuada *in transitu*, em porto bloqueado, ou mediante contrato de venda a retro ou com cláusula de retrocessão. Do ponto de vista francês, a mudança só teria validade se realizada antes de desencadeadas as hostilidades. A Declaração Naval de Londres de 1909 aderiu à opinião francesa, no que respeita à qualificação do navio ou embarcação como inimigo; mas buscou, relativamente à troca de pavilhão, uma conciliação dos dois pontos de vista em presença, combinando-os a partir da ideia de que a troca anterior ao início das hostilidades é em princípio válida e a posterior nula, com as correcções que a ocorrência de determinadas circunstâncias ou a admissão de certas presunções impuserem⁽⁶⁶⁾. A transferência anterior poderá, por exemplo, vir a apurar-se ser fraudulenta; a nulidade presumir-se-á se os documentos comprovativos da transferência se não acharem a

⁽⁶⁶⁾ Art.ºs 55.º e 56.º

bordo e ela se tiver efectuado menos de sessenta dias antes do começo das hostilidades. Em contrapartida, é de presumir a validade da transmissão se se tiver concretizado mais de trinta dias antes desse começo; se tiver sido completa, definitiva, e conforme com as legislações nacionais envolvidas; e se nem a exploração nem o comando continuarem «nas mesmas mãos que antes» ⁽⁶⁷⁾. A transferência posterior é tida como inatacável se for feita a prova da licitude do título a que se alegar haver sido realizada; a presunção será no entanto de nulidade se levada a efeito no decorrer de viagem, em porto bloqueado, ou por intermédio de contrato de retrocessão ou com estipulação de retrovenda ⁽⁶⁸⁾. Na II Guerra Mundial a observância destas regras cedeu gradualmente o passo ao regresso às antigas práticas de cada um dos beligerantes, que acabaram por se lhes sobrepor inteiramente. O simples facto de um navio ou embarcação serem propriedade adversária passou a constituir, de certa altura em diante, motivo suficiente para serem considerados boa presa.

No tocante às cargas, a Declaração de Paris de 1856 proclamou o princípio, escudado por longa prática, de que «o pavilhão neutro protege a mercadoria inimiga». Nem a carga inimiga transportada por navio ou embarcação neutros, nem a carga neutra transportada por meio ou embarcação inimigos, deviam ser apresados. Não coincidiam no entanto as concepções britânicas e europeia continental quanto à determinação do carácter inimigo ou neutro da carga. Para a concepção britânica, factor decisivo a ter em conta era o domicílio do dono; para a concepção europeia continental, a sua nacionalidade. A Declaração Naval de Londres de 1909, na mira de acabar com a divergência, prescreveu que a «condição neutral ou inimiga das mercadorias que se encontrem a bordo de navio inimigo depende da condição neutral ou inimiga do proprietário» ⁽⁶⁹⁾.

E caso de dúvida, são presumidas inimigas; o proprietário pode, porém, fazer a prova do contrário ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁷⁾ Art.º 55.º

⁽⁶⁸⁾ Art.º 56.º

⁽⁶⁹⁾ Art.º 59.º

⁽⁷⁰⁾ Id.

- d. De um ponto de vista formal, o apresamento tem de subordinar-se a processo cuja sequência, nas suas fases e diligências capitais, é regulada pelo Direito Internacional Público.

A primeira destas fases é de natureza estritamente administrativa. Tem o carácter de uma acção de polícia. Principia pela intimação de paragem, dirigida ao navio ou embarcação suspeito, e desenrola-se através da visita. Esta, que comporta não apenas o exame dos papéis de bordo e conhecimentos de carga mas, sendo o caso, a vistoria do próprio carregamento, conduz ou à libertação do navio ou embarcação ou ao seu apresamento. Em casos excepcionais ou de absoluta necessidade, o navio ou embarcação visitado poderá ser destruído. Nessa contingência serão conservados os papéis de bordo e postos previamente a salvo os passageiros, se os houver, e a equipagem. Esta última não deverá ser feita prisioneira. Tendo lugar a captura, o navio ou embarcação será conduzido, por tripulação colocada a bordo, para porto do captor.

Segue-se a segunda fase, de feição judicial, destinada a apurar se se trata, ou não, de boa presa. Se o apresamento for julgado irregular ou inválido, o navio ou embarcação e a sua carga deverão ser libertados, incorrendo o Estado captor em responsabilidade internacional a saldar através de indemnização. Esta segunda fase compreenderia, segundo a XII Convenção da Haia de 1907, duas instâncias: uma primeira, que deveria correr os seus termos perante os tribunais nacionais competentes do captor; uma segunda, de recurso, que haveria de desenrolar-se, sendo o caso, ante o Tribunal Internacional de Presas que a Convenção instituíra⁽⁷¹⁾.

A não ratificação da Convenção impediu este regime, que implicava um manifesto progresso, de entrar em vigor.

Ainda hoje as questões sobre presas continuam, por inteiro, confiadas às jurisdições internas⁽⁷²⁾.

- e. O costume e a lei internacionais, mais do que simples restrições, consagram verdadeiras excepções ao direito de presa.

⁽⁷¹⁾ Art.º 2.º e 3.º

⁽⁷²⁾ Sobre os pormenores formais do apresamento, em particular no que respeita à primeira fase, cfr. E. H. Serra Brandão, *Direito Internacional Marítimo* — cit., pp. 209 e segs.

A XI Convenção da Haia de 1907 fá-lo de modo expresso ao afirmar inviolável a correspondência encontrada a bordo do navio neutro ou inimigo interceptado, independentemente de haver sido expedida por neutros ou beligerantes ou a uns ou outros se destinar, e do seu carácter oficial ou privado, cabendo ao captor a sua reexpeção com a menor demora possível⁽⁷³⁾; ao isentar da captura as embarcações empregadas na pesca costeira ou em serviço local de cabotagem, os respectivos aparelhos, artes, aprestos e carregamentos, a menos que «tomem parte de qualquer modo nas hostilidades» ou sob a sua aparência pacífica e inofensiva sejam aproveitados para fins militares⁽⁷⁴⁾; ao dilatar a isenção, integrando nela os navios encarregados de missões religiosas, científicas e filantrópicas⁽⁷⁵⁾; e ao não sancionar o aprisionamento de tripulantes nacionais de Estado neutro senão no caso de o navio mercante inimigo, a cuja equipagem pertecerem, tomar parte nas hostilidades⁽⁷⁶⁾.

Os capitães e oficiais de nacionalidade neutra não serão feitos prisioneiros se formalmente prometerem, por escrito, não voltar a servir em navio inimigo durante a guerra⁽⁷⁷⁾. O uso desta faculdade ser-lhes-á negado se os navios que comandarem, ou em que servirem, intervierem nas hostilidades⁽⁷⁸⁾. De idêntico tratamento beneficiarão os capitães, oficiais e membros da tripulação de nacionalidade inimiga, que «sob fé de uma promessa formal por escrito» se comprometerem a não prestar, até ao termo das hostilidades, serviço relacionado com «as operações de guerra»⁽⁷⁹⁾. A possibilidade de por este modo se furtarem ao cativo ser-lhes-á no entanto recusada se os seus navios tiverem tomado parte nas hostilidades⁽⁸⁰⁾.

A Grã-Bretanha não aceitou nunca de bom grado a isenção referente às embarcações de pesca costeira e de cabotagem local. Violou-a sistematicamente, mesmo fora das excepções previstas no segundo

⁽⁷³⁾ Art.º 1.º

⁽⁷⁴⁾ Art.º 3.º

⁽⁷⁵⁾ Art.º 4.º

⁽⁷⁶⁾ Art.º 5.º — primeiro período.

⁽⁷⁷⁾ Art.º 5.º — segundo período.

⁽⁷⁸⁾ Art.º 8.º

⁽⁷⁹⁾ Art.º 6.º

⁽⁸⁰⁾ Art.º 8.º

e terceiro períodos do art.º 3.º da Convenção, no segundo conflito mundial a partir de 1941.

17. Zonas de guerra

- a. Constitui ainda modo de combate peculiar da guerra naval a criação de «zonas de guerra».

Definidas unilateralmente pelos beligerantes, as zonas de guerra podem abranger unicamente as águas costeiras inimigas ou alargar-se a áreas mais ou menos extensas de mar alto.

Quaisquer navios ou aeronaves, inimigos ou neutrais, que nelas penetrem ou as sobrevoem correm o risco de ataque sem prévio aviso.

- b. As zonas de guerra ou zonas militares (*war zones* ou *military zones*) foram pela primeira vez estabelecidas pela Grã-Bretanha. Pela nota de 13 de Novembro de 1914, todo o Mar do Norte foi declarado zona de guerra. A nota advertia que a destruição de navios inimigos ou neutrais não daria direito ao recebimento de indemnização alguma. A Alemanha ripostou em princípios de 1915, afirmando sujeitas a idêntico regime as águas circundantes da Inglaterra, da Escócia e da Irlanda.

As zonas britânica e germânica foram posteriormente ampliadas, perto do final da Grande Guerra⁽⁸¹⁾.

A prática era de duvidosa licitude, quando cotejada com as regras internacionais que para os navios e embarcações de comércio estabelecem em princípio, como destino, o apresamento e não a destruição; que precisam o âmbito e os limites dentro dos quais se deverá manter o bloqueio; e que consagram a imunidade dos neutros, enquanto terceiros, relativamente aos actos de guerra dos beligerantes e aos modos de combate por eles escolhidos.

Apesar disto, com a ajuda ou a coberto do clima de guerra total que então prevaleceu, voltaram a ser criadas zonas de guerra durante o conflito de 1939-45.

A Grã-Bretanha socorreu-se de novo deste meio logo no início do confronto que na Primavera de 1982 a opôs à Argentina a propósito das ilhas Falkland ou Malvinas, proclamando zona de guerra a faixa

(81) Cfr. Von Liszt, op. cit., pp. 460-61.

de 200 milhas marítimas em redor do arquipélago, que denominou zona marítima de exclusão (*maritime exclusion zone*) e a partir de certo momento, por forma a vincar o seu carácter integral e a intenção de não excluir a camada aérea superjacente, zona de exclusão total (*total exclusion zone*).

A Argentina replicou declarando passíveis de ataque, por parte das suas forças, quaisquer navios ou aeronaves encontrados dentro de um raio de 200 milhas a partir das ilhas.

18. *Ardis de guerra*

- a. Tal como na guerra terrestre, também na guerra naval o recurso a ardis é, dentro de limites determinados, procedimento lícito de combate. Nomeadamente para fazer valer o efeito de surpresa; ou, tratando-se de unidade com meios menos potentes ou de mais reduzido alcance, para tirar o melhor partido daqueles de que dispõe, para se colocar a distância de tiro mais eficaz ou mais preciso, ou para induzir em erro o adversário e levá-lo a expor-se ou a agir de modo imprudente.

Assim é que, de acordo com prática muito tempo contestada⁽⁸²⁾ mas hoje acolhida pela lei internacional⁽⁸³⁾, o navio de guerra pode içar pavilhão alheio para conseguir aproximar-se do antagonista, embora o deva arriar e içar o seu pavilhão nacional antes de abrir fogo ou dar início à acção de polícia que se propuser.

Com idênticos propósitos o navio militar pode modificar as suas superestruturas e a sua aparência geral, inclusivamente de maneira a fazer-se passar por navio de comércio, para confundir o adversário e em mais vantajosas condições empenhar o combate. O estratagemma foi repetidas vezes utilizado nas duas últimas guerras mundiais, socorrendo-se com frequência a Marinha britânica de navios-armadilhas (os famosos *Q-ships*) na luta anti-submarina.

- b. O I Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 1949 cita exemplificativamente como ardis consentidos pelas regras internacionais, e sancionadas por uma prática insistente e generalizada, a

⁽⁸²⁾ Cfr. P. Fauchille, *Traité...* — cit., t. II, pp. 408-10; e *Manual de Oxford*, art.º 15.º

⁽⁸³⁾ I Protoc. adic. às Conv. de Genebra de 1949, art.º 39.º, n.º 3 — *in Fine*.

camuflagem, as operações simuladas, e as falsas informações⁽⁸⁴⁾; e como ardis interditos todos os que impliquem perfídia⁽⁸⁵⁾.

Como na guerra terrestre, a chave da distinção entre ardis pífidos e não pífidos reside no modo como fazem apelo à boa-fé do adversário e com ela jogam. É pífido todo o expediente que traiçoeiramente o procure levar a crer que lhe é reconhecido o direito à protecção assegurada pelas regras de Direito Humanitário; ou, sendo o caso, que tem o dever de conceder essa mesma protecção⁽⁸⁶⁾.

Registe-se, além disto, que é maior o número de ardis permitidos no campo da guerra naval do que no da guerra terrestre. Assim a utilização de pavilhão alheio, que a lei internacional de forma expressa acolhe com respeito à guerra naval⁽⁸⁷⁾, mas não quanto à terrestre⁽⁸⁸⁾; ou a admissibilidade da assunção da falsa qualidade, como no caso dos navios-armadilha, não obstante o fingimento do estatuto de não-combatente que para unidades militares e respectivas equipagens eventualmente implique⁽⁸⁹⁾.

19. (iii) *Alvos de combate*

- a. Constituem alvos de acção naval (i) os meios militares do inimigo, incluindo objectivos terrestres e meios aéreos e aeroespaciais; e (ii) os seus navios e embarcações de comércio.

Os navios e embarcações de comércio devem, em princípio, ser objecto de apresamento; em determinadas circunstâncias podem, porém, ser confiscados ou destruídos. No decurso das duas guerras mundiais, a posição da regra e da excepção inverteu-se.

- b. De qualquer modo, é pelos dois grupos referidos que se repartem os alvos do combate naval.

A exposição que vai seguir-se não se ocupará senão do segundo, por isso que o essencial foi já adiantado quanto ao primeiro⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁴⁾ Art.º 37.º, n.º 2. Cfr. Regul. anexo à IV Conv. da Haia de 1907, art.º 24.º

⁽⁸⁵⁾ Art.º 37.º, n.º 1.

⁽⁸⁶⁾ Cit. art.º 37.º, n.º 1 — segundo parágrafo.

⁽⁸⁷⁾ I Protoc. adic. às Conv. de Genebra de 1949, cit. art.º 39.º, n.º 3 — parte final.

⁽⁸⁸⁾ Id., id., id., n.ºs 1 e 2, e Regul. anexo à IV Conv. da Haia de 1907, art.º 23.º, al. f).

⁽⁸⁹⁾ Cfr. o I Protoc. adic. às Conv. de Genebra de 1949, art.º 37.º, n.º 1, al. c).

⁽⁹⁰⁾ N.ºs 4 a 11.

Não deixará, todavia, de ser feita complementarmente menção das excepções estabelecidas pela XI Convenção da Haia de 1907 e do regime de protecção que a II Convenção de Genebra de 1949 e o I Protocolo adicional de 1977 definem para as formações e transporte sanitários, as organizações de defesa civil, o pessoal que nessas formações, transportes e organizações preste serviço, e as populações e bens civis.

20. *Navios e embarcações de comércio*

- a. A noção de navio ou embarcação de comércio foi, até depois do final da Guerra de 1939-45, questão disputada.

Na concepção anglo-saxónica e francesa eram mercantes os navios e embarcações que se destinassem — e enquanto se destinassem — ao tráfico mercantil.

Na concepção alemã, mantida nas duas Guerras, a qualificação devia caber aos navios e embarcações que não fossem propriedade do Estado.

A falta de coincidência entre estes dois critérios conduzia a notórias divergências, sobretudo em relação aos navios e embarcações estaduais. As dificuldades tomaram maior vulto à medida que cresceram em número de unidades e em tonelagem as frotas públicas de comércio, fenómeno que se verificou mesmo em países não marxistas.

Das quatro Convenções votadas em 1958 pela I Conferência sobre o Direito do Mar, e relativa ao mar territorial e à zona contígua, submeteu os navios do Estado afectados a fins comerciais ao regime dos navios mercantes⁽⁹¹⁾; a referente ao mar alto equiparou os navios do Estado ou por ele explorados, adstritos a serviço governamental sem carácter comercial, aos navios de guerra no que concerne à imunidade completa de jurisdição quanto a Estado que não seja o do pavilhão⁽⁹²⁾.

As duas soluções são conformes com a concepção anglo-saxónica e francesa. Ainda que válidas somente para tempo de paz, parecem

⁽⁹¹⁾ Art.º 21.º Conv. de 1982, vot. pela III Conf., art.º 27.º e 28.º

⁽⁹²⁾ Art.º 9.º Conv. de 1982, art.º 96.º

representar um primeiro passo para a presumível consagração em tempo de guerra.

- b. O apresamento de que em princípio deviam ser objecto os navios e embarcações inimigos de comércio, que só poderiam ser atacados e eventualmente destruídos se se recusassem a parar, activamente resistissem à visita ou apresamento, auxiliassem navios militares inimigos, ou atacassem navios militares adversários, representava um tratamento diferenciado, mais favorável do que o reservado às naves militares. A estas, em razão da sua própria natureza, aguardava-as o combate e o risco de destruição.

Ainda antes do começo das hostilidades de 1914 o Almirantado britânico anunciou que artilharia os navios mercantes, com fins meramente defensivos, se a Alemanha contra eles desencadeasse guerra submarina. A Alemanha iniciou-a em 1916, tomando como justificação o uso ofensivo que os navios mercantes vinham fazendo da artilharia instalada a bordo e as instruções do Almirantado para o abalroamento⁽⁹³⁾, ao mesmo tempo que fazia saber não considerar imunes à possibilidade de ataque directo os navios mercantes armados⁽⁹⁴⁾.

Na II Guerra Mundial, tanto no teatro de operações do Atlântico como no do Pacífico, acentuou-se este retorno ao regime que imperara desde o final da Idade Média até meados do século XIX. As razões eram diversas, pois não se tratava já, para os navios de comércio, de enfrentar a pirataria e a guerra de corso; mas de ripostar à guerra submarina. Como observa um Autor⁽⁹⁵⁾, o processo terá sido iniciado pelos beligerantes que adoptaram como modo de combate o torpedeamento sem aviso prévio; mas «uma vez que os navios mercantes recorreram a contramedidas como o uso ofensivo do armamento instalado, o abalroamento dos submarinos, a indicação da sua posição, ou a navegação em comboios, os navios de guerra inimigos passaram a ter fundamento para os tratar como parte das forças navais adversárias e, por essa razão, a olhá-los como

⁽⁹³⁾ Cfr. n.º 13. b. — *supra*.

⁽⁹⁴⁾ Von Liszt, op. cit., pp. 447-8.

⁽⁹⁵⁾ K. Skubiszewski, *Use of Force by States. Collective Security. Law of War and neutrality* — em *Manual of Public International Law*, edit. por M. Sörensen — Londres (reimpr., 1978) p. 824.

susceptíveis de medidas de violência»⁽⁹⁶⁾. Não se afigura todavia inteiramente líquido que em contrapartida, «se o navio mercante se abster de por qualquer forma participar activamente nas hostilidades ou de tomar a iniciativa de actos hostis, não navegar sob a protecção de vasos de guerra e não lhes prestar auxílio em operações militares no mar, então terá direito à plena e tradicional imunidade relativamente a qualquer forma de ataque»⁽⁹⁷⁾. Nem os submersíveis e navios de superfície abdicarão de vantagem da surpresa, que a ausência de aviso ou o recurso a ardis lhes proporcionem; nem os navios e embarcações de comércio abandonarão com facilidade, ao revés de antiga prática, a provada maior segurança da navegação em comboio. Para «darem comboy» aos navios mercantes devia de acordo com essa prática a Companhia Geral do Comércio do Brasil, instituída no começo de 1649 por D. João IV, aparelhar duas esquadras de dezoito naus de guerra cada⁽⁹⁸⁾. A questão não é já hoje a defesa contra ataques de corsários; mas o círculo vicioso em que se entrou, como as duas guerras mundiais de modo inequívoco mostraram, conduziu a idênticos resultados e não se vê que tão cedo a situação venha a mudar, por iniciativa de atacantes ou atacados.

21. *Embarcações de pesca costeira e cabotagem local*

- a. A XI Convenção da Haia de 1907 isenta de captura as embarcações exclusivamente empregadas na pesca costeira, seus aparelhos, artes, aprestos e carga, e as utilizadas em serviços de pequena navegação local e respectivos carregamentos⁽⁹⁹⁾.

Os beligerantes, frisa a Convenção, não deverão aproveitar-se do carácter inofensivo destas embarcações para, a coberto da sua aparência pacífica, as usarem com fins militares. Se por qualquer modo o fizerem, participando com elas nas hostilidades, a isenção deixará

⁽⁹⁶⁾ Id., p. 825.

⁽⁹⁷⁾ Id. id.

⁽⁹⁸⁾ Cit. por J. Veríssimo Serrão, *História de Portugal* — Lisboa (s. d.) v. V., p. 120.

⁽⁹⁹⁾ Art.º 3.º — primeiro parágrafo.

de se lhes aplicar⁽¹⁰⁰⁾ e passarão, conseqüentemente, a ser alvo lícito de combate⁽¹⁰¹⁾.

- b. A Grã-Bretanha não acatou na Grande-Guerra, nem a partir de 1941 na II Guerra Mundial, o benefício prescrito em favor de um e outro tipo de embarcações.

O recurso persistente à utilização delas nas últimas décadas, por parte das duas superpotências, como meios de detecção e espionagem electrónica, parecem acentuar a tendência para uma inflexão nesse sentido — se é que não significa em rigor, já, a tácita aceitação de regime oposto ao previsto na XI Convenção.

22. Navios encarregados de missões religiosas, científicas e filantrópicas

- a. Isenção idêntica perante a possibilidade de captura estabelece a XI Convenção para «os navios encarregados de missões religiosas, científicas ou filantrópicas»⁽¹⁰²⁾.

O regime de isenção veio mais em pormenor a ser regulado, com referência aos navios-hospitais, aos salva-vidas costeiros, aos navios e embarcações sanitários em geral, e ao pessoal religioso, médico e hospitalar, pela II Convenção de Genebra de 1949 e pelo I Protocolo adicional de 1977. De acordo com as regras de Direito Humanitário na II Convenção contidas, relativamente, à melhoria da situação dos feridos, doentes e náufragos das forças armadas no mar, depois ampliadas mesmo a não-membros das forças armadas pelo Protocolo, deverão ser poupados, protegidos e auxiliados pelos beligerantes não apenas (i) os navios-hospitais (militares, transformados, ou civis), seus salva-vidas e embarcações, mas de igual modo (ii) as embarcações costeiras de salvamento, (iii) quaisquer outros navios e embarcações sanitários, (iv) as entidades suas proprietárias ou que assegurem a sua operação, (v) as equipagens e pessoal ao seu serviço, e (vi) os feridos, doentes e náufragos que transportarem ou neles estiverem recolhidos ou em tratamento⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ Id. — segundo e terceiro parágrafos.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. n.º 17. e. — *supra*.

⁽¹⁰²⁾ Art.º 4.º

⁽¹⁰³⁾ I Conv., art.ºs 22.º e segs; I Protoc., art.ºs 22.º e 23.º

Durante e após o combate, os navios e embarcações citados agem por sua conta e risco⁽¹⁰⁴⁾ e devem obedecer às ordens e indicações que nos termos do Direito Internacional lhes sejam transmitidas pelos beligerantes, designadamente quanto a paragem, visita, ou alteração de rumo⁽¹⁰⁵⁾.

Por nenhum modo dificultarão as operações de guerra, serão utilizados, ou deverão deixar-se utilizar, para as facilitar ou levar a cabo⁽¹⁰⁶⁾.

Se praticarem «actos nocivos ao inimigo», e neles persistirem não obstante intimação para deles se absterem, perderão o direito a protecção e auxílio⁽¹⁰⁷⁾.

Não são considerados «nocivos» o porte de armas pelo pessoal dos navios ou enfermarias, para manutenção da ordem, para defesa própria, ou para defesa dos feridos e doentes; a existência a bordo de aparelhos destinados exclusivamente a assegurar a navegação ou as transmissões; a existência a bordo de armas portáteis e munições, recolhidas dos doentes, feridos ou náufragos, e ainda não entregues aos serviços competentes; a extensão da actividade humanitária a civis feridos, doentes ou náufragos; a existência de pessoal e material sanitário em excesso, em relação ao habitualmente necessário⁽¹⁰⁸⁾.

- b. A protecção em princípio concedida ao pessoal médico, religioso e hospitalar⁽¹⁰⁹⁾, devidamente identificado⁽¹¹⁰⁾, que no essencial consiste em não ser aprisionado nem impedido de exercer as suas funções ou o seu *munus*⁽¹¹¹⁾, será retirada se, intimado para o não fazer, continuar a cometer actos nocivos ao adversário⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ II Conv., art.º 30.º — quarto parágrafo.

⁽¹⁰⁵⁾ I Protoc., art.º 23.º

⁽¹⁰⁶⁾ II Conv., art.º 30.º — segundo e terceiro parágrafos.

⁽¹⁰⁷⁾ II Conv., art.º 34.º — primeiro parágrafo; I Protoc., art.º 23.º, n.º 3.

⁽¹⁰⁸⁾ II Conv., art.º 35.º

⁽¹⁰⁹⁾ II Conv., art.ºs 36.º e 37.º; I Protoc., art.ºs 15.º e 16.º

⁽¹¹⁰⁾ I Protoc., art.º 18.º

⁽¹¹¹⁾ II Conv. cits. art.ºs 36.º e 37.º

⁽¹¹²⁾ I Protoc., art.º 13.º, n.º 1.

Não serão, porém, tidos como «nocivos» o porte de armas ligeiras individuais, para defesa própria ou dos feridos e doentes à sua guarda; a existência de piquetes, sentinelas ou escoltas; a existência de armas portáteis e munições, recolhidas dos feridos e doentes; a presença de membros das forças armadas, ou outros combatentes, nos quadros das unidades sanitárias em que esse pessoal estiver integrado ⁽¹¹³⁾.

23. *Organismos de protecção civil*

- a. Da mesma protecção beneficiam, em linhas gerais, os organismos de protecção civil; e o pessoal que deles faça parte ⁽¹¹⁴⁾, desde que apropriadamente identificado ⁽¹¹⁵⁾.

Os edifícios e material de tais organismos não podem ser objecto de ataques nem de actos de represália ⁽¹¹⁶⁾, nem destruídos ou utilizados para fim diverso pelos beligerantes ⁽¹¹⁷⁾.

- b. A protecção cessará se se verificar insistência na prática de actos nocivos ao adversário, não obstante intimação ⁽¹¹⁸⁾.

Como «nocivos» não poderão ser considerados o enquadramento, direcção e fiscalização militar do organismo e seu pessoal; a presença de elementos militares nos seus quadros; a protecção ou auxílio dados a membros das forças armadas; o porte de armas ligeiras individuais, para manutenção da ordem ou protecção própria ⁽¹¹⁹⁾.

24. *Estabelecimentos fixos dos serviços de saúde, e formações sanitárias móveis, instalados na costa*

- a. A IX Convenção da Haia de 1907 determina que nos bombardeamentos por forças navais sejam tomadas providências para poupar,

⁽¹¹³⁾ Id., n.º 2.

⁽¹¹⁴⁾ I Protoc., art.ºs 61.º e 62.º

⁽¹¹⁵⁾ Id., art.º 68.º

⁽¹¹⁶⁾ Id., art.º 52.º — *ex vi* do disposto no art.º 62.º, n.º 3.

⁽¹¹⁷⁾ Id.

⁽¹¹⁸⁾ Id., art.º 65.º, n.º 1.

⁽¹¹⁹⁾ Id., n.ºs 2 e 3; e art.º 67.º

quanto possível, os edifícios reservados aos cultos, às artes, às ciências e à beneficência, os monumentos históricos, os hospitais e os lugares onde estiverem concentrados doentes e feridos⁽¹²⁰⁾. Mas acrescenta: «sob condição desses edifícios não serem ao mesmo tempo utilizados para fins militares»⁽¹²¹⁾.

A II Convenção de Genebra de 1949 acrescenta não deverem ser bombardeados nem atacados, do mar, os estabelecimentos fixos dos serviços de saúde e as formações sanitárias móveis, que se encontrem instalados na costa⁽¹²²⁾.

- b. Nos termos gerais antes referidos, a comissão de actos nocivos ao inimigo, após intimação, fará caducar este regime de protecção⁽¹²³⁾. Nos mesmos termos gerais, não deverão ser tomados com «nocivos» o porte de armas ligeiras individuais, para defesa própria ou dos feridos e doentes, pelo pessoal que nesses estabelecimentos ou formações servir; a presença de piquetes de guarda, sentinelas ou escoltas; a existência de armas portáteis e munições, recolhidas dos feridos e doentes e ainda não entregues aos serviços competentes; e o encontrarem-se neles, por motivos médicos, membros das forças armadas ou outros combatentes⁽¹²⁴⁾.

25. (iv) *Neutralidade perante a guerra naval*

- a. A neutralidade é instituto relativamente recente. A sua lenta consolidação deve-se à acção de países como os Estados Unidos da América, desenvolvido a partir do final do século XVIII contra a prática das grandes potências marítimas, em especial a Grã-Bretanha.

Até ao termo do século XIX a neutralidade conservou uma feição maleável, considerando-a bom número de países compatível com o direito de passagem, a permissão de recrutamento em território da potência neutral, o equipamento, armamento e reabastecimento nos

⁽¹²⁰⁾ Cfr. n.º 14. b. — *supra*.

⁽¹²¹⁾ Art.º 5.º — primeiro parágrafo.

⁽¹²²⁾ Art.º 23.º

⁽¹²³⁾ I Protoc., art.º 13.º, n.º 1.

⁽¹²⁴⁾ Id., n.º 2.

seus portos, a concessão de facilidades financeiras, e outras formas de auxílio a uma das partes em luta.

Foi a II Conferência da Paz que através de duas Convenções (a V para o caso de guerra terrestre e a XIII para o de guerra marítima) a configurou como situação jurídica de contornos precisos.

- b. O estado de neutralidade implica direitos e deveres recíprocos para neutros e beligerantes.

Direitos e deveres nem sempre, na prática, exactamente observados⁽¹²⁵⁾; e não só referentes aos Estados, mas também aos seus nacionais ou cidadãos. Este é um dos domínios em que, de modo expresso, a personalidade e a capacidade internacional de gozo e de exercício, tanto dos indivíduos como das pessoas colectivas privadas, se mostram reconhecidas pelo Direito Internacional Público contemporâneo.

- c. Tanto a adopção como o abandono da posição de neutralidade são actos inteiramente livres.

O Estado pode renunciar *de motu proprio* a essa liberdade, declarando-se perpetuamente neutro ou neutralizado⁽¹²⁶⁾; ou limitá-la voluntariamente em relação quer a certos⁽¹²⁷⁾, quer a quaisquer Estados. Esta última situação é por exemplo a que decorre da integração nas Nações Unidas: o Estado-membro não pode manter-se neutro quando a Organização empreenda acção preventiva ou coercitiva, e antes deve prestar-lhe «assistência plena», inclusive militar, e abster-se de auxiliar o Estado ou Estados que sejam objecto de tal acção⁽¹²⁸⁾.

(125) Sobre as formas de neutralidade dita «qualificada» ou «imperfeita», a que alguns Estados recorreram na I e II Guerras internacionais, v. L. Oppenheim, *International Law* — Londres (7.^a ed., 1952) t. II, p. 664.

(126) Assim a neutralização da Suíça, proclamada no séc. XIII, consagrada pelo Congresso de Viena (1815) e reconhecida pelo Trat. de Versailles (1919); a da Bélgica e do Luxemburgo, iniciadas respectivamente em 1831 e 1867 e a que ambos os países renunciaram após a Grande Guerra; a da Áustria, declarada em 1955; ou a do Laos proclamada em 1962.

(127) Assim no Trat. germano-soviético de 24 Abr. 1926, pelo qual as duas partes se obrigavam a conservar-se neutrais no caso de a outra se envolver em conflito; ou, em geral, os acordos de defesa mútua.

(128) Carta das Nações Unidas, art. 2.º — n.º 5; e art.º 42.º a 50.º

26. Neutralização

- a. A neutralização corresponde estatuto jurídico de conteúdo idêntico ao da neutralidade.

Todavia, não apenas pela origem como pela duração, a neutralização pode divergir da neutralidade.

- b. A neutralização não resulta sempre de acto unilateral do Estado. É umas vezes de origem pactícia, com ou sem intervenção do Estado neutralizado; outras constitui consequência da pequenez demográfica ou da limitação dos meios disponíveis, como acontece com os denominados Estados exíguos.

Por outro lado, seja qual for a sua origem, a neutralização difere da neutralidade mesmo total (isto é: não circunscrita a determinada ou determinadas áreas, onde não poderão ser instaladas bases nem estacionar ou transitar forças que possam constituir ou ser olhadas como potenciais ameaças quanto a um dos contendores, na hipótese de conflito) por não ter duração necessariamente limitada. Embora o Estado ou Estados que de modo voluntário a tiverem assumido sejam a todo o tempo livres de por novo acto de vontade a fazer cessar, nada impede que a neutralização tenha carácter duradouro. Ao contrário da neutralidade, não está condicionada à duração do conflito entre terceiros Estados.

27. Direitos e deveres dos Estados neutros e neutralizados

- a. O princípio por que se norteia a atitude do Estado neutro ou neutralizado é o da recusa de participação no conflito que opõe os beligerantes. Esta recusa implica, como corolário, uma estrita igualdade de tratamento.

A estes dois princípios, que denomina respectivamente da *abstenção* e da *imparcialidade*, acrescenta um Autor o da *prevenção*, que consistiria no dever de tomar as precauções necessárias para impedir que o seu território seja utilizado para apoio de uma das partes

— designadamente consentindo que por ele se encaminhem, ou dele partam, reforços e abastecimentos⁽¹²⁹⁾. Em rigor, no entanto, o princípio da prevenção não representa senão o desenvolvimento, ou um caso particular de aplicação, do princípio da imparcialidade: este seria desrespeitado se o Estado neutro ou neutralizado de maneira expressa ou tácita permitisse actos que, em detrimento de uma das partes, favorecessem a outra.

- b. Na sequência dos princípios da recusa de participação e da igualdade de tratamento, a XIII Convenção da Haia de 1907 qualifica como infracção da neutralidade ou neutralização a tolerância perante actos hostis dos beligerantes, praticados nas águas da potência neutra ou neutralizada, como o exercício do direito de visita ou a captura⁽¹³⁰⁾; a instalação de tribunal de presas em terra ou a bordo de navio surto nessas águas⁽¹³¹⁾; a utilização das águas ou dos portos neutrais para a instalação de estações de comunicações ou de bases de operações⁽¹³²⁾; a cedência, a qualquer título e por qualquer modo, de navios militares, munições e material de guerra⁽¹³³⁾; o equipamento e armamento de navios militares ou adaptados, para fazerem cruzeiro ou tomarem parte em acções de guerra⁽¹³⁴⁾; a autorização, ou a não oposição, à importação ou trânsito, por um ou outro dos beligerantes, de armas, munições, e em geral tudo quanto possa ser útil às suas forças⁽¹³⁵⁾.

O Estado neutro ou neutralizado deve, numa base de estrita paridade, aplicar a ambas as partes em conflito tanto as condições como as restrições e interdições que tiver promulgado sobre a entrada nos seus portos, ancoradouros e águas territoriais⁽¹³⁶⁾; permitir a passagem, pelas suas águas, de navios de guerra beligerantes e de presas

⁽¹²⁹⁾ P. Reuter, op. cit., p. 392. Na trad. portuguesa, *Direito Internacional Público* — Lisboa (1981) p. 310.

⁽¹³⁰⁾ Art.ºs 1.º e 2.º

⁽¹³¹⁾ Art.º 4.º

⁽¹³²⁾ Art.º 5.º

⁽¹³³⁾ Art.º 6.º

⁽¹³⁴⁾ Art.º 8.º

⁽¹³⁵⁾ Art.º 7.º

⁽¹³⁶⁾ Art.º 9.º — primeiro parágrafo.

feitas fora delas⁽¹³⁷⁾; consentir que esses navios utilizem os serviços dos seus pilotos diplomados⁽¹³⁸⁾.

O Estado neutro ou neutralizado deve libertar os navios e embarcações apresados nas suas águas enquanto se encontrem dentro delas, e internar as equipagens colocadas a bordo pelos captores. Se a presa se encontrar já fora da faixa das águas sob a sua jurisdição, deverá pedir ao Governo do captor que ordene a libertação da presa, e dos oficiais e equipagem que tenha a bordo⁽¹³⁹⁾.

Como sanção de ordem geral, o Estado neutro ou neutralizado pode proibir o acesso aos seus portos e ancoradouros dos navios beligerantes que se não tiverem conformado com as ordens e prescrições que tiver editado, ou que por qualquer modo houverem violado a sua neutralidade⁽¹⁴⁰⁾.

No caso de incumprimento da ordem de partida imediata de presa que (justificada ou injustificadamente) for conduzida a porto seu, a potência neutral ou neutralizada deverá empregar todos os meios ao seu alcance para a restituir à liberdade, com os seus oficiais e tripulantes, e internar a equipagem posta a bordo pelo captor⁽¹⁴¹⁾. Cabe-lhe, além disso, o direito de exercer a vigilância requerida para impedir, nos seus portos, ancoradouros e águas territoriais, violações às regras precedentemente referidas⁽¹⁴²⁾; e de tornar incapazes para se fazerem ao mar, enquanto durar a guerra, os navios militares beligerantes que desobedecerem às suas ordens para abandonar o porto onde não tenham o direito de ficar, detendo os seus comandantes, oficiais e equipagens e deixando a bordo apenas os homens necessários para cuidar dos navios. Os oficiais poderão ser deixados em liberdade se tomarem o compromisso, sob palavra, de não abandonar o território neutral sem autorização⁽¹⁴³⁾.

⁽¹³⁷⁾ Art.º 10.º

⁽¹³⁸⁾ Art.º 11.º

⁽¹³⁹⁾ Art.º 3.º

⁽¹⁴⁰⁾ Art.º 9.º — segundo parágrafo.

⁽¹⁴¹⁾ Art.ºs 21.º e 22.º

⁽¹⁴²⁾ Art.º 25.º

⁽¹⁴³⁾ Art.º 24.º

O exercício de quaisquer destes direitos não pode ser invocado como acto pouco amigável pelos beligerantes⁽¹⁴⁴⁾.

A XIII Convenção preceitua, ainda, que as partes contratantes deverão entre si dar-se a conhecer as leis, ordenanças e outras disposições definidoras do regime a que os navios militares dos beligerantes ficam sujeitos nas suas águas, portos e ancoradouros, mediante notificações dirigidas com esse fim ao Governo holandês⁽¹⁴⁵⁾.

- c. Os Estados neutros ou netralizados não podem ampliar desmesuradamente a largura das suas águas territoriais, nem fixar unilateralmente, para além delas, *zonas de segurança* com idêntico fim.

A Declaração do Panamá, assinada no início da II Guerra Mundial⁽¹⁴⁶⁾ por mais de uma vintena de Estados que reivindicavam ao largo das suas costas zonas deste tipo com 300 milhas marítimas de largura, não foi tida em conta pelos beligerantes nem obteve posterior consagração pelo ordenamento internacional.

28. *Direitos e deveres dos cidadãos dos Estados neutros ou neutralizados*

- a. Através do conjunto de direitos e deveres enunciados, os Estados neutros ou neutralizados procuram preservar um clima de boas relações com os beligerantes.

Os seus nacionais são livres, em princípio, de prosseguir no comércio com esses países, observadas as restrições que em tão delicado transe as circunstâncias naturalmente impuserem.

- b. Tais restrições visam, antes de mais, o contrabando de guerra. Entre elas se inclui o direito de visita, que poderá ser dispensada (nesse sentido se tem orientado a prática internacional) quando os navios ou embarcações de comércio neutros navegarem, em comboio ou isolados, com escolta de navios de guerra do seu país.

⁽¹⁴⁴⁾ Art.º 26.º

⁽¹⁴⁵⁾ Art.º 27.º

⁽¹⁴⁶⁾ 3 Out. 1939.

A Declaração Naval de Paris (1865) referia-se já ao contrabando de guerra; a XIII Convenção da Haia de 1907 alargou-o por forma a abranger, além de armas, munições e mercadorias militares (*res usui belli*), tudo o que possa ser útil «a um exército ou a uma esquadra» (*res ancipitis usus*)⁽¹⁴⁷⁾; a Declaração Naval de Londres (1909) esforçou-se por elaborar uma lista minuciosa do que deveria ser considerado contrabando de guerra, permitindo o confisco do navio e da carga onde quer que se encontrem. Salvo, claro, em águas territoriais neutras⁽¹⁴⁸⁾.

Na I e na II Guerras Mundiais as potências aliadas não fizeram aplicação das regras compiladas pela Declaração Naval de Londres, na parte em que para os navios e embarcações mercantes neutros estabelece regime mais favorável (de acordo com o princípio da viagem contínua) quanto às mercadorias não necessariamente destinadas a fins militares. A Grã-Bretanha pôs em prática de certa altura em diante, no conflito de 1939-45, o sistema dos *navicerts*, de que já foi feita menção⁽¹⁴⁹⁾.

- c. Os cidadãos dos Estados neutros ou neutralizados devem coibir-se de, por qualquer forma, prestar assistência hostil aos beligerantes. A assistência hostil é tratada como contrabando por analogia, nela considerando a prática internacional incluídas todas as formas de actuação que redundem em benefício de uma das partes em luta. A Declaração Naval de Londres (1909) refere-se-lhe em duas circunstâncias. A primeira, é a de o navio ou a embarcação neutral transportarem membros das forças armadas do adversário do navio que realiza a intercepção; a segunda, é a de o navio ou embarcação neutral tomar parte directa nas hostilidades ao lado do inimigo, ou estarem fretados pelo inimigo. Numa como noutra hipótese, deverá o navio ou embarcação ser considerado e tratado como adversário⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ Art.º 7.º

⁽¹⁴⁸⁾ Art.º 37.º

⁽¹⁴⁹⁾ N.º 15. c. — *supra*.

⁽¹⁵⁰⁾ Art.º 46.º

29. *Direitos e deveres dos beligerantes*

- a. Como corolário da delimitação do teatro da guerra naval às suas águas e ao alto mar⁽¹⁵¹⁾, os beligerantes não podem praticar actos de guerra fora dessas águas.

A XIII Convenção da Haia de 1907 alarga a proibição à parte terrestre do território do Estado neutro ou neutralizado e à prática «de todos os actos» que, mesmo sem oposição, constituam «infração à sua neutralidade»⁽¹⁵²⁾.

Ficam assim interditas não só quaisquer formas de combate⁽¹⁵³⁾, mas também a utilização de terra firme para a instalação de tribunais de presas⁽¹⁵⁴⁾, de bases de operações e, em especial, de estações radiotelegráficas e de outros meios de comunicação⁽¹⁵⁵⁾. O comportamento dos beligerantes é, além disso, dominado pela limitação do tempo de permanência e do número de unidades que podem simultaneamente manter em águas neutrais.

Assim, os seus navios militares não podem conservar-se mais de 24 horas em portos e ancoradouros da potência neutra ou neutralizada⁽¹⁵⁶⁾, excepto por motivo de avaria ou em razão do estado do mar. A partida deverá verificar-se logo que cesse a causa da demora⁽¹⁵⁷⁾. A limitação do tempo de permanência não é aplicável aos navios, ainda que militares, «exclusivamente afectados a missão religiosa, científica ou filantrópica»⁽¹⁵⁸⁾.

Em cada porto ou ancoradouro do Estado neutro ou neutralizado, a menos que a legislação deste disponha diversamente, cada beligerante não pode ter ao mesmo tempo mais do que três navios militares⁽¹⁵⁹⁾.

Se num mesmo porto ou ancoradouro neutral se acharem navios militares das duas partes em guerra, deverão mediar pelo menos

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. n.º 3. — *supra*.

⁽¹⁵²⁾ Art.º 1.º

⁽¹⁵³⁾ Cfr. art.º 2.º, qt. ao exercício do d. de visita e ao apresamento.

⁽¹⁵⁴⁾ Art.º 4.º

⁽¹⁵⁵⁾ Art.º 5.º

⁽¹⁵⁶⁾ Art.º 12.º

⁽¹⁵⁷⁾ Art.º 14.º — primeiro parágrafo.

⁽¹⁵⁸⁾ Id. — segundo parágrafo.

⁽¹⁵⁹⁾ Art.º 15.º

24 horas entre as partidas de uma e outra. A ordem das saídas, a não ser em caso de avaria ou de estado do mar que o impeça, será a das chegadas. Haverá lugar à aplicação das mesmas regras quando navios mercantes das duas partes em conflito se acharem, na mesma altura, fundeados no porto ou ancoradouro⁽¹⁶⁰⁾.

A reparação de avarias será limitada ao indispensável para a segurança da navegação, e nunca para aumento do poder e capacidade militares⁽¹⁶¹⁾. Na mesma ordem de ideias, os beligerantes não podem servir-se da estadia nos ancoradouros e águas neutrais para renovar ou aumentar os seus meios de combate, ou completar as suas tripulações⁽¹⁶²⁾.

O reabastecimento em provisões não poderá exceder o montante normal de tempo de paz; e, em combustível, o suficiente para alcançar o porto mais próximo do seu país, se o Estado neutro ou neutralizado não consentir o enchimento total dos paióis ou depósitos. A permanência poderá ser prolongada por mais 24 horas se a legislação ou as determinações locais só consentirem o fornecimento de corridas vinte e três horas após a chegada⁽¹⁶³⁾. O navio reabastecido em combustível, apenas passados três meses poderá de novo fazê-lo em porto da mesma potência neutra ou neutralizada⁽¹⁶⁴⁾. As presas realizadas pelos beligerantes só poderão ser conduzidas a porto neutral por motivo de inavegabilidade, de mau estado do mar, ou de falta de provisões ou de combustível. A partida terá lugar logo que remediadas as razões determinantes da entrada. Caso contrário, será intimada a partida imediata. Na falta de cumprimento da intimação, as presas serão libertadas; e, com elas, os seus oficiais e tripulações⁽¹⁶⁵⁾.

À libertação deverão também proceder as autoridades neutrais se a presa tiver sido conduzida ao porto ou ancoradouro fora das condições mencionadas⁽¹⁶⁶⁾.

Pode pelos beligerantes ser pedida autorização para nos portos e

⁽¹⁶⁰⁾ Art.º 16.º

⁽¹⁶¹⁾ Art.º 17.º

⁽¹⁶²⁾ Art.º 18.º

⁽¹⁶³⁾ Art.º 19.º

⁽¹⁶⁴⁾ Art.º 20.º

⁽¹⁶⁵⁾ Art.º 21.º

⁽¹⁶⁶⁾ Art.º 22.º

ancoradouros neutrais fazer entrar as suas presas, escoltadas ou não, a fim de aí aguardarem sob sequestro decisão do tribunal de presas. Se as presas forem escoltadas, os oficiais e homens colocados a bordo pelo captor podem ser autorizados a passar para o navio de escolta; se as presas tiverem viajado sem escolta, o destacamento colocado a bordo será deixado em liberdade. O Estado neutro ou neutralizado pode ordenar a remoção da presa para outro dos seus portos ⁽¹⁶⁷⁾.

Armando M. Marques Guedes

⁽¹⁶⁷⁾ Art.º 23.º

O PODER MARÍTIMO

Virgílio de Carvalho

O PODER MARÍTIMO (*)

1. A IMPORTÂNCIA E O SIGNIFICADO ESTRATÉGICO DO MAR

O mar ocupa cerca de 71 % da superfície do Globo, resultando a sua importância e o seu significado estratégico da associação desta realidade às circunstâncias de tornar possível o estabelecimento de comunicações relativamente fáceis, desimpedidas e baratas entre regiões não contíguas e distantes, e de conter no seu seio inestimáveis recursos económicos de natureza biológica, mineral e energética. Foi certamente por tudo isto que o clássico do Poder Marítimo, o norte-americano Mahan (1840-1914), escreveu que o domínio do mar conduz à riqueza em tempo de paz e à vitória em tempo de guerra.

O mar é utilizado, já muito antes das descobertas iniciadas pelo Infante D. Henrique, como via de transporte, tanto para fins militares como para fins comerciais. As principais cargas transportadas actualmente pela via marítima são, duma forma geral, as volumosas, como combustíveis, minerais, cereais a granel, maquinaria pesada, etc. Cerca de 70 % dos transportes comerciais mundiais são feitos pelo mar, incluindo o combustível para os aviões, correspondendo o transporte do petróleo a mais de 90 % do consumido pela Europa Ocidental e a cerca de 35% do consumido pelos EUA. O custo do frete marítimo é de cerca de $\frac{1}{10}$ do terrestre e de $\frac{1}{100}$ do aéreo, mas a velocidade do navio é ainda, em média, de cerca de $\frac{1}{40}$ da do avião, o que acabou por fazer dos transportes marítimo e aéreo complementares, uma vez que a maior velocidade tornou o transporte de cargas ligeiras e de pessoas mais aliciante pelo ar. O transporte marítimo, dada a baixa velocidade a que se processa e as grandes dimen-

(*) Conferência proferida ao Curso de Defesa Nacional, no Instituto da Defesa Nacional, em 20 de Dezembro de 1982, subordinada ao tema «A Estratégia Militar e o Poder Marítimo».

sões dos navios, é muito vulnerável em caso de guerra. Mas o interesse por este meio económico não tem cessado de aumentar, o que se deduz do facto de a frota mundial ter crescido cerca de 50 % na década de 70. A considerável participação do transporte marítimo na vida de relação da Humanidade tem contribuído bastante para o afluxo de populações à orla marítima, daí tendo resultado que, hoje, cerca de 70 % da população do mundo ocidental, e os seus mais importantes centros estratégicos e de actividades, se encontrem instalados a menos de 50 km do mar. Para este fenómeno, como se sabe, muito tem contribuído a necessidade de os países industrializados ocidentais terem de procurar no exterior as matérias-primas e os hidrocarbonetos de que carecem e de os transportar pela via marítima.

A vulnerabilidade ocidental constituída pela pesada dependência do transporte marítimo está ultimamente aumentando, na medida em que se verifica uma grande concorrência de frotas mercantes dos países do Leste e do chamado Terceiro Mundo. Aqueles, utilizando a sua marinha mercante sobrepondo o interesse estratégico ao do lucro, e estes, empregando mão-de-obra mais barata, estão contribuindo para inviabilizar muitas empresas de navegação e a própria indústria de construção naval e suas acessórias dos países ocidentais, do que tem resultado a decadência de todas as marinhas mercantes do Ocidente, à excepção da grega. A crescente dependência dos países ocidentais de transportes marítimos que cada vez controlam menos, parece de molde a constituir séria preocupação de segurança.

O mar está-se tornando num palco de crescente disputa pelo acesso aos seus recursos piscícolas, energéticos e minerais. Efectivamente, contrangimentos de ordem política para obter os recursos existentes em terra, somando-se à sua crescente escassez, estão provocando como que uma corrida aos recursos marítimos. Desta estão decorrendo grandes dificuldades para a aprovação da Lei do Mar, e também para operar em Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), de que têm resultado sérios conflitos como os da chamada «Guerra do Bacalhau» entre a Islândia e a Inglaterra, a disputa entre a Grécia e a Turquia pelos recursos do mar Egeu, e o próprio contencioso entre Portugal e a Espanha à volta do acordo de pescas.

Por outro lado, o mar já contribui hoje com mais de 20 % para a produção mundial de petróleo, podendo subir a 50 % até ao final do século. Acontece ainda que, nas plataformas marítimas — as quais, por ocuparem 20 a 25 % dos Continentes, já grangearam a designação de 7.^a Continente — poderão encontrar-se uns 20 % das existências mundiais de minerais estratégicos. Estes também têm sido detectados a grandes profundidades, agrupados em nódulos metálicos constituídos basicamente por manganés, cobalto, níquel e cobre. Tudo isto, a juntar à crescente importância do turismo de veraneio, parece susceptível de conferir ainda maior importância ao mar, e de incrementar o afluxo de populações à orla marítima.

No domínio do emprego da força o mar constitui uma vasta área de manobra que tem propiciado grande mobilidade e facilidade de concentração de Poder Militar nos locais e nos momentos desejados, mesmo em tempo de paz, e sem grandes complicações diplomáticas. Efectivamente, a circulação no mar alto é livre e, mesmo nas águas territoriais, poderão deslocar-se unidades navais desde que obedecendo às disposições da «passagem inofensiva» do Direito Internacional Marítimo. Tais facilidades possibilitam assim a perpetração de operações de presença servindo objectivos de coacção psicológica ou económica por potências que controlem suficientemente o mar, ou mesmo acções de força, de surpresa ou não, como sejam o assalto anfíbio e vertical, e bombardeamento (naval, aéreo, ou por mísseis). Outras acções hostis contra terra perpetráveis a partir do mar são ainda, por exemplo, incursões de terroristas, espionagem (electrónica e outra), contrabando, emissões de estações de rádio e de TV piratas, etc. Entre as acções de guerra possíveis a partir do mar, pelo seu impacte e consequências, destaca-se o bombardeamento com mísseis dispondo de ogiva nuclear, a partir de submarinos, possibilidade esta que constitui, como se sabe, a chamada segunda capacidade de retaliação nuclear. A propósito, salienta-se que o bombardeamento a partir do mar por submarinos pode também ser feito com mísseis de cruzeiro de ogiva convencional, o que a grande precisão destes engenhos torna perfeitamente viável e tremendamente eficaz em termos de efeito destrutivo.

O aumento do interesse económico do mar, e os conflitos que daí inevitavelmente surgem, criaram novas possibilidades ao emprego da chamada «diplomacia naval», nomeadamente para a gestão de crises.

2. O PODER MARÍTIMO E O PODER NAVAL. ALGUNS CONCEITOS INDISPENSÁVEIS

O Poder Marítimo de um país corresponde aos elementos do seu Poder Nacional, ou Força Total, que contribuem para a realização dos seus Interesses Marítimos. Poder Marítimo tem também sido definido como a integração das manifestações do Poder Nacional que têm o mar como meio de actuação.

São classicamente reconhecidos como Factores do Poder Marítimo de um país os seguintes: *a Geografia*, principalmente no concernente à sua posição relativamente a outros países e a áreas de interesse comum, à sua maior ou menor facilidade de acesso ao mar, à sua configuração territorial (forma, expressão e continuidade), aos portos, bases e pontos de apoio de que dispõe, e às características da sua fronteira marítima (extensão e facilidade de transposição); *a Demografia*, quanto ao grau de concentração da população na orla marítima e ao relacionamento das suas actividades com o mar; *a Economia*, principalmente no que concerne a capacidade industrial, científica, tecnológica e financeira dedicada ao desenvolvimento e à protecção dos Interesses Marítimos: o «*Carácter do Povo*» e o «*Carácter do Governo*», entendidos como predisposição e sensibilidade existentes na população e nas elites dirigentes para entender e utilizar o mar; *as Marinhas civil e militar* e seus graus de desenvolvimento, por comparação com as potencialidades geoestratégicas e económicas próprias; *e os meios militares e militarizados vocacionados para actuar no mar* (Forças Aéreas, Guardas Costeiras, defesas de costa, Guardas Fiscais, etc.).

O Poder Naval de um país diz respeito à sua capacidade em unidades navais de superfície, sub-superfície e aéreas orgânicas. Segundo o inglês Roskill, as componentes do Poder Naval são: o *Elemento de Força* (instrumento de guerra) do qual depende o grau de controlo do mar de que um país é capaz; o *Elemento de Segurança*, constituído pelas bases e pontos de apoio navais; e o *Elemento de Transporte*, das Marinhas de Guerra, complementadas pelas Marinhas civis.

O Poder Naval, que visa a defesa dos Interesses Marítimos de um país, e a interferência com os dos seus antagonistas em caso de conflito, deve em primeiro lugar estar em correspondência com o seu grau de dependência relativamente ao mar (nos aspectos de segurança do território, trans-

portes, recursos económicos, etc.) e, em última análise, com o Poder Naval dos seus mais prováveis antagonistas e suas possíveis intenções.

Julga-se útil referir ainda o significado de expressões que se encontram correntemente em publicações estrangeiras: assim, «*Naval Power*» abrange as Marinhas Militares e a Aviação Naval; «*Maritime Power*» compreende o «*Naval Power*», os Fuzileiros Navais e as Guardas Costeiras; e o «*Sea Power*» engloba o «*Maritime Power*», e outros elementos não armados, e meios aéreos militares não orgânicos com vocação marítima.

3. A UTILIZAÇÃO DO PODER MARÍTIMO E DO PODER NAVAL

O Poder Marítimo, na acepção da integração das manifestações do Poder Nacional que têm o mar como meio de actuação, compreende por conseguinte as Marinhas Mercantes, de Pesca, Científicas e de Recreio, as Marinhas de Guerra com os respectivos Fuzileiros Navais e Aviação Naval, os meios aéreos militares não orgânicos com vocação marítima, os meios visuais e electrónicos de vigilância e controlo marítimo, e ainda as defesas de costa (artilharia e mísseis) orgânicas, ou não, das Marinhas militares.

O interesse das Marinhas Mercantes e de Pesca no domínio económico e estratégico é de todos conhecido, revestindo-se da maior importância para os países ocidentais como elementos essenciais da sua independência, dada a extrema sensibilidade dos transportes de combustíveis, de minerais estratégicos e de cereais, e a necessidade de conseguir a maior auto-suficiência possível em matéria alimentar. As Marinhas de Investigação Científica apresentam logicamente um grande interesse para a detecção e subsequente exploração dos recursos económicos do mar, constituindo, por isso também, um elemento concorrente para a importância e independência dos países marítimos. As Marinhas de Recreio têm interesse estratégico na medida em que, contribuindo para a habitação e para a sensibilização das populações para os assuntos do mar, actuam positivamente no «Carácter do Povo» e no «Carácter do Governo», os quais são indubitavelmente dos mais decisivos factores do Poder Marítimo.

Para além das Marinhas civis, também as Marinhas militares têm importante papel a desempenhar em tempo de paz. Por um lado, o Poder Naval tem de estar pronto a entrar em acção em qualquer altura para defender, se necessário pelas armas, os Interesses Marítimos dos países, o que pode ocorrer perfeitamente em tempo de paz. Por outro lado, as Marinhas de Guerra não se improvisam nem se adestram do pé para a mão. Já o Padre Fernando de Oliveira, nascido em 1504, e justamente por muitos considerado como um precursor mundial dos Princípios da Guerra, na sua obra «A Arte da Guerra no Mar», sustentava que «A Armada precisa de estar sempre pronta para combater, sem necessidade de mobilizar, como o Exército, pois que por terra não podem vir inimigos de improviso... o ofício de marinheiro é de mais arte e requer muito uso [pelo que] se for possível [devem] ser criados de meninos entre as cordas e os aparelhos». Efectivamente, existe um grande número de missões de tempo de paz para as Marinhas militares, portanto de carácter não bélico, como sejam vigiar e fiscalizar as pescas, supervisionar a prospecção e a exploração dos recursos económicos do mar, velar pelo cumprimento de leis antipoluição, fazer cumprir os acordos e a Lei do Mar, vigiar e orientar a circulação marítima em zonas de grande confluência de tráfego, prestar assistência técnica e humanitária às actividades económica, meteorológica e científica exercidas no mar, e contribuir para a segurança das instalações económicas e dos seus trabalhadores no mar. Mas, no âmbito das estratégias indirectas, que hoje tendem a preponderar face ao natural temor da escalada de violência para o patamar nuclear, as Marinhas militares têm um papel importante a desempenhar. Assim, como elemento que são da Força Material que, multiplicada pela Força Anímica dum país, promove a sua Força Total, a qual pode ser considerada como a capacidade de um Estado para influenciar outros, uma vez que constitui uma das bases da sua expressão nas relações internacionais, as Marinhas militares têm utilidade para aplicação na estratégia diplomática. Assim, é possível atribuir-lhes missões que visem melhorar a capacidade negociadora dos países, apoiar aliados e amigos que se encontrem sob pressão ou sob ameaça externa, disputar influência nas alianças, prestar assistência naval a países amigos que a solicitem, projectar imagem favorável no exterior, mostrar pela presença naval interesse e obrigar a ser ouvido em assuntos importantes de certas regiões, actuar como instrumento da política na gestão de crises, etc. Salienta-se, a propósito, que a diplomacia por

meios navais é mais eficiente em acções de apoio do que em circunstâncias de oposição ou de confronto. Ainda a este propósito, todo o mundo conhece as actividades das Marinhas de Guerra norte-americana, soviética e francesa no domínio da presença naval em áreas sensíveis, e o que elas visam com isso. Efectivamente, a Presença Naval é a missão primordial do Poder Naval em tempo de paz, a qual pode assumir as modalidades preventiva ou reactiva. A presença naval preventiva tem propósitos de apoio e de dissuasão, pois obriga um antagonista que pretenda entretanto intervir na área a correr o risco de provocar uma escalada de violência indesejável, bastando por isso para a sua implementação meios diminutos, muitas vezes meramente simbólicos. A presença naval reactiva obriga a empenhar meios mais importantes, e pode ter custos materiais e políticos inconvenientes, empregando-se no entanto também noutras circunstâncias menos perigosas, por exemplo para anular a influência de presença naval do antagonista, como sucede no instável Mediterrâneo, onde permanecem desde há vários anos, lado a lado, importantes forças navais norte-americanas e soviéticas. Em tempo de paz assume ainda grande interesse a vigilância e o seguimento de forças navais, não apenas porque as suas actividades diplomáticas e militares fornecem importantes indicações de carácter político, estratégico e operacional mas, sobretudo, para evitar ser surpreendido por ataques demolidores. O caso de vigilância mútua aturada que é exercida pelas duas superpotências sobre os respectivos submarinos nucleares lança-mísseis balísticos constitui um exemplo frisante da importância da actividade de vigilância marítima e de seguimento em tempo de paz. Parece assim poder afirmar-se que a existência de Marinhas militares, mesmo em tempo de paz, se justifica suficientemente sob vários pontos de vista, designadamente psicológico, político e da segurança, e até económico, como se pode depreender do que se expôs e das actividades de vigilância e fiscalização nas ZEE. Pensa-se que poderá ser esclarecedora quanto à utilidade das Marinhas militares em tempo de paz a grande importância que os EUA atribuem à missão de Presença Naval, que definem como consistindo na utilização do Poder Naval aquém da guerra para dissuasão de acções lesivas dos interesses do país ou dos seus aliados, e para encorajar acções favoráveis àqueles interesses. Também oferece o maior interesse, para o mesmo fim, o pensamento do almirante Gorshkov, Comandante-Chefe da Armada soviética, o qual declarou que a Marinha do seu país tem uma missão em tempo de paz a cumprir relacionada com a sua capacidade de

operar em águas internacionais e assim movimentar Poder Militar significativo para actuar em pontos distantes sem violar a integridade territorial de outras nações, por exemplo para fins de demonstração de força com objectivos políticos. Tem ainda interesse referir que o mesmo almirante russo declarou que a Marinha Soviética tem por missão garantir os laços de amizade com todos os povos do Mundo, contrariar a chantagem político-militar dos imperialistas, e defender os movimentos democráticos de libertação.

Em tempo de crise, ou de guerra, procura-se que os meios navais, aéreos e civis que compõem o Poder Marítimo dos países sejam utilizados de forma integrada em conformidade com os objectivos da estratégia naval. A actuação britânica na recente crise do Atlântico Sul, a que mais adiante se fará referência, ilustra bem este ponto.

As escolas de pensamento estratégico de pendor continental tendem a considerar o Poder Naval como um mero componente defensivo do território contra ataques vindos do mar, ou seja, como um complemento do Poder Terrestre. Foi o caso da URSS até há poucos anos, em que os submarinos, os navios ligeiros lança-mísseis superfície-superfície, a Aviação Naval, e as baterias de defesa costeira da sua Marinha de Guerra visavam fundamentalmente criar uma resposta adequada aos meios norte-americanos de ataque contra-terra, na circunstância os porta-aviões e as unidades de assalto anfíbio e vertical. Significativamente, as principais unidades navais oceânicas que posteriormente vieram a fazer parte da Marinha militar soviética receberam a designação de anti-submarinos, pois a sua construção teve de ser justificada como elemento de defesa do território contra a ameaça de submarinos nucleares lança-mísseis balísticos dos EUA. Só mais tarde, com a efectiva evolução da URSS para potência marítima, apareceram na Armada soviética unidades navais concebidas para efectuar acções de Presença no exterior.

As escolas de pensamento estratégico de pendor marítimo vão desde os mais radicais, como é o caso do inglês Lord Fisher (da I Guerra Mundial) que afirmava ser o Exército um projectil a ser disparado pela Marinha Real, até aos teóricos mais equilibrados, como o inglês J. Corbet (1854-1922), que, em 1911, sustentava poder a potência que dominar o mar fazer a guerra que quisesse e evitar grandes batalhas em terra até que chegue o momento oportuno para a batalha decisiva; ou aos que,

embora reconhecendo não ser o Poder Naval realmente decisivo numa guerra, sustentam no entanto que as potências continentais nada têm conseguido contra as potências marítimas sem alcançarem previamente o domínio do mar, ou o «senhorio do mar», como diziam os antigos estrategistas portugueses. Encontra-se neste caso o almirante britânico Sir Peter Gretton, que afirmava serem as principais armas da estratégia naval o ataque à vida económica do adversário, a preservação da própria, e o uso do mar para conduzir movimentos de flanqueamento e de diversão de forças militares com o objectivo de obter resultados decisivos em terra.

Quer tudo isto dizer que, em princípio, os países com grandes interesses marítimos, ou cuja independência, ou mesmo sobrevivência, dependem consideravelmente do mar, terão conveniência em adoptar uma Estratégia de Utilização do Mar («Sea Use»); quanto às potências continentais, pelo menos em teoria, convir-lhes-á uma estratégia para procurar contrariar a Utilização do Mar («Sea Denial») pelas potências marítimas suas antagonistas. Do exposto se compreende que o Objectivo Primário da estratégia naval, numa perspectiva de «Sea Use», seja o Domínio ou o Senhorio do Mar. Foi a oposição entre estes objectivos que ditou, por exemplo, nas guerras napoleónicas, as batalhas navais decisivas de Aboukir e Trafalgar entre ingleses e franceses, que esteve na origem da célebre batalha da Jutlândia entre alemães e ingleses, na Primeira Guerra Mundial, que na Segunda Guerra Mundial obrigou à batalha de Midway no Pacífico entre norte-americanos e japoneses e que, na Guerra das Falklands/Malvinas, explica a disputa entre a Força Naval de Intervenção britânica e as Forças navais e aéreas argentinas na fase que antecedeu o desembarque nas ilhas. Alcançado o Objectivo primário — o Domínio, ou o Controlo do Mar, como hoje se diz de preferência, por não ser mais viável o domínio absoluto do mar — vêm então os chamados Objectivos Ulteriores da estratégia naval: atacar a terra a partir do mar; transportar e abastecer forças militares pelo mar; e assegurar o exercício da exploração económica do mar (transportes marítimos e exploração de recursos económicos). Daí que os estrategistas navais das potências marítimas tenham tendência a descuidar um tanto a defesa do seu território contra ataques vindos do mar, concebendo o Poder Naval essencialmente à base de grandes navios de batalha para a disputa decisiva do controlo do mar, os chamados «navios capitais» (que foram sucessivamente os couraçados e os porta-aviões), de forças para atacar a terra a partir do mar (navios porta-

-aviões, cruzadores, de forças para assalto anfíbio e vertical e submarinos lança-mísseis), de numerosos navios de transporte militares e auxiliares, e de considerável número de escoltadores oceânicos e costeiros para protecção das forças navais de superfície, dos navios mercantes e das ZEE. Numa perspectiva continental, ou de «Sea Denial», pretende-se de preferência disputar ou contrariar o domínio ou o controlo do mar pelas potências marítimas, o que explica a concepção de um Poder Naval para travar a batalha decisiva ou, como alternativa, para passar no mínimo à guerra de corso (caso da França napoleónica e da Alemanha na Primeira Guerra Mundial), ou impedir o exercício desse controlo, recorrendo por exemplo ao ataque de surpresa para anular as unidades capitais do adversário (casos de Pearl Harbour pelo Japão e de Alexandria pelos homens-rãs italianos, ambos na Segunda Guerra Mundial). Numa perspectiva de «Sea Denial», os Objectivos Ulteriores da estratégia naval serão naturalmente: evitar que o antagonista ataque o território nacional a partir do mar, impedir que ele use o mar para transportar e abastecer forças militares, e impedir que exerça à vontade a exploração económica do mar. Daí que não seja de estranhar que algumas potências de pendor continental tenham constituído o seu Poder Naval com navios capitais (para eventual disputa do controlo do mar ou para guerra de corso), submarinos oceânicos e aviação naval de longo raio de acção armados com poderoso armamento antinavio (para guerra de corso), mas que tenham dedicado a sua maior atenção aos meios de defesa da fronteira marítima (como sejam submarinos costeiros e unidades navais ligeiras lança-mísseis superfície-superfície, minas e artilharia e mísseis de costa, e aviação naval com mísseis antinavio).

Do fim da Segunda Guerra Mundial até ao momento presente verificou-se um certo número de crises com emprego de forças militares, em que o mar foi palco de experiências muito curiosas.

Por exemplo, na Guerra de Secessão do Bangladesh, disputada em 1971 entre o Paquistão e a União Indiana, este país pôde exercer o domínio no seu mar e também no do então chamado Paquistão Oriental, graças à sua superioridade em meios de superfície, mormente ao seu porta-aviões e respectiva escolta, o que tornou viável a execução de desembarques anfíbios no litoral do Bangladesh, que muito contribuíram para apressar o fim da resistência paquistanesa em terra. O Paquistão ainda tentou contrariar o referido domínio do mar por meio de submarinos,

sem êxito, principalmente devido ao reduzido número empenhado (2) e, à considerável distância a que tiveram de actuar das suas bases. Mas, por outro lado, a mesma arma submarina do Paquistão terá contribuído para manter as forças navais indianas de superfície em respeito no seu mar ocidental, à excepção de umas tantas pequenas vedetas rápidas lança-mísseis que conseguiram atacar de surpresa e com êxito o porto de Karachi e alguns navios de guerra, explorando a sua imunidade aos submarinos e a falta de defesas costeiras e de aviação com vocação e experiência marítima por parte dos paquistaneses. De salientar que acorreram durante essa guerra ao Oceano Índico importantes forças navais dos EUA e da URSS, do que resultou a anulação mútua dos efeitos de apoio moral pretendidos com as respectivas presenças.

Na Guerra do Yom Kipur, disputada em 1973 entre Israel e os seus vizinhos Egipto e Síria, o Poder Naval israelita, baseado em submarinos costeiros e, principalmente, em vedetas rápidas lança-mísseis, pôde não só eliminar a perigosíssima hipótese de desembarque anfíbio do adversário no seu estreito território nuclear (que poderia constituir, no mínimo, um decisivo flanco às suas importantes forças terrestres empenhadas no Sinai), como conseguiu ainda disputar e obter o domínio total do mar do Teatro de Operações. Isto permitiu-lhes inclusivamente passar ao objectivo ulterior de criar insegurança na retaguarda dos seus dois adversários, por meio de ataques contra bases navais e outras instalações militares e económicas em terra. No cenário particular do Mediterrâneo Oriental as pequenas vedetas lança-mísseis de Israel impuseram-se assim como autênticos navios capitais, em missão que foi inicialmente de «Sea Denial» e, a seguir, de «Sea Use», obrigando as unidades oceânicas egípcias a manter-se nas suas bases.

No conflito militar do Atlântico Sul, disputado no ano corrente entre a Inglaterra e a Argentina pela soberania sobre as Ilhas Falklands ou Malvinas (ou «Magelânicas», como também lhe chamaram em homenagem a Fernão de Magalhães), assistiu-se à confirmação da flexibilidade, mobilidade e utilidade do Poder Marítimo autêntico para a execução de missões diplomáticas e para a gestão de crises. Poder Marítimo autêntico porque, do lado britânico, verificou-se o emprego integrado e harmonioso de meios navais, de meios auxiliares da Marinha de Guerra, de meios aéreos com vocação marítima da «Royal Air Force» e de meios civis das Marinhas Mercantes e de Pesca. Assim, inicialmente, a Força Naval de

intervenção britânica, ao dirigir-se às Ilhas a velocidade diplomática, tornou possível a conhecida frenética tentativa de resolução da grave crise pela via da negociação; falhada que foi esta, seguiu-se-lhe o bloqueio naval, para pressionar o antagonista a negociar, de que foi elemento essencial a utilização de submarinos torpedeiros de propulsão nuclear britânicos, tendo o afundamento deliberado do cruzador «General Belgrano» actuado como prova e aviso da sua presença e da sua eficácia, de que resultou a esquadra argentina ter ficado nas suas bases; finalmente, falhadas as tentativas de negociação, disputou-se então duramente o controlo do mar à superfície, sub-superfície e no ar, o que, após ter sido conseguido de forma considerada suficiente pelos ingleses, deu lugar ao seu desembarque decisivo nas ilhas. Apesar das vulnerabilidades patenteadas pela cobertura aérea e, principalmente, pela defesa antimíssil da Força Naval britânica, o que levou o seu Comandante a ter de arriscar deliberadamente unidades navais em circunstâncias muito desfavoráveis para obter a decisão, verificou-se uma vez mais que uma potência de pendor continental, no caso a Argentina, mau grado a bravura e o engenho das suas Força Aérea e Aviação Naval, não foi capaz de evitar a decisão preliminar no mar que conduziu, como de costume, à decisão final em terra. Neste conflito militar apareceram nitidamente recortados do lado britânico os Elementos do Poder Naval identificados por Roskill, conforme atrás se referiu: o Elemento de Força (instrumento de guerra para emprego à superfície, sub-superfície e ar), o Elemento de Segurança (bases, pontos de apoio e seus complementos de reabastecimento no mar e no ar que permitiram ampliar a mobilidade, o poder de concentração e a economia de meios) e o Elemento de Transporte (extensivo à Marinha Mercante, que actuou como agente multiplicador do Poder Naval, através de surpreendente facilidade e rapidez de adaptação de navios de comércio a porta-aeronaves, a navios-hospitais e a navios de transporte, todos apetrechados de imediato com meios para permitir o seu reabastecimento no mar). De notar que também a Marinha de Pesca deu o seu contributo, através de arrastões preparados para rápida adaptação a draga-minas oceânicos. Neste entendimento prático do Poder Marítimo, que teve a colaboração de armadores, de aviadores, de marinheiros civis e da indústria naval, ficou provado que o «Carácter do Povo» e o «Carácter do Governo» britânicos não são meras figuras dos textos dos estrategistas. O contrário

disso ditou efectivamente o insucesso dos argentinos que, apesar de disputarem a guerra mesmo à sua porta, não mostraram ter interpretado correctamente, tanto no planeamento estratégico, como no operacional, a natureza do cenário arquipelágico das Malvinas para adequarem o seu Poder Militar ao objectivo político em causa e ao antagonista provável, em termos de apetrechamento e de adestramento específicos.

Além de tudo salienta-se como exemplo que, dos mais de 200 incidentes em que os EUA utilizaram o seu Poder Militar para fins políticos, de 1946 a 1975, o Poder Naval interveio em mais de 80%, percentagem que tem vindo a aumentar de então para cá. Tal decorre da vocação natural das Marinhas de Guerra para instrumento de gestão de crises, crises essas que tendem, ainda por cima, a ter crescente incidência no mar, para disputa de acesso a benefícios de ordem estratégica e económica. De salientar, por isso, a conveniência de se dispor de forças navais devidamente constituídas, doutrinadas e treinadas para pronta utilização na gestão de crises, cuja complexidade e delicadeza não admitem improvisações de última hora.

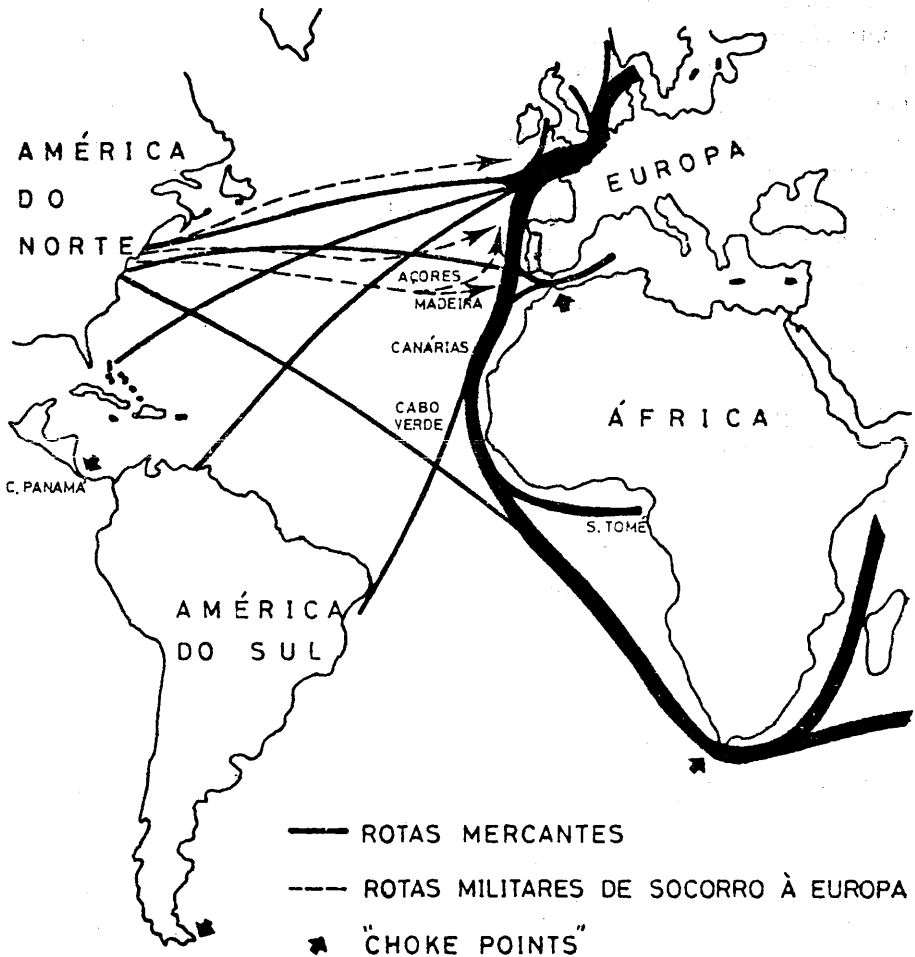
4. PORTUGAL E O PODER MARÍTIMO

Tudo parece efectivamente sugerir que o valor económico e estratégico do mar, e com ele o dos países ribeirinhos, tendem a aumentar. Portugal, pela importância da sua situação geográfica relativamente a outros países e a áreas de interesse comum, e também pelas consideráveis dimensões da sua Zona Económica Exclusiva (ZEE), terá certamente as suas vantagens a esperar desta evolução. No entanto, como bem avisa o almirante Célérier, da chamada escola francesa de pensamento geoestratégico, numa passagem do seu livro «Géopolitique et Géostratégie» dedicado a países ribeirinhos, e que parece feita por medida para um país como Portugal, «tal vantagem não será real senão na medida em que tenham meios para a explorar e a vontade de o fazer. Se esta vantagem reside numa passagem obrigatória de comunicações estrangeiras, torna-se indispensável capacidade para fazer respeitar os seus direitos, a começar pela soberania».

Quanto aos interesses marítimos, Portugal não só não foge à regra geral dos países ocidentais no que concerne à dependência relativa às comunicações marítimas, como apresenta ainda as seguintes agravantes,

que tornam a existência de meios autónomos de transporte marítimo um factor incontroverso de independência nacional: a interposição geográfica de um único país, a Espanha, entre si e o resto da Europa, o que aconselha a dispor de alternativas estratégicas para contrapor a eventuais tentações de coacção política; e a descontinuidade do Território Nacional, que torna indispensável fazer dos mares interterritorial e interilhas elos de ligação e factores de coesão nacional. O grau de dependência do País relativamente à via marítima é hoje muito acentuado, o que, aliás, se torna conveniente não apenas por razões de menor preço, como de maior facilidade (caso das ligações com o Norte da Europa), como ainda pelas supracitadas razões de ordem estratégica. Assim, movimentam-se pela via marítima mais de 94 % das importações (entre elas 100 % dos hidrocarbonetos e grande parte dos produtos alimentares de que o País carece) e cerca de 80 % das exportações. Por outro lado, a nova Lei do Mar, provavelmente em vigor até ao fim do presente ano, atribui a Portugal uma ZEE muito vasta, maior do que a de qualquer dos actuais membros da CEE, cuja exploração de recursos económicos seremos obrigados a repartir com outros países no caso de não a «ocuparmos» racionalmente. Quanto a segurança, acontece também em Portugal, ainda duma forma mais acentuada que noutros países ocidentais, que os principais centros populacionais e de interesse estratégico e militar estão concentrados perto do litoral. Sucede ainda que, ao longo da costa do Continente se encontram em cada momento uns 400 navios de todos os tipos e de todas as nacionalidades, nomeadamente os petroleiros que servem os importantes países industrializados da Europa Ocidental, o que cria preocupações de segurança, de poluição e de disciplina de tráfego. Acontece ainda que o território e o espaço interterritorial nacionais dispõem de alto valor geoestratégico no contexto da segurança ibérica, regional, europeia, norte-atlântica e até mundial, o que decorre de o mar português ser ponto de cruzamento de muito importantes rotas marítimas intercontinentais, de poder ser usado como plataforma para ataque a países vizinhos, e de estar nas proximidades do estreito de Gibraltar. Isto, de acordo com a supracitada escola francesa de pensamento geoestratégico, é susceptível de determinar para Portugal um importante papel internacional e uma forte audiência no mundo, mas, e ainda de acordo com ela, apenas no caso de o País dispor de vontade e de meios para defender a sua soberania. Doutra forma, constitui uma preocupação de segurança.

NAVEGAÇÃO NO ATLÂNTICO



Ao quadro dos interesses marítimos portugueses apresentado corresponde hoje em dia: uma Marinha Mercante incapaz de responder a mais de 15 % das necessidades nacionais, o que tem obrigado, inclusivamente, a recorrer a navios mercantes estrangeiros para as ligações interterritoriais, e até para as interilhas, com consequente consumo de divisas e risco de continuidade; uma das mais baixas taxas de capturas piscícolas da Europa e, designadamente, importação de pescado para suprir necessidades nacionais; uma ainda escassa investigação prospectiva e científica relativa aos recursos económicos da ZEE; uma Marinha de Recreio, de longe a menos expressiva dos países ribeirinhos europeus; uma insuficiente capacidade de vigilância e fiscalização da costa e da ZEE; meios navais e meios aéreos com vocação marítima, e dispositivo de defesa militar, algo distantes da importância e do significado geoestratégicos do território e do espaço interterritorial nacionais, e aquém do que eles representam para a segurança das maiores potências regionais europeias e norte-atlânticas; e uma indústria naval de certo tomo, mas com falta de trabalho. Em suma, o Poder Marítimo português, que poderia ser para o País um inestimável instrumento de estratégia económica, diplomática e de defesa, e um indiscutível factor de independência e de influência externa, apresenta-se extremamente deficiente, deixando inclusivamente em aberto perigosos vazios, ou vulnerabilidades, susceptíveis de exploração por outros. Não parece no entanto possível tirar-se o Poder Marítimo português do estado em que se encontra sem que, para além de outras coisas, o «Carácter do Povo» e o «Carácter do Governo» possam entretanto evoluir, por forma a poder ser efectivamente reconhecido que a geografia deve constituir a ossatura inevitável e insubstituível das estratégias nacionais, isto é: que Portugal é o que é, está na extrema periferia atlântica da Europa, e não no centro desta, projecta-se para o centro do Atlântico Norte por meio de dois cobiçados arquipélagos, tem a Espanha geograficamente de permeio entre o Continente e os restantes países europeus, apresenta estrutura e vocação geoestratégicas de um importante país marítimo norte-atlântico em potência, e o seu estado de segurança repercute-se na segurança de áreas próximas e distantes muito mais vastas que a sua própria, criando por isso preocupações a outros países, entre eles algumas importantes potências.

Para atender aos seus valiosos interesses marítimos, para tirar partido das vantagens da sua posição ribeirinha e também, simultaneamente, para se defender de cobiças alheias de utilização do seu território e do seu

espaço interterritorial em nome do interesse colectivo de segurança, seria certamente conveniente que Portugal pudesse enveredar por uma política mista de «Sea Use» e «Sea Denial». Para se conseguir tal efeito múltiplo, em primeiro lugar, o que houvesse a fazer em termos de segurança no território e no espaço interterritorial português no quadro da defesa colectiva da NATO, em tempo de paz, deveria ser feito exclusivamente com meios nacionais. Tal apontaria inevitavelmente para a conveniência de se dispor de Poder Marítimo adequado, sob pena, no mínimo, se deixar efectivamente para outros muito do que legitimamente se poderia aproveitar para bem do País e, no máximo, se pôr em perigo a soberania e a coesão nacional.

O Poder Marítimo a desenvolver para o efeito deveria ser entendido e desenvolvido na globalidade dos seus factores: por exemplo, determinadas funções dos próprios Poder Terrestre e Poder Aéreo, como sejam as concernentes à segurança de áreas envolventes de pontos vitais para o apoio a actividades marítimas e a operações aeronavais, e a própria defesa militar deles, contribuem decididamente para o reforço do Poder Marítimo. Por este motivo, e por outros que adiante serão referidos e, ainda porque, mesmo no quadro da segurança colectiva da NATO, a defesa do território próprio constitui a primeira responsabilidade nacional, importaria que as naturalmente escassas capacidades do Poder Militar de Portugal se esgotassem prioritariamente no seu teatro de operações.

No âmbito da política de «Sea Use», conviria certamente desenvolver as Marinhas Mercante, de Pesca, de Investigação Científica e de Recreio, e regressar simultaneamente ao conceito estratégico de Poder Marítimo integrado, em conformidade com as lições atrás referidas de recente crise do Atlântico Sul. O regresso a tal conceito tornaria possível, através de planeamento adequado nos domínios da construção naval e de reservas naval e aérea autenticamente constituídas e treinadas, multiplicar rapidamente a capacidade naval e aeronaval portuguesa em caso de extrema necessidade, o que contribuiria para diminuir a preocupante vulnerabilidade decorrente do desnível existente entre os potenciais militar e geoestratégico do País. Para exemplificar refere-se que, já durante as grandes manobras navais «Ocean Safari» de 1981, 2 navios auxiliares britânicos, o «Fort Grange» e o «Fort Austin», actuaram como porta-helicópteros extra, transportando e operando, cada um, 4 helicópteros anti-submarinos. Claro que urgiria igualmente passar a dispor de meios navais e de meios

aéreos com vocação marítima para se poder exercer presença efectiva na ZEE (para fins de vigilância, fiscalização e assistência humanitária) e também para proteger as comunicações marítimas nacionais, inclusivamente no quadro da defesa colectiva da Aliança Atlântica, em que a participação de meios aeronavais portugueses se afigura de muito interesse para se garantir uma voz autorizada para «regatear» um abastecimento minimamente aceitável ao País em caso de guerra generalizada Leste-Oeste. No domínio dos meios navais também pareceria possível, e conveniente, enveredar por uma política «multiplicadora», a que poderia chamar-se política de plataformas, em que a escoltadores oceânicos e a navios de limitada sofisticação e guarnição, apropriados para a vigilância e fiscalização da ZEE, seria dada a mesma estrutura básica em termos de casco e equipamento. Isto permitiria que estes últimos pudessem receber, em caso de necessidade, material e guarnição adicionais em pouco tempo, aumentando-se assim com alguma rapidez o reduzido número de escoltadores oceânicos. Para além do mais, tal política possibilitaria uma gestão mais fácil e mais económica de homens e de material, permitindo ainda «imunizar» os navios contra a escalada tecnológica que os torna por vezes obsoletos ainda na carreira de construção. A Política de «Sea Denial» torna-se conveniente para ter em conta a segurança do território e dos seus pontos mais sensíveis em termos estratégicos contra acções hostis perpetráveis a partir do mar ou, tão-somente, contra coacções decorrentes da simples exibição de poder naval como ameaça de intervenção. Seria no âmbito desta política de «Sea Denial» que se inscreveria o necessário desenvolvimento das capacidades apropriadas da Força Aérea e do Exército no domínio da defesa aérea e da fronteira marítima. No próprio quadro da NATO, impor-se-ia igualmente a conveniência da política de «Sea Denial», visando obstar, como atrás se referiu, a que aliados se vejam tentados a procurar prover à segurança do território e do espaço interterritorial portugueses com meios seus, uma vez que, de tal eventualidade, resultaria inevitavelmente um sério risco de diminuição da coesão nacional e de enfraquecimento do papel do País num contexto que, como se acentuou, é muito mais vasto que o da própria Aliança Atlântica. Mas o principal risco da circunstância de Portugal não dispor de suficientes meios navais e aéreos com efectiva vocação marítima consistiria talvez na tentação de a NATO poder um dia pretender preencher o vazio existente com recurso à Espanha. Esta eventualidade daria ao país vizinho a oportunidade de

substituir Portugal na sua condição histórica de aliado natural da chamada Potência Marítima, indo ao encontro de pretensões de estrategistas navais seus que, não se conformando com um papel atlântico meramente idêntico ao de outros países europeus, como a Holanda, vêm reivindicando para o seu país e para o seu Poder Naval, que têm vindo a valorizar também para disputar influência, o papel preponderante na área Ibero-Atlântica. Ora este papel, por força da superioridade da legitimidade do potencial geoestratégico sobre a do potencial militar conjuntural, deve naturalmente pertencer a Portugal, mas convindo, no entanto, para melhor fazer valer os seus direitos, que a filosofia de defesa militar do País se «atlantize» efectivamente, enquanto não se tornar demasiado tarde. Deverá dizer-se que esta «guerra» é a principal a travar por Portugal, sendo inclusivamente mais séria para si do que uma hipotética guerra convencional Leste-Oeste na Europa Central, a qual nenhum dos Blocos parece querer nem sequer precisar, para além do mero exercício psicológico-militar da dissuasão, que é indispensável para se evitar uma escalada nuclear que dela poderia resultar. É, aliás, no campo da dissuasão que se inscreve o principal papel de Portugal na NATO, contribuindo para garantir, exactamente com a segurança dos pontos de apoio existentes no seu território, e com a do seu espaço interterritorial, a possibilidade do vital socorro militar do Continente Norte-Americano à Europa. O caso é que a verdadeira guerra Leste-Oeste, essa, é a da solidariedade atlântica, perdida a qual a Europa pode cair sem um tiro. E essa guerra trava-se essencialmente nas frentes internas e nas chamadas frentes dos recursos — petróleo e minerais estratégicos — no Médio Oriente e na África Austral. A própria evolução mais recente da Marinha de Guerra soviética, no sentido de conseguir uma capacidade de presença para disputar influência e apoiar conflitos militares limitados no exterior, aponta também para que a ameaça principal à Europa se localize efectivamente no exterior da área geográfica da NATO. Para além disto, é claro que existe o perigo de conflitos regionais, mesmo no interior da área da Aliança, que poderão tender a proliferar por força de eventuais disputas para acesso a recursos económicos e a benefícios estratégicos do mar. Neste domínio, a História, que fornece lições, embora nem sempre soluções, mostra que Portugal apresenta particular vulnerabilidade na fronteira marítima quanto a incursões e a bloqueios, cujo remédio poderá ser — para além da indispensável e clássica dissuasão no domínio do teatro terrestre — a defesa da fronteira

marítima, por meio de aviação adequada, defesa costeira e submarinos, conforme o que se passou e o que deveria ter-se passado no recente conflito militar das Falkland.

Por tudo o que foi referido corresponde à realidade dos factos, e porque se encontram efectivamente em jogo interesses ponderosos de soberania, de prestígio e de reforço da identidade nacional, parece de facto conveniente que o País assuma inequivocamente a sua personalidade atlântica, tendo nomeadamente em consideração que os portugueses só foram verdadeiramente donos dos seus próprios destinos quando o seu Poder Marítimo foi de respeito.

Para concluir, refere-se parecer possível que um projecto de desenvolvimento do Poder Marítimo pudesse ser parte integrante de um projecto nacional mais vasto suficientemente mobilizador para contribuir para o desejado arranque do País para um futuro melhor e mais seguro. Efectivamente, pensa-se que um projecto de desenvolvimento do Poder Marítimo poderia ter reflexos positivos em vastos domínios como os da investigação científica e tecnológica relativa a recursos económicos do mar, da arquitectura naval, da navegação e marinharia, da indústria naval e da extensa gama de actividades suas associadas. Poderia ainda contribuir para a tão necessária diminuição da pesada dependência alimentar do estrangeiro, por efeito do desenvolvimento das Pescas e das indústrias alimentares delas dependentes, e para conferir uma maior autenticidade e uma melhor aceitabilidade ao esforço de defesa nacional.

Confia-se realmente que, de um projecto marítimo do tipo preconizado, pudesse de veras resultar um aumento e uma dinamização considerável de actividades e de postos de trabalho que se revelasse mobilizador do entusiasmo, da criatividade e do vigor de uma juventude que, como a portuguesa, anseia naturalmente por perspectivas concretas de um futuro por que valha a pena lutar.

Virgílio de Carvalho
Capitão-de-mar-e-guerra

A DEFESA NO MUNDO

Redacção

A DEFESA NO MUNDO

«NAVAL WAR COLLEGE REVIEW» (EUA), de Janeiro/Fevereiro de 1982

O território da URSS é mal servido de transportes terrestres, particularmente na Sibéria, cujo desenvolvimento é por isso muito afectado. Por outro lado, o caminho de ferro transiberiano é, em caso de guerra, vulnerável a um eventual ataque a partir de território chinês. Por estes motivos, as comunicações marítimas entre os portos soviéticos do mar Negro e do Pacífico assumem grande importância como alternativa indispensável, podendo assim não ser apenas o petróleo que esteja por detrás da intervenção militar soviética no Afeganistão, nem ser apenas por causa dele que a ilha de Diego Garcia aumenta dia a dia de valor estratégico.

PROCEEDINGS (EUA), de Abril de 1982

Tradicionalmente, os EUA têm colocado as suas armas nucleares estratégicas em plataformas reservadas para este único fim. Mas, com o aparecimento do míssil de cruzeiro «TOMAHAWK», que tanto pode ser uma arma táctica, como estratégica, como ainda de «banda cinzenta», a questão perde a sua simplicidade.

Se, por um lado, parece que o conjunto de armas nucleares estratégicas (baseadas em terra, no mar e no ar) se vai manter, ele vai ser tornado mais flexível pela introdução de novos sistemas e tecnologias, de que se salienta o míssil de cruzeiro, de mais baixo preço, maior eficácia, e susceptível de ser baseado tanto em terra, como no mar (navios e submarinos) e no ar. Em consequência destas vantagens, os mísseis de cruzeiro podem ser usados a partir de vasta gama de plataformas, algumas das quais não tinham até agora missão estratégica.

Quanto à US Navy foi proposto que o «TOMAHAWK» fosse usado tanto para fins tácticos como estratégicos (nuclear e convencional), o que aumenta o seu papel na dissuasão estratégica. O «TOMAHAWK» naval

tem 3 versões distintas: uma antinavio com ogiva convencional e alcance de 250 milhas, a ser montada em navios de superfície e em submarinos de ataque, a ficar operacional no ano corrente; a segunda versão é anti-terra, com ogiva convencional e alcance de 500 a 600 milhas (previsto aumento para 1000), a montar igualmente em navios de superfície e em submarinos; a terceira é nuclear antiterra, com alcance de 1350 milhas e potência de 200 Kilotons, a montar em submarinos e, possivelmente, também em navios, mas não em aviões navais. Os navios e os submarinos poderão levar qualquer das versões, ou as 3 ao mesmo tempo, dependendo das suas missões, sendo os seus alvos possíveis navios, aeródromos, centros de comando e controlo, estaleiros navais, áreas industriais, alvos militares diversos e centros populacionais. Segundo o antigo embaixador dos EUA na URSS, Averell Harriman, o seu país vai poder dispor de milhares de mísseis de cruzeiro, os quais, por serem difíceis de contar, tornam obsoletos os acordos existentes para reduzir o número de armas nucleares e impossibilitam a assinatura de novos. O problema torna-se ainda mais difícil ao pensar-se que, embora uma das partes possa entender os mísseis de cruzeiro que mantiver operacionais como sistemas táticos, a outra pode tomá-los perfeitamente por estratégicos, dado o seu potencial uso como tal. Um erro de cálculo ou de percepção pode levar a uma escalada. Por exemplo, como reagiria a URSS a um ataque nuclear a um aeródromo seu por um míssil de cruzeiro lançado de um «destroyer»? Em princípio, parece ser provável que tenderia a considerá-lo um ataque estratégico, requerendo, por isso, uma resposta estratégica. Por isso, parece que uma unidade que disponha de mísseis «TOMAHAWK» de qualquer das suas versões deva ser vista como uma ameaça estratégica. Efectivamente, plataformas tradicionais consideradas como táticas podem assumir papel estratégico em apoio da TRIAD. Mas, por outro lado, põem-se no seu aprovisionamento problemas de espaço nos paíais — se os navios levam armas estratégicas, isso fará com que lhes possam faltar na altura própria munições antiaéreas ou anti-submarinas, por exemplo.

«NAVAL WAR COLLEGE REVIEW» (EUA), de Maio de 1982

Presentemente, os EUA e URSS, em conjunto, têm cerca de 150 satélites activos em órbita. Dado que ambas as superpotências estão recorrendo cada vez mais a sistemas de satélites (para fins de navegação, foto-

grafia, obtenção de informações militares, aviso antecipado de ataques com mísseis balísticos intercontinentais, verificação de tratados de controlo de armamentos, obtenção de elementos meteorológicos, etc.), aumentaram correspondentemente as probabilidades de guerra no espaço. De acordo com a revista «Business Week», mais de 70 % das comunicações militares ultramarinas dos EUA usam a via satélite. Segundo a «Aviation Week», a URSS disporá de uma arma «laser» baseada em terra designada por HEL (High Energy Laser) que poderá neutralizar ou destruir qualquer veículo espacial dos EUA em órbita a menos de 1000 milhas marítimas da Terra. A mesma revista estima ainda que os soviéticos estarão prestes a ultimar um «laser» multitiro capaz de destruir veículos espaciais até 3105 milhas, e que outros programas «laser» soviéticos visam alcances de 24 840 milhas, pelo que se tornarão vulneráveis muitos satélites norte-americanos de média altitude, incluindo os de aviso antecipado em órbitas geoestacionárias ou geo-síncronas. Parece óbvio que os EUA precisam de capacidade para proteger os seus satélites e neutralizar os adversários, para o que necessitam de acelerar o seu programa de armas ASAT (Anti-Satélite), dado que os progressos soviéticos neste domínio apontam para uma determinação em conseguir um desequilíbrio da balança do Poder em seu favor para o domínio mundial.

A Marinha tem os seus interesses próprios quanto ao uso do espaço, pois é evidente que um Grupo de Combate necessita de meios para combater satélites soviéticos, tanto activos (ASAT) como passivos (de reconhecimento fotoelectrónico, etc.). Um alvo prioritário para o sistema naval ASAT serão os satélites de observação oceânica que ajudem os soviéticos a detectar e seguir os navios no mar, e que controlem sistemas de armas antinavio.

Embora os EUA tenham tido alguns êxitos espectaculares no espaço, estão ainda atrás da URSS no campo das armas espaciais, situação esta que não desperta o interesse dos soviéticos para negociar um acordo para o controlo de armamento espacial.

«THE SAN DIEGO UNION» (EUA), de 30 de Maio de 1982

O Departamento da Defesa, através do «Fiscal Year 1984-1988 Defense Guidance», que reflecte o pensamento básico do Secretário da Defesa C. Weinberger e do seu adjunto, F. Carlucci, bem como da «Joint Chiefs

of Staff», vai dar a conhecer a estratégia global dos EUA contendo as linhas mestras dos programas militares e do seu financiamento para o período a que se refere.

No documento, de 125 páginas, ainda não publicado, determina-se que as Forças Armadas elaborem planos para derrotar a URSS em qualquer nível de conflito, desde insurreições locais até à guerra nuclear em larga escala, não esquecendo o espaço. Segundo o mesmo documento, em caso de guerra, a estratégia nuclear visará a «decapitação» da liderança político-militar soviética e os sistemas de comunicações, e a estratégia convencional dará prioridade à defesa dos EUA, seguidamente à Europa Ocidental e às fontes petrolíferas do golfo Pérsico, vindo só depois a defesa da Ásia e do Pacífico, de cuja parte ocidental poderão ser libertadas forças para outras regiões, em caso de necessidade. Para tempo de paz, o documento prevê uma estratégia do Ocidente pressionando a economia soviética (já sobrecarregada com o esforço militar), considera operações especiais (como guerrilha, sabotagem e guerra psicológica), e determina a exploração do espaço para fins militares. No campo tecnológico pretende-se que os EUA desenvolvam armas difíceis de contrariar pela URSS, impondo-lhe custos desproporcionados e tornando os seus investimentos obsoletos.

O documento contém ainda directivas específicas, tais como: ênfase à aceleração do projecto dos submarinos lança-mísseis balísticos «TRIDENT II» ou «D5» (o que poderá pôr em causa o desenvolvimento do projecto «MX»), a composição da «Rapid Deployment Force» destinada a operar na área do Golfo, agora com 5 Divisões do Exército, 2 Divisões dos «Marines», e ainda forças aéreas e navais, num total muito maior do que o anteriormente previsto; cooperação entre a Marinha e a Força Aérea para a defesa das comunicações marítimas e para o combate a navios de guerra soviéticos; atribuição de aviões «HARRIER» aos «Marines»; nova ênfase na ajuda militar a países amigos.

O documento lembra que a URSS poderá sentir-se tentada a atacar a Marinha dos EUA com armas nucleares com o propósito de confinar um hipotético conflito nuclear ao mar, pelo que a política norte-americana considerará que uma guerra nuclear começada dessa maneira pela URSS não será necessariamente limitada ao mar.

Quanto ao socorro à Europa em caso de necessidade, o documento aponta para uma capacidade de transporte marítimo e aéreo capaz de movimentar 6 Divisões do Exército, meia Divisão de «Marines» e 60 esqua-

dras de aviões de caça tácticos em 10 dias, o que é impraticável com os meios de transporte actualmente existentes.

«NAVAL FORCES» (UK), n.º IV/82

A Líbia continua a aumentar o seu poder naval. Assim, do programa de 10 vedetas rápidas lança-mísseis «COMBATTANTE-II» a construir em França (dispondo de mísseis antinavio «OTOMAT»), já foi entregue 1 em Maio deste ano, e 5 estão quase prontas. Para além destas vedetas, foi comunicado que a Líbia comprou à URSS 4 corvetas lança-mísseis da classe soviética «NANUCHKA», armadas com 4 mísseis antinavio. Assim, o Poder Naval da Líbia vai contar com 4 corvetas lança-mísseis de origem soviética de 900 toneladas de deslocamento («NANUCHKA»), 4 corvetas lança-mísseis «OTOMAT» de origem italiana, de 670 toneladas, 10 vedetas rápidas de origem francesa, de 310 toneladas (lança-mísseis «OTOMAT»), 12 vedetas rápidas de 210 toneladas, de origem soviética (lança-mísseis antinavio «SS-N-2b»), 4 vedetas rápidas, de origem britânica, de 110 toneladas, lança-mísseis «SS-12». A juntar a esta frota lança-mísseis de 34 unidades navais há 1 fragata de origem inglesa com 4 mísseis «OTOMAT», 1 corveta de 500 toneladas também de origem inglesa, e mais 11 vedetas rápidas diversas.

A Marinha da República Federal da Alemanha (RFA) recebeu os seus três primeiros aviões de ataque «TORNADO», tendo sido reposta em operação a «Naval Air Wing 1», depois de uma paragem de 8 meses, durante a qual se procedeu ao abate dos aviões «F-104G STARFIGHTER» e à adaptação das instalações em terra e das bases para receber os novos aviões. Durante a recepção dos novos «TORNADO» o Chefe de Estado-Maior da Armada da RFA salientou o papel dos novos aviões da Marinha alemã para a defesa do Flanco Norte da NATO.

A Marinha alemã receberá 112 «TORNADO» de tipo «Interdictor Strike» (IDS) que foram concebidos em conformidade com requisitos particulares formulados por ela. Trata-se de um tipo de avião menor do que o «PHANTOM F-4», de geometria variável, armado com 4 mísseis antinavio «KORMORAN» do tipo «SEA-SKIMMER») e 3 tipos de bombas. Um dos esquadrões usará os «TORNADO» primariamente para missões de reconhecimento, para o que os seus aviões serão especialmente equipados. Todos os «TORNADO» serão equipados para reabastecimento em voo.

«U. S. NEWS AND WORLD REPORT» (EUA), de Julho de 1982

A Marinha Mercante dos EUA é hoje uma sombra do que foi, tendo caído desde 1950 do 1.º lugar mundial para o 11.º, atrás da Itália, Singapura e Noruega, por exemplo. A agravar a situação, a idade média dos navios mercantes norte-americanos é de 17,4 anos, próxima do limite da sua vida útil, e o emprego caiu de 54 000 postos para 19 300 nos últimos 30 anos, fixando-se os oficiais saídos da Academia da Marinha Mercante principalmente em rebocadores e em plataformas petrolíferas, que preferem aos navios oceânicos. A situação seria ainda pior se não houvesse uma lei federal obrigando a que toda a navegação entre os portos dos EUA, e metade da ajuda externa e da movimentação de materiais de defesa seja feita em navios de bandeira norte-americana.

As razões principais da decadência da Marinha Mercante dos EUA são os salários elevados (3,5 milhões de dólares por ano para tripular um navio típico apenas com norte-americanos, enquanto uma tripulação italiana custa 1 milhão) e o custo da construção naval. Os principais competidores dos EUA no campo dos transportes marítimos são Governos estrangeiros que apoiam grandemente as suas marinhas mercantes: por exemplo, a da França obriga que $\frac{2}{3}$ das suas importações de petróleo e metade de carvão sejam transportadas em navios franceses, o do México subsidia 50 % do custo do combustível gasto pelos navios mexicanos, e o Japão aligeira consideravelmente os impostos do armamento nacional envolvido no transporte de exportações.

Os analistas industriais dos EUA insistem em que uma Marinha Mercante norte-americana continua a ser demasiado importante para ser abandonada, quanto mais não fosse para assegurar a defesa do país. Eles chamam a atenção para o facto de mesmo numa guerra limitada, como foi a das Falkland, os ingleses terem-se visto obrigados a requisitar 25 navios privados, incluindo o luxuoso paquete «Queen Elizabeth II» para transportar abastecimentos e tropas. O Almirante Sheer afirma, por seu turno, que não existe um único plano para uma guerra ultramarina que os EUA possam cumprir sem suficiente tonelagem de navios mercantes, quer no âmbito da NATO quer para uma pequena escaramuça no Médio Oriente. É claro que existem mais navios norte-americanos sob bandeira de conveniência, designadamente do Panamá, Libéria e Honduras, mas sendo os seus tripulantes recrutados em países estrangeiros para diminuir os gastos

com o pessoal, poderão não se revelar de confiança em tempo de guerra. Por exemplo, consentiria a Libéria em embarcar armas em navios com a sua bandeira para ajudar Israel, ou uma tripulação estrangeira aceitaria entrar numa zona de guerra?

A Administração Reagan está procurando assegurar maior liberdade aos armadores norte-americanos para competir nos mercados internacionais, encontrando-se entre as propostas as seguintes: encorajar o investimento em navios de bandeira norte-americana, aumentando a participação de investidores estrangeiros de 49 % para 75 %; conseguir imunidades «anti-trust» para armadores, permitindo-lhes estabelecer preços; tratar os carregamentos global e coordenadamente e partilhar os lucros, como fazem alguns armadores estrangeiros; levar a Marinha de Guerra a construir contentores especiais para o transporte de carros de combate e outras cargas militares em navios privados em tempo de guerra.

«PRIMEIRO DE JANEIRO» (P), de 4 de Julho de 1982

A Espanha e os EUA assinaram um novo acordo de cooperação militar, Acordo de Amizade, de Defesa e de Cooperação, com a duração de 5 anos, juridicamente inferior ao anteriormente assinado, já que este se situa no âmbito da defesa militar da NATO. Este acordo prevê a manutenção de cerca de 10 000 homens das FA norte-americanas em território espanhol, e a utilização das bases de Saragoça, Torrejon (no Centro), Moron (no Sul) e Rota (junto a Cádiz), mas proíbe o armazenamento ou instalação de armas nucleares, bem como a sua passagem pelo espaço aéreo espanhol. Por outro lado, o acordo garante plenamente a soberania territorial espanhola, e dá satisfação a Madrid em matéria de controlo do seu espaço aéreo.

A partir do ano fiscal de 1983 os Estados Unidos vão abrir um crédito anual a Espanha no valor de 400 milhões de dólares (cerca de 36 milhões de contos) para a compra de material militar norte-americano. Encontra-se igualmente previsto um donativo anual de 3 milhões de dólares (270 000 contos) destinado a financiar programas do treino militar nos EUA e um outro de 12 milhões de dólares (cerca de 1 milhão de contos) visando programas de cooperação técnica, cultural e científica.

«L'EXPRESS» (FR) N.º 1618, de 9 a 15 de Julho de 1982

Perante o Governo francês põe-se, actualmente, uma questão delicada: deverão continuar a ser vendidos no estrangeiro os mísseis «EXOCET», tendo em atenção os benefícios para a balança de pagamentos, ou a sua venda deverá ser apenas estritamente limitada a países amigos ou potências aliadas?

Para ajudar a uma resposta há apenas a certeza de que muitos militares franceses se preocupam com a eventual utilização dos «EXOCET» por certos países, no caso de a França se ver envolvida em qualquer conflito localizado.

De facto, mais de 1800 mísseis «EXOCET» foram ultimamente encomendados à Aerospatiale nas três versões disponíveis: ar-mar («AM 39»), lançado de um helicóptero ou de um avião, com um alcance entre 50 e 70 km; mar-mar («MM 38»), lançado de um navio ou de uma bateria de defesa de costa, com um alcance de 40 km; e o mar-mar («MM 40»), com um alcance de 70 km.

A França é o único país que possui os 3 tipos.

Perto de 1100 mísseis «MM 38» foram adquiridos por dezassete países, entre os quais a Grã-Bretanha, a Argentina, o Peru, a Indonésia, a Suécia, a Bélgica, e o Equador.

Nove outros países, para além da França, compraram cerca de 300 exemplares do modelo mais sofisticado, o «MM 40»: a Argentina, o Bahrein, a Colômbia, o Abu Dhabi, o Equador, o Koweit, o Oman, o Katar e a Tunísia.

No que diz respeito ao modelo «MM 39», aquele que a partir de um avião «SUPER-ÉTANDARD» argentino neutralizou o «SHEFFIELD», um dos melhores navios da armada inglesa, nove países, não contando a França, possuem esse material ou já o encomendaram: Argentina, Bahrein, Abu Dhabi, Oman, Brasil, Egipto, Paquistão, Peru e Iraque.

Eis as razões que preocupam o Estado-Maior francês.

«CAMBIO 16» (ESP), de 26 de Julho de 1982

A Comissão Assessora de Armamento e de Material, do Ministério da Defesa da Espanha, emitiu o seu parecer sobre o projecto FACA (Futuro Avião de Combate e Ataque) favorecendo a aquisição do birreactor «F-18A»,

e pondo de parte a opção «F-16» e outro dos aviões seleccionados na fase final. A opção «F-16» envolvia 96 aviões, enquanto a do «F-18A» se limitava a 84, correspondendo, mesmo assim, a 320 000 milhões de pesetas, ou seja, uns 15 % das despesas previstas com as Forças Armadas para os próximos 8 anos. A Força Aérea espanhola necessita efectivamente deste reforço uma vez que, actualmente, dispõe de 40 «PHANTOM» recebidos em 1971 da USAF (alguns, veteranos da Guerra do Vietname), 60 modestos «F-5» (25 fabricados pela CASA, sob licença, no final dos anos 60), 26 «MIRAGE III» e 72 «MIRAGE F-1». De todos, apenas estes últimos estarão aptos a participar numa guerra moderna, encontrando-se actualmente baseados em Albacete e na Grande Canária. De qualquer modo, as primeiras entregas de «F-18A» terão lugar apenas em fins de 1985 ou em princípios de 1986, estando prevista a operacionalidade da primeira esquadra apenas durante este ano. O «F-18A» tem uma vida média assegurada de 20 anos. Contribuíram para a opção do «F-18A» a sua tecnologia avançada, capacidade para cumprir missões diurnas e nocturnas em quaisquer condições meteorológicas, e uma boa taxa custo-eficácia. Quanto às compensações, ficaram garantidas para a Espanha, entre outras coisas, a montagem final dos «F-18A», o fabrico, montagem e provas de superfícies externas e dos «flaps» do bordo de ataque das asas, 2500 milhões da General Electric (fabricante dos motores «F-404») em conceito de montagem, prova e fabrico de componentes, etc. O «F-18A» tem como vantagem sobre o «F-16» dispor de 2 reactores, o que compensa de certo modo o facto de este ser mais barato uns 15 %.

«CAMBIO 16» (ESP), de 26 de Julho de 1982

Um punhado de dados basta para salientar a grave situação económica que a Argentina atingiu nos últimos seis anos.

A produção industrial retrocedeu vinte anos e está agora ao nível de 1962, enquanto a ocupação na indústria é a mesma que a de há trinta anos.

A dívida externa passou de 7875 milhões de dólares para 40 700 milhões em 1982.

Enquanto o custo de vida subia 156,6 vezes, os salários apenas se multiplicaram por 85,5.

A indústria automóvel produziu no mês de Maio passado 6037 veículos e no mesmo mês de 1975 lançou no mercado 26 775.

Em 1976 o serviço da dívida externa absorveu 12,6 % das exportações; esta proporção subia para 35,4 % em 1981 e, em 1982, deverá ultrapassar os 50 %.

Segundo elementos da Universidade Argentina de Empresa (UADE), o salário médio de operários industriais não qualificados é de 270,6 milhões de pesos, ou seja, cerca de seis contos e quatrocentos. No que diz respeito ao sector público um empregado ganha, quando ingressa, apenas quatro contos. Por outro lado, o salário mínimo na indústria privada é igualmente exíguo.

O número de desempregados — segundo diversas fontes privadas — atingiu um milhão e meio numa população activa de cerca de 11 milhões num total nacional de 28 milhões.

Em 1981 o Produto Industrial Bruto caiu 6,2 % e baixou 25,3 % em relação a 1977.

A desvalorização da moeda processa-se em ritmo alucinante; o dólar, que no princípio de 1981 valia 254 000 pesos, em Dezembro do mesmo ano ultrapassaria o milhão.

Por sua vez o consumo decresceu, em termos anuais, 13,7 % no primeiro trimestre de 1982.

«NAVAL WAR COLLEGE REVIEW» (EUA), Julho/Agosto de 1982

Com o espectro da confrontação nuclear, os católicos militares norte-americanos estão a ser chamados a fazer um exame de consciência. Assim, em Julho de 1981 foi publicado um trabalho do reverendo Francis X. Winters, S.J., prescrevendo a resignação dos militares católicos em serviço na cadeia de comando e controlo de armas nucleares. O reverendo apresentou a questão em termos de dilema: obedecer aos superiores, ou aos ensinamentos morais que sustentam ser indefensável ameaçar com a guerra nuclear.

E que teria acontecido se, há 20 anos, o único Presidente católico dos EUA, Kennedy, tivesse rejeitado a ameaça de empregar armas nucleares, quando se descobriu que a União Soviética as tinha instalado em Cuba? E que pensar do Concílio Vaticano II, onde se esclareceu que «todos os que entram para o serviço militar por lealdade para com a sua pátria... estão contribuindo para a manutenção da paz»? É certo que o reverendo Williams também escreveu no supracitado trabalho: «se [os militares cató-

licos] pensam que os bispos estão gravemente enganados... então têm uma outra séria obrigação moral, a de iniciar um diálogo visando a correcção dos seus ensinamentos oficiais sobre a moralidade da dissuasão nuclear».

Durante anos conseguiu-se um dissuasor à base de forças convencionais, limitadas, associando-lhes uma superior capacidade nuclear para lhes conferir credibilidade. No entanto, a manutenção de credibilidade constitui um equilíbrio delicado, pois se por um lado deve haver força suficiente para garantir não ser atacado, por outro ela não deve ser tão grande que aterrorize um antagonista e o leve a desencadear um ataque preventivo.

O reverendo Winters advoga a continuação da dissuasão, mas apenas com meios convencionais. No entanto, a resignação dos católicos, nos termos em que a aconselha, debilitaria a própria capacidade de dissuasão convencional dos EUA, pois não há linha de separação nítida entre forças convencionais e forças nucleares. No país há 66 % de protestantes, 26 % de católicos e 3 % de judeus, pelo que a percentagem de católicos não é insignificante. A perda seria irreparável.

«RUSI» (UK), de Setembro de 1982

Durante algum tempo esteve instalado o mito de que os sistemas anti-aéreos à base de mísseis, complementados por artilharia (esta responsável por cerca de 80 % dos abates de aviões americanos no Vietname, e israelitas em 1973), haviam tornado impossíveis ataques aéreos. Mas, se é efectivamente verdade que, de início, as perdas norte-americanas no Vietname e as israelitas na Guerra do Kipur o pareciam confirmar, o que é facto é que, uma vez encontradas as contramedidas, o nível de abates decaiu imenso em ambos os casos. Por outro lado, embora os aviões possam ser detectados por radar a mais de 250 km, na prática verifica-se que o raio de curvatura da Terra, e o voo a baixa altitude, reduzem imenso a distância de detecção, o que leva a que se verifique uma probabilidade de 90 % para se detectar um avião a 20 km. Por isso, desde 1973 se compreendeu que apenas com radares voadores («Airborne Early Warning» — AEW), com alcances superiores a 400 km, se pode obter aviso antecipado efectivo de aviões que se aproximem. Para além do referido, existe o problema da identificação dos aviões, agravado pela urgência motivada pela sua elevada velocidade, o que levou, por exemplo, a que as baterias antiaéreas sírias

tenham abatido 20 dos seus próprios aviões num só dia, na Guerra do Kipur. Com tudo o referido, mantém-se como factor muito importante também na defesa antiaérea o pessoal, no concernente ao seu moral e nível de treino.

*Comunicado de imprensa (OTAN) de 16 de Novembro de 1982
Perspectivas da construção de uma fragata modelo OTAN*

Os países da Aliança encarregaram o grupo consultivo dos industriais da OTAN (NIAG) de procurar uma solução para o problema da alta constante dos custos dos navios de guerra. No decurso do ano findo, industriais de nove países efectuaram em comum um estudo sobre a fragata ASM para a década de 90. Os resultados deste estudo foram concretamente apresentados à Aliança. O NIAG concluiu que será possível realizarem-se economias substanciais se os Estados membros colaborarem no desenvolvimento, na obtenção e na manutenção e apoio de tal navio.

A Aliança tem já há muito tempo consciência das vantagens militares decorrentes dos seus materiais militares possuírem características comuns e serem intermutáveis.

Os países membros da OTAN procedem actualmente a uma apreciação e avaliação do projecto do NIAG, tendo em vista a possibilidade do lançamento de um programa comum que permita fazer avançar esta iniciativa internacional.

Sobre este assunto deverá ser apresentado um comunicado em Abril de 1983.

«ARMED FORCES» (UK), de Agosto de 1982

Em resposta à preocupação pública com incidentes de carácter terrorista nos últimos meses, o Governo francês decidiu aumentar os efectivos das suas forças de segurança interna a partir de 1983, designadamente da Gendarmerie National, que receberá 2000 conscritos que, de outra forma, iriam parar à Marinha, Exército, ou Força Aérea. A Gendarmerie, que tem 72 000 homens dos quais cerca de 55 000 são conscritos que prestam os normais 12 meses de serviço militar obrigatório, é um elemento integrante das forças de defesa nacional da França, que foi criado para garantir a segurança pública e o cumprimento da lei, e que trabalha em nome de todos os departamentos ministeriais, especialmente

da Defesa, Interior e Justiça. A organização tem um papel simultâneo de polícia e de defesa, sendo responsável, entre outras coisas, por assuntos de polícia militar, administração de reservistas militares, procedimentos de mobilização, operações de contra-insurreição, etc. Entre os mais conhecidos elementos da Gendarmerie encontra-se a Garde Républicaine, que trata da segurança do Governo e fornece destacamentos de cerimónia para fins especiais.

«NAVY INTERNATIONAL» (UK), de Agosto de 1982

Poucas nações do Mundo Livre poderiam sobreviver sem o tráfego marítimo que lhes proporciona fornecimentos vitais de hidrocarbonetos e de materiais estratégicos. Além desta sujeição e vulnerabilidade, acontece ainda que aqueles produtos essenciais se encontram concentrados em determinadas regiões — Médio Oriente (particularmente golfo Pérsico) e África Austral, respectivamente, em que a insegurança parece ser o factor comum.

Para além do tráfego marítimo em questão se concentrar em áreas apertadas ou de passagem obrigatória, como os conhecidos «choke Points» constituídos pelos estreitos de Bab-El-Mandeb, Ormuz, Malaca, Cabo da Boa Esperança, canal de Suez, etc., acontece ainda que as referidas regiões produtivas de hidrocarbonetos e de minerais estratégicos confinam com o mar, de modo que o Poder Marítimo (que engloba o Poder Naval) constitui o método mais óbvio para assegurar adequadamente os interesses do Mundo Livre. Isto não significa que o Poder Marítimo (na acepção lata de «Sea Power») tenha de ser usado para combater, uma vez que ele tem ainda a tremenda vantagem de poder ser aplicado numa vasta gama de modalidades, a começar pela mera presença de uma unidade naval para demonstrar interesse e para dissuadir. Por outro lado, o Poder Marítimo não é para ser usado sempre isoladamente, pois constitui um instrumento da família de argumentos que incluem a diplomacia e a economia.

O tráfego marítimo mundial é realmente enorme, tendo aumentado 8 vezes nos últimos 45 anos e movimentando actualmente o enorme quantitativo de 3,6 biliões de toneladas métricas em 500 000 navios oceânicos, dos quais 39 % são de registo europeu ocidental. Se a Europa e o Mundo

Livre quiserem sobreviver, não há alternativa senão unirem os seus esforços para a protecção do seu tráfego marítimo e das regiões produtoras de matérias essenciais.

«PROCEEDINGS» (EUA), de Agosto de 1982

Pela primeira vez, nos últimos tempos, a US Navy está a considerar seriamente a possibilidade de ter de combater numa guerra química ou biológica, em resultado de uma nova percepção de ameaça soviética deste tipo, no mar, que poderia ser concretizada com uma arma guiada, de precisão, do género do míssil de cruzeiro, dispondo de ogiva químico-biológica. O que terá feito reequacionar esta hipótese teriam sido as notícias do acidente de 1979 em Sverdlovsk, na URSS, em que agentes biológicos terão causado centenas de vítimas civis, e da utilização pelos soviéticos da chamada «chuva amarela» no Afeganistão, Laos e Camboja. A política dos EUA continua a ser apenas a de retaliar, em caso de ataque do tipo em questão pelos soviéticos, e nunca a de tomar a iniciativa, tendo sido constituído um grupo especial para aconselhar o chefe das Operações Navais na matéria, por forma a poder contribuir para a constituição de um dissuasor dos EUA para a guerra químicobiológica.

«REVUE INTERNATIONALE DE DÉFENSE» (SUÍÇA), de Setembro de 1982

Em consequência de lições extraídas do conflito militar das Falkland/Malvinas, designadamente as decorrentes da eficácia dos ataques a navios com mísseis, e também com bombas, a Marinha holandesa considerou que o seu plano naval, já em execução, não atribuía a importância bastante à defesa antiaérea das unidades navais.

Em caso da guerra Leste-Oeste, está previsto que a Marinha holandesa destaque grupos ocasionais para o Atlântico Norte e para as aproximações do canal da Mancha, onde deverá realizar operações aeromarítimas e anti-submarinas. O Plano Naval aprovado pelo Parlamento holandês prevê, em consequência, a constituição de 3 Grupos Operacionais de Superfície e uma Flotilha de Fragatas, encarregados de escoltar comboios no Atlântico Norte e no canal da Mancha, devendo cada um daqueles Grupos com-

portar 1 navio de comando e de defesa aérea equipado com mísseis superfície-ar de longo alcance, 6 fragatas anti-submarinas e um navio de reabastecimento de esquadra. A Flotilha de Fragatas terá 4 unidades, estando todos os navios, dos Grupos e da Flotilha, dotados de helicópteros (Lynx). O Plano Naval aprovado compreende ainda uma Esquadrilha de 6 submarinos de propulsão convencional, 3 Flotilhas de aviões de patrulha marítima de longo raio de acção (21 aviões no total), 2 Grupos de «comandos» mais uma Companhia de fuzileiros especializados em climas frios, e 37 navios para guerra de minas (draga-minas ou caça-minas).

O Plano Naval aprovado compreende, assim, 25 fragatas (entre elas 3 para comando e controlo da defesa antiaérea), das quais se prevê que 12 sejam tipo «STANDARD» (classe «KORTENAER», iguais às programadas para Portugal), ou seja, versão anti-submarina, estando ainda planeada uma 13.^a em versão antiaérea. Tendo o EMA da Holanda entretanto tomado consciência do agravamento da ameaça aérea, decidiu, após acordo com o Governo, modificar para versão antiaérea as 2 fragatas actualmente em construção. A versão antiaérea das «KORTENAER» será tão próxima quanto possível da versão anti-submarina, situando-se as modificações essencialmente ao nível dos equipamentos de detecção e das armas: serão suprimidos o reparo da peça de 76 mm («OTO Melara») avante, e a sua direcção de tiro «WM 25», todas as instalações de monotubo de 40 mm (à ré) e serão adicionadas uma rampa «MK 13» Mod. 4 para mísseis «SM-1» (MR) «STANDARD», uma direcção de tiro para mísseis «STANDARD» e «NATO SEA SPARROW» (composta de 2 radares suplementares de pesquisa/seguimento/iluminação), um radar de pesquisa «DA-5», e 1 sistema de defesa próximo «SGE GOALKEEPER». Em resultado destas e doutras modificações, a guarnição das novas «KORTENAER» será um pouco mais numerosa, notoriamente quanto a sargentos. Estes navios disporão de 196 beliches, prevendo-se inclusivamente a acomodação de um Estado-Maior de Flotilha.

«CAMBIO 16» (ESP), de 13 de Setembro de 1982

Três anos antes que o avião «F-18A» (construído pela multinacional norte-americana McDonnell Douglas, à qual o Governo espanhol tenciona comprar 84 no valor total de 310 000 milhões de pesetas) voe no espaço aéreo espanhol, intensificam-se alguns esforços para lhe preferir o «F-16C», fabricado pela General Dynamics.

Os 310 000 milhões de pesetas a gastar com o programa FACA (Futuro Avião de Combate e Ataque) gerarão 200 000 a 300 000 milhões de pesetas, segundo os ofertantes, cujo principal beneficiário seria a indústria espanhola — centenas de empresas não teriam de suspender pagamentos ou reduzir pessoal, e milhares de desempregados conseguiriam trabalho.

A McDonnell Douglas oferece, com garantia bancária, 1800 milhões de dólares (200 000 milhões de pesetas) em contrapartidas económicas, se a Espanha lhe comprar os 84 aviões «F-18A». O valor potencial destas contrapartidas alcançaria uns 4400 milhões de dólares durante o período de 15 anos previsto para a duração do FACA. Desta quantia, 1400 milhões corresponderiam a indústrias aeroespaciais, e o resto a outros sectores industriais e comerciais não relacionados com a defesa.

A General Dynamic ofereceu 1470 milhões de dólares (uns 150 000 milhões de pesetas) com garantia bancária, para a compra de 96 aviões «F-16C». O total ofertado sobe até 2860 milhões de dólares, cifra com a qual se cobriria o custo total do programa. Esta companhia apresentou 39 memorandos de acordos firmados com 24 empresas espanholas, concretizando actividades específicas de compensação, alguns deles já em funcionamento. A partilha daqueles 2860 milhões de dólares contemplaria o Exército do Ar (612 milhões para manutenção e co-produção de aviões), o sector aeroespacial e co-produção e manutenção de aviões doutros países (907 milhões), o sector industrial não aeroespacial relacionado com a defesa (9 milhões) e o sector industrial e de serviços (1338 milhões).

«THE ECONOMIST» (UK), de 2-8 de Outubro de 1982

O general Benard Rogers, comandante da NATO na Europa, declarou em 28 de Setembro que a consecução de um dissuasor convencional eficaz para a Europa seria viável se o aumento anual acordado de 3 % para as despesas militares dos aliados passasse para 4 %.

O general salientou que os progressos tecnológicos verificados nas armas convencionais poderia efectivamente possibilitar o objectivo em vista. A proposta do general Rogers merece atenção por ser raro um comandante pedir tão pouco dinheiro para um objectivo tão importante como o de poder acabar com o espectáculo dos protestantes antinucleares que convém aos propósitos soviéticos. Por outro lado, o Presidente Brezhnev, que tem sempre feito o seu melhor para dar aos marechais soviéticos o

que eles pedem, teria agora menores possibilidades de aguentar o desafio convencional, o que poderia reflectir-se positivamente nas conversações intermináveis de Viena e até, de futuro, nos próprios gastos militares.

«THE ECONOMIST» (UK), de 23 de Outubro de 1982

Cinco dias antes do início das conversações para a reaproximação russo-chinesa, Pequim anunciou o lançamento do seu primeiro míssil balístico a partir de um submarino. Embora a RPChina não esteja ainda em condições de alcançar brevemente a paridade nuclear com a URSS ou os EUA, o que é certo é que aquele disparo marca uma nova era, seguindo-se ao «teste» em 1980 do primeiro míssil balístico com alcance suficiente para atingir alvos, tanto nos EUA como na URSS, e ao lançamento em 1981 de vários satélites.

«ARMED FORCES» (UK), de Outubro de 1982

Vão ser examinados os conceitos para o emprego de forças terrestres britânicas num estudo de estado-maior respeitante ao papel da Infantaria para os anos 90, no âmbito de determinação do Secretário de Estado da Defesa no sentido de todo o planeamento de Defesa, especialmente quanto a aquisições, ter em vista a década seguinte, para atender aos progressos da tecnologia electrónica e dos mísseis. Foi anunciado que a introdução do carro de combate «CHALLENGER» em meados dos anos 80 iria permitir a formação de mais 2 regimentos blindados. Este carro será armado com uma nova peça de 120 mm com novo equipamento de tiro e novas munições anticarro.

Vão ser aplicados recursos adicionais ao reforço da capacidade de reabastecimento em voo da RAF, a qual é considerada como um importante multiplicador de forças. O primeiro avião cisterna «VC-10» acabou de fazer os seus «testes», e o Secretário da Defesa anunciou que 6 «VULCAN» e 4 «HÉRCULES» estão a ser convertidos para esta tarefa. Em consequência do êxito dos «HARRIER GR 3» no Atlântico Sul foi decidido manter a capacidade V/STOL (descolagem e aterragem vertical e/ou curta) até ao fim do século. Durante o mês de Junho foram atribuídos mísseis «HARPOON» ar-mar aos aviões «NIMROD» de patrulha marítima de longo raio de acção, os quais, juntamente com o radar de pesquisa «MR 2 SEARCH-

WATER» permitirão atacar alvos de superfície devidamente identificados até 70 milhas marítimas de distância, mais do dobro do sistema «EXOCET». A aquisição dos «HARPOON» não afectou a dos «SEA EAGLE» destinados aos aviões «BUCCANEER», «SEA HARRIER» e possivelmente «TOR-NADO», mas os «HARPOON» serão, para já, mantidos nos «NIMROD».

A decisão de vender o porta-aviões «INVINCIBLE» («Harrier-Carrier») à Austrália foi cancelada, tendo sido resolvido manter 3 destes navios ao serviço, para garantir 2 operacionais. Para além de 4 submarinos torpedeiros de propulsão nuclear («SSN») em construção, para completar um total de 12, prevê-se levar o programa de «SSN» até 19. Foi aprovado o plano geral das novas fragatas do tipo 23 (multimissão) equipadas com sonares de casco e rebocados de técnica avançada, 2 canais separados de seguimento de alvos para o sistema de míssil de defesa antiaérea «SEA WOLF», capacidade antimíssil, torpedos anti-submarinos e uma peça ligeira.

Para apreciar o papel e a organização do moderno RAF Regiment torna-se necessário compreender a natureza da ameaça potencial às bases aéreas e às instalações em terra. Segundo o Comandante-Geral do RAF Regiment, há que contar com várias ameaças principais, entre elas armas de longo alcance, foguetes de 122 mm, mísseis terra-ar portáteis, e ainda intrusos, sabotadores e soldados treinados do tipo de brigada divisionária, que se sabe terem como especialidade actuar contra bases aéreas. Ainda segundo o mesmo oficial, há que contar com projecteis vindos do ar, como as «toss bombs», o que significa haver necessidade de interceptar aviões antes que cheguem ao alcance das bases aéreas, o que implica considerar maiores áreas em redor destas do que antes se pensava. Para combater tais ameaças, o RAF Regiment está organizado em 2 esquadrões básicos, sendo um de defesa aérea a baixa altitude e o outro um esquadrão ligeiro de reconhecimento dispondo de carros de combate ligeiros como o «SCOR-PION» armado com uma peça de 76 mm, e ainda o carro blindado de transporte de pessoal «SULTAN». Estes esquadrões ligeiros têm por missão dominar a área táctica em redor da base. A defesa aérea é constituída por mísseis terra-ar «RAPIER» colocados por forma a proporcionarem a intercepção de aviões atacantes antes de alcançarem uma posição de fogo.

«MILITARY TECHNOLOGY» (RFA), n.º 6/1982

Embora a saída do relatório oficial britânico sobre a Crise das Falkland esteja prevista apenas para Outubro/82, algumas conclusões poderão desde já adiantar-se. Assim, tornou-se indiscutível que o Poder Aéreo embarcado orgânico é a chave do sucesso para qualquer operação naval de envergadura conduzida fora do raio de acção da aviação própria baseada em terra e dentro do correspondente à aviação inimiga. Assim, caso a Argentina tivesse tomado a iniciativa de desencadear mais tarde a crise militar em questão, isto é, quando o «INVINCIBLE» já estivesse vendido à Austrália e o «HERMES» na reserva, e o seu próprio porta-aviões «25 DE MAYO» operacional, as coisas poderiam ter sido completamente diferentes. Isto, claro, sem contar que o facto de os argentinos não disporem de meios de defesa contra os submarinos de propulsão nuclear ingleses afectaria de qualquer modo a operacionalidade do seu porta-aviões.

Outra conclusão importante é a de que, dada a eficiência dos mísseis ar-mar (antnavio), os escoltadores para Forças Navais centradas em pequenos porta-aéreos com os «HARRIER CARRIER» precisam de dispor de maior deslocamento para levar mais armamento e equipamento (principalmente antiaéreo e antimíssil) e de blindagem e compartimentação mais eficiente para poderem resistir melhor a impactos que possam sofrer. Por outro lado, muito embora se possa concluir da grande utilidade dos pequenos porta-aéreos «HARRIER CARRIER» e dos êxitos em combate aéreo deste tipo de avião V/STOL, os próprios oficiais da Royal Navy frisaram já que, com o velho porta-aviões «ARK ROYAL» dispondo de aviões de cobertura «PHANTOM», de ataque «BUCCANEER» e de aviso «GANNET», as coisas teriam sido mais fáceis.

«REVUE INTERNATIONALE DE DÉFENSE» (SUIÇA), n.º 7/1982

Coincidindo com a entrada oficial da Espanha na NATO, verificou-se o lançamento à água do porta-aeronaves (navio de controlo do mar) «PRINCIPE DAS ASTÚRIAS», de cerca de 15 000 toneladas de deslocamento, o qual substituirá o velho «DÉDALO». Trata-se de um navio multimissão, que disporá de 6 a 8 aviões de descolagem e aterragem curta «HARRIER», 6 a

8 helicópteros para a luta anti-submarina, e entre 4 a 8 helicópteros para transporte de «comandos». Será armado com 4 reparos de defesa anti-míssil «MEROKA» de fabrico espanhol e disporá da velocidade de cerca de 26 nós.

«REVUE INTERNATIONALE DE DÉFENSE» (SUÍÇA), n.º 8/1982

A Espanha revelou, em 23 de Julho passado, que iria comprar 84 caças McDonnell Douglas «F/A-18 HORNET», no âmbito do seu programa FACA (Futuro Avião de Combate Aéreo e de Ataque ao Solo). Os aviões deveriam ser entregues entre 1986 e 1990. O financiamento do programa será parcialmente assegurado por empréstimos americanos, no âmbito do acordo de aluguer de quatro das suas bases aos EUA. A Administração Reagan já pediu ao Congresso a aprovação da abertura dum crédito à Espanha, em condições vantajosas, de 400 milhões de dólares.

Em Março deste ano a lista de concorrentes ao programa FACA estava reduzida a 2, o «F/A-18» e o «F-16C».

As sociedades espanholas BAZAN e ENACA esperam receber proxima-mente encomendas do Egipto, num valor estimado de 1 bilião de dólares. As encomendas respeitam a 2 corvetas da classe «DESCUBIERTA», 6 navios patrulhas não especificados a construir nos Estaleiros BAZAN (600 milhões de dólares), e ainda 3000 camiões militares «VTT» anfíbios (400 milhões de dólares).

Os Estaleiros BAZAN realizaram em 1981 exportações no valor de 130 milhões de dólares, sendo até aqui os seus principais clientes a Argentina e o México, que lhe encomendaram 5 e 6 navios patrulhas, respectivamente.

Redacção

DO CENTRO GRÁFICO DO EXÉRCITO—CEGRAF/Ex

EXECUÇÃO GRÁFICA

