NAÇÃO E DEFESA



ANO X — N.º 33 — JANEIRO-MARÇO DE 1985 (Publicação Trimestral)

DIRECTOR

Vice-Almirante ADRIANO COUTINHO LANHOSO Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de Redacção:

Professor Rocha Trindade, Capitão-de-mar-e-guerra Virgílio de Carvalho, Coronel Silva Carvalho (Presidente), Professor Marques Guedes, Tenente-coronel Oliveiros Martins (Secretário).

Propriedade, Redacção e Administração:

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 - 1350 LISBOA

REEDIÇÃO LIMITADA DE 1995

ISSN 0870-757X

DEPÓSITO LEGAL N.º 54801/92

EDITORIAL	5
LE PORTUGAL, LA MEDITERRANÉE ET L'ATLANTIQUE António de Siqueira Freire	9
CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLO- MÁTICA PORTUGUESA	29
Jorge Borges de Macedo	
TEORIA E PRÁTICA DO BINÓMIO ESTRATÉGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	51
José Medeiros Ferreira	
NUCLEAR CRIES CONVENTIONAL WHISPERS: THE EURO- PEAN PEACE MOVEMENT AND ITS IMPACT ON PUBLIC OPINION	65
Christopher Coker	
PORTUGAL, O ATLÂNTICO E A NATO—ALGUMAS RE- FLEXÕES	79
Fernando Fonseca	
CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA DAS AMEAÇAS	101
José Lucena	
DA SEGURANÇA NACIONAL AO PLANEAMENTO DAS OPE- RAÇÕES NAVAIS	121
José João de Freitas Ribeiro Pacheco	
A DEFESA NO MUNDO	139

A DOUTRINA DOS ARTIGOS É DA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES

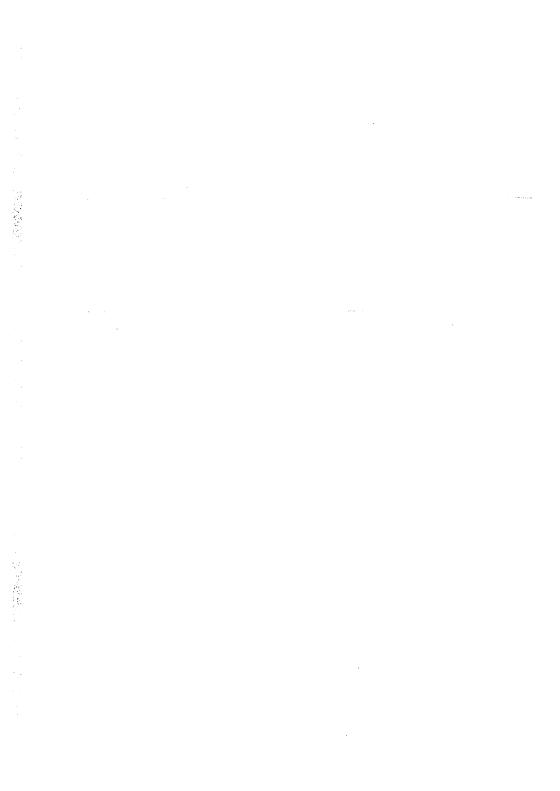
n de la composition La composition de la

na na katalan da katal

and the second of the second o

AND THE RESIDENCE OF THE PROPERTY OF THE PROPE

EDITORIAL	



EDITORIAL

Na sequência da apreciação em Conselho Superior de Defesa Nacional e do debate na Assembleia da República, a que foram submetidas as respectivas grandes opções, foi recentemente aprovado em Conselho de Ministros e publicado no «Diário da República» de 20 de Fevereiro (n.º 42 — 1.º Série) o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, após, também ele, ter sido sujeito a apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional e a prévia audição do Conselho de Chefes de Estado-Maior.

Tendo passado quase despercebido nos meios de comunicação social, que à respectiva análise pouco do seu interesse dedicaram, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional agora publicado é, sem sombra de dúvida, um importante documento vinculativo, que não deixará de exercer uma influência relevante de que

nenhum português deixará de sentir os reflexos.

Na realidade, nele são enunciados os princípios e os objectivos que hão-de determinar o nosso esforço de defesa nacional, no seu conceito global, como são referidas as grandes áreas de intervenção a destacar, na estratégia de defesa nacional a desenvolver.

Essa estratégia global, a que urge dar forma sem delongas, preocupar-se-á, obviamente, com a gestão integrada e coerente, em cada momento, das vulnerabilidades e das potencialidades do País, umas e outras concluídas do estudo sistémico e dinâmico dos nossos recursos materiais e anímicos, face aos cenários em que Portugal se integra e à sua evolução previsível, e às ameaças e riscos decorrentes, procurando a consecução de objectivos concretos (longínquos e actuais), definidos pelo mais alto escalão responsável pela política de defesa nacional.

Tal estratégia e o respectivo planeamento são elementos indispensáveis que, em actualização permanente e decididos pelos níveis superiores da política e da estratégia, atribuirão missões objectivas aos diferentes órgãos e departamentos do Estado na sua dependência directa, e manterão a coordenação entre eles sem contudo lhes coarctar a necessária iniciativa de decisão e de planeamento.

A cada estrutura imediatamente dependente competirá, por seu turno, com vista ao cumprimento das suas missões gerais específicas e à consecução dos objectivos concretos que lhe foram estabelecidos, desenvolver a respectiva estratégia geral e o decorrente planeamento que, com o mesmo espírito de coerência, continuarão a cadeia de atribuição de missões e objectivos, umas e outros decorrentes dos seus próprios e para eles concorrentes.

Há pois, ainda, e perante todos nós, um longo caminho a percorrer, que urge encarar com a urgência que a estrutura da defesa global de uma Pátria, que é a nossa, plenamente justifica.

LE PORTUGAL, LA MEDITERRANÉE ET L'ATLANTIQUE



LE PORTUGAL, LA MEDITERRANÉE ET L'ATLANTIQUE (*)

Quelqu'un a dit que le Portugal était méditerranéen par nature et atlantique par position. Pour ma part j'y ajouterai que le Portugal est atlantique également par vocation.

Dans mon allocution j'essayerai donc de developper ces idées pour dégager à la fin les implications de cette position du Portugal pour le rôle qui est le sien dans l'Alliance Atlantique et qui sera bientôt également le sien dans la Communauté Européenne.

Pour situer les choses dans leur contexte je commencerai par citer les conclusions d'un ouvrage du Professeur Orlando Ribeiro, qui fait autorité et auquel j'ai emprunté le titre de mon exposé. La problématique de la position portugaise y est décrite dans ces termes: «l'analyse des éléments méditerranéens démontre qu'ils constituent la trame essentielle de la géographie et de l'économie portugaise. Traits du climat, formes de la végétation, façons de vivre communes à tout le territoire, indiquent ses liaisons d'ensemble avec les régions riveraines de la mer intérieure. Les caractéristiques dérivées de la position atlantique qui dominent seulement dans le Nord-Ouest, assument cependant une importance particulière. Le paysage classique portugais ce sont ces verdures tendres, cette terre féconde et occupée, fourmilière d'un monde rural et non pas les étendues solitaires

^(*) Conférence prononcée ou Comité de la Méditerranée à Paris, em 1982.

et solennelles de l'Alentejo ou la solitude agreste des montagnes. Le plus grand espace de densité populationnelle se trouve dans le Nord Atlantique: là demeurent les éléments de civilisations plus anciennes et plus typiques, là c'est constitué l'Etat. De cet inépuisable réservoir humain sont sortis ceux qui ont agglutiné la Nation et qui se sont dispersés après de par le Monde.

L'unité du Portugal est dûe, en grande partie, à la prédominance de ces régions: ce sont elles qui constituent, dans l'organisme national, une espèce de tronc ancien et robuste. Ce fut à travers l'Atlantique que se sont établies les relations les plus lointaines de la terre et des gens. Une fois découvertes les routes de l'océan, ce fut à travers elles que l'expansion portugaise s'est faite: dans les îles atlantiques ont eu lieu les premiers essais de colonisation européenne; sur la base d'un litoral atlantique est constituée la seule grande Nation blanche des tropiques. Dans la position du territoire est contenue une destinée: isolé à la périphérie du monde ancien, dans une région au sol en partie sauvage et ingrat, c'est au Portugal que le rôle de pionnier du monde moderne est échu. Il ne s'est cependant pas limité à montrer le chemin: s'y hasardant, il a laissé des marques de sa présence inscrites sur la terre de quatre continents». (Fin de citation).

Le brève apperçu des interférences des évènements méditerranéens et atlantiques dans l'Histoire du Portugal que, je vais vous présenter, confirme le bien fondé de ces considérations.

BATARO C

L'évolution de la situation politique et économique du Proche-Orient, à la fin du Moyen Âge et au début des temps modernes, a eu des incidences sur la démarche extérieure du Portugal en Mediterranée et surtout dans l'Atlantique; démarche qui se situe, par ailleurs, dans le prolongement logique de la reconquête chrétienne de la Péninsule Ibérique et de la consolidation définitive, au XVème siècle, de l'indépendance nationale par rapport à la Castille.

La progression de l'impérialisme turc dans la première moitié du XVème siècle menace en effet gravement l'ensemble de la chrétienneté, bouleverse la situation géo-politique en méditerranée et perturbe les courants commerciaux entre l'Europe et l'Asie.

Ces évènements ont sans doutre renforcé la détermination d'Henri le Navigateur (dont les motivations étaient à la fois spirituelles, politiques, commerciales et scientifiques) et des rois portugais du XVème et du XVIème siècles, de découvrir et de maintenir ouverte la route de l'Atlantique vers l'Orient. Et cela en vue non seulement d'arriver à la source des productions asiatiques et des épices, mais d'attaquer la puissance ottomane par derrière, en joignant les forces portugaises à celle du Prêtre Jean (nom par lequel était désigné l'Empereur chrétien d'Ethiopie). En même temps, par l'occupation successive des places maritimes du Maroc, le Portugal cherchait à garantir la liberté de mouvement dans son entreprise de reconnaissance des côtes de l'Afrique, jalon essentiel dans la route de l'Atlantique vers l'Orient (¹).

Mais paradoxalement l'ouverture de la route du Cap et les tentatives portugaises de fermer définitivement la Mer Rouge à la navigation de l'océan Indien ont facilité, en accentuant la décomposition de l'empire mamelouk, la main mise de la Turquie sur la Syrie et l'Egypte. Tandis que par contre se soldaient par un échec les tentatives turques d'anéantir la puissance navale portugaisse dans l'océan Indien.

Les conditions étaient donc réunies pour passer à la négociation, mais les démarches portugaises en vue de la signature d'un traité de paix accompagné d'arrangements commerciaux avec la Sublime Porte échouent. Un modus vivendi ne s'établit pas moins où les réalités socio-économiques prennent le pas sur les considérations idéologiques et réligieuses. Les Portugais eux-mêmes participent aux trafics qui, au départ d'Ormuz, se dirigent vers la mer Rouge.

Et puis, avec le déclin de la puissance navale portugaise, accentuée par les avatars de l'union avec l'Espagne sous les Philippes, les trafics par la voie méditerranéenne reprennent, sans pourtant jamais redevenir ce qu'ils étaient avant le voyage du Gama.

L'ouverture des routes océaniques au commerce avec l'Afrique, l'Amérique et l'Asie, par le Portugal et par l'Espagne, bientôt suivis par l'Angleterre,

⁽¹) Ces places marocaines seront par la suite perdues ou abandonnées et Tanger transférée aux Anglais comme partie, avec Bombay, de la dot de Catherine de Bragance, lors de son mariage avec Charles II.

la Hollande et la France, allait provoquer l'affaiblissement des républiques italiennes dont en particulier Venise et annonçait le transfert définitif de la puissance maritime et commerciale européenne de la Méditerranée vers l'Atlantique.

La vocation atlantique du Portugal s'est manifestée dès les origines. Yves Botinneau, dans «Le Portugal et sa vocation maritime» souligne curieusement que, déjà à l'époque de la colonisation romaine, le réseau de communications accentuait l'orientation atlantique et l'attirance maritime des populations.

L'Histoire du Portugal garde, cependant des souvenirs méditerranéens, parfois tragiques.

Tel fut le cas de l'infant D. João de Coimbra, Messire Jean de Coimbra dans les chroniques, chevalier de la Toison d'Or. Neveu d'Henri le Navigateur et d'Isabel du Portugal, Duchesse de Bourgogne, cousin germain de Charles le Téméraire, il a failli devenir Roi de Chypre. Charlotte de Lusignan, fille et héritière de Jean III, fut la fiancée que ses oncles de Bourgogne lui ont destinée. Une foi marié, décidé à mettre de l'ordre dans le Gouvernement de l'île, le Prince d'Antioche—tel était son titre—meurt empoisonné en 1458, avec cinq de ses compagnons. Moins de deux ans aura duré son espoir de porter une couronne! Henri de Giblet dans son «Histoire des Rois Lusignan» (Venise, 1655) raconte que sa mort a fait couler beaucoup de larmes à Chypre (²).

Des pilotes et marins portugais, très nombreux en Flandres au VXème siècle, participent à la défense de l'île de Rhodes, à bord de la flotte bourguignonne de Geoffroy de Thoisy et en 1571 une force navale portugaise prend part, à l'appel du Pape, à la célèbre bataille de Lépante contre les turcs.

Qualques années plus tard, en 1578, sous prétexte de l'accession au trône marocain d'un nouveau sultan appuié par les Turcs, le roi Sébastien passe au Maroc avec une forte armée. Sa mort, sans descendence directe, sur le champ de bataille, entraînera l'union pendant soixante ans avec l'Espagne et la fin de la grande époque du Portugal.

Don Miguel de Unamuno, l'écrivain et poète espagnol bien connu, évoque dans un sonnet la destinée océanique du Portugal, «le fatal empire

⁽²⁾ Oliveira Martins - «Os Filhos de D. João I».

qui sombre dans la mer ténébreuse et D. Sébastien, roi du mystère, qui se lève dans les brouillards de mauvais présages». Ce D. Sébastien qui nous a laissé le «sébastianisme», cette version typiquement portugaise du mythe d'un sauveur caché et attendu, ou se mêlent le messianisme judeo-chrétien et l'héritage des légendes celtiques du roi Arthur et son île d'Avallon.

La grande trajectoire de l'histoire portugaise confirme notre vocation océanique: l'effort tout d'abord concentré, au XVème et XVIème siècles, sur la reconnaissance de l'Afrique et l'ouverture de la route maritime vers la mer Rouge, le détroit d'Ormuz, les Indes, l'Indonésie, la Chine et le Japon, et puis, aux XVIIème et XVIIIème siècles sur le Brésil, pour revenir de nouveau à l'Afrique dans la deuxième moitié du XIXème siècle et au XXème siècle.

Par ailleurs les caractéristiques méditerranéennes de beaucoup de productions agricoles du Portugal ont orienté, dès le Moyen Âge et par besoin de complementarité, le courant de nos échanges vers l'Europe du Nord où, profitant des facilités des communications par voie maritime, de nombreux comptoirs portugais se sont établis, ceux de Bruges et d'Anvers ayant joué un rôle de premier plan.

Sur les plans politique et économique cette tendance devait s'affirmer à travers les siècles, ce à quoi ont contribué le renforcement progressif du rôle de l'Angleterre dans les affaires du monde et le développement correspondant des relations luso-britanniques.

L'évolution des relations politiques, économiques et surtout culturelles avec la France n'a pas eu une moindre importance dans la problématique extérieure du Portugal dont la présence, sur les champs de bataille de la guerre 14-18 n'a pas été oubliée.

Aprés le deuxième conflit mondial, le Portugal, en même temps qu'il essaye — à contre-courant des bouleversaments survenus en Europe et dans le monde — de maintenir son empire colonial, devient membre de l'Alliance Atlantique, renforce ses relations avec les Estats-Unis en utilisant notamment les avantages stratégiques des Açores et cherche, malgré les obstacles politiques résultant de la nature autoritaire de son régime, à developper ses liens économiques avec les pays de l'Europe Occidentale.

Ainsi, le Portugal est membre fondateur de l'OECE créee en 1948 pour gérer les fonds Marshall, de l'Union Européenne des Payements, de l'Association Européenne de Libre Échange. Et quand l'Angleterre et le Danemark rejoignent la CEE, nous concluons avec celle-ci, en 1972, un

Accord de Libre Echange, postérieurement renforcé par un protocole aditionnel et un protocole financier. Finalement, à la suite de profonds changements intervenus en Avril 1974 amenant le rétablissement de la démocratie pluraliste et avec la décolonisation la fin du cycle dit impérial, le Portugal présente sa demande d'adhésion aux Communautés Européennes et entame les négociations à cet effet, actuellement en cours d'achevement.

J'ai annoncé dans mon introduction le propos de souligner tout particulièrement, dans mon exposé, les implications de la situation géo-politique du Portugal pour son rôle dans l'Alliance Atlantique et, dans un avenir proche, au sein des Communautés Européennes.

Je commencerai par vous présenter un certain nombre de considérations sur le premier de ces deux sujets. Et cela en partant d'une analyse de la réalité stratégique du triangle Portugal-Açores-Madère, pour dégager ensuite le sens et la portée de notre appartenance à l'OTAN et les spécificités qui, de notre incontestable vocation atlantique, logiquement en découlent, notamment dans le contexte proprement ibérique.

La valeur du «Triangle stratégique portugais» est reconnue depuis toujours, en raison de sa portée atlantique et de ses potentialités géographiques à l'égard de l'Europe, de l'entrée de la Mediterranée et de l'Afrique.

Les Açores, avec notamment la valeur operationnelle de la base des Lages, occupent dans ce triangle une position de choix, comme il a été demontré pendant la première et surtout la deuxième guerre mondiale, en ce qui concerne notamment la surveillance maritime en général et la lutte anti-sousmarine en particulier.

L'île de Madère, plus connue pour son climat paradisiaque, son vin et ses dentelles, joue pourtant elle aussi un rôle stratégique non négligeable, en liaison avec les lignes maritimes Nord-Sud qui longent la Péninsule Ibérique et les approches de Gibraltar. Sans parler de ses bases maritimes et aériennes bien placées pour faire face, le cas echéant, à d'éventuelles menaces venant de, ou à travers l'Afrique du Nord.

Finalement le Portugal continental, lui-même une sorte de «portail de l'Europe», constitue la charnière au sein de l'OTAN, entre le Comman-

dement allié en Europe et le Commandement allié de l'Atlantique (dont le siège se trouve à Norfolk, Virginie, USA).

Le triangle stratégique portugais acquiert une importance accrue à la lumière des nouvelles conceptions géo-stratégiques de l'OTAN dont le «Programme de défense à long terme» tient la capacité de renforcer rapidement l'Europe comme la pierre angulaire de la prévention. Et lá «le triangle stratégique portugais» serait appelé à jouer un rôle spécial dans l'appui à l'arrivée des premiers renforts venus d'outre atlantique. Les positions portugaises dominent, en effet, une vaste zone maritime vitale pour l'acheminement des renforts et des approvisionnements vers l'Europe, à travers ce que l'on appelle «la route méridionale à 36° Nord».

Ces positions portugaises sont d'une importance considérable pour la réalisation d'un nombre impressionnant de possibles opérations militaires, telles que l'appui à des actions, en dehors de la zone, que les Etats-Unis seraient amenés à entreprendre en Asie do Sud-Ouest; l'appui du contrôle maritime des opérations dans l'Atlantique; l'appui du réapprovisionnement et renforcement du flanc méridional de l'Europe; l'appui à des opérations destinées à contrecarrer des menaces venant de l'Afrique du Nord; l'appui au lancement d'opérations de contre-offensive en Europe; la surveillance et le contrôle des routes maritimes Nord-Sud; finalement la surveillance et le contrôle des approches de Gibraltar (et ce dernier aspect traduit bien le fait que, sans mettre en cause la portée essentiellement atlantique des positions portugaises, elles jouent également un rôle important par rapport à la Mediterranée, dans la mesure où elles controlent son entrée occidentale).

Tenant compte des caractéristiques géo-politiques des positions portugaises et des possibilités d'appui qu'elles offrent pour la réalisation de la stratégie de l'OTAN dans le théâtre d'opérations européen, le scénario qu'il faut prévoir, c'est que, en cas de conflit, le Pacte de Varsovie serait amené à accroitre ses efforts et à développer ses diverses actions contre ces positions, afin d'empêcher ou, tout au moins, de disloquer le rapide renforcement de l'Europe. Ces efforts de la part du Pacte de Varsovie prendraient vraisemblablement la forme d'opérations offensives aéro-navales contre les lignes de communications maritimes dans les zones couvertes par le triangle stratégique portugais et contre les facilités à terre s'y trouvant. Ces perspectives assument toute leur portée à la lumière du présent accroissement de la puissance aérienne et navale de l'Union Soviétique et de sa stratégie planétaire.

Le renforcement de la valeur stratégique du triangle portugais avec un accroissement correspondant des risques encourus, justifie pleinement les demandes du Portugal d'un appui de L'Alliance à la modernisation de ses moyens militaires (3).

Nous avons donc accueilli avec satisfaction les déclarations récemment faites à Lisbonne par Monsieur Carlucci, sous-secrétaire d'Etat américain à la défense, sur l'intention des Etats-Unis d'augmenter sa contribution financière au programme d'aide à la modernisation des forces armées portugaises. Le sous-secrétaire d'Etat a également annoncé que son gouvernement allait proposer au gouvernement portugais une augmentation de la prestation financière américaine pour l'utilisation de la base des Lages. Monsieur Carlucci a répondu favorablement au désir exprimé par le Portugal d'accentuer son rôle au sein de l'Alliance.

Ayant ainsi décrit le rôle et les virtualités du triangle Portugal-Açores--Madère, expression géo-stratégique de notre vocation atlantique, j'aborderai maintenant un point non moins important de mon exposé, c'est-à-dire, les spécificités qui logiquement en découlent dans un contexte proproment ibérique.

La récente entrée de l'Espagne à l'OTAN et ses repercussions sur la traditionnelle position du Portugal au sein de l'Alliance, donne à cette matière une actualité accrue.

Commençant par une brève référence historique, je signalerai les différences de parcours du Portugal et de l'Espagne du point de vue leurs engagements militaires et stratégiques, au long de ce siècle.

Dans sa communication au Troisième Séminaire International de l'Institut des Questions Internationales, à Madrid, sous le titre «espace stratégique et défense ibérique», l'ancien Ministre des Affaires Etrangères du Portugal, Monsieur José Medeiros Ferreira, fait à ce popos d'intéressantes considérations, dont je citerai les passages qui plus directement concernent ce chapître de mon exposé:

«Une étude sur l'espace stratégique ibérique devra forcément tenir compte des différents facteurs qui modèlent celui-ci, le modifient et le modernisent.

⁽³⁾ L'évolution actuelle de la doctrine classique de l'OTAN sur la «riposte flexible» dans le sens du renforcement du rôle des armes classiques sophistiquées, confirme le bien fondé de ces demandes.

Des facteurs dans lesquels il faudra certainement compter la géographie, mais égalemente l'histoire politique des deux Etats de la Péninsule, l'Espagne et le Portugal, et surtout l'histoire et les conséquences de la politique d'alliances conclues dans le domaine des relations internationales.

Géographiquement, l'unité de la Péninsule, c'est-à-dire, l'absence de causes naturelles permettant d'expliquer les différences appréciables que l'on y rencontre, semble, aujourd'hui, avoir débouche sur un équilibre pacifique. Il n'est pas nécessaire de placer les Pyrenées entre le Portugal et l'Espagne, comme l'a fait Teófilo BRAGA, pour garantir ce que la volonté des hommes et l'Histoire ont tissé au long des siècles, organisant de manière spécifique la plateforme atlantique, la plus ouverte vers l'océan et canalisant vers elle, du côté portugais, toute l'activité économique, sociale et politique. A ces deux Etats Ibériques, correspondent deux manières différentes d'organiser leur espace péninsulaire.»

«Les deux Etats Ibériques ont, rarement, eu la méme attitude face aux conflits entre les puissances maritimes et les puissances terrestres. C'est ainsi que l'unité stratégique possible da la Péninsule n'a pas fonctionné comme telle lors des deux grands conflits mondiaux, et, même après la Seconde Guerre Mondiale, l'Espagne et le Portugal se situeront différemment par rapport à l'organisation des alliances extra-ibériques. Ainsi, le Portugal sera membre fondateur de l'OTAN et l'Espagne restera en dehors de cette organisation jusqu'à nos jours, bien que, à partir de 1953, et grâce à la politique d'installations de bases américaines, l'Espagne ait signé un accord bilatéral avec les Etats-Unis, ce qui constituera une manière pour ce pays d'entrer dans la défense occidentale. L'Espagne sera ainsi le premier Etat Européen à envisager, de façon différenciée, son intégration dans la politique de défense occidentale.»

«Cette valorisation de la dimension méditerranéenne occidentale de l'Espagne par une puissance extra-ibérique (les Etats-Unis) est ainsi une des causes de l'intégration espagnole dans un système militaire bilatéral, alors que toute la tradition politique de l'Etat espagnol est celle de l'isolement dans cette zone. La situation des principales bases aéronavales démontrent ce qui vient d'être dit et la brigade de fusilliers des Forces Armées Espagnoles est une illustration de la politique de présence propre et de l'influence que l'Espagne veut exercer dans cette zone de la Méditerranée

occidentale, des deux côtes de la mer, étant donné la présence sur la côte sud les intéressants ports de Ceuta et Melilla.»

«En ce qui concerne le triangle stratégique portugais Lisbonne-Açores-Madère, les principales fonctions stratégiques sont liées aux concepts de défense avancée et de renforcement rapide du théâtre d'opérations européen étant donné la position privilégiée du triangle atlantique, aussi bien en termes géographiques qu'en termes météorologiques (la base de LAGES fonctionne en effet dans de bonnes conditions atmosphériques pendant toute l'année son espace aérien n'est pas saturé) et étant donné l'équipement des ports et bases portugaises. Avec un effort plus important dans l'acquisition de moyens aériens et navals, la situation d'Etat-archipel du Portugal lui permettrait de donner à ses missions la dimension atlantique qui constitue l'essence de ce pays.» (Fin de citation).

Avec la restauration des régimes démocratiques au Portugal et en Espagne, avec les demandes d'adhésion des deux pays à la CEE et avec l'entrée de l'Espagne à l'OTAN, pour la première fois le Portugal et l'Espagne semblaient coincider dans leurs options internationales. Mais les caractéristiques et les vocations propres de l'un et de l'autre ne doivent pas moins être prises en considération dans la distribution des rôles, bien qu'en vue d'objectifs qui, eux, sont naturellement communs.

Le Portugal a donné son appui à l'entrée de l'Espagne à l'OTAN et appuie également l'adhésion de l'Espagne aux Communautés Européennes. Car, malgré les quelques problèmes objectifs que cela nous pose, mon pays situe cette évolution de la position politique et militaire espagnole dans la logique de l'amitié entre les deux pays ibériques et dans une haute conception du projet d'union européenne et de la défense global du monde occidental (4).

Nous considérons en effet bien venu le renforcement des capacités défensives de l'Alliance que l'entrée de l'Espagne signifie. Mais nous sommes particulièrement sensibles aux implications d'une participation de l'Espagne à la structure militaire intégrée de l'OTAN, étant données les conséquences qui peuvent en résulter pour le rôle du Portugal dans ce contexte.

^(*) Ce qui se traduit dans le «Traité d'Amitié et Coopération entre le Portugal et l'Espagne», signé à Madrid le 22 novembre 1977. Ce traité contemple, entre autres, la coopération dans le domaine militaire.

C'est le cas, par exemple, d'une éventuelle subordination de forces portugaises à des commandements espagnols, hypothèse que, du côté portugais, a déjà été clairement éloignée.

Nous avons, précisement, toujours défendu que les deux pays doivent appartenir à des «major commands» différents: le Portugal avec sa vocation atlantique au SACLANT et l'Espagne, plus continentale et méditerranéenne, au SACEUR. De cette analyse découle naturellement l'impossibilité pour le Portugal d'accepter une modification des «terms of reference» de la configuration des commandements OTAN, où la création d'un commandement espagnol autonome dans l'archipel des Canaries et qui se traduirait par l'amputation de la zone Sud de l'IBERLAND.

Une eventuelle concession de notre part, pour permettre une modification des limites géographiques de l'IBERLAND de façon à integrer les Canaries dans un commandement espagnol comportant l'axe Baléares-Gibraltar-Canaries qui controlerait l'accès (venant du Sud) à la Méditerranée Ocidentale, ne saurait être envisageable que si, en contre partie, tout le territoire national portugais (Continent, Açores, Madère) était intégré dans la zone de l'IBERLANT. Ce qui n'est pas le cas actuellement, vu que les Açores sont sous le commandement américain Westlan, basé à Norfolk, Virginie.

Cette position du Gouvernement portugais tient compte, premièrement, du besoin de donner à l'IBERLANT un nouvel contexte opérationnel, ce qui n'aurait pas été le cas s'il venait à perdre le contrôle des approches du détroit de Gibraltar; deuxièmement parce que nous ne comprenons pas que l'on puisse donner à l'Espagne un commandement basé sur les exigences de son unité nationale et que le même raisonnement ne soit pas appliqué en relation au Portugal, en intégrant une fois pour toutes le triangle stratégique portugais dans un commandement unique national, c'est-à-dire, dans l'IBERLANT.

Les changements politiques qui viennent d'avoir lieu en Espagne et l'orientation beaucoup moins favorable à l'OTAN du nouveau gouvernement espagnol, posent la question de savoir si, après un éventuel réferendum, l'Espagne quittera l'OTAN et, au cas où elle déciderait d'y continuer, si elle fera partie du commandement militaire integré ou adoptera une atitude semblable à celle de la France.

Dans des declarations récentes, Monsieur Filipe Gonzalès, dans sa qualité de futur premier Ministre, déclarait à se sujet:

«Nous sommes fermement convaincus qu'il existe d'autres formules pour assurer la défense de l'Occident sans qu'il soit nécessaire d'appartenir à une alliance telle que l'OTAN... Si le contenu des accords bilateraux liant l'Espagne aux Estats-Unis répond dans le futur aux critères d'égalité qui doivent régir toute relation entre nations souveraines, le PSOE maintiendra l'alliance militaire de l'Espagne avec l'USA, tout en recherchant l'instauration d'accords de défense avec ses voisins d'Europe Occidentale. Notre adhésion à l'OTAN sera donc soumise à l'approbation populaire,»

«Soyons clair: Nous voulons encourager le projet d'une défense européenne commune. Certes, cela est difficilement réalisable mais c'est un objectif à atteindre.»

«Quant à notre adhésion au Marché Commun... les socialistes espagnols affirment et réaffirment leur volonté d'appartenir à la structure politico-économique qu'est la CEE...» (Fin de citation).

Mais quelle que soit la décision de l'Espagne et la forme que prendra finalement sa contribution à la défense du monde libre, la méditerranée sera toujours, avec l'attachement au monde occidental et à l'Amérique Latine, une des grandes priorités de la politique espagnole.

Tandis que notre position au sein de l'OTAN continuera à être déterminée par notre vocation atlantique et par les données d'une expérience acquise dans une longue appartenance à l'Alliance.

Me voilá arrivé au dernier chapître de mon exposé dans lequel j'essayerai de vous dire de quelle façon la nature de notre engagement européen, nos attaches méditerranéennes et notre vocation atlantique, influenceront notre rôle au sein de la Communauté Européenne et l'esprit qui animera, j'en suis convaincu, notre participation au fonctionnement des institutions et aux trayaux communautaires.

Motivations politiques d'abord de notre demande d'adhésion qui ne s'explique que dans le prolongement même des profonds changements amenés par la révolution du 25 avril 1974: restauration de la démocratie pluraliste, réforme et parfois bouleversements des structures socio-écono-

miques et agraires, processus de décolonisation mettant un terme à cinq cent ans d'engagement outre-mer et d'habitudes de dépassement du cadre national, trop étroit, dans l'aventure du grand large.

La demande d'adhésion aux Communautés surgit ainsi tout naturellement comme une alternative à la fin d'une époque, ouvrant la voie vers une nouvelle dimension, cette fois-ci institutionnelle en Europe, dimension qui, entre autres, renforcera notre propre capacité de dialogue avec les pays africains d'expression portugaise et avec le Brésil et, par voie de conséquence, celle de la CEE elle-même.

Notre demande d'adhésion, traduisant l'irreversibilité de notre engagemente democratique s'encadre, par ailleurs, dans ce grand mouvement hostorique du rétablissement presque simultâné des institutions démocratiques en Grèce, au Portugal et en Espagne, l'énsemble des pays de l'Europe Occidentale disposant ainsi pour la première fois depuis um demi-siècle de régimes politiques basés sur les principes qui inspirent le Traité de Rome.

Motivations économiques aussi, à cause de l'importance décisive des liens d'ordré économique avec les pays de la CEE, et à cause également de l'expérience du libre échange en Europe acquise dans notre appartenance, depuis plus de vingt ans, à l'AELE et dans l'orientation libre échangiste imprimée à nos rapports commerciaux avec la CEE par l'accord de 1972 et son protocole aditionnel.

Motivations d'ordre social, vue l'importance et le rôle de l'immigration portugaise en Europe.

Motivations culturelles, car c'est en Europe que se trouve l'espace culturel où le Portugal s'est formé et auquel il n'a cessé d'appartenir par ses racines, ses structures sociales et ses institutions. Et aussi, dans l'autre sen, à caue de la contribution spécifique que le Portugal a donné a la projection de l'Europe dans le monde.

Une certaine idée de l'Europe, enfin, et la conscience du bien fondé d'un idéal d'union européenne conforté par une nécessité objective.

L'internationalisation des activités économiques et financières de pair avec l'accelération du progrès scientifique et technologique rend, en effet, chaque jour plus évident la disproportion entre les grandes réalités de notre temps et la compartimentation traditionnelle des cadres nationaux qui persiste au niveau politique. Por conséquent c'est dans le cadre européen que

nous devons combattre la crise, faire face aux mutations irreversibles du monde et reveler les défis de la troisième révolution industrielle, sans oublier l'importance décisive des problèmes qui nous sont aujourd'hui posés dans les domaines de la défense, des relations avec le Tiers Monde et de la sauvegarde des valeurs essentielles de notre civilisation.

Il s'agit de défis auquels on ne saurait répondre en ordre dispersé, avec les gachis qui en découlent, mais par le bon usage de la dimension européenne, ce qui suppose, en haut, le fonctionnement effectif des mécanismes institutionnels et leur renforcement et en bas l'adoption de nouvelles politiques communes. Cela suppose également que l'on ne refuse pas aux instances européennes les moyens des initatives que l'on attend d'elles ou qu'on leur demande.

L'alternative sera la progressive démotivation idéologique, les tentations du protectionnisme au plan économique et du neutralisme au plan politique; et à la fin le glissement vers le déclin et la dépendance.

Il y a déjà des chiffres qui en disent long, dont ceux cités il y a peu, devant la Convention pour l'Europe, à Versailles, par Monsieur André Chandernagor, Ministre Délégué aux Affaires Européennes du Governement français, qui déclarait:

«Nous sommes la première puissance commerciale du monde. Pourtant notre competitivité baisse constamment, aussi bien vis-à-vis Etats-Unis que du Japon. Dans les dix dernières années, on a crée dans la communauté deux millions d'emplois nouveaux, au Japon cinq millions et aux Etats-Unis beaucoup plus. Le taux d'investissements fixes dans la communauté était autour de 23% du produit intérieur brut au début des années 70. À présent, il se situe autour de 20%, alors que le taux de rendement du capital fixe est de 13% dans la communauté, de 20,6% aux Etats-Unis et de 32% au Japon. La part des exportations de produits manufacturés dans le total des exportations communautaires baisses de 0,2% alors qu'elle augmente de 0,7% aux Etats-Unis et de 2% au Japon. Fait encore plus grave, la deterioration du rapport de nos exportations de haute technologie vis-à-vis des produits manufacturés: en considérant ce rapport égal a 100 il était dans la Communauté de 102 em 1963. En 1980 il est tombé à 88 alors qu'il ne changeait pas aux Etats-Unis et qu'il augmentait de 56 à 141 au Japon. Notre effort financier de recherche est, rapport au produit

interieur brut, égal à celui du Japon, c'est-à-dire de 2% et à peine legèrement inférieur à l'effort américain qui est de 2,3%. Mais nos résultats sont très inférieurs parce-que nous agissons en ordre dispersé Ainsi, dans le secteur de l'informatique l'industrie européenne ne represente que 10% du marché mondial et à peine 40% du marché européen interne.» (Fin de citation).

Reprennant, après cet indipensable détour, le cours de mon exposé, je dirai que notre adhésion aux Communautés, que nous espérons prochaine, se situe ainsi dans la texture et dans l'enchaînement mêmes de notre devenir historique. D'un équilibre retrouvé, après les boulevesements que l'on sait, et d'une plateforme connue à l'avance de nos futurs partenaires, donc à l'abri d'indésirables surprises, nous pouvons avancer avec confiance vers notre avenir en Europe.

Or c'est précisement dans ce contexte européen, dans notre participation future au fonctionnement des institutions et aux activités intercommunautaires que se feront sentir les incidences de l'engagement européen que je viens de décrire et les avantages réciproques de notre double appartenance méditerranéenne et atlantique. Et cela au bénéfice de l'équilibre et de la coopération Nord-Sud et Sud-Nord en Europe et de la compréhension de la problématique à la fois méditerranéenne et atlantique de la CEE.

Méditerranéen par nature, disais-je du Portugal tout au début de mon exposé, et ce n'est certainement pas par caprice que la CEE nous classe, à certains égards, parmi les pays méditerranéens. Sans parler de notre appartenance à la latinité, il y a en effet, des similitudes dans l'influence que le climat exerce sur le comportement et la sociologie, dans certaines traditions alimentaires, dans la familiarité de nos campagnes avec le chéne-liège, quelques pins parassols, avec l'oranger, l'amandier dont la floraison couvre l'Algarve au printemps d'un manteau blanc, et surtout avec l'olivier, cet arbre traditionnel entre tous dans la Méditerranée et que, à cause de son feuillage gris et de la modestie de son apparence, un poète a appelé la nonne du paysage portugais (en vif contraste avec la haute et sombre silhouette des pins maritimes qui dans nos vastes forêts témoigne de l'influence atlantique et dont le bruissement sous la brise est comme un echo assourdi de lagitation océanique). Compréhension donc des problèmes socio--économiques des contrées et des pays méditerranéens, de leur sensibilité et de leur comportement et solidarité avec leurs légitimes aspirations à un

一年 一大大大

meilleur équilibre Nord-Sud en Europe. Mais similitudes socio-économiques surtout qualitatives, vues la dimension réduite de notre territoire et la faiblesse, en général, de notre concurrence dans l'exportation des produits agricoles méditerranéens.

Mais atlantique par position et par vocation disais-je aussi du Portugal et je n'ai pas manqué d'en souligner déjà les fondements historiques, géo-politiques et stratégiques. Je n'y reviendrai donc pas, me limitant à rappeler ici, en deux mots, les incidences socio-culturelles de l'influence atlantique et la part déterminante de cette influence dans la modulation de la sensibilité portugaise. Nous ne serions pas ce que nous sommes sans ce dialogue centenaire avec l'océan, sans cette évasion du regard et puis de la pensée vers ces étendues sans limite, vers la poétique indetermination changeante des brumes, sans cet appel correspondu du grand large, sans l'héritage celtique où rêve et réalité communiquent par des couloirs imprécis.

Ainsi, ce sont individualisés le caractère et l'âme portugaise, entre la mer ouverte d'une côté et le blocage continental espagnol de l'autre, gardant à l'intérieur des frontières politiques les plus anciennes de notre continent, une modération et un humanisme sensible que Pierre Birot, dans son livre sur le Portugal, n'hésite pas à inclure parmi les valeurs les plus précieuses de l'Europe Occidentale.

Pour les raisons que j'ai indiquées, je dirais que le Portugal joue dans l'Alliance Atlantique et jouera au sein des Communautés Européennes le rôle que lui suggèrent sa nature, sa position et sa vocation et que son héritage culturel et historique naturellement lui confère. Aidé en cela par la convergence naturelle de nos intérêts avec ceux de nos partenaires atlantiques et européens dans les grandes affaires internationales; par notre sens de la mesure et de la conciliation; par notre position d'équilibre entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud; par notre attachement à l'identité nationale fruit d'une longue maturité psychologique et de la conscience d'avoir occupé une place spécifique dans l'Histoire; mais attachement allant de pair avec la tradition du dépassement du cadre national, le sens de l'Universel, l'esprit d'ouverture sur le monde et sur les autres.

Figure 1 and other

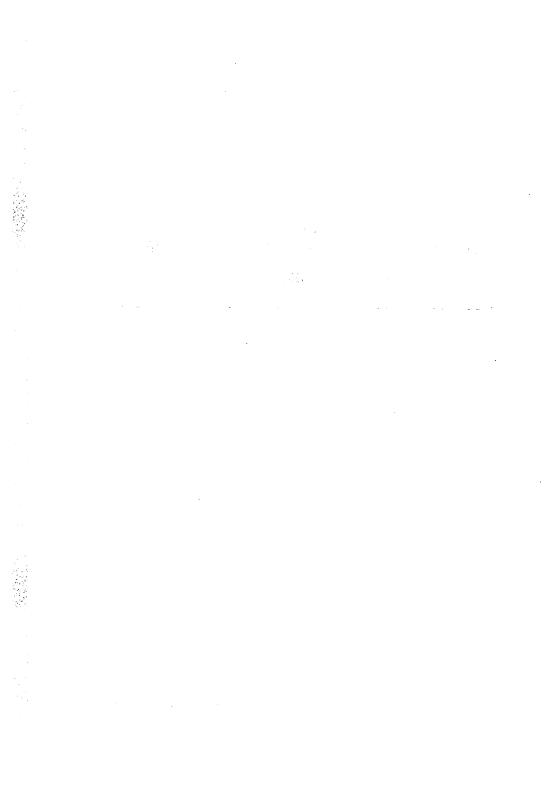
Avec ces quelques considérations je conclue mon exposé, en espérant avoir pu vous transmettre une certaine image d'un Portugal méditerranéen par nature, atlantique par position et par vocation et aussi une idée des conséquences qui en résultent pour la spécificité de sa position dans le vaste contexte atlantique et européen auquel il appartient.

António de Siqueira Freire Ambassadeur en verzen eta en de noorden komplen personen formanieren en de noorden komplekte personen formanieren en de noorden komplekte personen en de noorden en de

The Carry Control of the Carry

CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

ESTUDO DE GEOPOLÍTICA



CONSTANTES E LINHAS DE FORÇA DA HISTÓRIA DIPLOMÁTICA PORTUGUESA

NIST OF

ESTUDO DE GEOPOLÍTICA

14 — Da revolução diplomática à guerra

A paz de Aix-la-Chapelle, em 1748, tinha retirado ao problema da Sucessão da Áustria a possibilidade de evoluir, por essa via, para um confronto continental generalizado. Em contrapartida desenhava-se, para a França, a viabilidade de se definir uma Europa essencialmente antibritânica. Nessas condições, o Atlântico passava a ter um peso, muito maior e muito mais significativo, nas grandes decisões políticas. Para Portugal isto significava o fim da neutralidade, ainda que só aparente. E se a Grã-Bretanha tentava e alcançava, em Outubro de 1748, um acordo breve com a Espanha, relativamente à navegação para a América espanhola, não podia haver ilusões quanto ao seu alcance e duração, muito embora, nessa altura, já fosse indiscutível a boa vontade de alguns governantes espanhóis.

Por diferentes formas, tinha tomado maior força a consciência europeia quanto à necessidade da consideração dos mares para estabelecer o equilíbrio entre as grandes potências. O Mediterrâneo havia muito que era, para esse efeito, um elemento decisivo. Mas sucede que as rotas atlânticas e os portos do índico aumentaram, no decurso do século XVIII, o peso que já tinham no equilíbrio europeu, uma vez que influiam bastante no nível de vida de amplos núcleos populacionais. A paz continental era uma necessidade, desde que as rotas marítimas permanecessem abertas, mas só nessas condições. Sendo assim, não podia desligar-se das conveniências estratégicas que o mar, para esse efeito, podia desempenhar. De outro modo, a guerra seria inevitável e aceite.

Essa consciência, porém, ainda que sensível, não era uma disposição generalizada. Não tinha o mesmo peso em todos os Estados ou regiões europeias, o que tornava, por múltiplas razões, mais difícil uma coligação de potências para se exprimir num objectivo dessa natureza: o mar. Apesar de

ser essencial como meio de comunicação, não era ainda um factor de unidade política mas sim de divisão que, para ser colmatado, precisava de recursos especiais. Em França não havia unanimidade a esse respeito: era, por isso, indispensável conciliar a importância atribuída aos confrontos oceânicos e às alianças, com as exigências ligadas aos seus compromissos na Europa Central. Consequentemente, os diferentes Governos acentuavam as tentativas de conciliação dos interesses continentais e mediterrânicos com os atlânticos. Nesse sentido passou a procurar não hostilizar muito a Austria quanto ao equilíbrio das forças da Europa Central, sem deixar de estabelecer, ao mesmo tempo, uma aproximação com a Polónia que pudesse ajudar ao equilíbrio de forças. Para Ocidente não podia descurar as relações com a Espanha, nem esmorecer nas suas tentativas de influência em Portugal e no Levante Espanhol. Ampliava assim a dimensão europeia da sua política externa, assegurando, ao mesmo tempo, as suas ligações com áreas exteriores à definição geográfica que tinha praticado até então. É dentro destas condições que se desenrola, na Europa, nas diferentes áreas em que estava dividida, um movimento de diferente exigência, quanto à coligação das potências mais importantes, para congregar uma aliança contra a Grã-Bretanha. Esta, por sua vez, tinha de procurar estabelecer uma alternativa que pudesse enfrentar essa Europa que se encaminhava para uma hegemonia austro-francesa. As forças com que contava na Europa eram, a Ocidente, Portugal, e, a Oriente, a Prússia. Ao Sul, no Mediterrâneo, detinha já posições na área ocidental — Gibraltar e Baleares. Contudo, não parecia natural, nesta altura, que aí desenvolvessem conflitos decisivos. Não obstante, era-lhe importante, evidentemente, continuar a dispor, na área continental europeia, de portos de apoio que lhe garantissem o acesso àquele mar.

Ao iniciar-se a década de 1750, o ambiente diplomático e político europeu continental definia-se, pois, pela grande mobilidade particular na efectivação de alianças que exprimissem equilíbrios possíveis, dentro desta clara tendência para uma orientação continental austro-francesa e antibritânica. Mas ainda não havia determinação suficiente para alcançar a esse respeito uma confluência composta e estável.

Voltaire interpretava a Europa deste período como uma grande família. Mas esta presunção de unidade da civilização não excluía a particularidade específica dos Estados, nem a precaridade do equilíbrio internacional em que se vivia.

Dois grandes campos de acção se estabeleceram, a este respeito, logo depois do Tratado de Aix-la-Chapelle. O primeiro dizia respeito à alteração das alianças; o segundo visava o alargamento das áreas geográficas envolvidas no equilíbrio europeu. Kaunitz, o grande negociador daquele Tratado e que desde então dirigia praticamente a política externa austríaca, pretendia suscitar em França condições que dessem lugar a que a Austria pudesse substituir a sua orientação antifrancesa por uma coligação franco-austríaca contra a Prússia, e lhe permitisse assim recuperar a Silésia, considerada a condição para que a Austria se pudesse manter, na Europa Central, como grande potência. O preço dessa aproximação — Kaunitz sabia-o bem — era a subalternização da aliança austro-britânica, também tradicional, assim como uma valorização da Rússia com vista a colocar a Prússia entre duas frentes. A Espanha, sob a direcção de Carvajal, procurava, no início deste período, explorar a hipótese de uma aliança com a Grã-Bretanha e Portugal. O seu plano era simples: à Espanha caberiam as responsabilidades terrestres, com a retaguarda previamente assegurada a Ocidente pela boa vontade portuguesa, enquanto à Grã-Bretanha pertencia a garantia das rotas atlânticas, a troco de vantagens mediterrânicas, em especial a restituição de Gibraltar. Para isso a Espanha tinha feito alguns sacrifícios, no Tratado de Madrid entre Portugal e a Espanha (1750), no que se refere aos limites do Brasil, e esperava um gesto de «boa vontade» da Grã-Bretanha quanto a Gibraltar. Tinha esta orientação a discordância de La Ensenada, que preferia a manutenção da aliança tradicional com a França e a consideração da Grã-Bretanha como adversário permanente, e de Portugal como objectivo longínquo.

A França mantinha pois, no centro das suas preocupações, o objectivo de ser o eixo de uma hegemonia continental, tendo à sua volta todas as potências europeias possíveis. Sem deixar, durante anos, de procurar manter a aliança com a Prússia, verificava, a pouco e pouco, a dificuldade insuperável de unir austríacos e prussianos num mesmo sistema. O seu poder de manobra não chegava para conciliar aqueles dois irredutíveis adversários. Contudo, só queria aceitar a aliança austríaca quando as possibilidades prussianas estivessem esgotadas como potência alternativa. Pelo seu esforço na rivalidade com a Áustria, em relação aos territórios alemães, pretendia que essa zona se tornasse inteiramente equilibrada, de modo a não poderem deslocar-se daí forças para Ocidente. A fundamental realidade desde então era que o equilíbrio da Europa Central, realizado por meio da dispersão do

seu poder político (a proposta do Tratado de Westfália de 1648), estava comprometido pela evolução da rivalidade de duas potências interessadas na sua unificação: a Prússia e a Austria. Com esta rivalidade, a França, embora limitada na sua capacidade de intervenção em território germânico, esperava, por outro lado, que as forças austro-prussianas pudessem ter pouca influência fora da sua forte zona.

A França estava empreendendo um esforço extraordinário para o desenvolvimento da sua marinha de guerra e, entre 1749 e 1751, a esse respeito, realizou um esforço considerável. Caso se mantivesse como grande potência naval e conseguisse assegurar o equilíbrio das potências orientais (Austria, Prússia, Polónia, Rússia e Turquia), a luta, a Ocidente, contra a Grã-Bretanha, poderia decidir-se a seu favor. De contrário, a sua influência sobre a Espanha atenuar-se-ia muito mais, assim como diminuiria sensivelmente a sua possibilidade de intervenção em Portugal.

Mais grave, porém, do que a situação internacional, era a evolução da política interna francesa, onde a aristocracia perdia de vista as suas condições de liderança que só podiam manter-se enquanto pudesse intervir um escol constantemente verificado. As relações internacionais eram, a esse respeito, essenciais, pois só assim o sistema se inseria num projecto colectivo de grandeza de Estado. Por sua vez, para a monarquia absoluta, era indispensável que o sucesso coroasse a política seguida pelo rei. Ora os únicos êxitos que nesta época se tinham conseguido eram alcançados pelos armadores, os comerciantes, os agentes do poder económico, e muito menos pela aristocracia nobilitada. Enquanto Luís XV assinava o Tratado de Aix-la--Chapelle, fazendo excessivas concessões no plano externo, a Prússia surgia nele como uma potência que se aproveitava da França, sem que esta pudesse salientar e impor as suas posições, enquanto Frederico II, reciprocamente, se tornava poderoso na Europa Central. Além disso, opondo-se eficazmente à Austria, tornava dispensável a França para o equilíbrio alemão. Nestas condições, apesar da escassa confiança francesa a esse respeito, os seus interesses aproximavam-na da Casa da Austria. Acabou por levar a efeito, ain la que com oposições renitentes, essa viragem total na sua política externa, por meio do estabelecimento de uma aliança com a Austria. Este era o princípio novo que acabou por prevalecer, depois de muitos anos de hesitações e dificuldades.

Há ainda um outro ponto a considerar. Em ambas estas monarquias absolutas se punham problemas de adaptação política a novas situações sociais, e em ambas os seus ministros propunham a participação das aristocracias nos encargos financeiros do Estado. Machault, em França, e Hofbauer, na Áustria, propuseram impostos generalizados a todas as classes. Mas enquanto o projecto na Austria foi por diante, a resistência da nobreza francesa foi muito mais violenta e eficaz para se eximir aos encargos, afectando gravemente o seu prestígio e desinteresse, indispensáveis à audiência e legitimidade que precisavam ter as funções públicas que lhe estavam atribuídas.

Acrescente-se a questão religiosa. Esta, em França, dava origem a conflitos com o poder político, enquanto na Austria era habilmente torneada, pondo muito pouco em causa o Estado ou a sua definição essencial. Em França, em 1751, o marquês de Argenson chegou mesmo a falar de uma «revolução» que impusesse à corte uma lista civil, em face da expressão pública de futilidade e irresponsabilidade de que a Corte parecia dar provas e a distanciava da opinião pública, tornando-a alvo de críticas oriundas tanto das propostas iluministas como da própria opinião pública monárquica.

Todos estes factos, aliados à resistência dos privilegiados, às contribuições gerais, dificultavam em França a aceitação do sistema social vigente. Em compensação, as reformas realizadas na Áustria foram muito mais frutuosas e prestigiantes, apesar das inevitáveis resistências. A questão religiosa austríaca tomava uma feição galicana directamente ligada ao despotismo iluminado, facultando uma justificação pública — acaso excessiva — à divergência antipapal. Neste aspecto também a França não soube encontrar uma solução adequada, ao contrário do que aconteceu com a Áustria e mesmo com a Espanha e Portugal. Só a intervenção cautelosa do Papa permitiu resolver a questão confessional que tendia, em França, a tomar formas políticas de confronto. Em qualquer caso, facilitou a definição dos Parlamentos como força política alternativa perante a realeza.

Já nesse sentido tomou Luís XV posição, ao dirigir-se ao Parlamento de Paris, em 1756.

Envolvida em questões internas de imprevisível desenvolvimento imediato, a França via, pois, diminuir o seu espaço de manobra no campo internacional e aumentar as dificuldades em assegurar uma hegemonia nas negociações europeias, pela transferência do eixo das suas alianças, na Europa Central, da Prússia para a Austria. Kaunitz, ao distanciar-se da Grã-Bretanha e ao oferecer vantagens a França nos Países Baixos e no Mediterrâneo, estava, tão-só, a dar viabilidade à negociação dessa aliança ampliando o leque dos interesses comuns a ambas as potências. Por sua vez, a França não podia deixar de ser sensível, a pouco e pouco, a estas hábeis manobras da imperatriz Maria Teresa, tanto mais que se lhe acrescentavam, pela parte da França, facilidades de encontro e negociação com a Espanha, cujos objectivos próprios no Mediterrâneo e no Atlântico não podiam ser esquecidos.

1.23

Nada disto foi fácil. Entre 1751 e 1755, os insistentes esforços austríacos para afastarem a França da Prússia foram vãos. Entretanto a certeza da existência de negociações secretas entre a Prússia e a Grã-Bretanha, a modificação da anterior política externa espanhola levada a efeito pelo marquês de La Ensenada, para a de regressar a uma aproximação com a França, assim como o projecto de Luís XV no sentido da formação de um bloco católico-bourbónico, começaram a partir daquela data a dar resultado. A questão da hegemonia atlântica agravou-se ao desencadear-se, no mar, o choque entre a França e a Grã-Bretanha: pela primeira vez, na história da Europa, os choques atlânticos antecederam os confrontos continentais.

Toda esta alteração do sistema de alianças constituía aquilo que foi chamado a «revolução diplomática», dando uma arrumação completamente nova (mas não surpreendente) das forças europeias disponíveis: de um lado a Espanha, a França e a Austria; do outro, a Grã-Bretanha e a Prússia. Ao mesmo tempo acentuava-se o projecto de alargar as áreas de influência europeia à Rússia, ao Báltico e ao mar Negro, prosseguindo ou ampliando a política de Luís XIV, com o aproveitamento da Polónia no equilíbrio europeu e renovando-se as preferências francesas quanto ao poderio turco que já vinham do século XVI.

O encaminhamento geral das forças europeias em presença, depois do Tratado de Aix-la-Chapelle, pendia a definir-se, pois, numa unidade antibritânica, por parte dos principais Estados europeus. O facto tem a sua principal explicação no aumento do peso do Atlântico para que se mantenham as hegemonias continentais: estas estavam já dependentes, numa certa medida, das lutas que se desenvolviam na índia e na América do Norte. Nesta última região travavam-se combates pela posse do Ohio, numa luta que vinha já de 1754 e até de antes, pelas consequências locais daquele tratado. Na índia, pouco mais ou menos pela mesma altura, na luta entre as duas companhias de comércio — a Inglesa e a Francesa — o francês Dupleix orien-

tava a sua estratégia para a conquista de extensas regiões da Índia; vencido pela imposição da concepção oposta de que eram suficientes os «pontos de apoio», expressa no uso das feitorias, Dupleix foi chamado à França e substituído. Nas áreas da Terra Nova a situação agravou-se, subitamente, com um «golpe» preparado com grande antecipação. Em 10 de Junho de 1755 a esquadra do almirante inglês Boscawen apreendia, ao largo da Terra Nova, três navios franceses com soldados; logo a seguir eram apreendidos mais de 300 navios franceses, ancorados em portos ingleses ou em navegação no mar alto. Pouco depois a Grã-Bretanha assinava com a Prússia o Acordo de Westminster (Janeiro de 1756), que apresentava uma primeira forma de aliança defensiva comum.

Em Maio de 1756 era assinado o primeiro Tratado de Versailles que estabelecia a aliança franco-austríaca, além de se prever um recurso à colaboração russa. No segundo Tratado de Versailles (Maio de 1757), é estabelecida a aliança continental da França, Austria, Rússia, Suécia, e dos principais estados alemães contra a Grã-Bretanha, aliada à Prússia. Uma guerra prolongada e dura — a Guerra dos Sete Anos — vai desenvolver-se no Atlântico, na Europa Central e no Mediterrâneo. Nesta última região, porém, evoluiu em condições manifestamente desfavoráveis para a Grã-Bretanha, que perdeu as ilhas Baleares.

A guerra europeia manifestava-se no Atlântico e aproximava-se da Península Ibérica. Tomava então corpo a importância de Portugal.

15 — Da neutralidade à definição da fronteira do Brasil

Enquanto decorreram os esforços de D. João V no sentido de reconstituir a paridade diplomática em Roma, e, consequentemente, com os outros Estados soberanos europeus (uma vez que a questão apresentava aí, quase sempre, nesse tempo, a característica de mera derivação), os confrontos europeus tinham, como se viu, conduzido a que fossem procuradas outras áreas para desbloquear o equilíbrio, de outro modo irremovível, nas áreas tradicionais. A estes novos recursos diplomáticos e militares acrescentar-se-iam, pouco depois, as primeiras mudanças na forma de mobilização de recursos. Importa, contudo, chamar a atenção para um ponto significativo que surge com a situação portuguesa: enquanto na Europa Oriental se verificou o aumento da importância estratégica continental da Prússia

e da Polónia, na zona ocidental da Europa a situação havia-se modificado, não no aspecto continental mas na esperada importância do Atlântico. Depois da recusa da França em aceitar a presença de Portugal no Congresso de Cambrai (1721), a tendência do nosso país ia decididamente no sentido da neutralidade, ou até do distanciamento, em relação aos países que mais a podiam ameaçar. O corte das relações diplomáticas com a França, então levado a efeito, reveste esse significado. Na verdade, quando em 1721 chegou a Portugal o embaixador de França, Monsenhor de Livri, o Rei D. João V proibiu que Diogo de Mendonça Corte Real, ministro dos Negócios Estrangeiros, o fosse visitar, antes da realização da cerimónia oficial que o acreditaria em Lisboa. Perante esta decisão de D. João V, que considerou diminutiva da importância política da França, o embaixador, Monsenhor de Livri, não quis proceder à entrega das «credenciais» sem que tal visita prévia se fizesse. O embaixador de França — assim o entendia Monsenhor de Livri - sobrepunha-se a qualquer cerimónia de apresentação: a sua chegada tinha significado definitivo que se sobrepunha à recepção do embaixador pelo rei. Como a corte portuguesa mantivesse o procedimento que habitualmente usava para com todas as potências, o embaixador retirou-se para Madrid e os dois países cortaram as relações diplomáticas. Significava isto que a força naval francesa no oceano Atlântico não podia contar com a colaboração de Portugal, para além das condições gerais da navegação.

O rei D. João V, por sua vez, também agia com a maior precaução relativamente à Grã-Bretanha. Em 1727, o cônsul de França (que não estava abrangido no corte de relações), em Lisboa, sabia directamente do ministro dos Negócios Estrangeiros português que, em caso de guerra, o Governo declararia imediatamente a neutralidade. Nessa posição se mantinha em 1731 (¹), assim como em 1734 (²), já mesmo depois do acordo de Madrid entre a França e a Espanha, em que esta prometia apoio militar à primeira, a troco da sua colaboração para o domínio da Itália. No que se refere a Portugal, de acordo com o Imperador da Austria e o rei da Prússia e para evitar uma excessiva ligação da Polónia à França, o príncipe D. Manuel, irmão de D. João V, recebeu, em 1732, a proposta de ser rei daquele país. Fiel à sua posição de neutralidade, D. João V — obrigatoriamente

⁽¹⁾ Visconde de Santarém, Quadro Elementar, etc., tomo V, pág. 253.

consultado para esse efeito — pôs como condição que isso não envolvesse quaisquer novos compromissos internacionais para Portugal. Tal exigência inviabilizou a «candidatura» do príncipe português que podia desencadear uma dependência das «necessidades» atlânticas de Portugal em relação às, para nós, imprevisíveis oscilações da Europa Central. Situação que, em caso algum, era admissível para a segurança dos interesses portugueses no Atlântico Sul. Em 1734, D. João V voltava a proclamar a neutralidade. No ano seguinte, quando se desenvolvia outra guerra europeia, ocorreu um incidente entre Portugal e a Espanha, relacionado com a prisão, em Madrid, de uns criados da Embaixada portuguesa e que tinham dado lugar a imediata retaliação por parte do D. João V. Seguiu-se o corte de relações diplomáticas entre os dois países, que envolvia o perigo de provocar a dispersão do exército espanhol. O mais significativo do acontecimento foi a prontidão com que a Inglaterra enviou uma frota de apoio para Lisboa. Mas, apesar disso, a Espanha pouco se dispôs a alterar o seu esforço militar na Itália e a deslocar tropas para a fronteira portuguesa. Era claro que os franceses e espanhóis conheciam a linha geral da diplomacia de D. João V: só os interesses portugueses no Atlântico tinham para ele importância essencial. Não ia, por isso, apesar das relações diplomáticas tensas, provocar incidentes. A proposta de solução deste diferendo entre Portugal e a Espanha bem o provou: Portugal só aceitava, como medianeira, a Inglaterra, enquanto a França era proposta pela Espanha. Outras questões protocolares foram atrasando a regularização das relações diplomáticas portuguesas, mas o que se podia considerar característico era o princípio da não intervenção — mais do que a neutralidade — seguido por D. João V, desde que ficassem ressalvadas as boas relações com a Inglaterra, base para Portugal da segurança atlântica. O pensamento da Inglaterra e da Holanda tinham a mesma finalidade: queriam evitar, a todo o custo, uma guerra marítima, e deixavam esgotar-se, em guerras continentais, franceses, espanhóis, austríacos e prussianos. A orientação comum às potências marítimas mostrava, claramente, a Ocidente, quanto o mar se encaminhava para ser essencial ao equilíbrio das potências em guerra e ao pleno aproveitamento das forças continentais mobilizáveis. A França, ao lado das manobras a Oriente, de aproximação com a Turquia, procurava aumentar o seu poderio naval e, para esse efeito, precisava da colaboração portuguesa. Evidentemente que Portugal tinha conhecimento oficial da «abertura» à Polónia, assim como das manobras com a Turquia,

e se cortou relações diplomáticas com a França, decerto sabia que essa sua atitude nunca poderia ir longe demais: também a França não queria que a porta das perspectivas portuguesas se fechasse definitivamente.

A esta disposição geral a Ocidente, seguiu-se a Guerra da Sucessão da Áustria onde, pelos mesmos motivos, Portugal não interveio. Numa situação económica cuja prosperidade dependia, numa parte sensível, do comércio colonial, e em face do desenvolvimento da estratégia francesa de tentar promover a melhoria da sua posição no equilíbrio europeu com apelo à Polónia ou à Rússia, as oportunidades que se apresentavam a Portugal para defender a sua neutralidade começaram por não ser muitas. A ligação à Inglaterra mantinha toda a sua força e necessidade: o tráfego com o Brasil e o apoio do mar contra a França continuavam a ter peso decisivo nas opções fundamentais da política portuguesa. D. João V explorou a conjuntura para manter as suas posições-chave: proseguir as diligências para a defesa das suas posições quanto à paridade diplomática em Roma; melhorar a sua posição no Atlântico Sul; statu-quo europeu e peninsular.

A posição portuguesa na Península adquiriu maior relevância quando subiu ao trono da Espanha o rei Fernando VI, casado com a filha de D. João V, D. Maria Bárbara de Bragança, e enquanto foi ministro dos Negócios Estrangeiros Carvajal, que se dispôs a ensaiar uma política externa de aproximação com a Inglaterra, por intermédio de Portugal, de quem aliás também procurou aproximar-se. Foi nesta conjuntura e suas consequências que se desenvolveu a preparação do Tratado de Madrid, assinado em 1750. Por ele, o Brasil ficou com as suas fronteiras definidas de uma forma mais prospectiva.

Mas a recusa da Inglaterra em discutir Gibraltar e as solicitações constantes da França para uma aproximação com a Espanha, assim como a absoluta impossibilidade em que se encontrava o Governo inglês em poder impor à marinha inglesa que desistisse do corso, do ataque às possessões espanholas e do contrabando no Rio da Prata, com a colaboração dos portugueses, tornaram precárias todas essas diligências no sentido de estabelecer uma aproximação entre a Espanha e a Inglaterra. Dificuldades semelhantes se verificaram no que diz respeito a esse Tratado de Madrid de 13 de Janeiro de 1750. Assinado pelo ministro espanhol Carvajal, por parte de Espanha, e por D. Tomaz da Silva Teles, por Portugal, tinha uma definição diplomática e, ao mesmo tempo, um fundo tanto histórico como profético. O Tratado

abolia as disposições da bula Inter Cetera, do Papa Alexandre VI (4 de Maio de 1943), e dos tratados de Tordesilhas de 7 de Julho de 1949, de Lisboa, de 7 de Maio de 1671, e Utreque (6 de Fevereiro de 1715), assim como a escritura de Saragoça, negociada por D. João III e Carlos V em 22 de Abril de 1529. Pretendia, pois, criar, em novas e bem conhecidas bases, a legitimidade das fronteiras hispano-portuguesas da América do Sul, controversas, perigosas ou desconhecidas em diversos lugares, nomeadamente no Maranhão, no Amazonas e nas fronteiras interiores do continente sul-americano. Para esse efeito foram feitas as indispensáveis compensações mútuas de territórios portugueses e espanhóis sobretudo na região actual do Uruguai. Tais medidas para o estabelecimento de uma demarcação visível, ao longo do Rio Prata, obrigavam à deslocação das populações indígenas; o facto ocasionou uma grande resistência, tanto da população local como de instâncias administrativas espanholas e da Ordem dos Jesuítas. A região estava-lhes entregue para aí promoverem a sua evangelização. Por esse motivo, os jesuítas, em caso algum, podiam aprovar semelhantes medidas, e a sua colaboração era improvável. Foram, por isso, responsabilizados pela resistência tanto passiva como activa do índios. Deste modo, ao verificar-se a capacidade mobilizadora dos jesuítas tomou corpo nesta área, e depois em Portugal e na Espanha, um diferendo político que levaria à expulsão dos jesuítas do território português e que será a base, — ou pretexto —, mais tarde, da sua extinção como Ordem religiosa.

16 — Os efeitos bélicos da neutralidade

A evolução dos acontecimentos, em seguida ao Tratado de Aix-la-Chapelle, na aproximação e depois distanciamento da Espanha em relação à Grã-Bretanha e a Portugal, suscitou situações de crescente ameaça para a neutralidade portuguesa. Essa situação começou a tornar-se possível a partir dos dois últimos anos do reinado de D. João V e acentuou-se com os primeiros do reinado de D. José I; vem acompanhada da necessidade de um ajustamento cauteloso às posições espanholas. A Espanha, partindo, como disse, da orientação de Carvajal, favorável a um acordo com Portugal e a Inglaterra, chega ao projecto de uma coordenação de esforços com a Áustria e os reinos italianos, sem grandes compromissos com a França, até ser levada

a empreender uma aproximação com esta última potência, já integrada nas propostas de Kaunitz, para a criação de um bloco continental, onde a Espanha teria uma posição preponderante. Era a nova orientação diplomática do marquês de La Ensenada (aposta à de Carvajal), prosseguindo com Roberto Wall, depois da queda daquele. Começava a desenhar-se, ainda que irregularmente, uma união da Europa Bourbónica, no sentido de reunir numa confluência dinástica as diferentes políticas da França, da Áustria e da Espanha, mais vantajosa do que as políticas independentes prosseguidas por cada uma daquelas potências: a Austria poderia assim combater melhor a Prússia, a Espanha estaria mais apta a manter a influência no Mediterrâneo Ocidental, e a França poderia escolher os momentos para atacar a Grã-Bretanha e assegurar a sua influência no mar do Norte, no oceano Atlântico e à entrada do Mediterrâneo. Neste conjunto Portugal, na sua área de influência do Atlântico Sul, continuava a recusar qualquer compromisso que pusesse em perigo a Aliança Inglesa e a agir com extrema cautela em face da evolução, quase milimétrica, dos acontecimentos internacionais.

Entretanto o conflito maior, ou seja aquele que para nós podia provocar mais compromissos diplomáticos, exprimia-se na rivalidade entre a França e a Inglaterra no oceano Atlântico. Portugal encontrava-se em quase todas as zonas estratégicas onde os confrontos anglo-franceses tinham mais força: a entrada do Mediterrâneo, a rota da Índia, a foz do Prata. Impossível imaginar-se que a neutralidade pudesse prolongar-se muito tempo. Era também patente, na época, que a fronteira portuguesa terrestre podia oferecer amplas perspectivas para uma intervenção imediata. Mas foi na costa algarvia que as ameaças à neutralidade portuguesa se concretizaram com mais clareza. Estava a Guerra dos Sete Anos em pleno desenvolvimento. Três anos depois do embaixador francês em Lisboa se ter queixado amargamente dos prejuízos que a neutralidade portuguesa causava à França, uma esquadra francesa vinda de Toulon, comandada por Le Clue, foi completamente destrocada ao largo da baía de Lagos pela armada britânica comandada pelo famoso Boscawen. A operação era tanto mais espectacular quanto os navios faziam parte de uma concentração naval destinada a invadir a Grã-Bretanha. A esquadra inglesa, para alcançar a vitória, deu provas de total indiferença quanto às águas territoriais portuguesas, o que levou a que se levantassem, para Portugal, dificuldades extraordinárias no

sentido de manter aquela alegada neutralidade que a prática não confirmava: era manifesto o desfavor português relativamente à França. Por esse motivo, e querendo a Grã-Bretanha evitar os encargos de um alargamento das hostilidades, o ministro inglês em Portugal recebeu ordem para apresentar desculpas públicas. Foi enviado, logo a seguir, um embaixador especial para esse mesmo efeito (Lord Kinnoul). O Governo português exigiu a restituição dos navios franceses apresados, embora tranquilizando a Grã-Bretanha de que se tratava de um simples pró-forma. William Pitt prontificava-se ainda a fornecer a Portugal os meios de defesa necessários, caso se verificasse uma declaração de guerra pela parte francesa, probabilidade que não se verificou: a França esperava uma reviravolta da diplomacia portuguesa, no sentido de aderir ao Pacto de Família, cuja constituição se tornara possível depois da morte do rei Fernando VI (1759), ao mesmo tempo que as sucessivas derrotas navais francesas não lhe davam grande oportunidade para realizar retaliações daquela natureza.

O sucessor ao trono de Espanha, Carlos III, era francamente favorável à aliança com a França e a Áustria. Deste modo estavam criadas as condições para a formalização de mais um «pacto de família», assinado em Paris em 15 de Agosto de 1761. Era apresentado como uma espécie de «união católica», um pacto de assistência mútua para todos os Estados governados pelos Bourbons; uma cláusula secreta envolvia a obrigação da Espanha declarar guerra à Inglaterra, a 1 de Maio de 1762. Foi, no entanto, anulada, uma vez que já estava em desenvolvimento o plano de paz do ministro francês Choiseul. E como os esforços para o ingresso de Portugal nesse Pacto resultassem inúteis, a invasão de Portugal tornava-se inevitável. Foi o que sucedeu. Um exército franco-espanhol, comandado pelo marquês de Sárrea, chegou até Vila Nova de Foz Côa onde a resistência popular o deteve. Logo a seguir verificou-se outra invasão, desta vez pela Beira, quando as tropas portuguesas já estavam sob o comando do conde de Lippe. Entretanto, a notícia das negociações de paz pôs fim às hostilidades gerais da Guerra dos Sete Anos, transferindo as razões da guerra para os conflitos locais. Os preliminares da paz foram assinados em 3 de Novembro de 1762, mas o conde de Lippe só tomou conhecimento do facto cerca de um mês depois, em 8 de Dezembro.

O tratado de paz que põe termo definitivo às hostilidades foi assinado em 3 de Fevereiro de 1763 (Tratado de Paris). Invocando, de novo, os prin-

cipais diplomas, assinados durante séculos, em relação com os beligerantes, não trouxe quaisquer alterações à situação europeia, no que se refere a Portugal. Já o mesmo se não podia dizer quanto à fronteira do Brasil, tanto no Prata como na Amazónia.

Tal como sucedeu com o próprio desencadear da guerra, o tratado versou quase exclusivamente as áreas marítimas e coloniais. O delegado português (Martinho de Melo e Castro) só assinou os adicionais.

Se alguma característica precursora teve esta guerra, foi sem dúvida a prova de que, por muito importante que sejam na Europa as operações terrestres, o seu complemento essencial passava a estar no mar. E, nesses termos, não podia deixar de se considerar, a partir de então, a certeza de que Portugal passava a estar no centro das decisões políticas e militares. Deste modo, com esta nova interpretação dos centros estratégicos de decisão, alteravam-se, para Portugal, as condições da sua segurança. A unidade política, o poder do Estado, passavam a depender, cada vez mais, de condições internas que era preciso preservar. Os governantes não podem ignorar as novas finalidades do Poder, nem podiam deixar promover o presseguimento de uma política de reformas. Além disso, um dos elementos de maior peso nessas reformas e modos de governo tem uma manifestação e definição exterior: Portugal não pode ter questões internas que se projectem em alterações ideológicas na sua política externa. É neste domínio que se coloca a questão dos jesuítas. Por diferentes vias, aproximava-se, pois, um período de diplomacia ideológica, tentando aproveitar as perturbações do equilíbrio europeu e as suas virtualidades, assim como o agravamento das relações entre a política interna e a externa. É o que se verifica com a intervenção portuguesa no processo para a extinção da Ordem dos Jesuítas.

17 - Ideologia, sociedade e atitude perante o Poder

A evolução política da Europa moderna, na sua complexidade e convergência de instituições características, não deixa dúvidas de que, depois da formação dos Estados absolutos, em áreas densas e ricas, o aumento dos seus recursos militares, de pressão e de segurança, permitiram-lhe que dispusessem de meios de acção mais eficazes. Por outro lado, a necessidade internacional, cada vez maior, de comprar e vender, torna esses mesmos Estados

conjuntos organizados onde as classes têm sentido quando solidárias, pois, estando dotadas de funções sectoriais, verdadeiramente só vale o resultado global representado no Estado. É ele que realiza e exprime essa globalidade, distribui os benefícios e integra nos seus recursos as estratégias propostas, segundo critérios variáveis mas onde a eficácia é uma exigência radical ou definitiva. Tudo isto obriga a que o Estado disponha de meios e poderes de coacção convincentes. É um erro supor que eles sejam só policiais e repressivos. Há também justificações doutrinárias, estratégias de sobrevivência, que obrigam à análise dos recursos e à consideração de reformas que se tornam indispensáveis realizar para o seu pleno aproveitamento. O poder político não podia deixar de acompanhar esse aumento de complexidade que se ia formando, tanto mais que as novas instituições estavam, muitas vezes, sujeitas à presão de problemas internacionais. E, à medida que os órgãos componentes do Estado se diversificaram em especializações necessárias, tornam-se reciprocamente indispensáveis formas de interpretação que conservem a coerência, competência e motivação unitária. A sua percepção pública é necessária para que se torne viva a «razão de Estado». Essa unidade era, antes, realizada através do aproveitamento da motivação religiosa que, não raro, se recusava a consentir que a colagem do Estado prejudicasse as suas razões essenciais. Por sua vez, o Estado criava instituições cada wez mais complexas e dependentes da força, aumentando nos seus membros o receio da perda de protecção e autoridade se desaparecessem os meios de cofesa ou de garantia que o Estado comporta. Por todas essas razões, tanto práticas como políticas e administrativas, o Estado organiza, promove ou protege esquemas doutrinários para justificar as novas instituições ou a orientação que entende levar a efeito. A esses conjuntos justificativos, ordenados em coerência, com uma intenção tutelar do pensamento político e de defesa do Poder, dá-se o nome de ideologia. Constituem a exposição da hierarquia dos argumentos políticos, estratégicos e sociais, de modo a dar as razões pelas quais se impõe o caminho posto em execução. Os seus argumentos visam, em suma, dar às sociedades complexas e diversificadas uma finalidade e um ritmo político convergente. A ideologia envolve diversos graus de generalização mas é, sobretudo, uma justificação coerente e acessível. Umas vezes aceita o risco da discussão para aumentar a viabilidade de imposição, outras torna-se inamovível, de modo a eliminar a constituição de alternativas para os mesmos problemas. Mas é essencialmente intolerante, como mecanismo de coesão dos corpos so-

ciais existentes, no sentido de conservar a força directiva dos grupos que têm a responsabilidade da viabilidade praticada. Por diferentes vias, portanto, compete às ideologias a defesa da orientação do Estado; a sua existência é tanto mais necessária quanto maior é a possibilidade de existirem outras alternativas igualmente viáveis ou quanto mais o corpo social se encontra numa situação para a qual se verifica perder-se tempo e capacidade para o encontro de outro caminho. A ideologia está sempre ligada a uma situação ambigua ou premente; daí depende o seu nível de coacção ou a sua atitude para com as outras alternativas. Ora quanto mais cresce a área de intervenção do Estado moderno mais se alarga, complementarmente, o papel da ideologia na finalidade de impor uma unidade possível e uma justificação comum ao conjunto social dos actos ou objectivos que o Estado pratica ou pretende. Procede, em suma, a uma cobertura das exigências estratégicas, internas e externas. Sendo assim, a força do Estado é também a força da ideologia. E sem que a recíproca seja verdadeira, as suas formas de apresentação da problemática da evolução e sobrevivência que defende e as propostas que apresenta ou impõe não podem deixar de visar e garantir uma considerável influência. É pois compreensível que vá reflectir-se, a seu modo. na vida da sociedade abrangida pelo Estado, como uma espécie de explicação pública para os actos praticados ou propostos. Ideologia envolve, essencialmente, em absoluto, as razões de concordância obrigatória para o que se executa, e de discordância indispensável para o que se recusa. São expostas em sistema e acompanhadas das propostas quanto aos meios de execução.

O crescimento do papel da ideologia verifica-se no sentido do nacional para o internacional, da superação das razões concretas pelas abstractas, do típico para o sistemático e do particular para o geral. A ideologia acompanha e ilustra o desenvolvimento do poder do Estado. A sua intervenção no campo internacional manifesta-se quando a confluência dos Estados precisa de uma plataforma que enuncia, assim, uma confluência de razões que dê unidade aos recursos. A medida que se verificou a quebra da unidade religiosa dos estados europeus, sobretudo depois do calvinismo, a função da ideologia foi-se tornando indispensável como conjunto de razões gerais, a substituir o fundamento religioso, assim sectorizado. A religião católica, concebida para as consciências pessoais, tinha uma conotação colectiva coerente e necessária mas, sobretudo, deduzida para as razões de estado, e obrigava a formas de justificação demasiado densas para serem percebidas na sua

função de defesa da pessoa frente à instituição. No entanto a carga religiosa nas ideologias de Estado era incontestável, sobretudo nos séculos XVI e XVII. Foi o que se verificou com a Espanha de Filipe II, ou a Suécia de Gustavo Adolfo. Tomou, logo a seguir, formas dinásticas, como sucedeu com os Bourbons ou os Habsburgos. Contudo, em seguida à crise mental desencadeada desde o final do século XVII, com as doutrinações libertinas, a proliferação do galicanismo e o abaixamento do poder de argumentação das doutrinas religiosas sobre a população mais significativa, as ideologias vieram a adoptar formas laicas e acusavam as ideologias ligadas à «versão» católica como intrinsecamente convencionais. Estas versões oficiais tinham-se tornado, deste modo, em larga medida, diminuídas na sua capacidade de argumentação pública adequada ao momento, o que, nas ideologias, não pode verificar-se, pois se define mais pela eficácia do que pela verdade.

De todo este debate relacionado com as questões humanas e políticas, na sua conexão com o Estado, a Igreja tinha uma tradição anti-ideológica ligada às posições básicas da sua doutrina, ainda que nem sempre triunfante: seja o seu acento na essencialidade espiritual do homem, ao lado da precaridade do Estado estatuto social. Com acidentes vários, estes indesmentíveis princípios, interpretados dentro de uma mesma base comum desde São Paulo a Santo Agostinho e São Tomás, a doutrina católica veio a ter, com os jesuítas, uma expressão adequada à interpretação dos problemas decorrentes desse reforço do Estado moderno em direcção ao absolutismo, cujos meios de coacção não podiam deixar de ir ao reforço da ideologia. O crescimento da possibilidade do Estado poder vir a parar às mãos de um céptico, de um laico ou de um rei desprovido de convicções religiosas (como se verificou, ao que se diz, em Luís XV), exigia uma análise minuciosa do problema do Estado nessas condições, isto é, quando o governante repudiasse as exigências sobrenaturais e a verificação canónica que, a esse respeito, a Igreja não podia deixar de se atribuir. Em consequência disso, os seus pensadores políticos, desde Lainez a Mariana e a Montapiette, sem esquecer, em Portugal, o Padre António Vieira, eram especialmente claros em exigir que o Estado se definisse de modo que as suas responsabilidades religiosas fossem indiscutíveis e em considerar como absoluta a definição do Papa, no aspecto das qualificações religiosas, como superior a qualquer outra legitimação no plano nacional. A dogmática política derivada da doutrina cristã, sem prejuízo da sua adaptação aos tempos e aos lugares, obrigava ao

universalismo dogmático, ainda que aceitasse a diversidade das interpretações potenciais. A unidade dogmática da Igreja era, pois, um dado irremovível: como tal, tinha de ser defendido. Todas estas condições faziam dos jesuítas colaboradores interessados, mas vigilantes e não condicionais, do reforço do Estado. Eles receavam que este último criasse uma dinâmica que só contemplava a sua própria lógica. Perigo, pensavam os pensadores jesuítas, que podia redundar em prejuízo dos povos, caso a força das instituições estaduais se sobrepusesse à justa consciência das pessoas de orientação católica. Nestes termos, as correntes reformistas ou o jansenismo, o galicanismo e outras posições destas consequências, assim como a teorização dos interesses do Estado como superiores às responsabilidades religiosas das sociedades, para não citar as correntes iluministas que ensaiavam outra ordem de valores, encontravam nos jesuítas adversários resolutos. Eram-no não só por estarem bem preparados quanto às consequências políticas e sociais que daí adviriam, como por só considerar, caso por caso, a legitimidade do Estado, quando em termos canónicos mostrasse merecê-la. Combatiam duramente as divergências religiosas, mesmo quando não pudessem evidenciar, a esse respeito, uma presença suficiente na opinião pública, pouco disposta às razões sistemáticas e mais inclinada à formulação prática dos objectivos e ao debate - de diferentes níveis - para a sua execução. Por todos estes motivos, os confrontos políticos do século XVIII, a respeito do Estado absoluto, foram tomando formas radicais. Contudo, as objecções canónicas feitas ao absolutismo não podiam alcançar um grande público ou ter uma expressão muito difundida, insofismável, bloqueadas como estavam pelo Poder. Este facto facilitou de algum modo a definição substantiva das posições de natureza laica, uma vez que as conceptualizações religiosas deixaram de salientar o nexo político. A partir daí fortaleceram-se, cada vez mais, as concepções que disputavam a presença do religioso no político, acabando por tomar conta, também, das formas de raciocínio, impondo conclusões e encaminhando-se para o iluminismo político. Quem, apesar de tudo, manteve, nos séculos XVII e XVIII, uma posição doutrinária mais clara e mesmo inequívoca, sem prejuízo da rigorosa ortodoxia, continuaram a ser os jesuítas, apesar dos riscos que as responsabilidades governativas lhes tinham trazido. Mas a sua tradição, que apresentava em Mariana um marco mais recente, não tinha força para se impor a um Puffendorf ou a um Febronius, tanto no campo da opinião pública como do ensino universitário. Em todos os Estados, por diferentes motivos, os jesuí-

tas, com maior ou menor audiência, mais ou menos meios, e com resultados também diversos, continuavam a levantar objecções ao reforço pouco acautelado do Estado. Os argumentos que apresentavam não podiam chegar para o evitar. Os seus inimigos eram implacáveis: acusavam-nos de ávidos do Poder, muito embora aquilo que, a esse respeito, podia dizer-se de mais seguro, não provinha da doutrina mas da natureza humana. Decerto que a propaganda antijesuítica atingia, em certos meios, uma amplitude feroz, espalhada tanto pelos seus adversários dentro da Igreja como pelos iluministas, doutrinadores galicanos e defensores das reformas do Estado. Nesta profunda e diversificada atitude de diversos meios sociais para com os jesuítas, a preocupação em ter objectivamente razão era pouca. Era muito maior a necessidade de impedir que os jesuítas retirassem dignidade religiosa ao reforço do poder real, ou seja, ao despotismo iluminado. O essencial era que o galicanismo se tornasse verosímil pela crítica, mesmo brutal, aos seus adversários jesuítas, até àquela altura, com larga audiência na opinião pública. E sendo, estes últimos, defensores indeclináveis da autoridade do Papa, obstáculo intransponível contra a regionalização e consequente subalternização do cristianismo, estavam destinados a sofrer a pressão do poder absoluto do Estado, quando ele se formulasse em despotismo iluminado. Este sistema era, por eles, tomado como a antecâmara da tirania, logo que o rei deixasse de ser tangivelmente católico, sujeito à responsabilidade da lei natural. Através dessa «subordinação» do rei absoluto à Igreja soberana poderia, decerto, ordenar-se uma sociedade hierarquizada, sem o risco da sua transformação numa sociedade de castas e garantir a sua movimentação interna, dentro das responsabilidades típicas da sensibilidade política ocidental. Mas o certo é que os projectos que começavam a fervilhar nas sociedades europeias contemplavam, cada vez menos, estas exigências cautelares expressas na Igreja, encaminhavam-se abertamente para a expressão das ideologias como forma suficiente de manifestação do pensamento político. Não o era. Mas para o saber iriam levar dois séculos.

Jorge Borges de Macedo

Professor catedrático da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa

that are the great

2012 SUL 11 William . Mr. 17, 1314 a fig. Contraction of the Contraction of the Contraction 112 and the section to the concent The decay of the state of the s Strategic Strategic 99. F/50 Kla · fill 427

The way was supplied to $\Phi_{ij} = \Phi_{ij} \Phi_{ij}$

in the elicities of the second of the second

TEORIA E PRÁTICA DO BINÓMIO ESTRATÉGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VONGO ESTINTEGIA INACCONATA

n de la companya de la co

Africa Commence of the

TEÓRIA E PRÁTICA DO BINÓMIO ESTRATEGIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1)

i repasti Asalbas Lumaj alaungen il

7500000

er en engris

A origem do conceito de estratégia entronca na actividade militar. Porém, começando por ser uma arte militar, de aplicação antes e depois das batalhas, e excluída por definição enquanto estas duram — pois aí é a táctica que comanda a violência —, a compreensão do conceito de estratégia estendeu-se de tal modo que abrange hoje toda a procura consciente de alcançar objectivos, sejam estes militares, económicos, políticos, diplomáticos, psicológicos ou outros. A estratégia será, assim, uma técnica de utilização de meios.

Há quem lhe chame arte ou ciência. Mas sendo uma actividade toda feita de aplicação, parece-me correcto ultrapassar o embaraço geral da escolha entre arte ou ciência situando-a ao nível técnico.

No binómio que nos propomos tratar hoje — estratégia e relações internacionais — fica assim desde logo clarificado que se entende a estratégia como meio e as relações internacionais como fim. Para situar estratégia e relações internacionais ambas como meios terá que se erguer uma nova plataforma teleológica, que se afirma ser a segurança internacional ou a guerra.

Sabemos que esta dialéctica não é assim tão simples e que, pouco a pouco, as necessidades estratégicas se foram impondo como factor determinante das relações internacionais em geral e da política externa de certos Estados em particular. A história desta alteração é frequentemente a história da evolução do pensamento estratégico da instituição militar. Mas nem todo o pensamento estratégico militar defende tal atitude.

Vejamos essa evolução nas suas grandes linhas:

Na sua concepção iluminista, a estratégia propunha-se ganhar teoricamente as guerras antes das batalhas, consistindo toda a arte nas manobras

⁽¹) Conferência proferida nos colóquios organizados pelos alunos do curso de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas — Lisboa, Março de 1984.

prévias e na colocação das tropas no terreno. Eram as guerras de posição em que os vencedores se decidiam pelos postos que ocupavam ao findar o dia depois de um contacto com o inimigo. De noite não havia combates. Foi, em França, a época do Marechal Turenne, em que se entendia por estratégia a execução de manobras tendentes a forçar o adversário a travar a batalha nas condições mais desfavoráveis. É essa «manobra para a batalha» que, mais tarde, caraterizará o génio guerreiro de Napoleão, mestre na dispersão e na concentração de forças.

Será exactamente com Napoleão que o conceito de estratégia se alça à dimensão política e determina mesmo, em parte, as relações internacionais do consulado e do império. A acção de Napoleão em Itália tem tanto de militar como de política, e ele utiliza, até, mais instrumentos políticos do que militares na criação dos diversos Estados da Península Itálica. Mas a forma como dá corpo à Confederação Helvética tem muito a ver com a necessidade «estratégica» de utilizar as vias alpinas. Foram assim variados os domínios em que Bonaparte exerceu a sua acção estratégica, desde o bloqueio continental que o faz vir até Lisboa até à outorga de diferentes estatutos territoriais a tantos países ocupados pelas suas tropas e com os quais pretendeu solucionar militarmente muitas campanhas. O próprio facto de nunca ter concedido um estatuto definitivo a Portugal significa que preferiu manter as mãos livres para negociar com a potência marítima o porto de Lisboa em caso de desanuviamento.

Foi, porém, com o Estado prussiano e com o Alto Estado-Maior alemão que a estratégia passou historicamente a comandar a acção política. A unidade alemã é de facto realizada — não pelas burguesias dispersas de uma revolução industrial feita em grande parte pela acção do próprio Estado — mas através de uma categoria burocrático-militar que seria a estrutura real dessa unidade alemã. Para destruir a unidade alemã foi necessário destruir as suas forças armadas.

Todavia o estadista paradigmático do Estado prussiano, Otto von Bismark, embora devesse a sua nomeação para chanceler ao Alto Estado-Maior prussiano em litígio com a Dieta, jamais se curvou às exigências da estratégia militar quando estas contradiziam os seus objectivos em política externa, nomeadamente na questão das alianças. Foi assim também com a expansão colonial, que Bismark utilizou apenas como meio para impor a Alemanha na Europa recusando entrar em conflito sério por causas coloniais. Após 1871 vê mesmo nessa expansão sobretudo uma forma de

orientar a França para fora do continente europeu, forma passível ainda de provocar algumas crises nas relações entre a França e a Grã-Bretanha, impedindo o entendimento destas contra a Alemanha.

Portugal não compreendeu a tempo a natureza da política colonial bismarkiana e jamais encontrará forte apoio dela em qualquer litígio relacionado com as suas colónias. Foi este um dos erros de entendimento por parte de Barros Gomes que pretendeu apoiar-se na Alemanha para nos libertar um pouco da tutela inglesa na política africana. Assim em 1888 Bismark, num despacho sobre a questão de Zanzibar, declarava não querer nenhuma querela com Londres por causa de África.

Já o Kaiser Guilherme II cai inteiramente nas mãos dos estrategistas do Estado-Maior alemão, exactamente aqueles que, como o General Ludendorff, teorizam a subordinação das finalidades do Estado à estratégia. Afirmava Ludendorff: «A política, em seu todo, deve servir para a guerra».

Como diz Hans Speier, na obra colectiva Os Mestres da Estratégia:

«O emprego do tempo de Guilherme II mostra claramente a predominância das autoridades militares sobre as autoridades civis e entre as autoridades militares a predominância das que não tinham responsabilidade parlamentar. O Chefe do Gabinete Militar via o Kaiser três vezes por semana e o Ministro da Guerra apenas o via uma vez por semana. Acresce que um membro do Gabinete Militar estava sempre presente quando o Imperador recebia o Ministro da Guerra enquanto este não tinha nenhum direito de assistir à audiência do primeiro.

(...)

Salvo raríssimas excepções os Ministros da Guerra eram oficiais generais sem especial distinção militar. Os oficiais mais enérgicos e inteligentes tinham antes a ambição de entrar no Estado-Maior-General. Só os oficiais de segunda ordem serviam no ministério.» (2)

Esta análise do modelo de comportamento do Kaiser Guilherme II ajuda-nos a compreender a importância das decisões tomadas no Alto Estado-Maior e o pouco peso político que era atribuído ao Governo desde o Ministro da Guerra ao Chanceler.

⁽²⁾ Hans SPEIER, «Ludendorff: La Conception Allemande de la Guerre Totale» in Les Maîtres de la Stratégie, direcção de E. Mead Earl, Nancy, Berger-Levrault, Vol. II, pp. 35-36.

Assim, a invasão da Bélgica em Agosto de 1914 deveu-se a meras prioridades estratégicas, compendiadas desde 1906 no Alto Estado-Maior Alemão no chamado plano Schlieffen, segundo o qual a rápida invasão da França através das planícies belgas permitiria cercar as tropas francesas, derrotar estas e terminar rapidamente com a guerra. Só que a Bélgica tinha um esquema de segurança derivado das relações internacionais e consubstanciado num estatuto de neutralidade, tendo um dos garantes, a Inglaterra, declarado, por isso, guerra à Alemanha. Eis um exemplo dos efeitos perversos da autonomia da estratégia pura face ao sistema das relações internacionais.

Aliás a forma como se desenvolve a primeira Guerra Mundial, cujas lições foram obscurecidas pela repetição do fenómeno em 39-45, constituiu uma rude prova para os estrategistas militares alemães: tinham previsto a quietude da Rússia face ao «ultimatum» austríaco à Sérvia, a qual não se verificou; afirmaram que a aliança franco-russa não funcionaria mesmo que a Rússia se mobilizasse, e logo o Governo francês se declarou solidário com esta; contavam com o alheamento da Inglaterra face à invasão da Bélgica para fins continentais, e aquela declara-lhes guerra; como corolário das suas previsões prapararam-se para uma guerra rápida e esta durará longos quatro anos.

Provocam ainda a guerra submarina no Atlântico, em princípios de 1917, na convicção de que a grande república americana, presidida pelo neutralista Wilson, não entraria na guerra apenas para defender alguns armadores, e, em Fevereiro de 1917, o Congresso vota a entrada dos EUA na guerra. Ora a decisão alemã da guerra submarina «à outrance» (uma espécie de novo bloqueio continental) fora tomada por proposta dos estrategistas militares — desta vez da Armada — e contra a opinião do Chanceler Bethmann Hollweg (3).

Segundo os estrategistas militares do almirantado alemão esta decisão permitiria interromper os fornecimentos por via marítima aos Aliados — oriundos sobretudo da América e da Argentina — e obrigar assim a uma negociação de paz num período estimado de seis meses. Foi pelo menos essa a explicação dada pelo Governo alemão ao Governo americano na sua Nota de 31 de Janeiro de 1917.

⁽³⁾ J. DROZ, Histoire Diplomatique de 1648 à 1919, Paris, Dalloz, 3.º ed., 1972 p. 531.

Estes exemplos servem pois para ilustrar alguns dos efeitos perversos — não tanto da extensão do conceito de estratégia — mas sobretudo da imposição das suas determinantes às decisões em política internacional.

Será o inglês Liddel Hart quem, entre as duas guerras mundiais, teorizará sobre a extensão do conceito da estratégia para domínios mais vastos que o domínio militar, passando então esta a ser encarada como a técnica de utilização de meios para atingir variados objectivos políticos, económicos, sociais e também militares, claro está.

A principal consequência desta teoria será a defesa que o próprio Liddel Hart fará no jornal «Times» em 1937, de um empenhamento militar britânico limitado, caso houvesse guerra no continente europeu, propondo antes a utilização de uma estratégia de tipo económico, estilo bloqueio, dados os recursos do império britânico e o domínio dos mares (4).

Os Estados, como principais agentes das relações internacionais, vão utilizar cada vez mais uma panóplia variada de estratégias tendentes à prossecução dos seus objectivos na cena internacional.

Cinde-se assim o conceito em estratégia directa e estratégia indirecta consoante se empregue, ou não, nas relações internacionais, a força militar para atingir certos objectivos com o fim de obrigar outro Estado, ou outras entidades, a inflectir o seu comportamento num sentido não imediatamente derivado dos seus próprios interesses nacionais.

Deste modo, enquanto em estado de guerra pode haver uma estratégia global em que a estratégia militar é apoiada pelo concurso das estratégias políticas económicas, diplomáticas ideológicas, psicológicas, etc., já em tempo de paz a condução exterior dos interesses do Estado se faz através de todos os meios excepto dos meios militares directos. Curiosamente é hoje esta a noção mais corrente de estratégia.

Começámos por ver na prática alguns exemplos históricos da interpenetração entre estratégia e relações internacionais. Mas a consciência desses fenómenos acabou por produzir alguns ensaios teóricos.

As escolas que mais cedo tentaram a interpenetração entre a estratégia e as relações internacionais foram as derivadas da geoestratégia que ensaiaram várias explicações para algumas constantes assinaladas na política externa dos Estados. Certas qualidades dos territórios seriam assim determinantes

^(*) E. M. EARL, dir., Les Maîtres de la Stratégie, op. cit., Vol. II, p. 115.

para o comportamento dos Estados entre si. Nomes como Razzel e Mackinder e a teoria do Poder Terrestre, ou de Maham e a tese do Poder Marítimo, foram avidamente interpretadas no princípio do século à luz da política internacional da Grã-Bretanha, cuja chave desde o Congresso de Viena parecia essencial para se compreender a evolução da situação mundial.

A Grã-Bretanha sempre pretendeu, com efeito, instaurar no continente euro-asiático um jogo de poderes e contrapoderes que nunca deixasse essa zona geográfica nas mãos de uma só potência. Pelo menos desde Napoleão que a Grã-Bretanha combateria a influência dominante do «perturbador continental», para utilizar os termos do Almirante francês Castex.

A Euro-Asia constituiria, no dizer do inglês Mackinder, o «coração do mundo», e quem a dominasse dominaria o mundo. Daí que a Grã-Bretanha, preferindo ficar geralmente ao largo das questões continentais europeias, não pudesse permitir, por exemplo, que Napoleão dominasse a Europa Central, o Mediterrâneo, o mar do Norte e Lisboa, pelo menos ao mesmo tempo. Nem que a Alemanha do Kaiser Guilherme ou de Hitler anulasse a França e derrotasse a Rússia.

Já para o Almirante Mahan quem dominasse o mar dominava a terra, embora para dominar o mar, além dos meios navais, fosse necessário controlar alguns pontos de apoio em terra. Daí a explicação para a política de bases navais, nessa altura relacionada com os abastecimentos em víveres e carvão. Crescem também de importância as ilhas e as penínsulas. Mas já será por causa da Segunda Guerra Mundial que o americano Spykman expõe as suas teses do «containment» do poder terrestre pelo poder marítimo através do «Rimland».

O desembarque na Sicília e a prioridade dada à invasão da Itália, em 1943, contra a possível abertura de uma frente no centro da Europa tão reclamada pelos soviéticos, encontra na teoria do «Rimland» de Spykman a sua explicação estratégica teórica: as penínsulas devem pertencer ao controlo da potência marítima para esta poder conter as potências continentais. Foi a Itália em 1943, foi a Coreia em 1950, foi o Vietname nos anos 60. E quando as penínsulas são divididas ao meio, as pontas pertencem à zona de influência marítima. Mas quando as penínsulas se unificam, afastando a influência da potência marítima, as ilhas adjacentes adquirem então uma importância decisiva como ponto de apoio avançado desta.

Existiriam hoje cerca de quinze pontos-chave no que diz respeito às comunicações marítimas mundiais (cinco mares interiores, dois canais transoceânicos e vários pontos de passagem crítica como Malaca, Ormuz, Gibraltar, etc.).

Mas a Segunda Guerra Mundial haveria também de revelar a pertinência das teorias do poder aéreo enunciadas anos atrás pelo italiano Douhet ou por Seversky. A célebre política de bases permanentes fora do território americano encontrará no cruzamento da aplicação das teorias de Spykman e de Seversky a sua mais cabal justificação.

Segundo outro teórico do poder aéreo, o francês Leppotier, uma das zonas em disputa no domínio aéreo seria o Pólo Norte. Daí que certos acontecimentos originados nessas rotas tenham sempre uma especial gravidade. Também as questões relacionadas com o Pólo Sul poderão, nos próximos anos, vir a conhecer novas e diferentes formas de confronto, sobretudo por causa dos suspeitados recursos da Antárctida «cuja calota de gelo, com uma espessura média de 2 Km, sob a qual se prospectiva a existência de enormes riquezas minerais» (5).

As doutrinas geoestratégicas tiveram vários antecedentes. Assim, as doutrinas que entroncam na produção teórica do alemão Ratzel degeneraram na tese do «espaço vital», sobretudo com o general Karl Haushofer. Foi a época de geopolítica, cujos resultados expansionistas são conhecidos.

Porém deve-se a Ratzel a noção de «posição» para caracterizar uma das qualidades do território. E a posição estratégica pode condicionar os comportamentos dos Estados no sistema internacional.

Estamos outra vez a aproximar-nos de uma questão que diz respeito a Portugal, onde tanto se fala da importância da posição estratégica.

De certa maneira, com o tópico «posição estratégica» estamos a fechar o ciclo do entendimento do que é estratégia: assim como para o iluminista, marechal Turenne, em pleno século XVIII, a estratégia era a arte de colocar as tropas no terreno antes do combate, hoje a posição estratégica de um território também se caracteriza pela movimentação complexa que origina. Ocupar ou negar espaços geográficos previstos

⁽²⁾ Cor. Arnaldo MEDEIROS FERREIRA, «A NOEI, Aspectos Geoestratégicos», in Revista Militar, Lisboa, Set. 1983.

como fundamentais nas futuras manobras militares de uma geurra constitui grande parte da actividade estratégica das principais potências.

Chegamos assim a um outro nível da utilização do conceito de estratégia, agora empregue como sinónimo de avaliação do poder ou de potência, na medida em que a estratégia se preocupa «não só com o emprego mas também com o desenvolvimento ou correcção de determinados elementos do potencial nacional», como afirma Abel Cabral Couto no seu trabalho Estratégia Estrutural Portuguesa (6).

Assim, na acção estratégica de um Estado pode-se distinguir a estratégia operacional, ligada ao emprego dos meios disponíveis, a estratégia estrutural, que versa a composição, organização e articulação dos meios, e a estratégia genética, que tem por objecto a invenção, a construção ou a obtenção de novos meios.

Esta classificação merece os favores de alguns especialistas militares que pretendem ampliar o conceito de defesa e avaliar as vulnerabilidades e potencialidades do País, elaborando para o efeito os denominados «estudos de situação estratégica». Estes estudos constituem muitas vezes bons pontos de partida para a compreensão do comportamento dos Estados face à evolução internacional e podem ser aprofundados pelas ciências sociais, ultrapassando-se do mesmo passo o esquematismo daqueles estudos de situação estratégica e a esterilidade de muitas análises sociais de tipo universitário (7).

A estratégia estrutural tem sido aquela que mais se tem desenvolvido em Portugal, onde conta com alguma tradição metodológica provinda dos institutos militares, embora nem sempre isenta de preconceitos. Procura-se aí avaliar sobretudo o «poder nacional no mundo», limitando-se contudo quase sempre à compreensão e à extensão da situação estratégica portuguesa.

Para valorizar a posição estratégica portuguesa recorre-se sobretudo às características geográficas do território nacional, às suas funções num possível conflito Leste-Oeste, ao realce dado às vias marítimas que convergem ao

^(*) Cor. Abel CABRAL COUTO, «Estratégia Estrutural Portuguesa», in Revista Militar, Lisboa.

⁽⁷⁾ José MEDEIROS FERREIRA, Estudos de Estratégia e Relações Internacionais; Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1981 p. 11.

longo da costa continental, aos dois ou três bons portos ou baías que possuímos, certos produtos minerais e, mais recentemente, ao desenvolvimento do sistema de telecomunicações. Curiosamente, sempre que se fala da situação estratégica portuguesa omitem-se os efeitos que sobre ela pode exercer a instância da política externa.

Digamos, porém, como o geógrafo francês Vidal de la Blache: «a natureza propõe aos homens toda uma gama de possibilidades de acção; entre estas possibilidades o homem escolhe o seu caminho».

Que quer isto dizer em termos de comportamento do Estado português face à sua posição estratégica?

Quer dizer que deve ser o Estado português a fomentar a sua importância estratégica através de uma política externa adequada, apetrechando-se para apreender rapidamente a evolução da situação estratégica mundial e regional—o que requer um aparelho de investigação nacional abrigado das diferentes agências de propaganda; mantendo uma liberdade de acção internacional capaz de aumentar o seu poder negocial e de o proteger contra a atenuação da sua acção soberana em certas zonas do seu território. O fundamental é elaborar uma política externa que, tendo em conta os dados estratégicos, jogue com estes em vez de ser jogada por estes.

Aliás, a História de Portugal apresenta alguns exemplos do domínio que o Estado português exerceu sobre a sua situação estratégica na Península Ibérica. Assim, o sistema de alianças internacionais de Portugal, quando determinado por razões nacionais, dirigiu-se no sentido de diferenciar as funções estratégicas do território português das funções estratégicas do território espanhol, ou ainda no sentido de anular as funções da Península Ibérica por completo. Foi assim durante a Primeira Guerra Mundial, em que um dos factores da decisão portuguesa de entrar na guerra foi exactamente diferenciar Portugal da atitude neutral mantida pela Espanha. Daí a base naval em Leixões utilizada pela França, e daí o envio do corpo expedicionário português para a Flandres, tão perto estava ainda o «síndroma de Cartagena», provocado pela aproximação do rei espanhol Afonso XIII a Londres, em 1907 (8).

⁽⁸⁾ Tema desenvolvido no seminário que orientei sobre A Política Externa da I República, no âmbito das actividades do departamento de História da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, no ano lectivo de 1981-1982.

O «síndroma de Cartagena» explica-se perfeitamente pela subalternidade da posição estratégica de Portugal face à posição estratégica da Espanha, quando os dois países têm as mesmas alianças extra-ibéricas. E, com efeito, o almirantado britânico tirou rapidamente as conclusões estratégicas da coincidência das alianças extrapeninsulares dos Estados português e espanhol, após a aproximação da Espanha aos países da «Entente».

Assim, Churchill, quando entrou para o almirantado em 1912, espalhou a opinião de que, de um ponto de vista britânico, a Espanha era estratégica e militarmente mais importante do que Portugal e as suas possessões atlânticas e coloniais (9). E as relações luso-britânicas passaram por um período difícil, revelado, por exemplo, pelas prolongadas discussões sobre a renovação do acordo comercial que só terminaram em 1916, exactamente o ano da entrada de Portugal na guerra. Em todo este período foram inúteis todos os pedidos da parte portuguesa para que a Inglaterra reafirmasse o seu empenhamento na aliança luso-britânica.

A entrada de Portugal a meio da Primeira Guerra Mundial foi, pois, uma forma de o nosso país se distinguir da Espanha que se manteve neutral e de voltar a ocupar a função de aliado ibérico de Londres. Prova-se assim que as decisões no domínio da política externa determinam as funções estratégicas de um território, que as não possui como qualidade absoluta.

A própria neutralidade de Portugal e de Espanha durante a Segunda Guerra Mundial foi um meio, que aliás interessou a todas as partes, de anular as funções estratégicas militares da Península Iibérica, na continuação da anulação da costa mediterrânica da França de Vichy. A Península Ibérica, pela política de neutralidade dos seus dois Estados, perde então importância estratégica com a excepção de Gibraltar nas mãos dos ingleses—e o Norte de África revelar-se-á o campo de confronto inicial entre a potência continental e a coligação marítima. Aqui temos um derradeiro exemplo da predominância do valor das decisões de política externa em relação aos factores geoestratégicos (10).

^(?) J. VINCENT-SMITH, As Relações Políticas Luso-Britânicas 1910-1916, Lisboa, Livros Horizonte, 1975, pp. 43-44.

⁽¹⁰⁾ Tema desenvolvido no seminário que orientei sobre «A política externa portuguesa entre as duas guerras mundiais», departamento de História, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1982-1983.

Conclusão:

Partimos da norma segundo a qual a estratégia deve estar subordinada aos fins políticos do Estado, nomeadamente na procura de maoir liberdade de acção nas relações internacionais para promover uma maior segurança externa e o aumento do bem-estar interno.

MGC BU

Também, na medida em que a estratégia se destina — antes ou depois das guerras — a atingir determinados objectivos nacionais, ela é essencialmente um domínio dos Estados em situações de paz.

Ciência do Estado em períodos de paz, é por isso que ela tem por finalidade economizar o recurso à violência, senão sublimá-lo, pelo jogo complexo das relações internacionais.

A estratégia é, por conseguinte, mais necessária aos pequenos Estados do que às grandes potências na procura de situações internacionais de segurança em que os interesses nacionais possam ser defendidos sem recurso à violência. Léo Hamon, especialista francês, intitulou uma das suas obras exactamente «A Estratégia Contra a Guerra».

O Estado português é pois, por excelência, um dos mais interessados no aprofundamento dos conhecimentos sobre a evolução estratégica mundial e os efeitos dessa evolução na situação internacional.

Gostaria, no entanto, de me insurgir contra um certo estado de espírito segundo o qual Portugal seria muito mais escravo da sua posição estratégica do que senhor dela. Ora são as relações internacionais que dão conteúdo à situação estratégica de um Estado soberano. Só para os Estados de soberania limitada é que a sua posição estratégica determina a sua política externa. Portugal terá pois que ser soberano da sua posição estratégica.

Porém, para que se esclareçam os espíritos, sobre a liberdade de acção do Estado português é necessário o aprofundamento dos conhecimentos estratégicos e a rápida apreensão dos fenómenos internacionais. Daí a importância dessas disciplinas nos curricula das universidades portuguesas.

Incluí-las nos curricula universitários não basta. É necessário criar condições para uma autêntica liberdade intelectual dos universitários, sejam professores ou estudantes, quer no manuseamento das teorias, quer na aplicação das metodologias ou na discussão dos resultados.

Para isso o principal esforço deve ser empregue na escolha de boas fontes de informação, na capacidade de saber distinguir os dados pertinentes

das operações de propaganda e de intoxicação, assim como na diversificação e pluridade das aproximações metodológicas e interdisciplinares.

É evidente competir às universidades essa função, e em primeiríssimo lugar. Temos entre nós uma pequena tradição no campo das ciências sociais, e, do ponto de vista em que me coloco, às vezes mais vale não estar filiado em nenhuma escola de pensamento, embora todas elas sejam respeitáveis desde que permitam a livre discussão e a livre investigação.

Em matérias tão propícias à especulação, à ideologização e à propaganda, uma atitude positivista e empírica pode não permitir toda a ciência mas evita algus erros graves.

Iosé Medeiros Ferreira

Docente do Departamento de História da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas Universidade Nova de Lisboa

NUCLEAR CRIES, CONVENTIONAL WHISPERS: THE EUROPEAN PEACE MOVEMENT AND ITS IMPACT ON PUBLIC OPINION

foolish to exaggerate its concern. Twenty years ago, only 16% of the British people thought that such a war was very likely; today, at least 60% believe it could well break out in their lifetime. Yet only a minority believe — despite all the claims to the contrary — that NATO's own policies, including the modernisation of theatre nuclear weapons has made such an outcome more likely.

NATO has managed to retain public confidence because the Alliance itself is still seen to be a more viable peace movement than the organisations which condemn it or peddle alternative defence policies. But that consensus may be very fragile. It is not predicated on whether or not NATO subscribes to any particular nuclear doctrine, but on public recognition that war between the blocs is still unlikely.

Any serious attempt to increase defence expenditure beyond present levels; or to adopt limited war fighting contingency plans; or to trust to deterrence alone in default of detente and deterrence might very well undermine NATO's claim to be an effective guarantor of peace.

In 1983 a Louis Harris poll taken in five major NATO countries found that only the British would be prepared to accept higher defence spending, and even they were divided almost equally on the issue. A massive majority major spending priorities. The one confort NATO can draw from these figures is that membership of the alliance is still seen as a more effective by embracing unilateralism or neutralism. But equally, there is clearly no evidence of public support for the type of re-armament programmes on evidence of public support for the type of re-armament programmes on evidence of public support for the type of re-armament programmes on evidence of public support for the type of re-armament programmes on derives largely from the perception that Reagan's rapidly rising defence budgets will threaten the existing military balance and make the world a less safe place.

Unfortunately, the US media and the right in the United States frequently draw the wrong conclusions from these indications of European

sional classes who have retreated from a belief in nuclear power as the technology of the future into a Tolkeian fantasy world of alternative energy sources such as solar power. One of the most remarkable phenomena of the most recent recession was that, in contrast to the Great Depression fifty years ago, there was little demand for alternative political alignments. Instead of renouncing politics as a mean of remedying society's ills, the recession seemed to reinforce popular belief in the efficacy of political solutions. There was no sign of the antipolitical mood which Thomas Mann captured so well in his Reflections of a Non-political Man.

Indeed, compared with the 1930's, there was little support for mass populist movements outside the traditional party structure. There was no significant resurgence of fascism or communism in Western Europe, and the tenrocommunist parties, that still maintained their hold in Italy and France, remained publicly committed to nuclear deterrence. There was no sign of that «journey from dialectic to magic» which Klaus Mehnert detected in the German peoples journey two generations ago from Lieknecht to Hitler.

The resurgence of the extreme right was largely confined to France, the one country which did not boast a peace movement of any importance. Left-wing political extremism never recovered from its defeat in the streets of Paris in the summer of 1968. Catchphrases such as Daniel Cohn-Bendit's ringing affirmation «We refuse a world where the certainty of not dying of hunger is gained at the risk of dying of boredoms found no echo in the early 1980's; even Cohn-Bendit himself was «socialised» when he joined the Greens in 1984 — his first political party.

At the very time that thousands took to the streets to urge their governments to contract out of the arms race, many millions more voted into office political parties who not only supported nuclear deterrence and the problem of cruise missiles, but also offered no quick fix solutions to the problem of mass unemployment. For the 100 000 peace marchers that heckled Haig in Berlim, 3,5 millions voters in the city threw the SPD out of office in large part because they distrusted its economic programmes.

It would be quite wrong to conclude, however, that the public was unconcerned about the prospect of a nuclear war, just as it would be equally

PUBLIC OPINION AND THE FEAR OF WAR

Anxiety, as Heidegger says, is the source of all public disquiet; to that extent it is a perfectly normal and functional symptom of human existence. It is only when fear becomes conscious of itself that it becomes anguish, a state the Germans describe as Angst vor der Angst. There is a world of difference, therefore, between the popular apprehension about war and the prevailing anxieties of the peace marchers. The latter appear to stem not from an extraneous source (the cold war) but from an intense and widespread anxiety about war itself, in its original, stark, unqualified and incluctably tragic form.

The causes of this crisis are complex. They reflect the anxieties of a post-materialist age in which individuals have become so isolated and anxious that they are acutely sensitive to the predicament of mankind, and concerned in response to exalt human relationships based not on reason but emotion. As one Labour MP said of the women of Greenham Common, they had affirmed family values in a way that combined all that best was within the feminist movement—the qualities «women frequently show—the desire to nurse, nourish, care and tolerate, improve and preserve». Their most profound experience is that of faith—faith in basic human goodness; in the found experience is that of faith—faith in basic human goodness; in the power to set a moral example; in the possibility of contracting out of the arms race without provoking the very catastrophe they wish to avoid.

The anxiety which plaques so many millions of European citizens has much less to do with any innate loss of confidence in nuclear deterrence than an acute fear of technical progress. To cite a phrase common on the Weapons; technology itself has become the enemy. Unlike the 1930's our own age demonstrates— to use Freud's terminology—neurotic anxiety own age demonstrates— a sense of social alienation, not a sense of personal or economic loss.

In contrast to the 1930's, in fact, there is very little evidence of mass unease. Ludditism, where it exists at all, is to be found much less among unease. It millions unemployed workers than among the employed profes-

PEACE MOVEMENT AND ITS IMPACT ON PUBLIC OPINION NUCLEAR CRIES, CONVENTIONAL WHISPERS: THE EUROPEAN

Looking back at the massive peace rallies in Bonn, Brussels and London in the summer of 1982 we might well ask whether the peace movement is quite as significant as it was the defeat of the German Social Democratic and British Labour parties in the most recent elections have led to the deployment of cruise missiles on schedule. In Britain public interest in the nuclear debate has falled far short of the 33% of the voters in 1960 who believed it to be the fundamental issue in British political life. On the continent the peace movement is in apparent dissarray, uncertain where to go or how best to proceed. At a conference in Copenhagen in 1984 involving 64 different peace groups, the participants found themselves unable to reach any broad consensus on either issue.

Clearly, however, the peace debate is not over. In the United States much is still made of Europe's apparent inability to meet the challenge of public opinion. In Europe images of a confused and profoundly troubled public still weigh heavily with newspaper pundits and military experts who are inclined rather too readily to assume that the peace movement can be pacified or bought off, or even outflanked and outmanoeuvred by introducing new strategic doctrines instead.

This view exaggerates the importance of the peace debate and pays far too much attention to the nuclear issue. Yet it also represents a dangerous trend. In attempting to devise new conventional strategies to meet public disquiet, MATO may actually succeed where the peace movement has failed. The impact of the latter on public opinion may be far more marked in the debate over conventional defence than in that over nuclear doctrine. Only an unwarranted pre-occupation with nuclear weapons obscures this dilemma.

opinion. It is quite wrong to suppose that because 7 out of 10 Europeans in 1981 were opposed to any increase in defence spending that they were prepared to live with a strong United States but not with a US stronger than the Soviet Union. It was more a case of European public opinion being more anxious about the rapid rate of American re-armament than about the persistent but also consistent armaments programmes carried out by successive Soviet governments since 1965.

Si.

To its credit, European public accepted a real increase of 26% in defence spending between 1971-81, at a time when defence expenditure in teh United States actually declined by 7%. It did so, however, because the increase was not sudden but spaced over ten years, and did not jump with each change of administration. More to the point, these increases were implemented at a time of detente between the superpowers when relations were arguably better than at any time since the second world war. Today, most opinion polls show a much greater anxiety about the possibility of conflict between them, even if they also show a widespread disbelief in the likelihood of a Soviet attack on western Europe. Nowhere is there at present any trace of «that faint smell of burning in the air» which Jung detected as early as 1933 and which did so much to convince a disbelieving Europe that the world was heading towards eventual catastrophe at unusual speed. It must be asked whether support for the alliance, as opposed to faith in appeasement, would be so widespread if the likelihood of a Soviet attack were any greater.

In other words, Western public opinion has lived in an armed peace for so long that it seems to have become reconciled to deterrence as a way of life and to nuclear weapons as the most credible deterrent available. Were NATO ever to convey an impression of preparing for the unthinkable and believing it to be imminent, public acquiescence could rapidly erode.

That is indeed, the great danger of those who want much higher spending on conventional forces in order to raise the nuclear threshold, or those in the United States who would like to refashion deterrence on the basis of a new set of conventional doctrines which are almost, if not more, fightful

than the nuclear doctrines now in place. Those defence experts who have raised serious questions about the stability of the strategic balance, the credibility of deterrence and the credibility of mutually assured destruction as a deterrent strategy have themselves contributed (consciously or not) to public anxiety by advancing a bewildering series of conventional strategies to raise the nuclear threshold which are almost as frightening and unconvincing as those they feel so concern European opinion

The newdeep strike and Follow-on Forces (FOFA) concepts. As well as those embodied in Airland Battle and Airland Battle 2000, have begun to attract critical attention by the peace movement. In 1983 the European Nuclear Disarmament Group (END) began to claim that the United States intended to switch from a traditional «hold the line» defence to a more ambitious policy of counter-attack which might well involve the earlier use of nuclear weapons, even the possibility of a first-strike or preemptive attack. These strategies would leave the Federal Republic almost as devasted at the end of a conventional war as at the conclusion of a nuclear confrontation.

The new mood has been put clearly, and eloquently, if rather simplistically, by END's President, E. P. Thompson. Writing in *New Society*, Thompson suggested:

«The conventional weapons of the First and Second world wars were hideous and their 'modernised' successors will be hideous in the extreme. It is no longer sufficient to clamour for nuclear disarmament. If European nations should go to war, the distinction between nuclear and conventional will soon be lost. We must enlarge our objectives; we must work to dissallow any kind of recourse to war».

For Thompson and the many who share his views, suggestions that conventional weapons are somehow more tolerable, are deeply misleading. It follows that the emerging technologies that are at the bottom of the new doctrines and the various attempts to raise the nuclear threshold by the deployment of 'smart' weapons are almost as objectionable, if not more, than nuclear weapons themselves.

This criticism is not confined to the peace lobby. It has been taken up in earnest by those political parties that have close links to the peace movement, and whose own defence policies have been deeply influenced by the peace debate. The SPD's 1983 report on the 'New Strategies' rejected the concept of 'forward defence' in favour of NATO's old policy of 'forward-based defense'. The party viewed the Airland Battle Strategy as not only dangerously offensive with regard to planned strikes deep into Warsaw Pact territory, but also as encompassing the worst aspects of the integrated battlefield strategy in which the firebreak between nuclear and conventional weapons is not sufficiently appreciated.

In Britain the Labour Party is equally hostile to the new defence options being discussed by SHAPE. Its defence paper published in 1984 is against deep strikes into enemy territory and highly critical of the 'emerging technologies'. It is wholly opposed to Airland Battle 2000 which one of its defence spokesman has likened to the policy of blitzkrieg, a characteristic manoeuvre of an 'aggressive and expansionist power'. «Such a posture could not exist in harmony with the ostensibly defensive nature of NATO».

As the peace movement throughout Europe begins to come to grips with this new conventional 'threat to peace' — with a new generation of weapons the very destructiveness of which may begin to blur the distinction in the public mind between nuclear and non-nuclear defence on the battle-field — a party so closely allied to the peace lobby can hardly be expected to embrace the conventional future with open arms, or to expect that it hold out very much promise of non-nuclear defence.

It would appear that what the Labour Party and the SPD would prefer is a 1967 flexible response posture without the *European* nuclear component. What they now term rather euphemistically 'non-provocative' defence would mean more anti-tank weapons and fewer tanks, more interceptor Tornados and fewer long range strike aircraft, a defense posture which the Pentagon is likely to find sterile and unrewarding.

What is really interesting, however, is that the criticism of the new doctrines has also begun to encompass the European military, and those political parties whose confidence in nuclear deterrence is still unshakable. As the Dutch deputy chief of Planning remarked recently:

«Europeans generally feel that a more offensive attitude does not contribute to NATO's security. They feel it would further strain relations with the Soviet Union and the other Warsaw Pact countries which in turn might lead to a higher risk of war.»

Or to quote a former French ambassador Bernard Vernier-Palliez:

«We Europeans do not believe in conventional deterrence. Twenty centuries of history have taught us that conventional deterrence does not work... It would be very dangerous if this country lost its belief in nuclear deterrence.»

Thus from rather different premises the peace lobbyists and the generals are capable of reaching similar conclusions; an unforseen and ironic outcome of the great peace debate of 1979-83.

The problem is compounded by the curious picture of the United States pushing in one direction at a time that the Soviet Union appears to be pushing in another far more congenial to European opinion. To many European governments, not only citizens, it seems madness to base western doctrine on that of one's opponent or to draw lessons from former Soviet strategic thinking which posits the operational, and possibly prolonged use, of offensive nuclear and non-nuclear weapons. A doctrine which may well be appropriate for a totalitarian society is unlikely to meet with much favour in a democratic coalition.

This is all the more ironic in that Soviet military doctrine has actually changed since the peace movement first began to make headway. The change was skilfully tailored to reassure Western opinion that the Soviet Union was genuinely interested in deterring a war, rather than fighting one. Prior to 1979 most Soviet writers espoused quite a different belief—that the nuclear era had not changed Lenin's thesis about the inevitability of war between the capitalist and socialist systems and that the final conflict would be fought with all available weapons.

Soviet doctrine, uncompromising as it was clear, seems to have changed with the growth of the european peace movement and its first successes. As Leonid Brezhnev told *Pravda* in October 1981 «Only a candidate to suicide can start a nuclear war with the hope of emerging victorious whatever the power of the attacking side, whatever the means chosen to start a nuclear war, the attacker will not prevail. Punishment will be unavoidable.»

We may therefore ask why NATO should begin to adapt a doctrine more akin to earlier Soviet thinking at a time when the Soviet Union has begun to publicly disavow a war-winning strategy (in the hope of winning the public debate). Surely, it would be better for the Alliance to insist that any war must go nuclear however high the nuclear threshold. The Soviet Uunion can never win the propaganda debate, but the West may well lose it; may never convince the man in the street that its intentions are more peaceful than NATO's; but the Alliance could inadvertently lose its non-aggressive image. Clarly Airland Battle and FOFA are open to attack by the peace movement on the grounds that only by minimising offensive systems at the same time as strengthening defensive capabilities can NATO demonstrate its lack of agressive intent. In that sense the alliance confronts a rather awkward dilemma — that at the very time the peace movement is so weak in its arguments for a non-nuclear defence posture, it is quite plausible, if not convincing, in its arguments for 'defensive deterrence' or 'non-provocative defence'.

TRANSARMAMENT VERSUS NUCLEAR DISARMAMENT

There are many different versions of non-provocative defence but most of them rule out the deployment of any offensive weapons systems. Many set a 20 ton weight for armoured vehicles, 100 m calibre limit on artillery and missiles; as well as significant limitations on surface to air missiles so as to pose no threat to the opponent's peacetime air surveillance.

It is a defence strategy aimed to channel Soviet forces on the outbreak of hostilities to special points of defence where the defender would have both the physical advantage and higher firepower, which would enable NATO to direct massive reinforcements along the main axes of attack.

In this paper I am not interested in disputing the wisdom of these proposals, only in discussing the use of them made by the peace movement. For what is so important about the discussion is that the peace lobby has begun to embrace a completely new and profound mean of looking at disarmament, one which aims to remove the perception of a threat rather than weapons, a conversion which is intended to be less provocative to the military establishment at home than attempting overnight to convert swords into ploughshares.

Transarmament is directed to ones own audience as well as the adversary outside. In addition, it can be implemented at many different levels at several different times. A country like the Federal Republic could in principle at least, go on to a non-provocative footing while its allies stayed much as they were. Undoubtedly, it is a form of unilateralism, but a less controversial form than nuclear disarmament even though its advocates hope that eventually 'defensive deterrence' would be able to operate in a nuclear free zone.

celoris ou la lessa vistas.

In the words of two of its apologists:

«The immediate challenge is to design gradualist approaches towards non-provocative defence and to feed the ideas into the political process(es).»

It promises, in short, a chance to disarm some of the opposition at home; to win over the civil servants and the generals; to pre-empt the public opposition which unadulterated nuclear disarmament would undoubtedly provoke. It is a strategy which identifies the enemy within as well as the enemy without. As Heolf and Lodgaard contend:

«A unilateral switch to a non-provocative defence would be a formidable challenge to the opponent. In the absence of any reciprocal action, the opponent would risk being unmasked as having aggressive intent.»

It is not an argument, of course which is likely to persuade the Soviet Union, but it is one which could have an immediate impact upon the enemy

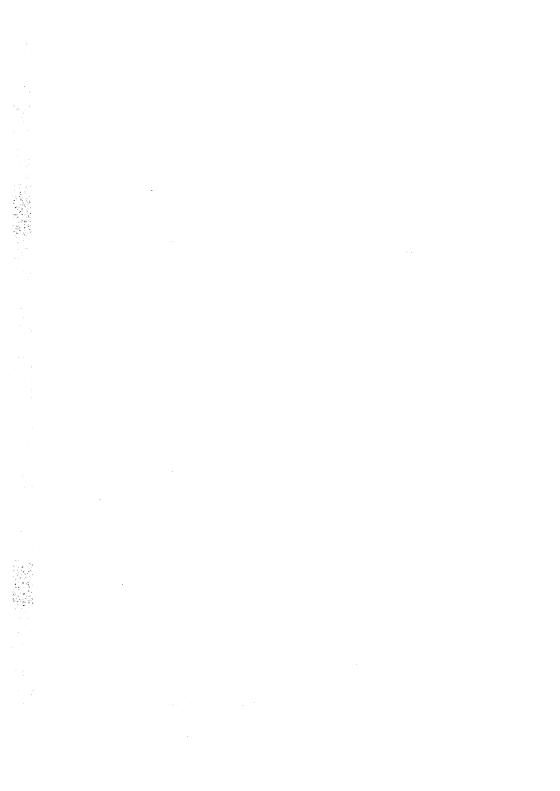
from 'within'—upon NATO itself were it ever to press ahead with 'aggressive' non-nuclear strategies of the kind which even its most loyal supporters might well find it difficult to come to terms.

It would also be unfortunate, however, if the alliance were ever to be persuaded to adopt alternative defence policies along the lines just discussed. Offensive weapons systems aside, there is no evidence that public opinion is unhappy with the doctrine of flexible response, even if it may no longer be able to withstand the attack of rigorous military analysis. As Josef Joffe has argued, the fact that it still commands broad public support is eloquent testimony to the balance of political interests it still embodies.

There should be no doubt in anyones minds that defensive deterrence, or non-provocative defence, like non-nuclear defence or in its own way the nuclear Maginot line thinking favoured by so many French experts, would be but a prelude to what Finland identifies as its own policy of 'dynamic neutrality'. That is what some cynics think will happen to Western Europe, and in politics the cynics are often right.

and the second s

PORTUGAL, O ATLÂNTICO E A NATO ALGUMAS REFLEXÕES



PORTUGAL, O ATLÂNTICO E A NATO

ALGUMAS REFLEXÕES (*)

Desejo falar-vos do que o Atlântico significa para Portugal e do que Portugal significa para o Atlântico. E vou referir-me sobretudo ao Atlântico Norte. Por duas razões:

- Portugal nasceu, como país independente, no Atlântico Norte, há oito séculos;
- Portugal é membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte da NATO, como usualmente dizemos.

Não esqueço que o Atlântico Sul é parte do mesmo oceano e é a estrada larga que liga o Atlântico Norte ao Oceano Mundial. Suez e Panamá são passagens artificiais muito úteis, mas de capacidade limitada; e são extremamente vulneráveis. Não esqueço também que o Atlântico Sul tem, ele próprio, a sua importância e os seus problemas, que são, em grande parte, importância e problemas do Brasil. Esse foi o tema sobre o qual tive a honra, o prazer, e o benefício de ouvir o Almirante Flores, em brilhante conferência que proferiu no meu Instituto.

Começarei por recordar que Portugal chegou ao Brasil pelo Atlântico, sem preocupações de latitude. Se nesse tempo houve cuidado ou problemas, foi com as longitudes, dados os condicionamentos do Tratado de Tordesilhas. Também hoje os grandes problemas internacionais têm mais expressão em longitude do que em latitude. Refiro-me ao conflito Leste-Oeste, que paira sobre todos os outros, incluindo o conflito Norte-Sul.

Porém a diferença entre o Mundo de Quinhentos e o de hoje é enorme. Há cinco séculos tratou-se de partilhar o Globo em zonas de expansão para Portugal e Espanha. Foi uma solução pacífica, negociada entre o Rei de Portugal e os Reis Católicos. Significou uma divisão do

^(*) Conferência realizada na Escola de Guerra Naval do Rio de Janeiro, em 4 de Dezembro de 1984.

3 1184

Mundo por duas potências europeias, ambas cristãs, ambas comprometidas a respeitar o seu acordo e guiadas pelo mesmo sistema de valores fundamentais. Hoje, o que há é a disputa do Mundo, sem limites previsíveis, por duas superpotências que representam sistemas de valores ideológicos, políticos, sociais, não apenas diferentes, mas antagónicos. No tempo dos Descobrimentos havia um árbitro— o Papa. No nosso tempo não há árbitros. A ONU vale o pouco que sabemos. A única linguagem que todos compreendem é a das relações de forças.

. .

Mas antes de continuar em direcção aos problemas dos nossos dias vou recuar no tempo alguns séculos, para me referir aos fundamentos históricos e geográficos do carácter marítimo de Portugal.

Na verdade, Portugal está ligado ao mar, ao Atlântico, desde a fundação da nacionalidade. A conquista de território aos principados islâmicos, de Norte para Sul, contou com o auxílio de cruzados trazidos por esquadras que costeavam a Península Ibérica em demanda da Palestina. Foi assim que Lisboa passou a mãos portuguesas em 1147. Portugal foi talhado num processo dinâmico que arredou os mouros para Sul até lhes tomar o Algarve, enquanto se firmava a fronteira a Leste em relação à vizinha Castela em zonas que, durante algum tempo, não tinham sido dominadas de forma bem definida, por mouros ou por cristãos.

A partir de 1267, após um acordo com Castela assinado em Badajoz, as fronteiras portuguesas passaram a ser praticamente as de hoje: uma fronteira terrestre, com a actual Espanha, e uma fronteira marítima, de extensão semelhante, com o Atlântico. A fronteira terrestre funcionou algumas vezes como via de penetração de ataques ou invasões; e sempre como barreira a qualquer hipótese de expansão para Leste, ou de comunicação com a Europa. A fronteira atlântica foi assim, forçosamente, a porta aberta de Portugal para o Mundo (até para as comunicações com a Europa). E representou também a possibilidade de compensação da pressão continental, mediante a aliança com a potência marítima.

O equilíbrio geopolítico na Península Ibérica, materializado na estabilidade da fronteira terrestre portuguesa, veio a projectar-se na partilha

do Mundo, que também se pretendeu estável. Foi isso o Tratado de Tordesilhas. Não houve nunca uma unidade política ibérica, mas sim duas unidades que se projectaram no Mundo, política e militarmente, das quais subsistem duas realidades culturais— o mundo de expressão portuguesa e o mundo de expressão espanhola.

Condicionado pelo mar na própria conquista do território continental curopeu, expandindo-se depois por mar, ao Norte de África, à Madeira e aos Açores, Portugal tinha naturalmente de construir um império marítimo. Não podia ter feito outra coisa. Chegava a novas terras por mar, com pouca gente (a população do País quando Pedro Álvares Cabral chegou ao Brasil era de pouco mais de um milhão). As fortalezas na costa eram pontos de apoio para os navios. Os navios asseguravam as comunicações entre as fortalezas, e entre estas e o Reino. O desenvolvimento das áreas colonizadas foi portanto inicialmente — e logicamente — costeiro.

Mais tarde continuou a ser costeiro, ainda por outras razões. É que a revolução industrial começada na Europa veio reforçar, em todo o Mundo, a tendência para o desenvolvimento das zonas litorais, dada a importância acrescida que o transporte marítimo alcançou. Os portos são por natureza pólos de desenvolvimento, onde se encontram por vezes todos os modos de transporte: marítimo, fluvial, rodoviário, ferroviário, e finalmente também aéreo. Uma vez desencadeado, o processo de desenvolvimento do litoral normalmente não pára, e é ainda acelerado quando o interior se desenvolve. Foi assim que, quando as antigas colónias se foram tornando independentes, nasceram países de características fortemente marítimas.

. .

Observemos agora o Portugal de hoje, para notar alguns aspectos geopolíticos e geoestratégicos que mostram quão grande é a sua maritimidade. Terminada a descolonização, o território português ficou limitado ao rectângulo continental e aos arquipélagos da Madeira e dos Açores, formando no conjunto o que se vem designando por «triângulo estratégico português». Como o carácter marítimo dos arquipélagos é intrínseco e evidente, tratarei de analisar o Portugal Continental. Começarei por fazer

um comentário sobre a sua área e população: ambos são pequenos à escala mundial, mas têm valores razoáveis em termos europeus. Na verdade, Portugal é, em área, maior do que a Áustria, a Bélgica, a Holanda, a Suíça ou a Dinamarca; e tem uma população (cerca de 10 milhões) maior do que a da Áustria, a da Suíça, a da Dinamarca ou a da Noruega. Dada a sua pequena largura (o ponto mais afastado da costa está a pouco mais de 200 Km do mar) todo o território se pode considerar marítimo. Apesar disso a distribuição da população é desigual, apresentando forte adensamento numa zona costeira, voltada a Oeste, que vai de Setúbal e Lisboa até à fronteira norte.

Portugal (incluindo Madeira e Açores) recebe por mar 95 por cento das suas importações, que incluem mais de metade dos bens alimentares de que o País necessita e a totalidade dos hidrocarbonetos que consome. Assim, o território continental funciona nas relações com o Mundo quase como uma ilha, a que se acrescentam as da Madeira e dos Açores, para constituírem, no conjunto, um quase-arquipélago.

O papel desempenhado pelo transporte é o que, económica e estrategicamente, ilustra com mais dramatismo a importância do mar para Portugal. Outro valor, mas este ainda não bem conhecido (a não ser no que respeita à pesca), é o dos recursos naturais da Zona Económica Exclusiva, a qual abrange uma área de mar de cerca de 18 vezes a do território.

Estão em curso negociações para a adesão à Comunidade Económica Europeia, mas isso não altera a maritimidade de Portugal porque a Comunidade corresponde, em termos geopolíticos, à Europa Marítima.

Depois de ter dito alguma coisa acerca do que o mar significa para Portugal, passarei a apresentar reflexões sobre o valor geopolítico e geoestratégico de Portugal no Atlântico Norte.

Começarei por me referir a Halford Mackinder. Faço-o porque Mackinder teve grande influência nas ideias geopolíticas da primeira metade deste século, tendo-se tornado clássico o seu conceito de «Heartland», tal como apareceu no livro «Democratic Ideals and Reality», publicado em 1919. A designação «Heartland» aplicava-se à região central da Eurásia

e correspondia genericamente ao espaço ocupado actualmente pela União Soviética. Ficou célebre o aviso de Mackinder aos estadistas ocidentais:

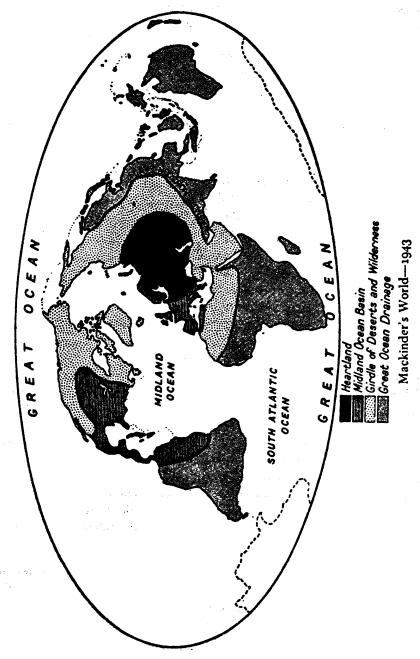
«Quem mandasse na Europa Oriental dominaria o "Heartland". Quem mandasse no "Heartland" dominaria a Ilha Mundial. Quem mandasse na Ilha Mundial, dominaria o Mundo.»

Recordo que a Ilha Mundial na visão de Mackinder era o conjunto de três continentes: Europa, Ásia e África. As Américas do Norte e do Sul receberam a designação de ilhas satélites.

Mas se estou a referir-me a Mackinder não é para fazer mais uma citação do que ele escreveu em 1919. É sim para me referir à visão do Mundo que apresentou num artigo subordinado ao título The Round World and the Winning of the Peace, artigo esse que foi publicado na revista americana «Foreign Affairs» em Julho de 1943. Curiosamente, muito se tem falado e escrito sobre Mackinder e raras vezes é dada atenção a esse seu último trabalho publicado. É verdade que a perspectiva geopolítica do Mundo contida nesse texto se afasta em muitos pontos das realidades do nosso tempo, mas deve notar-se que foi apresentada antes do fim da II Guerra Mundial. E ainda tem interesse. Pena é que o artigo em causa não tenha sido ilustrado com nenhum mapa. No entanto, creio que o mapa proposto por Saul Cohen, no seu livro «Geography and Politics in a Divided World», como interpretação gráfica da perspectiva do Mackinder, se adapta com muita fidelidade ao texto original. É esse o mapa que aqui apresento (Fig. 1).

Que disse Mackinder, no artigo a que me venho referindo, sobre o conceito de «Heartland»? Considerou que a sua validade permanecia. Achava que não podia num pequeno artigo, como aquele, esgotar a questão do «Heartland», cidadela do poder continental na maior extensão terrestre do Globo. Mas parecia-lhe que devia dedicar algumas palavras a outro conceito, para estabelecer o equilíbrio (to balance it). Segue a tradução dessas palavras:

«Há uma cintura de desertos e espaços vazios («wildernesses») limitando pelo Sul as terras que se arrumam em torno das regiões árcticas. Essa cintura é de primordial importância no Globo e no seu interior contêm-se duas unidades geopolíticas de importância quase igual: o «Heart-



land» e a bacia do «Midland Ocean» (o Atlântico Norte) com os seus quatro mares subsidiários (Mediterrâneo, Báltico, Árctico e Mar das Caraíbas). No exterior da cintura está o Grande Oceano (compreendendo o Atlântico Sul, o Índico e o Pacífico) e estão também as terras que para ele drenam: América do Sul, África ao Sul do Sara, e Ásia das monções.»

Verifica-se que Mackinder abandonou o aviso de 1919 (Quem mandasse no «Heartland», dominaria a Ilha Mundial), para em seu lugar apresentar uma unidade geopolítica continental em equilíbrio com uma unidade geopolítica atlântica. E convém mencionar que Mackinder dizia no seu artigo que não pretendia entrar nos debates já então (1943) em curso sobre o futuro, em termos de gerações vindouras; centrava os seus pensamentos nos anos que viriam imediatamente a seguir ao fim da guerra. O que é um facto é que, embora o texto tenha ficado desactualizado em termos políticos e estratégicos, está lá a ideia das duas grandes unidades geopolíticas que vieram a ser a NATO e o Pacto de Varsóvia. Está lá também a ideia de que essas duas grandes unidades (a que chamou, no seu conjunto, «twin unit») constituiriam a realidade geopolítica dominante no Mundo.

Certamente que há outras perspectivas geopolíticas. Mas esta visão serve bem para as considerações que farei adiante. Pelo que pouparei ao auditório as referências a outros autores, especialmente a Mahan, quase inevitáveis quando se fala de geopolítica e do mar. Aliás, pelo que conheço de Mahan, penso que não protestaria contra o mapa que apresentei ou contra as reflexões que faço a seguir.

Vejamos então resumidamente qual o significado estratégico de Portugal em relação à bacia do Midland Ocean.

A partir de Portugal Continental, Açores e Madeira, é possível controlar ou proteger as rotas marítimas que ligam o Norte da Europa e o Mediterrâneo com a América, a África e o Extremo Oriente.

A plataforma naval e aérea dos Açores tem um enorme valor funcional, como trampolim para os movimentos navais e aéreos, de reforço

e reabastecimento, dos Estados Unidos e Canadá à Europa, bem como para projecção de força dos EUA para a Europa e o Médio Oriente.

O arquipélago da Madeira cobre a razoável distância o acesso ao Mediterrâneo, e é a posição com que a NATO conta mais a Sul, para apoio a forças navais e aéreas.

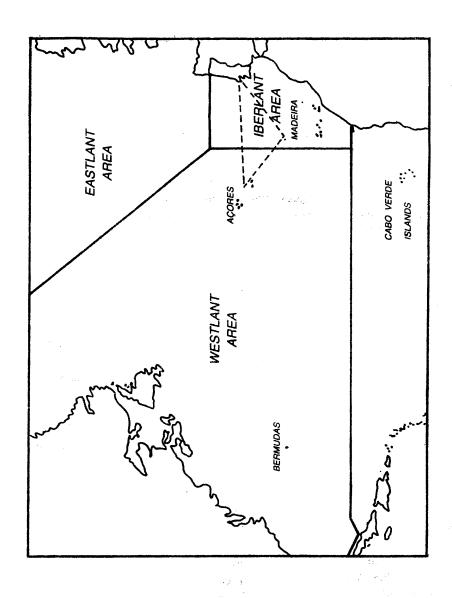
A partir do Continente pode-se controlar e proteger o tráfego marítimo entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo, bem como os navios das rotas do Cabo ou da América do Sul.

Em termos de NATO, o «triângulo estratégico português» está incluído na grande área marítima que corresponde ao SACLANT (Comandante Supremo Aliado do Atlântico) com Quartel-General em Norfolk, Virgínia; e ocupa uma posição de charneira com a grande área europeia do SACEUR (Comandante Supremo Aliado da Europa) com Quartel-General em Mons, na Bélgica. Sendo o SACLANT um Comando marítimo, tem a peculiaridade de abranger o território português continental, definindo-se o limite da sua área, a Leste pela fronteira terrestre portuguesa. Duas das missões importantes do SACLANT em tempo de guerra serão a protecção das linhas de comunicação marítima e a protecção dos navios utilizados no reforço e reabastecimento da Europa.

A área do SACLANT está dividida em três subáreas, correspondentes a três comandos subordinados, cujos comandantes têm o estatuto de «CINC» (Comandante-Chefe): CINCEASTLANT, com Quartel-General em Northwood, na Inglaterra, CINCWESTLANT, com Quartel-General em Norfolk, nos Estados-Unidos, e CINCIBERLANT, com Quartel-General perto de Lisboa (Fig. 2).

Os Açores ficam incluídos na subárea do CINCWESTLANT. As forças militares portuguesas que defendem o arquipélago estão sob o comando-chefe de um oficial general português, nomeado pelo governo português, em rotação pelos três ramos das forças armadas. Esse comandante-chefe tem responsabilidade nacional, mas em tempo de guerra articula-se com a estrutura militar da NATO sob a designação de ISCOMAZORES (Island Commander Azores), subordinado ao CINCWESTLANT. Exercícios NATO regulares servem para experimentar e treinar o ISCOMAZORES, bem como as forças sob o seu comando.

Em Portugal Continental, a cerca de 10 Km de Lisboa e perto da barra do Tejo, está o Quartel-General do CINCIBERLANT, cuja história



resumirei. A decisão de instalar um comando NATO nas proximidades de Lisboa resultou da verificação da importância estratégica da área e da percepção da crescente ameaça marítima soviética. Em Novembro de 1966 o Conselho do Atlântico Norte aprovou o projecto, que inicialmente tomou a forma de um quartel-general instalado numa pequena moradia, perto de Sintra. O comandante, com a designação de COMIBERLANT. tinha um estado-maior de dez oficiais (portugueses, americanos, ingleses e um holandês). Em 1971 o comando mudou-se para o actual quartel--general, situado em Oeiras e dotado de instalações operacionais subterrâneas. Em Setembro de 1982 o comandante assumiu o estatuto de «CINC», e as funções de CINCIBERLANT passaram a ser exercidas por um vice-almirante português, que acumula esse cargo internacional com o cargo nacional de Comandante Naval do Continente. O Segundo Comandante do IBERLANT é um contra-almirante americano. O pessoal em serviço no Quartel-General é superior a duzentos oficiais, sargentos e praças, com predominância da marinha, quanto ao ramo das forças armadas, e de portugueses, quanto à nacionalidade. Os outros países com forte representação são os EUA e o Reino Unido.

Em tempo de paz, a NATO não tem forças atribuídas permanentemente ao CINCIBERLANT, tal como sucede com outros comandos de área. Em tempo de crise ou de hostilidades, as únicas forças de que o CINCIBERLANT poderá dispor imediatamente serão as portuguesas, muito insuficientes, pelo que será urgente o reforço proveniente de aliados, como os EUA e o Reino Unido.

Para dar uma ideia da importância estratégica do IBERLANT, referirei que é uma das áreas de maior confluência de tráfego marítimo no Mundo, por onde passam diariamente 400 a 500 navios, dos quais mais de 100 atravessam o estreito de Gibraltar. Esse tráfego corresponde a cerca de 2/3 das importações da Europa Marítima, incluindo matérias-primas essenciais e hidrocarbonetos, provenientes do golfo Pérsico, África, América do Sul e Pacífico.

A missão do CINCIBERLANT em tempo de paz consiste em manter a prontidão para assumir o comando, o controlo e o apoio logístico das forças que lhe forem atribuídas em caso de tensão ou de guerra. Com essa finalidade, o CINCIBERLANT planeia e conduz regularmente exercícios.

Em tempo de tensão ou de guerra passarão pelo IBERLANT, a caminho do estreito de Gibraltar, os navios que forem utilizados para o reforço e reabastecimento da Região Sul da NATO. Uma das tarefas do CINCIBERLANT consistirá em manter o estreito aberto à navegação dos países da NATO e fechado aos navios de guerra de superfície e submarinos do Pacto de Varsóvia. É possível que parte do reforço marítimo e aéreo à Frente Central tenha de ser encaminhado por portos e aeródromos portugueses, se a situação ao Norte se tornar insustentável.

Na área do CINCIBERLANT fica incluído o arquipélago da Madeira cuja defesa está confiada a forças sob o comando de um oficial general português, designado por ISCOMADEIRA, com estatuto idêntico ao do ISCOMAZORES. Há uma base aérea na ilha de Porto Santo, que é a base NATO mais ao Sul, em posição relativamente próxima do estreito de Gibraltar e da costa de África. O valor estratégico desta base é evidente.

Como disse, o Continente e a Madeira estão na área do CINCI-BERLANT, enquanto os Açores estão na área do CINCWESTLANT. Pode perguntar-se se não seria mais apropriado alargar a área do CINCI-BERLANT para Oeste, o suficiente para abranger os Açores, pois desse modo ficaria todo o «triângulo estratégico português» incluído na área do comando NATO que é exercido por um almirante português. Do ponto de vista nacional preferiríamos que assim fosse, e assim pode vir a ser, um dia que a NATO reveja os limites das áreas dos seus comandos. Mas não se trata de um problema urgente, nem muito importante, porque tanto o CINCIBERLANT como o CINCWESTLANT estão subordinados ao mesmo Comandante-Supremo: o SACLANT.

* *

Uma questão que por vezes tem sido levantada em alguns órgãos de comunicação social é esta: até que ponto a nossa participação na NATO serve os interesses nacionais, até que ponto serve os interesses da NATO, e ainda, até que ponto a participação activa na NATO prejudica, ou reduz, as nossas capacidades para a protecção dos interesses nacionais. Trata-se de uma falsa questão que, na maioria dos casos, funciona como parte de uma acção psicológica visando enfraquecer ou impedir o reforço da nossa participação na NATO. É aliás uma linha de propaganda semelhante à

dirigida, com maior ou menor intensidade, às opiniões públicas de todos os países europeus da NATO. A este ponto voltarei mais adiante.

A nossa política de defesa tem por finalidade servir sempre, e em qualquer caso, os interesses nacionais. Mas não podemos deixar de distinguir entre interesses que são exclusivamente nacionais (os quais teremos de defender sozinhos até ao limite das nossas capacidades) e os que consideramos que só podem ser defendidos em aliança com outros países. Foi para proteger estes interesses, comuns a todos os membros da NATO, que aderimos à Aliança. Não há pois conflito entre interesses nacionais e interesses da NATO. Os interesses da NATO são também nossos.

Além de ser membro da NATO, Portugal tem relações bilaterais de defesa com vários países da Aliança, como indico a seguir:

- Com os EUA Acordo de defesa de 1951, tendo em vista a utilização, pelos EUA, da Base Aérea das Lajes, na ilha Terceira, Açores.
- Com a França Acordo respeitante à utilização, pela França, de instalações no arquipélago dos Açores, nomeadamente uma base de rastreio e telemedidas de mísseis balísticos na ilha das Flores (o primeiro acordo teve lugar em 1964).
- Com a República Federal da Alemanha Vários acordos, visando essencialmente a utilização, pela Força Aérea da RFA da Base Aérea de Beja e do campo de tiro de Alcochete (uma primeira convenção foi assinada em 1960).

A Espanha justifica uma referência especial pelo facto de ser o único país com o qual temos fronteira terrestre, e porque apenas há dois anos entrou para a Aliança, como seu 16.º membro. As nossas relações com a Espanha têm sido de uma amizade que passa por fases um tanto litigiosas, como está sucedendo agora com a questão das pescas (de portugueses em águas espanholas, mas sobretudo de espanhóis em águas portuguesas).

As relações militares são boas e não têm sido prejudicadas, quer por questões relativas ao processo de adesão da Espanha à NATO (processo que se encontra suspenso), quer por situações conflituosas noutros domínios. Está em vigor um «Tratado de amizade e cooperação» com a Espanha, de Novembro de 1977, que sucedeu a outro que vinha dos tempos de Franco na Espanha e de Salazar em Portugal. Este tratado visa a coope-

ração militar entre forças armadas dos dois países, dando particular atenção aos intercâmbios de pessoal, à realização de cursos, à comparação de experiências sobre métodos de instrução, assim como à execução de exercícios combinados. A fim de coordenar os trabalhos necessários para a cooperação entre os dois países, efectuam-se alternadamente, em Portugal e em Espanha, reuniões anuais de estados-maiores. Temos tido oficiais espanhóis a frequentar cursos no Instituto Superior Naval de Guerra e noutras escolas militares. Oficiais portugueses têm frequentado cursos em Espanha. Efectuam-se regularmente exercícios combinados com forças de ambos os países, e dos vários ramos das forças armadas.

. .

Depois da revolução de 25 de Abril de 1974, e da descolonização que lhe esteve associada, muitas vezes se falou e escreveu sobre a definição — ou redefinição do País. E em conferências, artigos e outras formas de expressão de ideias, continuam a aparecer opiniões diversas sobre as opções políticas que se apresentavam, ou apresentam, quanto à maneira de Portugal estar no Mundo. Vou referir-me apenas a duas dessas opções, por considerar serem aquelas que mais têm a ver com as reflexões que estou a fazer, tendo sempre em atenção o conflito Leste-Oeste e a velha questão geopolítica (e geoestratégica) do confronto entre poder terrestre e poder marítimo. Essas duas opções não são originalmente portuguesas: correspondem a correntes de opinião que se manifestam na Europa Ocidental e, em particular, nos países da NATO, com as designações de «europeia» e de «atlântica».

O primeiro comentário, em relação à opção «europeia», vai para o seu significado, muitas vezes apenas negativo, rejeitante do atlantismo e da NATO, ou, mais explicitamente, dos EUA. Mas observo que não se podem meter no mesmo saco todos os europeístas. Há os que se colocam decididamente no campo ocidental, mas desejariam uma Europa mais independente dos Estados Unidos; e há ainda os que pensam numa «Europa—terceira força» equidistante, política e estrategicamente, das duas superpotências.

Julgo que esta última corrente europeísta é mais merecedora de análise do que as outras, porque corresponderia a um mundo muito diferente do actual que é marcadamente bipolarizado. Na verdade a

Europa Ocidental, que corresponde praticamente à Europa Marítima, tem uma população superior (no seu conjunto) às dos Estados Unidos ou da União Soviética, possui um elevado potencial de cultura, ciência e técnica, dispõe de recursos naturais valiosos (embora insuficientes), e conserva uma importante influência no Mundo. Não restam dúvidas de que a Europa, mesmo depois das perdas sofridas, em soberania e influência, na II Guerra Mundial e no após-guerra, e depois de várias descolonizações de sentido antieuropeu, permanece e permanecerá no futuro previsível, a «área de decisão». Quero com isto dizer que é na Europa que se decide estrategicamente a paz ou a guerra, em termos centrais, totais, planetários. O equilíbrio Leste-Oeste seria inconcebível se, por exemplo, a Europa Marítima passasse para o campo da União Soviética. A questão está em que, se é facil reconhecer que a Europa ainda é a «área de decisão», não se vê como possa ter, ou vir a ter, «poder de decisão». Entre a URSS e os Estados Unidos, a Europa está em jogo, mas não joga. Não tem a possibilidade geopolítica nem a capacidade política de falar por si só, com uma só voz. Do ponto de vista geoestratégico, a Europa Marítima está permanentemente, e perigosamente, ameaçada, em consequência da exiguidade do seu espaço e da contiguidade geográfica com o Pacto de Varsóvia. A segurança dessa Europa depende claramente da segurança dos EUA. Esses sim, têm espaço e têm distância a separá-los da União Soviética.

Também em termos de potencial militar e económico, a Europa precisa do aliado transatlântico, sem o qual não haverá equilíbrio possível com a União Soviética. Se não é pensável um cenário de segurança para os EUA sem a Europa, ainda menos é pensável, seria mesmo absurdo, um cenário de segurança da Europa sem os EUA. Por isso se tem dito que a NATO assenta em dois pilares, um americano e outro europeu. E é pelo Atlântico Norte que têm de passar o reforço e o reabastecimento para a Europa se, e quando, forem necessários: essa capacidade representa um factor importante para o crédito da dissuasão. Os «atlantistas» são simplesmente os que pensam isto e dizem o que pensam.

No que respeita em particular a Portugal, julgo não fazer sentido falar em «opção atlântica» e «opção europeia». Portugal não tem opção ou, se quiserem, tem as duas. A condição marítima do País me referi logo nas minhas primeiras palavras. Ser Portugal um país «marítimo» representa mais do que uma opção— é um facto. Mas Portugal é também

«europeu», não apenas por uma questão de realidade geográfica física, mas porque pertence à matriz cultural europeia (que até ao século XIX se autodesignava como «a civilização»), e porque é vital a importância das suas relações políticas e económicas com a Europa Ocidental, a qual é também praticamente, como já disse, a Europa Marítima. O ingresso na Europa da CEE não afastará Portugal do mar; pelo contrário, reforça a sua condição marítima original, autónoma. Lembro que mesmo as trocas comerciais de Portugal com a Europa se fazem, como sempre se fizeram, predominantemente por mar. A Espanha não liga Portugal por terra ao resto da Europa; pelo contrário, funciona como uma barreira. Tanto Portugal como a Espanha têm mais relações com o resto do Mundo do que entre si.

O professor Borges de Macedo observa que a importância dos países pequenos, como Portugal de hoje, é conjuntural, variável. Isso significa que se em boa verdade não temos a considerar a opção Europa ou Atlântico, já o peso relativo das duas orientações varia com o tempo e a conjuntura. O que se põe, portanto, é a questão das prioridades nas decisões políticas, ao longo do tempo. Membro fundador da NATO, e candidato à entrada na CEE, poucas dúvidas haverá de que a política externa e a política de defesa de Portugal estão certas.

E passo a fazer outra ordem de reflexões.

side

O potencial estratégico (de dissuasão e defesa, no caso de uma aliança defensiva como a Aliança Atlântica) é, como sabemos, essencialmente o produto de dois factores — capacidade e vontade. É um produto e não uma soma — porque, se qualquer dos dois factores se anula ou se reduz muito, o mesmo sucede ao potencial estratégico. E dos dois factores, o mais importante é a vontade porque:

- Sem vontade, toda a capacidade é inútil.
- Sem vontade, toda a construção de capacidade é impossível.

Por isso penso que os factores humanos e subjectivos de estratégia merecem aprofundada reflexão (corrigindo-se a tendência tradicional para estudar a estratégia essencialmente em termos de geografia, economia, tecnologia, armamentos, etc.). A questão das vontades é fundamental, como

também o é a questão das percepções. Porque as decisões estratégicas não são tomadas sobre realidades (que é a realidade?) mas sim com base na percepção das capacidades e vontades (ou intenções) adversas. Ora, no que diz respeito a percepções e vontades, há uma grande assimetria entre o Ocidente e o Leste, assimetria que decorre necessariamente de serem diferentes, de um lado e de outro, os modelos de sociedade e as ordens de valores. A observação pelo Leste das sociedades ocidentais, abertas, é naturalmente muito mais fácil do que a observação, pelo Ocidente, das sociedades de Leste, onde é conservado um alto grau de secretismo. Por outro lado é possível, e mesmo fácil, para a União Soviética, contando com a colaboração dos partidos comunistas amigos, desencadear e manter, ao longo de meses ou mesmo de anos, no interior do Ocidente, campanhas de propaganda destinadas a influenciar as percepções, as vontades, e consequentemente as atitudes e comportamentos de Governos e populações. Em sentido contrário, é quase nula a possibilidade de as ideias e notícias ocidentais atingirem as populações de Leste.

Um bom exemplo do que acabo de afirmar é o caso dos chamados «euromísseis», ou sejam os mísseis americanos de cruzeiro e «Pershing II», cuja colocação em países europeus da NATO se destina a compensar a ameaça representada pelos mísseis soviéticos «SS-20», já instalados ou em curso de instalação. Entre Dezembro de 1979 (quando a necessidade de equilibrar a ameaça materializada pelos «SS-20» foi reconhecida pela NATO) e Dezembro de 1983 (quando a delegação soviética abandonou as negociações START, em Genebra), a União Soviética e os partidos comunistas da Europa Ocidental desencadearam uma intensa campanha de acção psicológica visando as vontades políticas (designo assim as vontades dos governos) e as vontades nacionais (designo deste modo as vontades das populações). O objectivo dessa campanha era influenciar as opiniões, as atitudes e os comportamentos ocidentais, no sentido de:

- tentar o «decoupling» (cisão, desunião, Europa/América);
- tentar a divisão dos europeus entre si;
- tentar a inibição das vontades políticas (directamente, ou pela pressão das opiniões públicas), opondo-as à aceitação, nos seus territórios, da capacidade estratégica em causa.

Essa campanha psicológica utilizou uma grande variedade de meios e processos, incluindo as vias diplomáticas, os meios de comunicação social,

as manifestações de rua, as declarações e sessões públicas de intelectuais e pseudo-intelectuais. Muitos dos que colaboraram não eram comunistas nem agentes soviéticos, mas eram (e poderão sempre vir a ser) mobilizados desde que fossem (ou venham a ser) solicitados a participar em movimentos classificados como, por exemplo, pacifistas, anti-imperialistas, anti-nucleares, ecologistas, desarmamentistas, etc.

A propaganda antimísseis não teve grande expressão em Portugal, onde aliás nunca esteve prevista a utilização dessas armas. O que não nos poupou a ver, na televisão, imagens quase diárias dos protestos antimísseis noutros países. Muitas vezes tratava-se de acções de grupos muito pequenos de manifestantes, que no entanto se repercutiam em centenas de milhões de telespectadores, europeus ou não.

O facto é que a campanha soviética não resultou, no sentido de que não impediu que os mísseis começassem a ser enviados dos Estados Unidos e recebidos na Europa, no final de 1983, como sempre esteve planeado no caso de as negociações entre os Estados Unidos e a União Soviética, para a redução das armas nucleares estratégicas, não terminarem com resultados práticos no mesmo prazo. Contudo, o fracasso da campanha psicológica da União Soviética não foi total. Houve países em que as vontades políticas foram abaladas, conduzindo a adiamentos ou limitações nas instalações de mísseis. E houve países onde as vontades políticas não foram afectadas, mas as opiniões públicas foram notavelmente atingidas.

Penso que o importante, neste caso dos «euromísseis», entre 1979 e 1983, não foi o cálculo do número de mísseis ou rampas de lançamento a Leste ou no Ocidente; nem o número de ogivas por cada míssil; nem o «timing» das declarações oficiais, quer da União Soviética, quer dos Estados Unidos; nem o conteúdo dessas declarações; e muito menos quaisquer considerações de ordem ética. O que julgo ter sido o fundo da questão foi o teste de vontades que se pôde observar ao longo de quatro anos, mas especialmente no ano de 1983. O essencial foi ver-se em que medida a NATO ou, em particular, os países europeus da NATO, podiam ser «condicionados» à vontade da União Soviética, no sentido de só produzirem, ou aceitarem, capacidades estratégicas consentidas por Moscovo. Este jogo vai continuar, alternado com fases de desenvolvimento.

Uma outra campanha, muito diferente, se sobrepôs, no tempo, à dos euromísseis. Foi a que levou o Reino Unido a combater no Atlântico Sul, em 1982. Vem a propósito referi-la porque, além de ter proporcionado muitos ensinamentos — políticos, estratégicos, tácticos, técnicos, logísticos — foi sobretudo uma grande demonstração da vontade britânica. Vontade política e vontade nacional. Vontade para criar ou melhorar capacidades, em forças que não tinham sido concebidas para o tipo de missão que iam cumprir. Vontade, depois, para utilizar ao máximo as capacidades conseguidas.

Traduzo, a seguir, as últimas linhas do Livro Branco publicado pelo Ministério da Defesa britânico sob o título «The Falklands Campaign: The Lessons»:

«... a campanha confirmou que o povo britânico e o seu governo têm vontade e determinação para resistir à agressão, e força de ânimo para suportar reveses e baixas. Nós e os nossos aliados da NATO podemos ter confiança em que ficou reforçada a postura dissuasora da NATO como um todo.»

Julgo que esta última conclusão do Livro Branco é correcta. A demonstração, no Atlântico Sul, da vontade do Reino Unido, um país da NATO, soma-se à vontade da NATO, na Europa, quanto à instalação de mísseis nucleares de cruzeiro e «Pershing II». Essa é a lógica estratégica do apoio que os Estados Unidos e a NATO deram ao Reino Unido num conflito geograficamente tão afastado. Porque, sem crédito de vontade, a dissuasão não funciona. E é na dissuasão que assenta a paz, ou pelo menos a "não guerra", entre as duas superpotências e respectivos aliados da NATO e do Pacto de Varsóvia.

Farei agora, a terminar, algumas reflexões sobre o conflito Leste-Oeste, que tudo indica ser uma realidade duradoura. Não se resumindo à confrontação entre as duas superpotências, nem mesmo à confrontação entre a NATO e o Pacto de Varsóvia, o conflito tem nesta confrontação

um significado estratégico central (em relação ao Mundo). Como é evidentemente impossível tratar em alguns minutos uma questão de aspectos tão vastos e variados, limitar-me-ei a apresentar alguns comentários que julgo relevantes.

O primeiro será para notar que nunca houve quaisquer hostilidades directas entre a NATO e o Pacto de Varsóvia. Houve, está havendo, uma longa paz na Europa, onde as suas alianças, poderosamente armadas, vivem paredes meias, ao mesmo tempo que há guerra, a vários níveis, excepto o nuclear, em muitas partes do Mundo. O que significa que o perigo de guerra não está nos armamentos, mas sim nas mentes e nos corações dos homens.

Outro comentário que desejo apresentar-vos é de grande reserva em relação à ideia de que as armas nucleares são apenas instrumentos de dissuasão, pretendendo alguns com isso significar que tais armas jamais serão usadas. Os que assim cuidam completam a sua ideia com a convicção de que as armas convencionais, essas sim, se destinam a ser efectivamente empregadas. É errado e perigoso pensar assim. Primeiro, porque, se as armas nucleares existem (e não há dúvidas disso), a guerra nuclear é muito pouco provável, é quase impensável, mas é possível. Segundo, porque a estratégia de dissuasão, para ser eficaz, tem de contar não só com as armas nucleares mas também com as convencionais, já que todas as armas têm algum efeito dissuasor. Terceiro, porque a dissuasão se baseia na incerteza do adversário acerca da resposta que teria um ataque inicial seu—a qualquer nível.

Dito isto, é claro que também acho muito arriscada a teoria recentemente defendida pelo general Copel, da Força Aérea francesa, segundo a qual o nuclear só dissuade o nuclear. Porque, reduzindo o factor da incerteza, essa teoria diminui o efeito de dissuasão e aumenta o risco de guerra («tout court», e não apenas o risco de guerra nuclear).

A dissuasão é o primeiro objectivo da NATO.

Recordo que o Tratado do Atlântico Norte, logo no preâmbulo, estabelece o seu carácter defensivo, visando a preservação da paz, da liberdade e dos valores que são herança comum dos povos da Aliança. Mas também se aí afirma a vontade de defesa colectiva. De modo que a NATO precisa de ter capacidade de dissuasão e também capacidade de

defesa — para o caso de a dissuasão falhar. E julgo de salientar que a capacidade de defesa reforça e estabiliza a capacidade de dissuasão.

T 44 (1974)

Ora a capacidade de defesa da NATO, na Europa, depende do reforço e reabastecimento proveniente dos Estados Unidos e do Canadá, através do oceano que é a chave da paz entre as superpotências e da segurança da Europa Ocidental — o Atlântico.

Fernando Fonseca

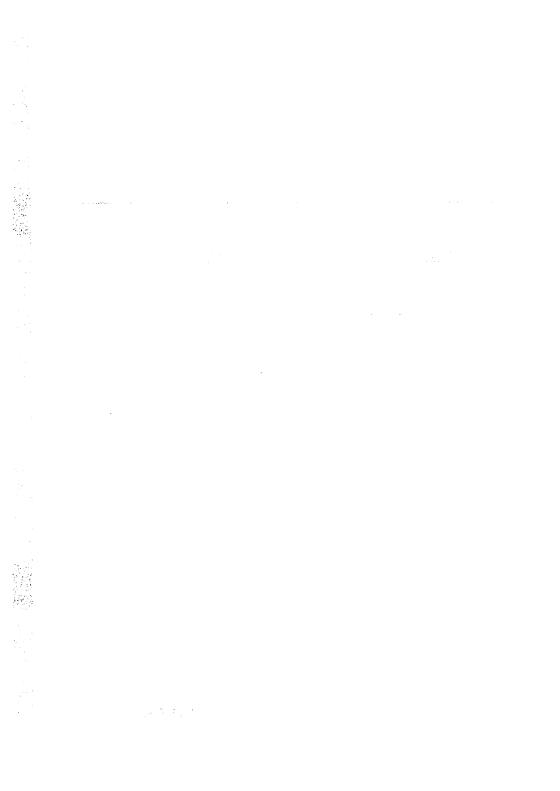
Vice-almirante
Director do Instituto Superior Naval de Guerra

of the second Weigner Control of the second Weigner

ent our basel in our or

ald Line

CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA DAS AMEAÇAS



CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA DAS AMEAÇAS (1)

1. ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE AMEAÇA NO FENÓ-MENO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

a. Introdução

Um vulgar dicionário poderá dar-nos de ameaça uma significação genérica como a de «prenúncio dum mal». Mal afectando quem?

Afectando indivíduos considerados isoladamente ou afectando grupos sociais ou políticos em que os indivíduos se integram.

ueri u sve

Mal a ser causado por quem? Causado por outros indivíduos, por outros grupos sociais ou políticos, por forças da natureza ou até por algo desconhecido ou inexplicável.

Estamos, assim, perante as noções de alvo e de agente da ameaça vistas na sua maior amplitude.

Mas quando num Curso de Defesa Nacional se fala de ameaças, é óbvia a necessidade de redução da amplitude daquelas noções e do seu enquadramento no universo das relações internacionais, como sujeitos de acções políticas.

Seria descabida aqui qualquer intenção de desenvolvimento da problemática daquelas relações e do papel que nessa problemática desempenha a estratégia.

A seu tempo terão sido ou serão esses assuntos muito mais competentemente tratados.

Contudo, julgo não poder dispensar a abordagem de alguns conceitos do quadro político-estratégico que nele me ajudem a tentar situar a questão das ameaças, sua caracterização e tipologia.

^(†) Conferência proferida pelo brigadeiro José Lucena ao CDN/85, em 29 de Novembro de 1984, no IDN.

Efectivamente, de pura tentativa se trata. Não conheço definição doutrinária do conceito de «ameaça» no âmbito nacional ou militar, são esparsos e escassos os elementos de estudo disponíveis e limitada também a disponibilidade para os trabalhar com a profundidade que a importância do tema exigiria.

b. Enquadrantes político-estratégicos (2)

(1) Os objectivos fundamentais ou interesses permanentes de qualquer Estado são a Segurança e o Progresso e Bem-Estar Social.

Toda a unidade política aspira, naturalmente, a sobreviver. Como na sociedade internacional não existe uma organização capaz de, eficazmente, preservar a ordem e de fazer e aplicar a lei, cada Estado tem como preocupação primária a sua segurança, a fim de poder garantir a sua existência, usufruir os seus direitos e proteger os seus interesses.

O conceito de segurança pode ser considerado como incluindo apenas a independência ou a integridade territorial ou pode ser entendido como abrangendo todo um conjunto de «interesses vitais», desde cinturas de segurança a zonas de influência. Pode mesmo tornar-se tão ambicioso que acabe por se transformar numa aspiração de ilimitada ambição.

Por sua vez, a prossecução por um Estado do objectivo da prosperidade, assenta, em grande parte, em medidas políticas de carácter interno, mas pode implicar também medidas de projecção externa, como sejam a obtenção de matérias-primas, a conquista de mercados para os excedentes de produção, a colocação de excedentes demográficos ou a obtenção de mão-de-obra, etc.

Estes dois objectivos fundamentais, Segurança e Bem-Estar, comuns à generalidade dos Estados, têm, na acção política de cada Estado, concretização de tipo diverso.

⁽¹⁾ Constituídas 'quase exclusivamente' por extractos da publicação escolar do IAEM — «Estratégia» — Vol. I, pelo coronel Abel C. Couto.

(2) Esta diversidade de concretização é determinada pelos objectivos políticos concretos que cada um deles elegeu na sua perspectiva de futuro a promover.

Para a escolha e definição desses objectivos concretos concorrem fundamentalmente dois factores:

— Um de natureza subjectiva, resultante quer da tradição histórica que plasmou uma determinada consciência nacional ou colectiva, quer, particularmente, da filosofia política básica do Governo. Representa as intenções profundas que comandam a política de cada país, tornando-se como que o elemento motor ou frenador da acção.

São os móbiles políticos.

- O outro factor é, pelo contrário, vocacional e objectivo, baseando-se numa análise da situação política, interna e externa, capaz de dar uma explicação dos acontecimentos contemporâneos e de definir as tendências da evolução em curso e, consequentemente, as situações futuras previsíveis.
- (3) No campo internacional, a interacção política de diferentes Estados, dinamizada pelos respectivos móbiles políticos para consecusão dos seus objectivos concretos, pode gerar entre esses Estados situações de conflito.

No campo da política interna, as divergências quanto à natureza dos objectivos prosseguidos, à sua prioridade ou à forma de os atingir, podem dar origem a conflitos no seio dos próprios Estados. Os conflitos entre Estados e os conflitos no interior dos próprios Estados podem variar desde meros desacordos e litígios de interesses até diferendos fundamentais e irreconciliáveis.

Os desacordos e litígios de interesses são, muitas vezes, superáveis por meios pacíficos (pela persuasão, negociação, mediação, arbitragem e outros processos consagrados pelo Direito Internacional), pelo que não originam necessariamente um estado de guerra entre os grupos políticos considerados. Mas, mesmo nestes casos, não se poderá afirmar que ao processo de resolução pacífica não estejam em geral associadas pressões que se aproximam dalgumas das formas de coacção de que adiante falaremos.

Porém, os diferendos fundamentais e irreconciliáveis apenas podem ser resolvidos coagindo o adversário a aceitar os nossos pontos de vista, através da exploração das nossas possibilidades conferidas pela força e, paralelamente, da exploração das suas próprias vulnerabilidades.

- (4) A coacção pode ser exercida por diversas formas, isolada ou concorrentemente, com diferentes graduações de intensidade e com carácter esporádico ou permanente. São as seguintes as suas formas principais: acção psicológica, acção política interna, acção diplomática, acção económica e acção militar.
 - (a) A acção psicológica explora os conflitos resultantes de tensões sociais ou económicas, bem como as paixões de natureza ideológica, de forma a influenciarem-se os Governos adversários ou neutros, ou a opinião pública.
 - A propaganda política ideológica, através dos meios de comunicação de massa marca a permanência dos conflitos entre Estados ou blocos e o recurso sem tréguas aos meios de pressão.
 - (b) A acção política interna reveste, em regra, a forma de uma intervenção mais ou menos insidiosa em proveito de partidos ou grupos de pressão simpatizantes ou mais favoráveis aos fins visados.
 - (c) A acção diplomática procura isolar o adversário e obter o apoio, ou no mínimo a neutralidade, de outras Potências relativamente aos objectivos visados.
 - (d) A acção económica pode revestir a forma de bloqueios, criação de crises económicas exploráveis no domínio da política interna, restrições de natureza comercial (como as relativas ao fornecimento de armamento, sobressalentes, combustíveis, etc.), intervenções financeiras no domínio do crédito e da moeda, etc.
 - (e) A acção militar pode variar desde acções dissuasoras (mobilização de reservas, deslocamentos e posicionamento de forças, etc.) à intervenção aberta de forças militares.

at the consense

·63:000

·355, ·

2. DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA «AMEAÇA»

a. Ameaça e agressão

Com a agressão consuma-se a violência. O Contra Con

A ameaça precede a agressão. Quando esta ocorre, a noção de ameaça deixa de ter sentido pois o que era na essência prenúncio concretizou-se em acto violento.

Não há, portanto, entre ambos os termos dificuldade de delimitação conceptual. Correspondem a situações sucessivas.

b. Ameaça e coacção

Vimos há pouco a característica multiforme da coacção, a variada gama de intensidades da sua aplicação, o seu carácter esporádico ou permanente.

Em qualquer das formas descritas, porém, a coacção apresenta-se sempre como uma acção através da qual se pretende impor uma vontade a outrem, numa situação de conflito.

Poder-se-á afirmar que a coacção vai desde a acção subtil, aparentemente não violenta, até à agressão.

Vejamos a relação que poderá existir entre as noções de ameaça e de coacção.

A ameaça, no enquadramento em que tem vindo a ser considerada, restringe-se às situações conflituosas entre Estados ou no interior dos Estados, e constitui ou é parte de uma modalidade de acção estratégica para atingir um objectivo.

Toda a acção estratégica envolve o emprego, em maior ou menor grau, da coacção.

Então concluiremos que toda a ameaça emprega coacção.

Mas não toda a coacção: a acção coactiva de agressão ultrapassa, como vimos, o âmbito da ameaça.

A ameaça tende, entretanto, a confundir-se com as formas de coacção que utiliza isolada ou conjuntamente.

c. As vulnerabilidades na configuração das ameaças

Em 1976, o Presidente Francês Giscard D'Estaing evocou, no Instituto Francês de Altos Estudos da Defesa Nacional, «a situação duma sociedade e dum universo desestabilizado que pode perfeitamente reagir de forma desordenada ou anárquica», o que significa que no domínio da defesa como no da política em geral é preciso saber «gerir o imprevisível». Quando Giscard acrescentava que «a ameaça não pode ser descrita» queria com isso convidar, não à passividade que gera a impotência mas a uma atenta vigilância. Pierre Lefèbvre, ao recordar as palavras do ex-presidente francês, conclui que a tipologia das ameaças deverá, portanto, ser estabelecida a partir dos desequilíbrios que prejudicam a França. Alguns desses desequilíbrios definem ameaças objectivas, independentes de toda a vontade política exterior de agressão. A longo prazo, em sua opinião, estarão aí, sem dúvida, «as ameaças mais perigosas, as que não existem senão em função das nossas vulnerabilidades» (3).

Nas suas «Reflexões sobre Política de Defesa Nacional e Poder Militar» (4) o Comandante Virgílio de Carvalho considera também que «um processo seguro de se estimarem as ameaças a ter em consideração por um país que pretenda formular a sua Política de Defesa Nacional consiste em manter uma relação actualizada dos seus pontos fracos, ou vulnerabilidades, e estimar que conflitos podem levar países ou grupos de países, ou ainda outros agentes, externos ou internos, a ser tentados a explorar as referidas vulnerabilidades em proveito de interesses não exclusiva ou genuinamente nacionais».

Efectivamente, pontos intrinsecamente fracos duma sociedade política, incluindo as suas vulnerabilidades estruturais, como sejam cisões internas, forças militares inadequadas, recursos financeiros insuficientes, carências de matérias-primas essenciais, dependência económica do exterior, zonas geográficas de difícil defesa ou acesso, acentuados

All Menace Globales — por Pierre Lefèbvre, revista «Défense Nationale» Fevereiro de 1978.

⁽⁴⁾ Artigo publicado no n.º 4 (Janeiro de 1978) da revista «Nação e Defesa».

desequilíbrios regionais, insuficiente taxa de natalidade, etc., constituem por si só factores propiciadores de ameaças a esta sociedade. Deste modo, sem se entrar ainda em conta com os possíveis agentes das ameaças, a mera existência de vulnerabilidades que de modo sensível desfavoreçam o processo político de consecução dos objectivos concretos de um Estado, faz pairar sobre ele um risco de ameaça que se tornará efectiva logo que alguém explore essas vulnerabilidades.

d. As possibilidades e as intenções na configuração das ameaças

Vimos um dos factores que configuram as ameaças: as vulnerabilidades do virtual alvo da ameaça.

Passemos agora aos dois factores respeitantes ao agente da ameaça, que condicionam a exploração das vulnerabilidades do alvo: as possibilidades e as intenções.

Uma vez tornada efectiva a ameaça pela identificação do agente, ela só resulta como tal se for credível. Isto é, se o alvo acreditar que o agente tem possibilidades de a concretizar e tem a intenção de o fazer. A avaliação das possibilidades de um Estado concretizar uma determinada ameaça resulta do estudo do seu potencial estratégico que é «o conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que

esse Estado pode utilizar em apoio da sua Estratégia» (5).

Não obstante a dificuldade de se definir objectivamente o valor das forças morais (dificuldade que se vai atenuando com o incremento dos estudos aplicados das ciências sociais), a componente das forças materiais pode ser determinada com suficiente rigor, conferindo ao conjunto da avaliação das possibilidades um razoável grau de objectividade. Além disso, o potencial estratégico e a prontidão dos meios são pouco susceptíveis de variações rápidas, o que permite também uma previsão fiável da sua evolução.

As intenções, por seu turno, relacionam-se com a determinação do Estado ou de outro grupo político para levar a cabo certa acção, que no caso das ameaças será, como vimos, uma acção de coacção. Tendo como referenciais os seus móbiles políticos e a análise da situação

⁽¹) Definição adoptada na publicação do IAEM «Estratégia», pelo coronel Abel Couto.

política conjuntural, na formação das intenções interferem, além disso, múltiplos elementos condicionantes, desde interacções e influências internas e externas de terceiros, comprometimentos de vária ordem, conhecimento das possibilidades e vulnerabilidades do adversário e, sobretudo, a estimativa das intenções deste com a consequente previsão da sua reacção, até ao próprio processo de decisão e à personalidade do decisor. As intenções decorrem, assim, basicamente da vontade humana, constituindo subjectivos estados mentais facilmente dissimuláveis e susceptíveis de alteração brusca motivada por circunstâncias de momento, as mais variadas.

É, portanto, um factor cuja análise estará, a priori, eivada de grande dose de incerteza e de dificuldade de previsão, deixando ao alvo dúvidas sobre se o agente da ameaça tem, realmente, a vontade política de a concretizar consumando a agressão, assim como o modo e o momento em que o fará.

Podemos ilustrar esta incerteza com dois casos paradigmáticos, ambos respeitantes ao comportamento israelita perante as ameaças de invasão árabe em 1967 e em 1973. Num e noutro caso eram perfeitamente conhecidas as possibilidades do adversário.

Mas enquanto em 1967 Israel acreditou nas intenções dos árabes em consumarem a agressão e se antecipou, anulando a ameaça em 6 dias, em 1973 considerou pouco credível a concretização da ameaça no momento em que essa concretização, de facto, se verificou, por coincidir com as celebrações do Ramadão.

e. Gradações da probabilidade e da periculosidade das ameaças

Como atrás se referiu, um processo para um Estado ou outro grupo político estimar as ameaças a que pode estar sujeito tem início na avaliação das suas próprias vulnerabilidades, as quais, exploradas por um eventual adversário, poderão inviabilizar ou prejudicar em maior ou menor grau o alcance dos objectivos que definiu.

A uma hierarquização do valor de tais objectivos, no topo da qual se situam os interesses vitais do Estado ou do grupo político, corresponderá logicamente uma dimensão de risco a que as respectivas vulnerabilidades sujeitam a comunidade nacional ou o grupo.

Seguidamente, uma análise da situação política, visando explicar a conjuntura nacional e internacional e ajuizar sobre o sentido e ritmo da sua evolução no espaço e no tempo, dará conta, pela comparação com os objectivos políticos de outros Estados, grupos de Estados ou outros grupos políticos e, particularmente, pela comparação com os seus móbiles políticos dos graus de oposição ou de similitude de objectivos. Os casos de oposição assim graduados conduzirão ao estabelecimento de cenários de configuração de ameaças que incluem a identificação de agentes reais, potenciais ou apenas previsíveis. A cada um desses agentes corresponderá uma análise das suas possibilidades e um esforço de percepção das suas intenções.

O grau de risco conferido pelas vulnerabilidades, estudado em concorrência com as possibilidades dos agentes previsivelmente geradores de ameaça, dará origem à graduação das ameaças em termos de *periculo*sidade.

As conclusões da análise da situação política, nomeadamente as de sentido prospectivo, conjugadas com os resultados obtidos na percepção das intenções daqueles mesmos agentes políticos, permitirão graduar as ameaças quanto à probabilidade da sua concretização em agressão.

f. Caracterização da «ameaça» (1911)

Uma síntese do que se expôs poderá delimitar e caracterizar como segue o conceito de «ameaça»:

- Constitui ou é parte de uma modalidade de acção estratégica.
- Pressupõe o emprego das várias formas de coacção com excepção da intervenção armada.
- A sua intensidade corresponde à da coacção que emprega.
- —É propiciada pelas vulnerabilidades do alvo potencial.
- Para ser credivel, o agente tem de ter possibilidades de a concretizar e aparentar intenções de o fazer.
- A sua periculosidade decorre do grau de risco derivado das vulnerabilidades do alvo e das possibilidades do agente.
- A probabilidade de concretização depende da evolução da situação e das intenções do agente.

3. TIPOS DE AMEAÇAS

a. Ameaças latentes e efectivas ou declaradas

São ameaças latentes as que se configuram apenas pela existência de vulnerabilidades que põem em risco a consecução dos objectivos duma sociedade política, se forem exploradas por um poder adverso.

Quando esse poder adverso se manifesta pelo exercício de uma acção de coacção exploratória daquelas vulnerabilidades ou de algumas delas, a ameaça torna-se efectiva ou declarada.

b. Ameaças directas e indirectas

A efectivação de uma ameaça é uma decisão que decorre dos estudos de situação estratégica e da consequente opção relativa às modalidades gerais de acção estratégica a empregar.

Assim, de acordo com a relação de forças em todos os domínios e com a importância dos objectivos a atingir, proceder-se-á à escolha da ou das modalidades de acção que melhor permitam atingir aqueles objectivos (6).

Entre as várias modalidades de acção possíveis incluem-se as ameaças que, consoante as relações de conflito, se desenvolvem no quadro da estratégia directa ou no da estratégia indirecta, se apresentam como ameaças directas ou indirectas.

A ameaça directa prenuncia o emprego da coacção militar, a passagem à agressão física, com o objectivo de levar o adversário a aceitar as condições que se pretende impor-lhe.

Ao longo da História há inúmeros exemplos deste tipo de ameaça. Hoje em dia, em virtude da existência de um meio de coacção excepcionalmente poderoso — as armas nucleares — esta ameaça é uma constante, servindo de base à estratégia de dissuasão, como veremos a seguir.

Através das ameaças indirectas procura-se atingir a finalidade visada por meio de formas de coacção mais ou menos insidiosas, de natureza político-diplomática, económica ou psicológica. Têm normalmente apli-

⁽º) «Estratégia» — Vol. I Idem, Idem.

cação em situações de conflito em que o objectivo em jogo não é decisivo, ou não se dispõe de meios suficientemente poderosos para uma decisão pela via directa ou quando é restrita a liberdade de acção para o emprego desses meios. É esta última razão, aliás, que tipifica a conflituosidade entre as duas Grandes Potências nos nossos dias.

c. A contra-ameaça ou ameaça dissuasora

Sem me embrenhar na estratégia da dissuasão procurarei agora apenas apontar um tipo de ameaça característico dessa estratégia, ao qual poderemos chamar contra-ameaça ou ameaça dissuasora.

Se um objectivo concreto de um agente político for impedir a concretização da ameaça de emprego de certos meios ou adopção de certos comportamentos por parte de outro agente político, diz-se que o primeiro visa dissuadir o segundo de concretizar a ameaça.

A dissuasão pode assumir dois tipos gerais: defensivo e ofensivo ou punitivo.

A dissuasão defensiva baseia-se no levantamento e accionamento de sistemas que conduzam o adversário a pensar que não é gratificante atacar, pois conclui pela impossibilidade de ganhar ou pela possibilidade, mas apenas à custa de um preço insuportável. É este tipo de dissuasão que explica as grandes linhas fortificadas, os mecanismos de apelo à resistência armada, etc. (7).

Neste caso, procura-se dissuadir não contra-ameaçando mas criando condições, não só internas como de apoio externo, que anulem ou minimizem vulnerabilidades que o adversário contaria explorar na concretização da sua ameaça, isto é, enfraquecendo a periculosidade dessa ameaça.

A dissuasão punitiva (ou ofensiva) baseia-se no levantamento de sistemas que permitam infringir uma punição ao adversário, caso ele tome determinada atitude. Fundamenta-se, portanto, na capacidade de exercer represálias (8).

(*) Obra citada.

⁽¹) «Incursões no Domínio da Estratégia», pelo brigadeiro J. Loureiro dos Santos. Ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

Nesta modalidade responde-se, pois, à ameaça com outra ameaça, suficientemente credível, para dissuadir o outro agente político de concretizar a sua.

ameaça dissuasora. Embora seja característica da dissuasão nuclear, dando origem àquilo que se designa por equilíbrio do terror, ela não se serve apenas da coacção militar. São correntes os exemplos de emprego, como ameaça dissuasora, de acções psicológicas, económicas, políticas internas e diplomáticas.

d. A ameaça global

Temos vindo até aqui, num esforço de sistematização não isento de algum artificialismo, a encarar o conceito de «ameaça» sob vários ângulos de observação, obtendo dele visões sectoriais capazes de nos conduzirem, por síntese, à sua caracterização e à sua tipologia.

Para terminar a descrição dos tipos de ameaças que nesse esforço de sistematização fomos apresentando, trataremos agora da ameaça como envolvente de todos esses tipos e das formas de coacção que os corporizam.

Quando uma comunidade nacional se prepara para uma defesa em termos globais—e hoje a concepção global de Defesa Nacional é insusceptível de contestação— é porque aquilo que a ameaça ou pode ameaçar tem também carácter global.

Pierre Lefèbvre, abordando este tema na revista «Défense Nationale» (9), afirma que «a noção de ameaça global responde às realidades permanentes de relações internacionais fundadas em equilíbrios precários e em proveito de forças instáveis que sempre têm entrado em jogo não apenas com os aspectos militares das ameaças mas, mais ainda, com os dados económicos, demográficos, morais e espirituais dos países visados. A novidade está na tomada de consciência, após a experiência de duas guerras mundiais e totais, de que, de futuro, não há defesa possível da soberania nacional sem ser tomada em conside-

^{(°) «}La Menace Global», revista «Défense Nationale», Fevereiro de 1978.

ração toda a ameaça susceptível de a comprometer, qualquer que seja a natureza e o horizonte donde provenha».

Segundo ele, o único meio para uma justa avaliação da ameaca global é considerar cada ameaça no sistema complexo de relações que ela mantém com as outras e, objectivamente, sem que haja necessidade de fazer intervir na explicação o papel dum agente exterior. E exemplifica: acredita-se ter descoberto uma ameaça económica e ela é, de facto, psicológica ou moral. Vemos, assim, que a avaliação duma ameaça global, onde se conjugam e interpenetram as diferentes ameaças particulares, como Lefèbvre lhes chama, independentemente da consideração dos seus virtuais agentes, se identifica com a análise das vulnerabilidades a que atrás nos referimos, dando-se aqui especial realce à necessidade do seu estudo integrado, à luz dos conhecimentos actuais das ciências humanas. Análise que não apenas as defina e caracterize correctamente, mas que estabeleça entre elas relações de causa e efeito capazes de constituírem pistas orientadoras para a sua superação e consequente fortalecimento da comunidade face à ameaça global. É neste sentido que Lefèbvre dá particular relevância à necessidade da opinião pública, nos países democráticos, se aperceber devidamente da realidade e perigo da ameaça global. E alerta para as dificuldades e bloqueamentos que a actual «crise dos espíritos» levanta a essa percepção.

Reafirmando que perante a ameaça global é necessário dar provas de discernimento e haver uma reacção colectiva respeitante à percepção da ameaça por parte da grande maioria dos cidadãos animados pelo espírito de defesa e uma correcta avaliação dessa ameaça, o autor termina comentando: «Mas, perante a ameaça global, é necessário também dar prova de lucidez, saber que os nossos demónios internos são por vezes mais perigosos que os «bárbaros» exteriores e que Soljenitsyne não deixa de ter razão em dizer que quem nos ameaça somos nós.»

4. O PAPEL DAS INFORMAÇÕES NA PERCEPÇÃO, CONFIGURA-ÇÃO E AVALIAÇÃO DAS AMEAÇAS

Os sistemas de informações que a generalidade dos Estados não se podem dispensar de possuir têm por objecto a produção do conhecimento

necessário à definição de uma política de defesa nacional, bem como à condução e execução dessa política (10).

Para a definição e condução de uma política de defesa nacional, o esforço primordial e permanente do sistema de informações de qualquer país será obviamente orientado no sentido de obter todo o conhecimento possível sobre as ameaças reais ou potenciais que põem ou podem vir a pôr em risco a consecução dos objectivos políticos concretos nacionais.

a. As informações na percepção das ameaças

Destacámos atrás a importância para uma sociedade política da tomada de consciência das suas próprias vulnerabilidades, da respectiva dimensão e da influência e interpenetração que entre elas se exerce.

A custa do estudo integrado desta complexidade de elementos é possível determinar e avaliar os riscos que um tal quadro de vulnerabilidades representa para a segurança colectiva dessa sociedade.

É às informações que cabe a definição das ameaças latentes correspondentes aos riscos a que a sociedade se sujeita por possuir determinadas vulnerabilidades.

A magnitude e especialização desta tarefa de radiografar a sociedade para lhe descobrir os pontos fracos requer uma soma de conhecimentos e aptidões as mais variadas, nomeadamente no campo das ciências humanas.

Não se fique com a ideia, porém, de que um sistema de informações terá de dispor de uma organização pesadíssima de peritos para corresponder a tal tarefa. Ele tem, sim, que coordenar os estudos especializados pedidos aos organismos competentes, e das respectivas conclusões parciais e do seu inter-relacionamento tirar conclusões que se traduzam em vulnerabilidades e correspondentes riscos em termos estratégicos. Esta primeira fase concretiza-se, pois, na percepção pelas informações das ameaças latentes que serão doravante o referencial permanente de todo o trabalho do sistema de informações.

O quadro das vulnerabilidades não se altera, em geral, em curto prazo.

⁽¹º) «O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» pelo coronel J. Lucena. Artigo publicado na «Revista Militar» n.º 10 — Outubro de 1980.

Isto não quer dizer, todavia, que, uma vez definido esse quadro, se encerre o seu estudo. Torna-se sempre necessário acompanhar a evolução de todos os seus factores. Embora na maioria estáveis, alguns poderão conhecer modificações que alteram os parâmetros em que assentaram as conclusões anteriores (uma mudança muito acentuada de orientação política, por exemplo).

b. As informações na configuração das ameaças

Tendo por base as ameaças latentes conjugadas com a análise da situação política — já atrás descrita — pela qual se evidenciam oposições de objectivos, capazes de gerarem conflitos, o sistema de inforções concebe cenários de ameaça previsíveis e orienta, nos limites desses cenários, o seu esforço de pesquisa no sentido de se aperceber, o mais cedo possível, da eventual passagem de qualquer ameaça de latente a efectiva ou declarada. Entra-se, assim, na fase da configuração das ameaças.

Ao tornarem-se efectivas, isto é, activas, as ameaças exprimem-se por uma acção (uma ou mais formas de coacção) e, dum modo geral, revelam o seu agente.

O trabalho das informações consistirá, então, num persistente esforço para obter indícios de comportamentos coactivos enquadrados nos cenários concebidos, indícios que, devidamente analisados e interpretados, permitam definir o mais objectivamente possível o contorno da ameaça pelo conhecimento da sua origem e meios que utiliza, e pela dedução da sua motivação é da sua finalidade.

c. As informações na avaliação das ameaças

Configurada a ameaça pelo seu agente, pela sua declarada ou presumível finalidade enquanto ameaça e pelas formas de coacção que emprega, põe-se agora às informações a questão da determinação do seu valor. Esta avaliação tem por finalidade concluir pelo grau de perigo que representará para a sociedade política visada e pelo grau de probabilidade de efectivamente se concretizar.

Já vimos que na determinação da periculosidade interfere fundamentalmente, além dos riscos inerentes às vulnerabilidades da sociedade

ameaçada, o conhecimento sobre as possibilidades do agente da ameaça. E vimos também que na determinação da probabilidade de concretização pesam essencialmente a análise da situação política e a percepção das intenções do agente.

Para atingir a finalidade do estudo de avaliação do perigo e da probabilidade de consumação da ameaça, o sistema de informações da sociedade política visada tem de desenvolver uma actividade intensa a fim de conhecer o melhor possível os dois factores decisivos: as possibilidades e intenções do agente.

Deu-se na altura própria relevo às características relativamente objectivas do primeiro e à subjectividade que envolve o segundo.

O conhecimento que deles se torna imperioso obter resultará do empenhamento em acções de pesquisa, de três tipos (11):

- Pesquisa aberta, sempre que as actividades se desenvolvem sem intenção de esconder as suas finalidades, e tão naturalmente como qualquer prospecção de mercado, investigação histórica ou vulgar reportagem jornalística.
- Pesquisa coberta ou discreta, quando se pretende fazer passar despercebida a finalidade da pesquisa para evitar o reforço das medidas de contra-informação, sem que, em regra, haja a preocupação de esconder as actividades em si.
- Pesquisa clandestina ou secreta (vulgarmente designada por espionagem) quando a obtenção da informação, pela sua importância, exige a montagem de autêntica operação de informações em que é imperioso que tanto a finalidade como a própria execução permaneçam secretas.

À actividade de espionagem, não só porque se desenrola à margem das leis do país visado acarretando por isso grandes riscos, mas também porque para se proteger contra o perigo de ser detectada, exige alta especialização e sofisticação técnica que actualmente quase atinge as raias do incrível, só se emprega nos casos em que o conhecimento que se pretende obter é considerado vital e não pode ser obtido por outros meios.

^{(11) «}O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» Idem, Idem.

Se a avaliação do potencial estratégico do agente da ameaça pode hoje, mercê do espectacular desenvolvimento tecnológico que amplicu enormemente a capacidade de reconhecimento sob as mais diversas formas, reduzir o recurso à espionagem clássica ainda que, em regra, a não possa dispensar de todo, o mesmo não acontece com a avaliação das intenções. A procura do conhecimento das intenções do adversário é mesmo dos casos típicos em que a espionagem é, não rafas vezes, a única forma de se obter informações com suficiente grau de verosimilhança sobre o factor mais incerto e mais duvidose de quantos influenciam as decisões políticas e estratégicas.

d. As informações na protecção contra a ameaça

A sociedade política ameaçada serve-se também do seu sistema de informações para se proteger, através da actividade de contra-informação.

Com o emprego de medidas activas e passivas em que essas actividades se traduzem, procurará negar o mais possível a qualquer potencial agente de ameaça o conhecimento das suas próprias vulnerabilidades, possibilidades e intenções, por forma a mantê-lo na incerteza quanto à justeza da decisão de desencadeamento da ameaça e, se esta já tiver sido efectivada, na dúvida sobre a vantagem da sua consumação.

5. CONCLUSÃO

のでは、100mmの

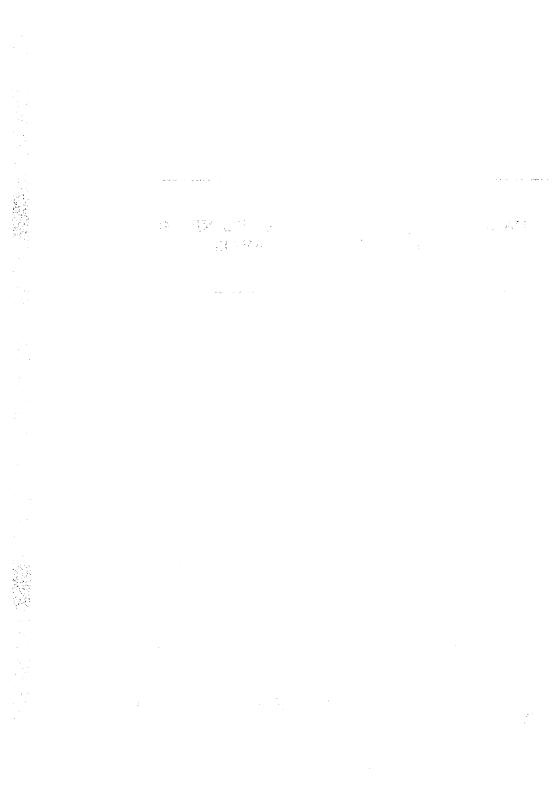
Como afirmei de início, o que acabo de apresentar nada mais pode ser do que uma tentativa de abordagem, necessariamente imperfeita, porventura discutível e decerto incompleta, dum tema tão importante quanto complexo e inesgotável.

Se aquilo que aqui se disse e a troca de ideias que possamos ter a seguir suscitar o interesse de uma reflexão sobre a problemática das ameaças, pedra angular de qualquer concepção de defesa nacional, ter-me-ei dado por satisfeito. Se essa reflexão ajudar a consolidar uma tomada de consciência melhor ainda.

É que, pegando de novo no dito de Soljenitsyne: «Quem nos ameaça somos nós», e seguindo-lhe o raciocínio, sou tentado a pensar que, salvo certos condicionalismos que a capacidade humana não chega para ultrapassar, a verdade é que, em boa medida, cada povo tem a segurança que merece.

José Lucena Brigadeiro

DA SEGURANÇA NACIONAL AO PLANEAMENTO DAS OPERAÇÕES NAVAIS



DA SEGURANÇA NACIONAL AO PLANEAMENTO DAS OPERAÇÕES NAVAIS (*)

Para o escritor norte-americano Walter Lippman «uma nação tem segurança quando não tem necessidade de sacrificar seus legítimos interesses para evitar a guerra e quando, em caso de provocação, pode defendê-los pela guerra». Se o ambiente internacional fosse regido por actos concordantes com a activa política de paz, que todos os estados-nações sonoramente apregoam, não teria cada um deles de se preocupar com as actividades que têm em vista a sua segurança, ou seja, a conservação da própria soberania, independência e unidade, incidindo então a totalidade dos seus esforços nas actividades relacionadas com o progresso e bem-estar das respectivas sociedades.

Mas tal não sucede, sendo as esperanças numa clara evolução pacífica da política mundial muito ténues, o que aliás não é de hoje, pois o mundo, ao longo dos séculos, nunca deixou de ser teatro de disputas entre famílias, tribos, raças e nações que têm assumido a forma de tensões, crises e conflitos, degenerando estes, grande parte das vezes, em conflitos armados de proporções variáveis.

Assim, não é para admirar que a vida internacional, nos tempos que correm, vá deparando aqui e ali com tais conflitos que se inserem desde início, ou posteriormente, de forma clara ou velada, no antagonismo político e ideológico entre dois poderosos blocos de nações, qualquer deles com poder nuclear, este sim, elemento novo no sistema mundial.

A utilização efectiva desse poder para a regulação dos litígios irredutíveis e liquidação de contenciosos entre os adversários potenciais tem estado, até à data, afastada dos seus centros de decisão pelo suicídio que representaria, para ambas as partes, o ascender ao patamar nuclear.

Os arsenais nucleares têm servido para fundamentar, numa filosofia de dissuasão, as estratégias que vão sendo concebidas e vieram introduzir algo

^(*) Lição inaugural do ano lectivo de 1984-85, no Instituto Superior Naval de Guerra.

de novo no sistema inter-estados que na época clássica se caracterizava apenas por duas situações bem demarcadas — a paz e a guerra.

O factor nuclear é o responsável por este estado híbrido de paz-guerra que se respira no nosso tempo e que provoca que o fenómeno crise se venha a generalizar no espaço e se tenha fixado no tempo.

Vamos vivendo num clima de instabilidade, em que a dissuasão minimiza a probabilidade da guerra não garantindo contudo a paz.

É pois cada vez mais necessário que a sensatez prepondere para que as palavras de Eisenhower «não há alternativas para a paz» se contraponham às de MacArthur, «não há substituto para a vitória».

Neste clima de instabilidade internacional, hoje, como ontem, as convergências e divergências de interesses são a constante das relações entre Estados que mantêm, como lei da sua coexistência, a competição e a luta por viver melhor e sobreviver.

Não há dúvida que cada Estado tem como preocupação fundamental a sua sobrevivência, ou seja, a preservação da sua estabilidade, independência e vivência segundo os sistemas de valores materiais, espirituais e humanos, que fundamentam a sua singularidade. São as preocupações de segurança.

Este termo segurança, que na linguagem corrente significa o afastamento de todo o perigo, vem sendo utilizado no sistema internacional com cambiantes, consoante os valores que se escolhem para filosofia de vida, quando não de acordo com as conveniências ambientais.

A segurança, que constitui hoje um direito do homem e das nações, serve de justificativo a prepotências internas nos regimes autoritários, a corridas armamentistas em Estados de vocação expansionista ou hegemonista, e é o suporte do progresso e bem-estar social em regimes democráticos.

É um facto, no entanto, que qualquer estado-nação do mundo civilizado está norteado ao seu mais alto nível por uma consciência nacional que historicamente se firma em valores fundamentais como a segurança, a par com o bem-estar, o desenvolvimento e a justiça social. Estamos no domínio do interesse nacional, cujo conceito está, por via de regra, subentendido nas constituições, como no caso português, mas raramente explicitado.

A natureza vaga deste conceito encontra uma melhor expressão nos chamados interesses nacionais (no plural).

Estes interesses representam as aspirações nacionais que motivam, em dada época histórica, toda a manifestação de um povo como nação. A sua estabilidade e permanência são suas características, que de modo algum são absolutas, pois os interesses nacionais de uma determinada comunidade sócio-política, por via da sua natural evolução cultural, económica e social, vão sofrendo alterações mais ou menos pronunciadas dentro de largos períodos de tempo. Por exemplo, compare-se o isolamento do antigo Japão feudal com a política agressiva do seu império no período que antecedeu a II Guerra Mundial e medite-se sobre o surgimento de uma consciência nacional no mundo árabe dos nossos dias.

Os interesses nacionais não constam das leis fundamentais do estado, nem é frequente encontrá-los enumerados em documento próprio, sendo no entanto possível identificá-los a partir dos discursos e declarações dos altos escalões responsáveis pela governação.

Porém, em todas as comunidades nacionais é uma constante alguns dos interesses assumirem especial importância (pelo facto de a maior parte dos cidadãos estar disposta a fazer por eles sacrifícios extremos) que são os princípios básicos de uma política nacional, tornando-se artigos de fé aceites pela sociedade sem qualquer crítica. Tais interesses são normalmente designados por «vitais», podendo a sua salvaguarda levar ao emprego da força, o que estará sempre dependente da vontade do escalão político.

Por exemplo, a manutenção da integridade do território e da independência são incontroversos, o que não limita o aparecimento de outros que, circunstancialmente ou não, assumam igual importância.

A análise interpretativa dos interesses nacionais leva-nos aos objectivos nacionais permanentes, pedra fundamental de toda a construção da nação, que são metas específicas que se pretendem atingir, pelo emprego dos factores do Poder Nacional, com a finalidade de garantir a satisfação daqueles interesses.

A situação conjuntural nacional e internacional obriga a que os Governos estabeleçam objectivos nacionais actuais, também designados como transitórios ou intermédios, que são de natureza nitidamente estratégica.

Estes objectivos resultam da avaliação do Poder Nacional mobilizável, no momento e em futuro previsível, para a realização ou salvaguarda dos objectivos nacionais permanentes e das pressões dominantes, externas ou

internas, actuais ou potenciais, contrárias à consecução dos mesmos objectivos.

Os objectivos nacionais actuais evoluem, portanto, com os acontecimentos e com as forças mutáveis que actuam nos campos nacional e internacional, e vão-se decompondo pelos vários escalões de decisão da nação, permitindo cada vez maior precisão na sua definição e exigindo uma coordenação cada vez mais íntima entre todos.

É a construção de uma pirâmide na qual o vértice superior é o Interesse Nacional e que vai sendo construída no sentido da base através dos interesses nacionais, objectivos nacionais permanentes, objectivos nacionais actuais, que se vão desdobrando em objectivos de nível inferior. Na base dessa pirâmide, com maior ou menor rigor, os objectivos podem ser quantificados.

Outra abordagem poderia ser feita e outras designações escolhidas, pois não há doutrina neste âmbito; no entanto estou crente que, qualquer que ela fosse, o pano de fundo seria sempre um conjunto hierarquizado de objectivos.

É um facto estar o mundo há muito tempo afastado de «negociações entre cavalheiros», pelo que os objectivos nacionais dos países vão inevitavelmente encontrar forças externas e internas que procurarão contrariar a sua realização, tendo em vista obter vantagens para projectos que com eles não se harmonizam. Esta probabilidade, que é quase uma certeza, leva a que as nações se revistam de um escudo protector contra os antagonismos de qualquer natureza, militares, políticos, económicos, sociais ou culturais que ponham em causa a sobrevivência e a independência nacional.

É a preocupação de Segurança Nacional que, como imperativo da hora que passa, estará obrigatoriamente presente em toda a actividade dos governos, tendo em consideração de forma integrada o Poder Nacional. e que terá de ser conscientemente assumida pelo íntimo de cada um dos elementos que constituem a nação, para que não se quebrem os elos da sua própria existência.

O conceito de Segurança Nacional extravasa o velho conceito de Defesa Nacional que se relacionava com a luta que as nações, que não tinham vocação expansionista ou hegemonista, travavam pela sua conservação territorial. Era um conceito voltado nitidamente para o exterior, que se centrava no elemento militar.

Hoje, só os menos avisados equacionam mesmo o conceito de Defesa em termos tão restritos, como cingindo-se apenas ao sector militar.

O normal, em quem medita sobre estes problemas, é abordar a Defesa num conceito alargado e integrado. Neste tipo de abordagem a defesa é entendida como um conjunto de medidas, tanto de carácter militar, como político, diplomático, económico, financeiro, social ou cultural que garantam a protecção da nação contra qualquer antagonismo aberto, latente ou apenas previsível. Em suma, as medidas que garantam a Segurança Nacional como estado que se pretende atingir.

Na época em que vivemos, os conceitos apresentados não podem ficar alheios ao campo interno, em face de constantes e bem urdidas ameaças indirectas de toda a ordem, desde a económica até à ideológica, pelo que visam também a protecção activa da vida interna da própria sociedade.

É um aspecto polémico que as sociedades democráticas encaram com desconfiança. No entanto a segurança nacional exige que sejam equacionadas tais ameaças perante a instabilidade do mundo de hoje, onde com frequência se depara com agentes internos que, por procuração, desenvolvem a instabilidade social e realizam acções violentas. Acções estas que de modo selectivo e sistemático pretendem desagregar a sociedade pela coacção, pondo em causa a unidade do Estado e a integridade do território ou as instituições e a ordem democrática.

Não me parece de boa norma não enfrentar frontalmente a probabilidade das ameaças internas alimentadas por um interesse externo; o que há é que pôr a funcionar quaisquer mecanismos eficazes de controlo. Por exemplo, os órgãos da comunicação social que numa sociedade livre se esforçam por informar o público, revelando as ilegalidades e excessos cometidos, bem como as instituições idóneas capazes de detectar as actividades abusivas que, embora desenvolvidas em nome dos superiores interesses da independência nacional e da segurança do Estado, têm que ser apreciadas e julgadas.

A filosofia de defesa que um país assume é função da conjuntura nacional e internacional, que leva a atribuir maior ou menor peso às ameaças externas ou internas de natureza militar, política, económica, social ou cultural. Como resultado, a Defesa assenta numa diversidade de conceitos variáveis no espaço e no tempo, o que obriga a uma contínua análise prospectiva das condições ambientais.

A Defesa Nacional de qualquer país dependerá da formulação de uma efectiva estratégia total que de modo coordenado, coerente e consistente, define as linhas gerais de utilização integrada de todos os elementos do Poder Nacional — diplomacia, forças armadas, capacidade económica, ciência e tecnologia, elementos psicológicos e morais, vontade política e liderança, de modo a que não seja posta em causa a segurança nacional.

Os complexos problemas da Defesa Nacional formulados no escalão político têm a sua resolução sustentada pela estratégia de defesa que é responsável pela:

- Preparação no devido tempo e conveniente adequação do instrumento integral da acção estratégica — o Poder Nacional — mediante a elevação ou fortalecimento do potencial da nação e a sua transformação oportuna em poder efectivo;
- e pela concepção e condução, em tempo de paz e durante a guerra, do conjunto de acções estratégicas visando, tanto no âmbito interno como no campo internacional, a neutralização dos antagonismos que ponham em causa os alicerces da segurança nacional.

Algumas destas acções sobrepõem-se marginalmente nos outros campos do interesse nacional, sendo então difícil a distinção entre as actividades que visam a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento. Por outro lado, algumas das acções específicas dos outros campos são fortes contributos para enfrentar as ameaças indirectas que pretendem minar a estabilidade de uma nação.

Estes aspectos reforçam a necessidade de uma adequada coordenação, o que já era imperioso para a atribuição dos recursos que concorrem à concretização das diversas acções que a estratégia de defesa contém. Sabendo-se que é uma constante da vida actual serem os recursos existentes escassos para as necessidades, o que naturalmente se acentua em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, a coordenação indicada é essencial para que não haja desperdícios e sejam, em pleno, aproveitadas as sobreposições entre as acções que contribuem para a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento.

Mas o dispêndio de recursos leva a que se levantem vozes protestando contra a necessidade de gastos com a Defesa, que no seu entender poderiam ter melhor aplicação.

Algumas dessas vozes, claramente identificadas, correspondem a comportamentos que contendem, directa ou indirectamente, com os sistemas de valores que a nação livremente escolheu para a sua filosofia de vida. É um aspecto das ameaças internas, em que os agentes actuam por procuração, a que a Defesa não pode ficar alheia.

No entanto, uma falta de adequado esclarecimento e consciencialização cívica é também responsável por que nacionais, alheios à dinâmica da vida internacional contemporânea, estejam mesmo crentes que os encargos com a Defesa são supérfluos.

A estes desprevenidos cidadãos responderei que já vai longe o tempo em que a nações fracas podiam viver e prosperar, até certo ponto, livremente, à margem dos antagonismos, especialmente circunscritos, dos poderosos da época, sem que a fraqueza e relativa pobreza se convertesse em perigosa vulnerabilidade que iria pôr em causa a sua sobrevivência ou, em menor grau, todo um prestígio internacional tão necessário para a capacidade negociadora nas disputas em que inevitavelmente a nação se verá envolvida.

O pensar-se que o facto de hoje não termos inimigos declarados no mundo nos leva a prescindir de meios de defesa, é de um irrealismo perigoso, pois há muito que este mundo deixou de ser regido por princípios imaculados, se é que alguma vez o foi, mas sim por conjuras, cabalas, revoluções, assassinatos, golpes de Estado e violências de todos os tipos. Esta realidade conduz a que tenhamos de estar preparados, de antemão, para enfrentar os antagonismos quando eles se revelam. A preparação passa por se dispor do poder necessário que permita preservar o nosso prestígio nas disputas da vida internacional. É de ter presente, como alguém disse, que o prestígio é regulação de poder e nas relações de poder, reputação e aparências são tão importantes como as realidades.

Para meditar ficarão ainda as palavras do Padre António Vieira: «Ter inimigos parece um género de desgraça», palavras estas que eram completadas com a ideia... «mas não os ter é indício certo de outra maior». O pregador reforçava então «...não ter inimigos tem-se por felicidade; mas é uma tal felicidade, que é melhor a desgraça de os ter que a ventura de os não ter».

A defesa como contributo para a segurança de um país, dos seus cidadãos e dos seus legítimos interesses, terá, como já disse, fortes condicionamentos nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

No entanto, será bom ter-se em atenção que, nenhum país, por mais que deseje a paz, pode dar-se à imprudência de desenvolver o seu poder económico sem prover meios para defender os elementos de prosperidade obtidos.

A defesa é um campo de primordial importância para a vida da nação «onde se joga na paz contra a tragédia da guerra e na guerra contra a miséria da derrota». Os recursos nela despendidos, não sem sacrifícios, funcionam como prémios de um seguro em que as cláusulas são a preservação actual e futura da soberania nacional, a garantia da liberdade do povo e a certeza que poderá ele livremente eleger o estilo de vida que mais o seduzir.

Não há dúvida que um país, como o nosso, a braços com uma grave crise económica, terá de ter a organização da Defesa Nacional correctamente enquadrada no conjunto da nossa problemática económica, que inevitavelmente privilegiará as acções tendentes a aumentar o ritmo do crescimento económico.

Mas o impulsionar o país rumo a um futuro mais grandioso, sob todos os pontos de vista, exige que, paralelamente, não se descure o reforço dos fundamentos de outra ordem do Poder Nacional, tendo-se presente que entre as necessidades da segurança nacional e as do desenvolvimento e bem-estar do País não há um fosso intransponível, sendo mesmo possível a exploração de empreendimentos bivalentes. Ora com recursos escassos só o conseguiremos compatibilizar de forma racional com os objectivos que pretendemos atingir, se recorrermos ao processo de planeamento.

Este processo, quando referido à Defesa Nacional, analisa as tendências da época, em escala mundial e regional, nos campos das diversas expressões do Poder Nacional, assumindo características próprias, ainda que sem modelo.

Ao introduzir a palavra planeamento, julgo oportuna a apresentação de algumas reflexões de carácter geral sobre este conceito, já que não se encontra formalizada uma teoria geral de planeamento, devido, por um lado, ao facto de o planeamento não ser uma actividade muito específica, e por outro, abranger outros conceitos como a teoria da decisão e o controlo.

O planeamento é fundamentalmente um processo contínuo de estudo e de análise tendo em vista definir e redefinir sem cessar as necessidades, os objectivos e os meios para os atingir.

Herry Williams

A essência do planeamento está na escolha conscienciosa entre alternativas disponíveis para se alcançar um resultado desejado, podendo-se dizer em poucas palavras que ele prepara o futuro no presente.

Ele não é um processo estático, mas sim dinâmico, pois estando alerta para o que se vai passando no agitado meio ambiente, poderá no seu ciclo conduzir a modificações dos objectivos conforme as circunstâncias da conjuntura, procedendo por aproximações sucessivas aos convenientes reajustamentos.

Esta metodologia vai para mais de duas décadas que começou a ganhar aceitação mundial, tendo havido mesmo quem a considerava uma panaceia para todos os problemas e que se ia desiludindo face a alguns resultados. A maioria das vezes, senão a totalidade, as frustrações tinham a sua justificação numa incorrecta compreensão do conceito de planeamento.

A incorrecção mais vulgar estava em considerar a metodologia de planeamento como inflexível e burocrática e pensar-se que os planos, resultado de uma análise tantas vezes laboriosa e valiosa, por si, no fundo de uma gaveta, se vão adaptar às mutações do ambiente ou produzir acções.

É bem verdade o que Huxley diz: «a grande finalidade da vida não é o conhecimento, mas sim a acção». Ora o planeamento é a ferramenta que nos leva à acção, é um meio, e não um fim, que «não serve para fornecer ideias novas àqueles que não as têm, mas servirá certamente para pôr em evidência e orientar as ideias daqueles que as possuem reduzindo a componente subjectiva em que sempre se baseia a decisão».

O planeamento no âmbito da defesa centra-se numa análise contínua das condições ambientais e tenta evitar que a nação seja apanhada desprevenida, preocupando-se com a antecipação dos acontecimentos, fazendo previsões e imaginando apropriadas linhas de acção de modo a que a nação esteja na melhor posição e pronta a actuar com vista a ultrapassar as contingências do futuro.

A matéria-prima do planeamento de defesa são as informações estratégicas que estão na base das análises prospectivas da evolução da situação internacional, que, por seu lado, apontam quais os prováveis antagonismos à concretização dos nossos objectivos nacionais, que no caso nacional se encontram definidos no artigo 5.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas com a designação de objectivos permanentes da política de defesa.

As informações ou a «inteligência», se atendermos à semântica e buscarmos uma linguagem correcta do passado, não deverão ser obtidas de forma arbitrária e esporádica, mas sim com oportunidade através de uma actividade sistemática, claramente institucionalizada.

É o que está concretizado com o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa definido no artigo 19.º da recente Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, que tem um carácter de imprescindibilidade para que as decisões tomadas no ciclo de planeamento estratégico da defesa estejam sintonizadas com a realidade internacional.

A análise que se desenvolve baseia-se em três pontos. O primeiro diz respeito ao conhecimento da própria nação, seus interesses e objectivos nacionais gerais, suas potencialidades e vulnerabilidades. O segundo está relacionado com o conhecimento dos outros, dos possíveis antagonistas à concretização dos nossos objectivos, equacionando as suas capacidades e fundamentalmente as suas intenções e avaliando o seu produto quanto ao grau de probabilidade da sua ocorrência, da sua previsível periculosidade e dos prazos admissíveis para a sua eventual concretização, e por último teremos o conhecimento de todas as condições ambientais.

Esta análise está na base do conceito estratégico de defesa que terá aprovação em Conselho de Ministros, não sem antes ter seguido diversos passos determinados na Lei de Defesa Nacional.

O conceito estratégico de defesa não é mais do que uma linha de acção que inclui, em grau variável, o emprego de medidas militares, políticas, diplomáticas, económicas, financeiras, sociais ou culturais que deverão assegurar com continuidade a realização dos objectivos da política de defesa nacional.

A concretização das medidas militares é da responsabilidade da instituição militar que se empenha na afirmação da soberania da nação e tem os seus objectivos gerais deduzidos do conceito estratégico de defesa, que poderá indicar ainda regras para determinados condicionamentos de actuação.

Com base nesses objectivos o escalão militar de decisão estratégica, que no caso nacional é assumido pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior, porá em andamento todo um trabalho de planeamento estratégico através do Estado-Maior-General das Forças Armadas que por seu lado contará com a colaboração dos estados-maiores dos ramos.

É um planeamento que usa como matéria-prima a estrutura de informações militares enquadrada num sistema de informações da República Portuguesa e em que a colaboração dos ramos, são as suas análises do ambiente estratégico que lhes éspeculiar — mar, terra e ar —, em que avaliam as ameaças previsíveis aos objectivos nacionais em cada um dos seus meios específicos e visualizam as acções para as neutralizar, bem como os meios de que estas necessitam.

A coordenação de todas estas análises com as devidas avaliações conduz a um conceito global que virá a constituir o conceito estratégico militar cujo projecto é da responsabilidade do Conselho de Chefes de Estado-Maior, que terá que ser confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, por proposta do Ministro da Defesa.

Este conceito expressa a linha geral da actuação do sector militar num conjunto integrado de defesa nacional no sentido de ser assegurada a consecução e manutenção dos objectivos nacionais.

Para quem procure o esquema em que o conceito deverá ser apresentado, direi que ele não é mais do que uma directiva sem formato especial, que expressa os objectivos que cada um dos ramos deve alcançar e as linhas gerais em que se fundamenta a realização de tais objectivos.

Os ramos desenvolverão, então, o seu próprio conceito, baseado no conceito estratégico militar para o qual concorreram através da comparticipação dos seus chefes nas deliberações do Conselho de Chefes de Estado-Maior.

O facto de serem escassos, na maior parte das vezes, senão na totalidade, os recursos que a nação compromete nas suas forças armadas, obriga a que se estabeleçam, em cadeia ascendente, conversações entre os diferentes níveis de decisão no escalão político e militar para que se reformulem objectivos ou sejam atribuídos mais recursos. É o processo de planeamento por aproximações sucessivas em que se define e redefine sem cessar as necessidades, os objectivos e os meios para os realizar.

De qualquer modo os produtos de planeamentos estratégicos dos ramos, deverão ser sujeitos, em maior ou menor grau a uma coordenação do Conselho de Chefes de Estado-Maior para que o sector militar da defesa constitua um todo coerente, equilibrado e eficaz.

Uma abordagem à actividade de planeamento no ramo naval indica que, para além do concurso dado ao Conselho de Chefes de Estado-Maior na elaboração do conceito estratégico militar, se desenvolvem dois tipos de planeamento distintos: o planeamento de forças e o planeamento operacional.

O planeamento de forças destina-se a definir as unidades navais no que respeita ao seu número e equipamento capazes de defrontar os desafios do futuro, tendo em atenção os recursos disponíveis e as possibilidades que destes decorrem. Não tenho dúvidas que o não ter-se em consideração o confronto realista entre necessidades e possibilidades é uma imprudência, quando não mero exercício de uma fantasia irresponsável.

Por exemplo, seria inaceitável fundamentar o planeamento de forças numa análise completa da estratégia mundial e tratar de cobrir todas as opções que daí derivassem no âmbito naval, pois as limitações económicas põem um freio em tão ambicioso planeamento.

Por outro lado, a tendência que possa haver para centrarmos todo o nosso esforço numa pequena faixa do amplo campo da especialização naval, não a julgo a mais adequada, ainda que do ponto de vista económico possa proporcionar uma certa eficácia no aspecto seleccionado. O decidir por uma alternativa desta espécie seria pouco segura para um país que utilize o mar como estrada para a realização de objectivos nacionais.

O simples pensar em termos a nossa marinha vocacionada, em exclusivo, para a guerra de minas seria confiar cegamente em que os nossos amigos e aliados iriam solucionar sempre todos os restantes problemas que não estivessem abrangidos pela nossa especialização e tal seria, no fundo, entregar o destino da nossa nação noutras mãos.

As palavras de Maquiavel «se um principado não for bem guarnecido pelos seus próprios homens de armas, jamais estará em segurança» não são para esquecer, e nós vimos, durante a I Guerra Mundial, as previsões do general Morais Sarmento, feitas em 1903, concretizarem-se quando os portos do Funchal e de Ponta Delgada foram bombardeados. É importante que não ponhamos de lado um sentido prospectivo da história quando se contacta com o presente e em especial quando se olha para o futuro.

Dando sentido às palavras do insigne marinheiro almirante Botelho de Sousa—a alma da marinha não cabe na alma de uma peça—quando se referia a uma certa tendência que esta instituição tem manifestado ao longo dos tempos para concentrar o seu interesse numa determinada táctica, variável com a época e com o prejuízo das restantes, direi que o que está em jogo num planeamento de forças é a produção de um programa naval,

a executar por projectos, ao longo de um período de 3 a 10 anos, financiados com esforço próprio e reforçados com comparticipações de aliados baseadas em contrapartidas.

As análises desenvolvidas têm obrigatoriamente de considerar os cenários mais prováveis em que poderemos vir a estar envolvidos, definindo a estrutura de forças para um nível de risco aceitável.

As decisões que hoje se tomarem neste campo irão ditar as nossas capacidades navais para daqui a uns anos, a marinha dos primeiros anos do século XXI. É um risco, um risco calculado, que integrado em questões de defesa pode envolver a vida ou a morte da nação, a independência ou subjugação de um povo, o futuro de gerações e gerações.

A marinha do presente, aquela que foi ditada pelo planeamento de forças de anos anteriores, terá o seu dispositivo e emprego, para os diversos cenários previsíveis, estabelecido em planos de contingência que cobrem um período de 1 a 2 anos e que contribuem, quando executados, para a satisfação dos objectivos contidos no conceito estratégico militar.

É o planeamento operacional que se situa entre os níveis estratégico e táctico, diferindo do primeiro destes níveis por as decisões nele tomadas concorreram para a realização dos objectivos estratégicos, e sendo superior ao segundo pelo facto de combinar um número de várias medidas tácticas em simultâneo ou utilizar em sequência várias tácticas. O nível operacional é como uma grande molécula constituída por átomos tácticos onde são concebidas as operações navais que são a razão da existência de uma marinha de guerra.

A condição geopolítica essencialmente marítima de Portugal exige que pensemos em operações navais, que não podem ser resultado de improvisação, mas que terão de ser planeadas com o fim longínquo de se alcançar a segurança nacional.

Para Portugal, a janela do Atlântico não se pode fechar, sob pena de sufocarmos. Assim, as operações navais são concebidas para se realizarem nesse oceano, onde temos de assegurar minimamente as comunicações marítimas de acesso ao continente e no vasto espaço entre continente e ilhas, bem como a essencialidade da soberania no espaço patrimonial da nossa Zona Económica Exclusiva.

Para que as acções decorrentes do planeamento das operações navais sejam eficazes, terão de se firmar num poder naval em que as unidades

tenham um valor mínimo, em relação à evolução das armas e dos equipamentos navais, pois a tecnologia avançada não torna suficiente a existência da bravura e arrojo dos nosos marinheiros, que souberam fazer grandes os navios pequenos em que navegaram, em episódios de que reza a história.

A essência da problemática naval estará nas medidas práticas de captação de recursos junto à nação para a formação de um poder naval que esteja de acordo com os requisitos futuros de defesa, o que passa pelo nó crítico do despertar da consciência marítima nacional, consciência esta que Oliveira Martins definiu como «o nervo íntimo da vida portuguesa».

Hoje, como em outros momentos do passado, não se dispõe dos meios adequados, o que não pode provocar desânimos estéreis, pois passadas as horas difíceis, o Estado tem reconhecido sempre a necesidade de se prover de meios de acção necessários para agir no campo naval.

Os oito séculos da história em que o mar foi sempre uma constante de desenvolvimento para os portugueses são a esperança de que, num futuro breve, se contará com os meios apropriados para o planeamento de operações navais, que contribuam para uma melhor segurança de um país marítimo como o nosso.

João José de Freitas Ribeiro Pacheco

Capitão-de-mar-e-guerra
Director do Curso Complementar Naval de Guerra
Director do Curso Geral Naval de Guerra
Professor de Planeamento

11.681.50

14. 1 M. C.

BIBLIOGRAFIA

- 1. PLANNING THEORY, Le Breton and Henning.
- 2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, Golbery do Couto e Silva.
- 3. MANAGEMENT IN THE ARMED FORCES, John Downey.
- SEGURANÇA NACIONAL FORMA ADULTA DA DEFESA NACIONAL, J. Baptista Comprido.
- 5. NAÇÃO E DEFESA n.º 12/79, Editorial, Vice-almirante Leonel Cardoso.
- 6. HISTÓRIA DE PORTUGAL, Oliveira Martins.
- 7. THE ECONOMICS OF DEFENSE IN THE NUCLEAR AGE C. J. Hitch and R.N. Mc Kean.
- 8. STRATEGIC CONCEPTS FOR THE 1980, W. O. Staudenmanier Military Review Abr82.
- 9. ESTRUTURA Y COMPOSICION DE LA FUERZA, J. A. Ponce de Leon Revista General de Marina Jan81.
- INTERESSES, OBEJCTIVOS, SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL, A. E. Sacchetti
 — Texto de apoio ISNG Out81.
- O SISTEMA DE INFORMAÇÕES NA ORGANIZÇÃO DA DEFESA NACIONAL, J. N. Sousa Lucena Revista Militar 10/80.
- 12. ELEMENTOS PARA UMA TEORIA DE CRISE, Lucien Poirier IAEM/TR 4111.

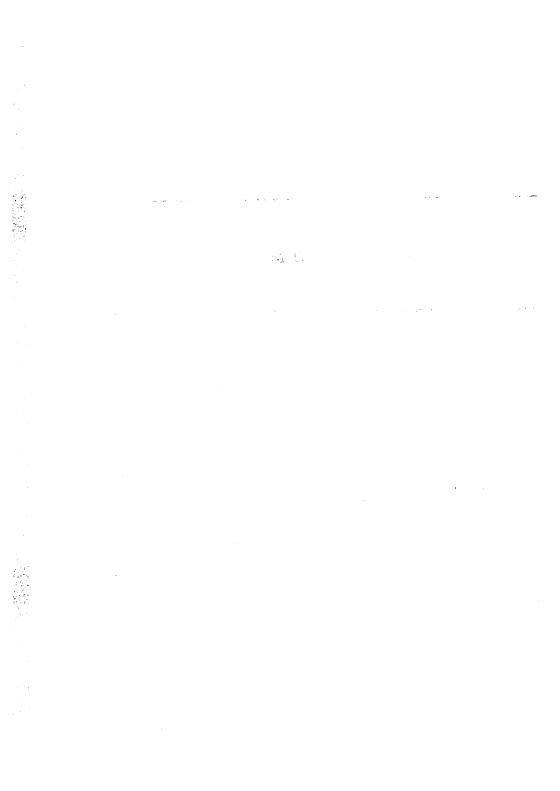
STORY ST

eself feat vitter PARTY OF THE

 $(x,y) = (x,G_1,A_2,\dots,x_{d-1},x_{d-1})$

· 自然的数据通信 降级 医牙髓病炎 10 33 (2) (2) (2) (2) (2) (2) (3) (4)

A DEFESA NO MUNDO



A DEFESA NO MUNDO

«HÉRACLÈS» (FRANÇA), Setembro-Outubro de 1984

nangarita

Foi lançado o primeiro foguetão europeu «ARIANE III», em Agosto de 1984, o qual confere nova credibilidade ao sistema europeu de lançamento de satélites. O «ARIANE III» pode colocar em órbita cargas até 2500 kg (o «ARIANE I» apenas podia até 1850 kg), o que lhe permite lançar dois satélites de comunicações do tipo «THOR DELTA», norte-americano, para órbitas estacionárias.

Os foguetões «ARIANE» poderão vir a colocar em órbita pelo menos 30 por cento dos satélites do Ocidente nos próximos 10 anos. Em 1986/87 estará pronto o «ARIANE IV», com capacidade para 4400 kg, ou seja, equivalente à dos «vaivém» dos EUA, permitindo pôr em órbita qualquer tipo de satélite. O «ARIANE V», operacional daqui a uns 10 anos, está já em projecto nas firmas MBB (RFA) e SAAB (Suécia), e poderá pôr em órbita 6,5 toneladas a 36 000 km, ou 15 toneladas a 200 km.

Para o fim do século a Europa poderá ter uma estação espacial e «vaivéns» com capacidade para 5 pessoas ou 5 toneladas de carga, a qual se chamará «HERMES».

O Centro Espacial da Guiana é a base de lançamento da Europa, o que decorre da sua localização favorável para o lançamento de satélites geoestacionários.

«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (SUIÇA), de Novembro de 1984

Esta edição publica uma fotografia, a primeira no Ocidente, de um mini-submarino de lagartas usado pelas brigadas soviéticas de forças especiais SPETZNAZ. Várias publicações soviéticas definem aqueles submarinos como de investigação científica, podendo ir a cerca de 100 metros de profundidade, e havendo um modelo tripulado e outro não tripulado.

A versão usada pelas unidades SPETZNAZ é transportada aos pares na superestrutura da popa dos submarinos, enquanto que a de investigação científica actua a partir de navios da Marinha científica soviética.

«PROCEEDINGS» (EUA), de Novembro de 1984

Os EUA encomendaram a construção de 13 navios especialmente concebidos para preposicionamento em áreas avançadas para apoio do deslocamento rápido, por via aérea, de forças de intervenção em áreas distantes. Cada um destes navios, com 41 700 toneladas de deslocamento, dispõe de capacidade para armazenar 540 000 galões de combustível para motores diesel, 855 000 de gasolina para aviões, 200 000 galões de gasolina normal e 82 000 de água.

Cada grupo de 5 navios destes poderá apoiar uma brigada de fuzileiros, podendo cada navio transportar 55 carros de combate «M-60A», cerca de 100 veículos de desembarque, 36 peças de artilharia, 72 sistemas anticarro, 294 camiões e 351 veículos diversos. O primeiro grupo será enviado ainda este ano para o Atlântico Norte ou para as Caraíbas.

«L'EXPRESS» (FRANÇA), 28 de Dezembro-3 de Janeiro de 1985

A progressão do investimento das empresas norte-americanas deveria ter sido de 13,3 por cento em 1984, tendo a inflação em linha de conta. Este aumento será o maior desde há dezoito anos, segundo um inquérito publicado pelo Departamento do Comércio. Mas as previsões para 1985 são sensivelmente mais modestas: as firmas dos EUA apenas encaram um crescimento de 6,8 por cento nos seus investimentos.

A retoma do consumo nas vésperas das festas do Natal e de Fim de Ano, bem como o recente recuo das taxas de juros, deverão dar um segundo alento à economia americana. No entanto, para 1985 a Casa Branca prevê um crescimento de 4 por cento contra os 6,7 por cento de 1984.

* *

Em 1 de Abril de 1985 a Companhia de Telecomunicações japonesa, NTT, tornar-se-á a maior companhia privada do Japão, com 320 000 empregados e um activo estimado em 42,8 biliões de dólares.

O Parlamento já aprovou, em 20 de Dezembro de 1984, a lei de desnacionalização que termina com o período de 34 anos de monopólio público.

Depois dos Estados-Unidos, em 1983, e da Grã-Bretanha, em 1984, o Japão será o terceiro grande país industrializado a libertar o seu sistema de telecomunicações.

Perto de um terço do capital da NTT será posto à venda ao público e os potenciais investidores pensam em lucros quase instantâneos.

esignatifatare in eerig object that Vanatar SMI® is commonly in

Construído pelo Instituto Francês de Pesquisa para a Exploração Marítima, o submarino «Nautilus», destinado à exploração oceanográfica, constitui a última palavra da tecnologia submarina.

iki asancha aki asan kiri 🍍 📑 👚 kiristashi k

A sua cápsula de titânio, fina e robusta, as suas ligas sintécticas ultraleves, os seus propulsores adaptados para o fazerem ultrapassar obstáculos verticais, os sistemas registadores de som e de imagem, a central electrónica que dirige todo o conjunto, fazem com que o «Nautilus» seja o único no mundo. Mesmo o «Sea Cliff» da Marinha dos Estados-Unidos, não é tão sofisticado.

Levando a bordo três pessoas, o «Nautilus» tem a capacidade de mergulhar até 6 000 m, o que permite a exploração de 97 por cento dos fundos marinhos.

A sua primeira exploração, a efectuar em cooperação com os japoneses, poderá ter lugar em Julho de 1985 para o estudo na fossa do Japão de um dos grandes mistérios da geologia submarina: o abaixamento da placa do fundo do oceano Pacífico em relação à que suporta o arquipélago nipónico.

Estão previstas cerca de 30 imersões de 13 horas cada, durante as quais os braços manipuladores do submarino recolherão amostras e colocarão no fundo alguns dispositivos de medida, enquanto os censores registarão os parâmetros físicos, as câmaras filmarão tudo e os cientistas descreverão ao micro o espectáculo nunca visto que observarão pelas três vigias.

A França está, assim, disposta a continuar na vanguarda da exploração submarina. Já realizou um engenho rebocado, dotado de um sonar de feixes

e de uma sonda de sedimentos, e que possui a capacidade de reconhecer com grande exactidão o relevo do fundo do mar e a constituição dos primeiros metros do subsolo.

Também está projectada a construção de um dispositivo telecomandado destinado a fotografar os grandes fundos e a transmitir em tempo real os dados recolhidos.

Igualmente acaba de ser iniciada a construção do «SAGA», o primeiro submarino de intervenção e de apoio concebido para actuar a profundidades de 400 metros com uma autonomia de 300 milhas.

Assim, parece justificar-se a afirmação de que «o oceano tem um futuro tão prometedor como o espaço».

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 11/17 de Janeiro de 1985

Parece estarem à vista novas simplificações para a passagem de fronteiras por naturais dos países do Mercado Comum. A Comissão de Bruxelas propõe, com efeito, alargar aos dez países da CEE o acordo de Junho de 1984 que reduz o controlo da fronteira franco-alemã com a efectivação de algumas sondagens.

A mesma Comissão sugere, ainda, que o mesmo procedimento seja generalizado em portos, aeroportos e comboios, e que a apresentação do passaporte ou do simples bilhete de identidade não seja sistematicamente exigida.

A Comissão recomenda que estas medidas sejam rapidamente aceites pelos ministros dos Dez, de modo a poderem entrar em vigor, o mais tardar, no dia 1 de Julho de 1985.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 23 de Janeiro de 1985

Um grupo de ex-membros do Departamento da Defesa dos EUA, financiado pelas Fundações Ford e Rockefeller, reunido no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown, estudou a reestruturação operacional do aparelho militar norte-americano.

Em conformidade com o primeiro relatório produzido pelo grupo após 18 meses de trabalho, a estrutura militar é a causa mais importante da maioria dos problemas graves com que os EUA se confrontam para a gestão do esforço de Defesa e, a menos que as deficiências organizacionais e processuais sejam identificadas e corrigidas, nenhum nível realístico de despesas com a Defesa será suficiente para satisfazer as necessidades de segurança da nação. No referido relatório afirma-se, ainda, que a organização está paralisada por rivalidades entre o Exército, a Marinha, a Força Aérea e os Fuzileiros e que, para resolver este problema, seria de atribuir novos poderes de Conselheiro do Secretário da Defesa e do Presidente da República ao Presidente da Junta de Chefes de Estado-Maior. No relatório, cuja publicação estava prevista para Fevereiro de 1985, advoga-se também o aumento de poderes dos comandantes militares encarregados de operações de combate.

«INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE» (EUA), de 29 de Janeiro de 1985

A indústria militar do Egipto já ultrapassou em importância os tradicionais pilares da economia do país, como o algodão, o turismo e a exploração do canal de Suez. Numa exposição, efectuada em Novembro último, podiam ver-se 11 tipos de armas de fabrico egípcio, desde a versão local do míssil portátil antiaéreo soviético «SAM-7» até ao blindaddo «FAHD», havendo ainda artilharia de 122mm, canhões antiaéreos de 23mm, e também o avião de apoio táctico «Alpha», o avião «Mirage 2000» e o helicóptero «Gazelle», todos de produção francesa, mas montados no Egipto. Segundo o Ministro da Defesa, a indústria militar egípcia está ao serviço do Mundo Árabe e a motivação do país não é económica mas sim proporcionar a Governos árabes acesso a armas a baixos preços.

«NAVY INTERNATIONAL» (INGLATERRA), de Janeiro de 1985

O Partido Liberal da Austrália, que perdeu as eleições de 1982 para o Partido Socialista, fez um certo número de promessas em matéria de defesa para as eleições de Dezembro de 1984, entre as quais se destaca a aquisição de 4 submarinos de propulsão nuclear, dando assim acesso livre a navios de propulsão deste tipo, ou com armas nucleares, aos portos do país. O Ministro da Defesa australiano contrapôs, no entanto, que tal proposta prejudicaria o plano de construção de submarinos convencionais e poria em risco milhares de potenciais postos de trabalho para cidadãos australianos,

aself .ook and the

tanto na construção como na manutenção, pois boa parte destas fases teria de ser feita no estrangeiro, acrescentando que a criação de postos de trabalho é o incentivo principal para o programa.

Criaram-se na Inglaterra uma organização de defesa civil-militar, totalmente unificada e integrada, e um Estado-Maior Operacional na subordinação de um Chefe do Estado-Maior da Defesa e de um Subsecretário de Estado Permanente.

O principal conselheiro do Governo em matéria de Defesa é o Chefe do Estado-Maior da Defesa, o qual continua a ser o presidente do Comité dos Chefes de Estado-Maior.

Para completar a unificação foram abolidos os Estados-Maiores dos Ramos, mantendo-se, contudo, os Chefes respectivos (First Sea Lord, Chief of General Staff, e Chief of Air Staff).

O novo Estado-Maior da Defesa terá quatro áreas — Estratégia e Política, Programas e Pessoal, Sistemas, e «Commitments». Estratégia e Política terá civis e militares sob a direcção de um Secretário-Adjunto, e terá a ver com o estudo a longo prazo respeitante a aspectos estratégicos, políticos e operacionais da dissuasão convencional e nuclear. Programas e Pessoal determinará as prioridades militares para atribuição de recursos e providenciará quanto à coordenação central de pessoal militar. Sistemas determinará os requisitos operacionais para equipamentos e estabelecerá os objectivos do programa de investigação militar. Commitments tratará de atribuições da Defesa britânica em termos geográficos e tratará de planos tanto conjuntos como singulares para atribuição de forças e para preparação para a guerra.

Os Chefes dos Ramos continuarão a ser os respectivos líderes profissionais, que permanecerão como membros do Comité de Chefes de Estado-Maior. Mas na nova organização eles estarão subordinados ao Chefe do Estado-Maior da Defesa, inclusive para assessoramento do Secretário de Estado, muito embora retenham o direito de acesso directo a ele e ao Primeiro-Ministro. Por palavras do «Livro Branco», eles continuarão totalmente responsáveis pela eficiência de combate, gestão, eficiência geral e moral dos seus serviços.

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 1/7 de Fevereiro de 1985

Uma comissão de inquérito das Nações Unidas declarou, formalmente, que em 1983 foram utilizados gases asfixiantes no conflito Irão-Iraque.

Já dez anos antes tinha havido suspeitas não confirmadas do uso de gases no Kampucheia, no Afeganistão e na Eritreia.

Devido à terrível recordação da Guerra de 14/18 pensou-se que a guerra química seria definitivamente arrumada nas prateleiras da História, e no mundo actual, da mais elevada tecnologia, é considerada tão fora de moda como a linha Maginot, os «poilus» ou os táxis do Marne.

Grave erro!

Na hora do triunfo da biologia assiste-se a uma retomada de interesse pelos agentes tóxicos e a uma nova corrida aos armamentos químicos, que passa mais despercebida aos olhos do público devido ao temor da guerra nuclear.

Mas os especialistas não se enganam. Sabem que as recentes descobertas no domínio da física molecular e celular reactivaram a escalada da arma química, o que determinou que todos os exércitos se preparem, no maior segredo, para este tipo de conflito.

Embora todos os países se preparem, mais ou menos, para a defesa contra a acção das armas químicas e bactereológicas, poucos são aqueles que possuem verdadeiros arsenais.

O SIPRI — um instituto sueco especializado em análises de armamentos e em situações de conflito — até 1983 apenas citava os EUA, a URSS e, em muito menor grau, a França, como países com capacidade para a guerra química. Actualmente supõe-se que vários outros Estados, incluindo alguns do Terceiro Mundo, fizeram a sua entrada discreta no clube das armas químicas. Funcionários do Departamento de Defesa dos Estados-Unidos afirmaram que 15 países tinham recentemente adquirido a capacidade de emprego de armamento químico.

São americanas as únicas fontes de informação disponíveis sobre a existência, ao nível mundial, de armas químicas.

A URSS nunca menciona os seus progressos nesta matéria e a própria França mantém-se muito discreta, apesar de possuir armamento deste tipo em escala muito reduzida.

Segundo o SIPRI, os EUA têm armazenadas 38 toneladas de gases tóxicos, sendo metade constituída por gás mostarda fabricado de 1952 a 1959,

e a outra metade por neurotóxicos produzidos antes de 1967. A maior parte destes produtos encontra-se em território americano apenas se conhecendo fora das fronteiras um depósito na ilha de Johnston, no Pacífico, e outro na RFA.

Pelo seu lado, a URSS estará muito melhor «dotada». As estimativas variam entre 30 000 e 120 000 toneladas de agentes tóxicos, em grande parte colocados na RDA, na Polónia e na Checoslováquia, segundo é afirmado por fontes ocidentais.

Também o conceito da guerra química faz parte da doutrina militar soviética. As Forças Armadas russas dispõem de um contingente especializado, com um efectivo aproximado de uma centena de milhares de homens.

Ainda segundo o SIPRI, os «stocks» franceses apenas atingem o volume de algumas centenas de toneladas de agentes tóxicos. Mas todo o soldado francês deverá dispor, até 1987, do equipamento apropriado para a defesa contra agentes químicos.

A doutrina oficial francesa é que se deverão manter os conhecimentos actualizados para garantir a capacidade de resposta sem, no entanto, constituir grandes depósitos.

Os EUA estão preparados para iniciar a produção de um novo agente, o qual se poderá designar por gás binário porque se trata de uma mistura de dois componentes que, quando isolados, são pouco tóxicos, mas que, uma vez juntos, serão extremamente venenosos. A mistura dos dois agentes poder-se-á fazer durante o tempo de trajecto do projectil até ao objectivo. Deverá referir-se que, até agora, o Congresso tem-se recusado a financiar a produção desta arma química.

Os progressos recentes da biologia e da engenharia genética fazem pesar sobre a humanidade uma nova ameaça constituida pelas armas biológicas, ainda que o seu emprego seja formalmente interdito pela convenção internacional firmada em 1972, o que levou os EUA a ter oficialmente destruído os seus «stocks» em 1973.

A URSS, pelo seu lado, é suposta de ainda deter armas biológicas, do que parece ser prova a epidemia de antraz sucedida em Sverdlovsk, nos Urais, em 1979.

É o horror absoluto que se prefila no horizonte porque, se o emprego dos gases pode ser limitado aos campos de batalha, as epidemias não pouparão ninguém.

«L'EXPRESS» (FRANÇA), de 8/14 de Fevereiro de 1985

Na República Federal da Alemanha o número de desempregados atingiu em Janeiro deste ano o seu nível mais elevado depois do fim da guerra. Verificaram-se 2,62 milhões de pedidos de emprego, ou seja 10,6 por cento da população activa. Em Dezembro de 1984 a percentagem era de apenas 9,4 por cento.

Em Janeiro também nos Estados Unidos se deteriorou a situação no que diz respeito ao emprego: 8,48 milhões de desempregados, o que significa 7,4 por cento da população activa.

«MILITARY TECHNOLOGY» (RFA), de Março de 1985

Em entrevista, o General Bernard W. Rogers, Comandante Supremo Aliado na Europa (SACEUR), esclareceu algumas questões relativas ao conceito operacional militar FOFA (Follow-On Forces Attack) recentemente adoptado pela NATO para a defesa militar da Europa Ocidental. Das declarações referidas salientam-se as seguintes:

- O FOFA é um subconceito do nosso conceito operacional, destinado a melhorar o nosso poder de fogo convencional; não é, de forma alguma, uma nova estratégia;
- É a resposta à doutrina ofensiva soviética;
- Não é a doutrina dos EUA «Airland Battle 2000», diferindo dela pelos factos de não prever disparar primeiro e de não considerar qualquer acção preventiva, de não implicar atravessamento da fronteira por soldados nem por aviões tripulados, mas apenas por sistemas de armas, e de não considerar uso de armas químicas ou nucleares sem autorização expressa das autoridades políticas;
- Já existem tecnologias disponíveis para aplicação do FOFA.

«HERALD TRIBUNE» (EUA), de 16/17 de Março de 1985

A Marinha dos EUA planeia instalar mísseis de cruzeiro com ogivas nucleares em mais de 180 dos seus navios de superfície e submarinos durante a próxima década. O Director da Divisão da Guerra Nuclear de Teatro e Estratégica declarou que as primeiras instalações daqueles mísseis de cru-

zeiro («Tomahawk») tiveram lugar em Junho, tanto no Atlântico como no Pacífico. Declarou ainda que a instalação continua e abrangerá, eventualmente, 82 navios de superfície e 101 submarinos até meados dos anos 90.

«DÉFENSE NATIONALE» (FRANÇA), Março de 1985

Foi concluído em Novembro de 1984 um protocolo entre os Ministérios da Defesa e do Trabalho, Emprego e Formação Profissional de França.

O Exército, ao qual incumbe a quase totalidade da responsabilidade do serviço militar obrigatório na sua qualidade de maior Ramo, possibilita já a muitos recrutas uma qualificação profissional. Por exemplo, muitos jovens recebem uma formação susceptível de constituir uma ajuda preciosa para o regresso à vida civil, como é o caso dos cerca de 65 000 que tiram a carta de pesados, 7000 de superpesados e 8000 de ligeiros. Para além disso, há oportunidades para obter «brevets» nacionais de socorrismo, para tirar cursos civis e para receber treino de informática, etc.

O protocolo recentemente firmado reforça e oficializa aquelas práticas, tendo sido criada uma comissão, a que presidem os directores dos Gabinetes dos dois Ministérios em questão, encarregada de propor as medidas para a sua aplicação.

Segundo declarou o Ministro da Defesa, não se trata de modificar a finalidade das Forças Armadas ou de lhes confiar tarefas estranhas às suas missões mas sim, na medida em que for compatível com elas, pôr à disposição dos jovens que prestam serviço militar o máximo de meios que lhes permita tirar o melhor proveito possível da sua passagem pelas fileiras.

