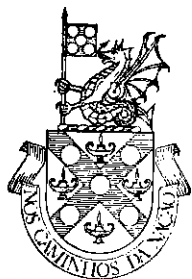

NAÇÃO E DEFESA



ANO XVII — N.º 61 — JANEIRO-MARÇO DE 1992
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General ABEL CABRAL COUTO
Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de redacção

Presidente: Capitão-de-mar-e-guerra Artur Duarte de Carvalho Baptista dos Santos. Vogais: Professor Dr. Armando Marques Guedes, Dr. Victor Marques dos Santos, Capitão-de-mar-e-guerra António Abrantes Martins Godinho, Dra. Graça Maria Pomba, Dr. Carlos Eduardo de Medeiros Lino Gaspar. Secretário: Capitão João Sousa Presumido.

Propriedade, Redacção e Administração

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

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

CONDIÇÕES DE ASSINATURA

Por número (num mínimo de quatro)	120\$00
Preço de venda avulso	150\$00

EDITORIAL	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	5
DA RELAÇÃO ENTRE A NAÇÃO E O ESTADO	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	21
	<i>Adriano Moreira</i>										
CONFIDENCE AND SECURITY — BUILDING MEASURES IN EASTERN EUROPE	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	35
	<i>Daniel N. Nelson</i>										
AS NEGOCIAÇÕES DE VIENA SOBRE CONTROLO DE ARMAMENTOS CONVENCIONAIS. PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	53
	<i>Manuel Barreiros</i>										
O SERVIÇO MILITAR: CONDICIONAMENTOS SOCIOPOLÍTICOS E ECONÓMICOS	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	81
	<i>João Carlos de Azevedo de Araújo Gerales</i>										
O SERVIÇO MILITAR FACE ÀS DOCTRINAS ESTRATÉGICAS	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	103
	<i>Martins Barrento</i>										
TIPOLOGIA E HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS. A IMPORTÂNCIA DAS AFIRMAÇÕES. TIPOS DE SISTEMAS DAS INFORMAÇÕES	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	125
	<i>José N. de Sousa Lucena</i>										
ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	165
A DEFESA NO MUNDO	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	171

EDITORIAL

PORTUGAL NO ACTUAL CONTEXTO ESTRATÉGICO

1. *A actual situação político-estratégica mundial representa uma rotura com a prevalecente há dois ou três anos atrás, sendo essencialmente determinada pela crise das Superpotências, evidente, explícita e praticamente irreversível com a derrocada em curso na antiga URSS, e menos evidente, e talvez ainda reversível, no caso dos Estados Unidos da América. Este facto determina uma profunda alteração na estrutura do sistema internacional, a qual, por seu turno, origina a ocorrência, em cadeia, de vários fenómenos relevantes ou propicia a erupção de outros que se encontravam latentes. Mas, à parte as consequências estratégicas desta rotura estrutural, a problemática da segurança é acrescida com novas variáveis ou dimensões, resultantes de evoluções verificadas em domínios tão diversos como os da demografia, da ecologia, da circulação, da disponibilidade de recursos naturais e, mesmo, nos padrões de comportamento e nos estilos de vida.*

2. *O anterior sistema internacional — bipolar —, dominado pela irredutibilidade ideológica e pela valorização do facto nuclear, que impunha um «equilíbrio do terror» conducente à dissuasão recíproca entre as duas Superpotências, assegurava uma clara definição e delimitação das fronteiras estratégicas primárias, uma capacidade para disciplinar comportamentos e controlar situações*

(*) Adaptação da comunicação feita pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN, no primeiro Congresso dos Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, em 29 de Novembro de 1991.

e desvios no interior de cada bloco e a eficaz gestão de crises em áreas vitais ou importantes para qualquer das superpotências. A guerra fria manifestou-se sob a forma de conflitos violentos (ou alimentou-os) apenas em áreas marginais e, desta forma, o sistema revolveu-se, essencialmente, estável e previsível, embora potencialmente inseguro, face ao risco de um «conflito maior» (sempre possível, ainda que pouco provável).

A degradação de poder verificada num dos pólos daquele sistema conduziu, em curto prazo, a uma diminuição da capacidade disciplinadora desse pólo e, finalmente, a uma desagregação do bloco oriental. Aquela degradação de poder evoluiu para uma derrocada do Império, não devido à intervenção de forças externas ou à revolta de proletariados internos, como consta da ciência clássica, mas de uma forma original, através de uma corrosão nos espíritos ou anomia das elites dirigentes e da desarticulação das organizações dominantes, como o Partido, o KGB e as próprias Forças Armadas. Quer dizer, a queda do império Russo, com a fragmentação política em curso, é o subproduto de um fenómeno mais profundo e verdadeiramente revolucionário, qual seja o do descrédito, decadência e renegação do sistema ideológico que lhe servia de cimento. A vitória do bloco ocidental, na guerra fria, assume assim a forma mais vasta e radical, pois traduz uma vitória sobre o espírito dos homens.

Este esboroamento, quer do Império Russo quer da ideologia de cariz revolucionário e vocação universal que lhe estava associada, quer do bloco político-estratégico que aglutinava, tem variadíssimas consequências de que salientarei as seguintes:

— A poliferação de potências nucleares com capacidade estratégica, no caso de se verificar a secessão da Ucrânia e da Bielorrússia, territórios que, aliás se encontram representados na ONU, o que facilita tal hipótese, em termos do Direito Internacional. Esta possibilidade altera profundamente os racionais da actual estratégia de dissuasão, preocupando sebremaneira os EUA;

— Um bloqueamento das actuais negociações e acordos no âmbito das conversações CFE e START, devido a uma alteração

sensível nos racionais em que assentavam, os quais, como é sabido, visavam um equilíbrio, não só global mas entre as várias áreas geográficas parcelares;

— Um surto de nacionalismos em toda a área em apreço, que pode conduzir a conflitos violentos de raiz territorial ou étnica, inclusive no seio da ex-URSS, não se podendo pôr de lado o prospecto de uma guerra civil nuclear, cenário catastrófico de consequências imprevisíveis, mas sempre gravíssimas, para a segurança mundial.

— O recuo estratégico generalizado da ex-URSS em toda a frente externa, com a consequente resolução de vários conflitos regionais que, em grande parte, expressavam a rivalidade entre as antigas superpotências, apaziguamento esse acompanhado por uma acentuada alteração dos regimes e sistemas políticos prevaletentes, num sentido favorável às concepções democráticas e à afirmação dos direitos do homem. Esta evolução tem particular importância para Portugal, na medida em que afecta antigos territórios ultramarinos, em África;

— A relativa homogeneização dos sistemas e regimes políticos e o estabelecimento da antiga distinção entre aliados e adversários, com a consequente diluição das fronteiras estratégicas e o desenvolvimento de situações ambíguas;

— A perspectiva de prolongadas crises políticas, económicas e sociais em vastas regiões da ex-URSS com evoluções imprevisíveis;

— Uma desvalorização do nuclear e da estratégia de dissuasão, com a consequente valorização dos sistemas de forças convencionais e da estratégia operacional;

— O desenvolvimento de correntes migratórias expressivas para a Europa Ocidental.

Ora:

— O aumento da liberdade de acção dos actores e a desvalorização do nuclear e da estratégia de dissuasão conduzem ao risco de proliferação de conflitos menores, de cariz regional, e motivados por razões variadas, desde as territoriais, às económicas e étnicas, e não apenas por razões ideológicas: isto é, o novo

sistema internacional tende a ser mais instável, mais imprevisível ainda que potencialmente mais seguro, pela diminuição de risco de uma «guerra maior», entre superpotências;

— A diluição e ambiguidade das fronteiras estratégicas, associada ao surto de nacionalismos, tende a uma revalorização estratégica das fronteiras nacionais;

— O revigoreamento de concepções nacionalistas, associado ao desenvolvimento de correntes migratórias significativas, tende a gerar manifestações chauvinistas e xenófobas, em especial na Europa Central;

— A percepção de uma maior instabilidade e o desenvolvimento de um clima geral de insegurança tende a valorizar o Estado nacional, como mais eficaz garante das liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos;

— Um tanto paradoxalmente, a OTAN tende a tornar-se porto de abrigo e referencial de estabilidade para os antigos países do Leste, ao mesmo tempo que entra em crise de identidade a Oeste;

— A longo prazo, a actual Federação Russa, integrada ou não numa União, pode recuperar um Estatuto de Superpotência, para o que dispõe de vastas condições naturais, o mesmo acontecendo com a Ucrânia.

3. A Oeste o quadro estratégico é, em grande medida, um reflexo das profundas alterações verificadas no antigo bloco oriental. Parece-me dominado por três fenómenos essenciais: a reunificação da Alemanha, a retracção dos EUA e as possíveis reformulações do conceito de Europa.

A reunificação da Alemanha, propiciada pela derrocada do regime político da ex-RDA (de que a queda do muro de Berlim é o símbolo) foi feita à luz dos interesses eminentemente nacionais (o que é didáctico). Na realidade, a reunificação foi feita, numa primeira fase, à revelia dos mecanismos previstos na Europa Comunitária e do próprio estatuto das Potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Aquela reunificação desloca o centro de gravidade da actual Europa Comunitária; confere à Alemanha um papel predominante em termos demográficos e

económicos, acentuando a sua situação de motor da Comunidade; e tende a orientar para os espaços de oportunidades, que se verificarão a Leste, o esforço político e económico alemão. Por outro lado, esta tendência para uma posição de proeminência da Alemanha no seio da actual Comunidade poderá conduzir a uma alteração da matriz cultural desta última, que era, pelos seus pais-fundadores, de extracção essencialmente francesa, com reflexos em domínios variados como os do direito, da organização, das formas de comportamento, etc. Uma questão fundamental a pôr parece dever ser a seguinte: a longo prazo, a Alemanha, potência económica, política e cultural, em posição proeminente no quadro europeu, aceitará a manutenção da autolimitação que actualmente lhe é imposta no domínio militar?

De forma mais acentuada após a guerra do Golfo, os EUA emergem numa posição de hegemonia, como a única superpotência, determinando um sistema internacional que, para muitos, seria de cariz unipolar. Mas são vários os observadores que reconhecem aquela hegemonia mais como uma afirmação residual, resultante do apagamento do antigo rival, do que devida a uma capacidade própria para ditar uma ordem internacional. Sob tal óptica, por um lado, o desaparecimento do grande adversário — o Império do Mal — reduz o papel dos EUA, tornando o seu apoio e protecção dispensáveis pelos antigos aliados; por outro lado, a ascensão da Alemanha e do Japão como grandes potências económicas, capazes de concorrerem com e ameaçarem grandes interesses americanos, conduz os EUA a uma retracção nos empenhamentos externos, circunscrevendo-os a regiões bem definidas de elevado valor estratégico, de modo a poderem concentrar esforços e recursos nas frentes económica, tecnológica e social. Assim, os EUA podem oscilar entre três grandes correntes de opinião: a dos que privilegiam a manutenção do esforço na ligação transatlântica, continuando a considerar a Europa como área prioritária; a dos que pensam que o esforço estratégico deve ser transferido para o Pacífico; e a dos que encaram o actual contexto de desanuviamiento para um retorno

à «fortaleza americana» e às políticas isolacionistas. Em qualquer caso, as tendências actuais traduzem-se:

— Numa diminuição do empenhamento americano na Europa, quer em forças convencionais, quer em sistemas nucleares, bem como em bases e instalações;

— Numa revisão profunda da filosofia, da doutrina estratégica e da postura militar da OTAN;

— Pelo menos no médio prazo, na preservação da capacidade de controlar e enquadrar a evolução da Europa, através da manutenção da Aliança Atlântica, da conservação de forças residuais, inclusive nucleares, na Europa, e da participação na Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, com vista a desempenhar um papel estabilizador e a impedir a transformação do chamado « pilar europeu » numa superpotência autónoma, liberta de qualquer tutela estratégica dos EUA.

Os esforços que visam a integração europeia, a partir do Mercado Comum Europeu, desenvolviam-se num espaço geográfico bem definido e apoiavam-se em dois «motores», que em parte se sobrepunham e convergiam nos seus efeitos: o económico, destinado a assegurar condições generalizadas e sustentadas de progresso e bem-estar; e o estratégico, tendo em vista, por um lado, a superação de antagonismos e suspeições históricas no seio da Comunidade e, por outro lado, a segurança relativamente a um perigo ou adversário comum, evidente, premente e altamente perigoso. As profundas alterações verificadas no sistema internacional modificam, também profundamente, o quadro em que se encarava aquela integração.

De facto, na esfera económica, a queda da fronteira ideológica e estratégica dá aso a uma Europa fluida, de fronteiras ou limites mal definidos; razões de ordem puramente económica vão a passo com argumentos políticos e mesmo estratégicos, assentes na necessidade de estabilizar e enquadrar novos países e explorar novas oportunidades económicas. No domínio estratégico, o desaparecimento do inimigo a Leste abre caminho a concepções que vão desde uma como que inversão de alianças à constituição de um mesmo espaço estratégico de Vancóver

a Vladivostoque, ao mesmo tempo que o aparecimento de problemas de segurança europeus concretos, como no caso da questão jugoslava, propicia o surgimento de divergências claras nas percepções, sensibilidades e interesses dos vários membros. Finalmente, no campo estritamente político, a tendência para a reafirmação dos nacionalismos, e para a revalorização, quer das fronteiras nacionais, quer do Estado-Nacional protector de garantias e direitos, enfraquece as tendências supranacionais. Como tenho afirmado, em outras oportunidades, creio que o futuro político da Europa será determinado pela interacção de três grandes tensões, já referidas ou afloradas: a primeira, entre as concepções que dão prioridade ao alargamento ou ao aprofundamento da actual Europa dos Doze; a segunda, entre o nacional e as tendências supranacionais; finalmente, a tensão entre as correntes euroatlânticas, que advogam a manutenção duma ligação político-estratégica entre as duas margens do Atlântico Norte, e as concepções euro-continentais, visando a construção de uma Europa estrategicamente autónoma, mercê duma integração das defesas da Europa Comunitária e a sua transformação num novo e autêntico pólo de poder estratégico.

Pessoalmente, julgo que face às grandes motivações e perspectivas de momento, a corrente do aprofundamento da integração está em perda de velocidade, pelo menos nas suas versões mais radicais e grandiloquentes, em benefício de concepções da Europa politicamente mais modestas, mas talvez mais duradouras, por mais flexíveis e consensuais.

Portugal foi pai-fundador do que hoje se entende por «civilização europeia» e, em minha opinião, deve desempenhar um papel activo e criativo na construção de uma certa Europa que, no quadro da unidade civilizacional, seja uma «Europa-instrumento», sem alteração do ponto focal das lealdades políticas, e não uma «Europa-fim».

Ainda no quadro europeu, não devo omitir uma referência, ainda que sucinta, ao espaço peninsular e ao espaço marítimo interterritorial no qual se verifica uma alteração estrutural significativa: pela primeira vez, há vários séculos, Portugal e o seu

único vizinho, a Espanha, encontram-se no mesmo espaço político, estratégico e económico, não dispendo Portugal de qualquer dos contrapoderes do passado, como sejam, os territórios ultramarinos, uma aliança privilegiada com a potência marítima, a pertença à OTAN, etc., etc. Como é evidente, esta nova situação constitui também um novo desafio para Portugal.

4. Creio que é a Sul, na bacia do Mediterrâneo, que, a médio prazo, se colocarão alguns dos problemas mais delicados e que darão novas variáveis à problemática da segurança.

Embora o recente conflito do Golfo tenha atenuado ou retardado as perspectivas de proliferação de armas de destruição maciça na região; tenha enfraquecido a virulência e a capacidade de atracção de determinados discursos radicais no domínio político-religioso e favorecido as posições e atitudes mais moderadas; e tenha criado novas perspectivas e desenvolvido formas de pressão no sentido de, pelo menos, uma forte atenuação do conflito iraelo-árabe, certo é que, ao que tudo indica, Israel é já hoje uma pequena potência nuclear; o conflito iraelo-árabe não parece passível de uma resolução definitiva e estável no curto prazo; a região continua a ser sede de regimes políticos assentes em bases precárias e, em vastas regiões, defronta-se com problemas económico-sociais graves. Assim, o Médio Oriente e o Norte de África continuarão a ser um foco de importantes perturbações. Pela sua posição estratégica e pelo valor dos seus recursos energéticos, o Médio Oriente manter-se-á uma região privilegiada da estratégia americana, pelo que os EUA confirmarão o seu interesse por algumas posições portuguesas. Mas todas estas são situações conhecidas, relativamente às quais há experiência passada.

O dado novo, a Sul, é o que resulta da evolução demográfica na bacia do Mediterrâneo, já com uma inversão da situação tradicional relativa do peso demográfico entre a Europa do Sul e a África do Norte e com previsões de uma acelerada acentuação desse desequilíbrio. Vislumbra-se, assim, um quadro, que sucintamente se pode caracterizar da seguinte forma: perspectivas de uma grande pressão demográfica a Sul, conjugada com elevadas

dificuldades económico-sociais e instabilidade política; existência, a Norte, de uma região fortemente atractiva, pelo seu nível de desenvolvimento; o Mediterrâneo é, hoje, praticamente um lago, com várias «poldras», cruzável em poucas horas, com meios relativamente acessíveis; por conseguinte, condições favoráveis ao desenvolvimento de fortes correntes migratórias de sul para norte, mais ou menos clandestinas, de difícil controlo, dadas a extensão e a permeabilidade das fronteiras; dificuldade, pelos países da Europa do Sul, em adoptarem determinadas medidas restritivas ou dissuasoras, dado que são ou foram países de emigração e, portanto, defensores de posições favoráveis àqueles que são obrigados a emigrar; migrações pertencentes a civilizações diferentes e, por conseguinte, mais dificilmente integráveis e assimiláveis; em consequência, risco evidente de emergência de fenómenos, extensos e intensivos, de xenofobia e de marginalidade social, capazes de reproduzirem situações que se podem assemelhar às da década de 30.

Também neste domínio o quadro nacional é insuficiente para fazer face à dimensão e características do potencial problema.

5. Quanto à África Austral há uma tendência nítida para a pacificação interna e para a democratização, bem como para a superação do regime de «apartheid», embora com prospectos, a prazo, de surgimento de conflitos regionais, entre Estados, por motivos clássicos, bem como de riscos de involução nos processos em curso. Por outro lado, encontram-se superados muitos dos traumas resultantes dos processos de acesso à independência. Abrem-se, assim, possibilidades de recuperação de uma apreciável influência de Portugal na região, o que acentuaria a «especificidade» de Portugal no quadro europeu e reforçaria o seu papel, ao mesmo tempo que se pode contribuir para a estabilidade e progresso de territórios de expressão lusófona. São vastas as possibilidades da cooperação em sectores estratégicos, como é o militar, onde várias iniciativas estão já em curso. E, de passagem, diria que, neste domínio, uma das dificul-

dades a que Portugal pode ter de fazer face talvez seja a da falta de quadros, quando por vezes se pensa que o problema reside no seu excesso; e que certas iniciativas em curso e outras em aberto servem para evidenciar, se tal fosse necessário, que o valor da instituição militar, como instrumento do poder político, não se afere apenas pelos sistemas de forças que pode gerar.

6. Dado que o tempo já vai longo, não me referirei com pormenor à bacia do Pacífico e, em especial, à China e ao Japão. Apenas direi que, como é sabido, o Pacífico se apresenta para alguns observadores como o futuro centro geopolítico do mundo; que para muitas sensibilidades americanas o Japão se tornará, a médio prazo, no eventual adversário mais perigoso; e que a China é o gigante adormecido que, mercê da sua extensão e demografia, pode adquirir um dinamismo de consequências imprevisíveis, no caso de evoluir ao encontro das grandes tendências actuais, enveredando por um processo de modernização política que possa acelerar a evolução económica timidamente já em curso.

Finalmente, além do problema das correntes migratórias mágicas, novos factores dão, hoje em dia, uma dimensão nova à segurança e que, em regra, são dificilmente enfrentáveis no quadro nacional, e que vão desde problemas ecológicos, como os das chuvas ácidas e da poluição dos mares, a certas actividades do «submundo», que privilegiam a clandestinidade e que, para Portugal, têm uma relevância acrescida na medida em que é uma fronteira da Europa. Entre estas actividades podem destacar-se as relacionadas com a droga, o tráfico de armas e explosivos, o banditismo e o terrorismo internacinal, etc.

7. Eis um quadro estratégico, desenhado a traços muito largos e, por vezes, talvez demasiado grossos ou pessimistas. Mas, em estratégia, prepara-se o mais provável e previne-se o mais perigoso. E, por outro lado, a visão mais perniciosa é talvez a que, perante certos fenómenos actuais, aponta para um mundo idílico ou uma sociedade terminal.

A visão de uma idade de ouro encanta os povos, sempre prontos a sonhar com o paraíso perdido; assim renasce a esperança numa sociedade última, onde os homens se reconciliam com eles próprios e repudiam a violência. Esta óptica acaba por transformar a História numa actividade profética; sacraliza-se uma sociedade a haver, para a qual se dispõe de uma solução salvífica e definitiva, designada, de acordo com as circunstâncias, por vários «ismos» ou por sociedade sem classes, de sociedade da abundância, de sociedade demo-liberal, ou por «fim da História». Quando a Cidade ideal se transforma em utopia, tem-se tornado num pretexto para liquidar os dissidentes ou os que não sabem ver a «verdade». Como refere um autor, «Toda a profecia de uma sociedade sublime prepara o regresso em força duma sociedade sacrificial.» A mesma conclusão chega A. Glucksman, em obra recente. Há, assim, que evitar que conjunturas temporais, propiciadoras de um optimismo justificado e temperado, se não transformem em utopias, geradoras de estados de opinião altamente gravosos para a defesa nacional.

8. Neste contexto, qual a posição de Portugal? No âmbito geopolítico, e sintetizando-a numa imagem, direi que pode assemelhar-se à do homem de «VITRUVIUS»: um braço na direcção da Europa — a área decisiva — onde ocupa uma posição periférica, inconveniente no plano económico-social, mas talvez vantajosa do ponto de vista estratégico, na medida em que se situa a razoável distância dos centros de perturbação mais prováveis, a curto e médio prazos; o outro braço na direcção dos EUA, o que confere a Portugal maior liberdade de acção, lhe aumenta a protecção contra as ameaças mais perigosas e o recentra, em posição de charneira, estratégica e economicamente. (A OTAN, ao colocar os Açores e o Continente num mesmo espaço estratégico, é não só um instrumento fundamental da articulação dos dois braços, como reforça a coesão nacional e as forças centripetas, que são essenciais para compensarem a descontinuidade territorial.)

Quanto aos membros inferiores, um é dirigido para a África Austral, onde se acentua a «especificidade» portuguesa no quadro europeu e que pode também proporcionar algumas alternativas, assim se reforçando a liberdade de acção do País; o outro, dirigido para o Brasil, que potencia o instrumento fundamental da identidade nacional — a língua portuguesa. Nesta perspectiva, através da língua o Atlântico Sul pode tornar-se um espaço geocultural de forte expressão portuguesa.

No campo puramente estratégico, a posição de Portugal depende das respostas que se puder dar à equação agostiniana: saber o que se quer (problema dos objectivos); querer fazê-lo (problema da motivação e da vontade); saber fazê-lo (problema de educação e do conhecimento que permita a formulação de estratégias adequadas); e poder fazê-lo (problema de meios e de liberdade de acção).

No âmbito do poder, onde sobressaem as capacidades económica e militar, as nossas possibilidades serão sempre relativamente reduzidas: quanto à primeira, parece-me faltarem «centros de resistência», isto é, grandes grupos económicos capazes de ocuparem e manterem espaços essenciais ou vitais, internos e externos, surgindo agora com mais clareza, em face da internacionalização da economia, as consequências gravosas das «decapitações» operadas em 1974/75; no domínio militar, em virtude da escassez de recursos e de outras razões aduzidas ao longo desta exposição, sou de opinião que a internalidade deve prevalecer sobre a externalidade, reservando-se o esforço nesta para tarefas ou missões de prestígio ou de garantia quer de compromissos internacionais livremente assumidos, quer da dignidade nacional.

O domínio do saber deve merecer esforços prioritários e é um campo onde muito se pode fazer. Do ponto de vista estratégico, interessa, sobretudo, a formação de quadros (onde serão recrutados os decisores políticos) que, sem prejuízo das especializações, sejam conhecedores da realidade internacional e dos seus grandes problemas e estejam treinados na complexidade, habituados a reflectir, a estabelecer inter-relações e a tomar decisões

em ambientes de incerteza, num universo sofisticado de múltiplas variáveis e de fenómenos e acções em constante mutação.

O domínio do querer é o decisivo. Para querer é preciso, em primeiro lugar, crer, isto é, estar identificado com uma causa ou conjunto de valores, pelos quais se está disposto a lutar. Costumo dizer que «só se defende aquilo que se ama; e só se pode amar aquilo que se conhece». Tal significa que, na perspectiva da defesa nacional, a condição «sine qua non» é o conhecimento do País que somos, da sua História, das suas paisagens, das suas gentes, das suas tradições, dos seus usos e costumes, das suas criações culturais, dos deveres (e não apenas dos direitos) da cidadania: em suma, de tudo o que constitui a identidade nacional. Como acontecimentos internacionais relativamente recentes bem o demonstram (do Vietname ao Afeganistão, por exemplo, onde superpotências se reconhecem derrotadas), o plano das forças morais é o decisivo: só é derrotado aquele que se reconhece como tal. E aquele é um domínio que não exige grandes recursos materiais. É, sobretudo, um problema de educação básica e de chefias fortemente motivadas e determinadas.

DA RELAÇÃO ENTRE A NAÇÃO E O ESTADO

Adriano Moreira

DA RELAÇÃO ENTRE A NAÇÃO E O ESTADO

1. A integração europeia, entendida como processo em curso de reconstrução do tecido político conjuntivo das forças que se reconhecem naquela matriz, implica uma revisão dos conceitos operacionais e valorativos que presidiram à concepção do mundo no começo deste século.

Não se trata de uma análise das ideologias, que muitos pensam terem perdido a capacidade mobilizadora no mesmo período, mas sim de instrumentos elaborados para estabelecer uma descrição teórica da ordem política real em determinada conjuntura, na qual aquelas ideologias se confrontam.

Alguns escritores, como François Châtelet e Pisiér-Kouchner, tornaram-se notados pelos caminhos abertos segundo esta perspectiva, e alguns conceitos fundamentais foram sendo avaliados, designadamente — cidadania, nacionalidade, nação, nacionalismo, minorias, Estado-Nação, Estado.

De todos estes conceitos, aqui apontados numa série não limitativa, talvez o dominante tenha sido o do Estado, porque em relação a essa criatura, à sua natureza, à sua origem, à sua função, ao seu destino, se perfilaram as análises, as doutrinações, os alinhamentos políticos, os confrontos internos e externos.

A última guerra mundial teve a concepção do Estado no centro da confrontação existencial, ou, talvez mais exactamente, foi ideologicamente conduzida pela contradição dos discursos adoptados pelos intervenientes para justificarem os respectivos tipos de intervenção na vida das sociedades civis e da comunidade internacional.

A tipologia dos Estados transformou-se num tema essencial, e a análise dessa estrutura monopolizadora da força dominou os debates e orientou o arrumo das formações políticas, no principal optando entre uma concepção totalitária e uma concepção personalista.

No debate teórico, de Nietzsche a Lenine, de Max Weber a Gramsci, de John Locke a Carl Schmidt, de Guevara a Deng Xiaoping, também foi por referência ao Estado e à sua função que as posições se distinguiram e extremaram.

Não obstante as diferenças irreconciliáveis no plano dos valores ideológicos e das funções aceites, o conceito operacional comum, de todas as formulações propostas e adoptadas, é aquele que Jean Bodin, no decurso do século XVI, vinculou ao facto da soberania, um poder sem igual na ordem interna, e que não reconhece superior na ordem externa.

Tal conceito operacional torna evidente, mesmo sem a explicitar, a importância do elemento fronteira geográfica, limitador e separador das ordens interna e externa.

A análise comparativa do comportamento interno e base do poder soberano, em cada uma dessas unidades geograficamente delimitadas, conduziu, na área ocidental, à identificação do Estado-Nação com a realidade política essencial, sendo os outros tipos (Estado gestor, Estado tecnocrático, Estado imperialista, Estado democrático, Estado totalitário) variações das relações entre aqueles dois elementos, ou da unidade soberana com a comunidade internacional.

Não foi possível convergir num conceito pacífico de Nação, mas a sua imprecisão também consentiu que realidades diferenciadas reclamassem o qualificativo, o qual assim viu demonstrada a sua importância cultural e política. Entre o conceito subjectivo liberal que se apoia na vontade de assumir e continuar um património de passado e de projecto, e o conceito objectivo comunitário que atende sobretudo à etnia, o sentimento de identidade de grupo é reconhecido como força dinamizadora por excelência da acção política colectiva, também a mais inspiradora da devoção e de sacrifícios supremos.

Esta concepção apenas veio a encontrar reconhecimento expresso nos XIV Pontos de Wilson, formulados durante a guerra de 1914-1918, e de facto era demonstrativa de que a realidade política internacional em geral, e ocidental em particular, não correspondia ao ideal proclamado como ideologia de guerra. A promessa era a de fazer coincidir a nova ordem da paz com a eliminação da violência estrutural que submetia as Nações a Estados orientados por outros princípios unificadores, todos gravemente cobertos pela designação de imperialismo.

A liquidação do Império Austríaco, do Império Turco, e do Império Alemão, não foi rigorosamente fiel ao projecto, e, mesmo na Europa, a coincidência entre o Estado e a Nação foi limitada.

Por outro lado, fruto da coexistência do legado humanista e do legado maquiavélico no património ocidental, a Nação foi muitas vezes origem de

um nacionalismo imperialista, que na Europa inspirou todas as políticas coloniais do século passado.

O famoso Jules Ferry, dirigindo-se em 28 de Julho de 1885 à Câmara dos Deputados francesa, dizia com rigor e tranquilidade de espírito: «na Europa tal como existe, nesta concorrência de tantos rivais que vemos nascer à nossa volta, uns pelos progressos militares ou marítimos, os outros pelo desenvolvimento prodigioso de uma população sempre a aumentar; numa Europa, ou antes num universo assim feito, a política de contenção ou de abstenção é muito simplesmente o caminho da decadência... manter-se à margem das combinações europeias, considerando como uma cilada, como uma aventura qualquer expansão para a África e para o Oriente, viver de tal modo, para uma grande Nação, acreditem, é abdicar...».

Nos vastos impérios criados pelas grandes democracias ocidentais europeias, a estrutura colonial era, por definição, a negação do princípio das nacionalidades, em áreas onde as fidelidades comunitárias não se definiam todavia em função dos mesmos valores das potências ocupantes.

Esta atitude, em relação às comunidades, tinha réplica na versão dos direitos do homem que tal expansão procurou tornar conciliável com o império. No congresso da Liga dos Direitos do Homem, de 1931, conclui-se: «Levar a ciência aos povos que a ignoram, dar-lhes estradas, canais, caminhos de ferro, automóveis, o telégrafo, o telefone, organizar ali serviços de higiene, fazer-lhes conhecer os Direitos do Homem é um trabalho de fraternidade.»

Talvez como manifestação da Lei da Homologia, por todo esse Sul do mundo cuja cultura produziu valores diferentes da Nação, e formas específicas de organização política que o colonizador geralmente destruiu, os movimentos de reacção anticolonialistas e libertadores adoptaram um nacionalismo de projecto, denominam-se nacionalistas sem terem uma comunidade nacional a servir-lhes de apoio, foram repetidamente brutais na liquidação das lideranças dos grupos específicos para quebrarem a resistência ao nacionalismo assumido, pretendem usar o Estado para fazer convergir o povo numa nova realidade nacional, concentram a ideologia num projecto nacional.

De tudo resulta que o conceito valorativo de Nação, multiplicadas as referências nacionalistas em defesa da integridade, libertação, expansão, imperialismo, missão civilizadora, vocação missionária, desempenhou uma função política muito mais vasta do que a representada pelo número de comunidades que podem considerar-se nacionais, porque estas são uma minoria restrita em cerca de duzentos Estados que existem no mundo.

2. O século XX viu desenrolar o processo que se traduziu em produzir o Estado total, invocando os interesses nacionais, a ponto de fazer coincidir os sentidos de nacionalismo e agressividade. De acordo com o entendimento de Hegel, a guerra mostrou-se como sendo o meio normal da política do Estado-Nação, até que amadureceu a percepção de que o Estado ganha dinâmicas que se afastam dos interesses e objectivos nacionais.

Os tipos clássicos, de Estado-Legitimista, Estado-Liberal, Estado-Democrático, foram colonialistas tanto no século XVI como no século XX, coordenando os instrumentos privados, como os bancos e as empresas comerciais, com os instrumentos públicos, como os Estados-Maiores e as burocracias.

Evoluíram esporadicamente no sentido de, foi notado, se transformarem numa máquina de guerra, como aconteceu com o nazismo do III Reich, com o fascismo italiano, com o soviétismo. O orgulho nacional teve expressões doentias como o racismo, que para sempre associou à negação dos valores ocidentais as proclamações de Alfred Rosenberg, os intuicionismos de Dietrich Eckart, o biologismo de Chamberlain.

O arbitrário uso da força na ordem interna impondo a obediência pelo terror, e o arbitrário uso da força no exterior impondo a vontade pela destruição, deram consistência a esta sentença de Mussolini escrita na *Enciclopédia italiana*: «Pode pensar-se que o século actual é o século da autoridade, um século da 'direita', um século facista, e que o século XIX foi o século do indivíduo (liberalismo significa individualismo); pode pensar-se que o século actual é o século 'colectivo', e, por consequência, o século do Estado.»

3. Uma guerra mundial que consumiu todos os impérios coloniais europeus, seguida de meio século de ameaça de holocausto, parece ter clarificado as questões no sentido de repor o valor da nação e dos projectos nacionais, questionando o Estado gestor da violência e opressão interna e externa das nações e dos projectos nacionais.

A meditação desenvolvida sob a ameaça do aniquilamento já não se limitou a retomar a clássica questão do Estado legítimo e do bom governo.

Esta vertente também é importante e assumiu o reformismo, de inspiração liberal americana, que visa desmobilizar o Estado e regressar ao princípio de que o melhor governo é o que governa menos.

Mas aquilo que parece mais actual e significativo é voltar a discutir a submissão voluntária, é regressar à interrogação de Etienne de La Boétie

(1548) sobre a questão de saber por que é que multidões se subordinam a um poder despótico que apenas tem o poder que os próprios lhe concedem.

Livros como o *Arquipélago do Goulag*, de Alexandre Soljenytsine, movimentos como o de Maio de 1968, não enfrentam apenas a forma de Estado, o seu compromisso ideológico, o exercício da função: discutem a invenção, nos termos que encontram expressão, por exemplo, no livro de Pierre Clastres — *La société contre l'État*.

A violência do Estado, totalitário na ordem interna, e guerreiro na ordem externa, foi enfrentada com o plano da desmobilização geral que deu carácter à Carta da ONU, não obstante a vasta transigência com o campo do aliado por força das circunstâncias, e companheiro de vitória pela natureza das coisas, que era a URSS.

Toda a doutrina da paz e da segurança que o texto consagrou está dominada pela necessidade de controlar o modelo de Estado que andara em exercício pela colonização e a disputar supremacias europeias.

A soberania foi posta em causa, sem que o facto tivesse causado alarme, e os fundadores consentiram mesmo em instituir um órgão aristocrático, o Conselho de Segurança, que pode dar ordens aos Estados e deve ser obedecido.

Independentemente das contingências dos factos, teimosos em respeitar mais a hierarquia das potências do que os normativos dos tratados, o princípio do directório, embora colectivo, ficou admitido. Talvez possa anotar-se que a soberania foi atingida na definição do seu objecto — isto é, conjunto de interesses que lhe estão subordinados —, e não na definição dos seus componentes. O que leva a recordar que a soberania não é um poder que tenha por objecto a totalidade das áreas da vida das comunidades, teve sempre uma limitação de objecto, e a frequente vocação militar é que a desacreditou.

Esta conduta preventiva da Carta da ONU baseou-se na experiência do Estado soberano que ainda andou na guerra que findara, mas o conceito não correspondia já nem aos Estados cujo número aceleradamente cresceria em resultado da descolonização, nem aos Estados que tinham perdido os impérios e a capacidade de os manter e gerir, e tinham consumido as possibilidades de gerirem a totalidade dos interesses que antes pertenciam ao aspecto interno das soberanias.

A debilidade dos poderes efectivos acentuou o facto da hierarquia das potências, e as revoluções mundialistas multiplicaram os interesses gerais da humanidade, os interesses comuns a vários Estados, os interesses das populações que excedem o poder de resposta da velha invenção estadual.

Ultrapassando a resposta da Carta da ONU, uma nova forma política, a dos grandes espaços, superadora da insuficiência do modelo soberano clássico, legitimada pelos interesses novos que não pertencem a nenhum Estado, parece querer simultaneamente dar resposta às necessidades do controlo dos aparelhos políticos, à insuficiência das capacidades clássicas que se manifesta desigualmente em relação aos Estados existentes, à coordenação dos poderes que evite a subida aos extremos.

Este visível movimento põe em causa a soberania, ataca a estrutura clássica do Estado, mas não afecta o valor reencontrado das nações.

Ao contrário, coexiste com a múltipla invocação do nacionalismo, que cobre uma diversidade de identidades, e exigências de voz, reconhecimento e autonomia. O nacionalismo dá acolhimento a uma pluralidade de valores que asseguram a identidade do grupo: a etnia, a cultura, a religião, a condição colonial, a pobreza, a submissão ao mesmo invasor, e também a nação tal como aparece na cultura ocidental.

A marcha para os grandes espaços (CEE), que desafia a validade do modelo de Estado renascentista, coexiste com a destruição de grandes espaços imperiais (URSS), desafiados estes pelos vários nacionalismos apontados.

Talvez a racionalização destes dois movimentos, aparentemente contraditórios, possa ser referida à circunstância comum da desactualização do Estado clássico como resposta às necessidades das sociedades civis; à mundialização do critério de legitimação do poder pelo consentimento dos povos, que torna coerente, por um lado, a convergência das autonomias para unidades mais vastas, e, por outro lado, a destruição das unidades imperiais, movimento este último que vem da paz de 1914-1918, que abonou o anticolonialismo da década de cinquenta, e que chega ao fim do século com o desmembramento do último império europeu, o da Rússia.

Neste caso, tal como aconteceu na área dos três AAA (Ásia, África, América Latina), área que ainda é a dos projectos nacionais, a passagem de um grande espaço imposto para um grande espaço consentido é, desde logo, anunciada como exigida pela natureza das coisas. Mas não poderá evitar facilmente acidentes de percurso, algumas vezes graves, e que são o preço da falta da experiência de que os povos foram privados pelo sistema anterior, a experiência que na Europa passou pelas sucessivas guerras civis da cristandade.

Lembrou-se Plamenatz de chamar nacionalismo oriental às reivindicações de identidade nos países compostos de um mosaico de etnias, de línguas e religiões, como acontece na União Indiana, onde é o poder que sustenta um projecto nacional e a regra do consentimento convive dificilmente com a execução do projecto.

A designação ajuda a autonomizar o problema europeu, onde dois conceitos fundamentais, como explicou Hannah Arendt, procuram ser complementares, mas não conseguem tornar sempre coerentes as respectivas convergências: a cidadania e a nacionalidade.

4. A cidadania implica que o Estado conceda, a todos aqueles que estão sob a sua jurisdição, uma equitativa igualdade de direitos políticos e civis, sem discriminação; a nacionalidade aponta para a superioridade do interesse nacional, pelo que a jurisdição sobre uma pluralidade étnica e cultural encaminha eventualmente para a discriminação das minorias, ou dos povos submetidos, em nome do nacionalismo de vários sinais políticos.

Nesta Europa, onde o fenómeno nacional ganhou conceito e realidade, a revisão do nacionalismo expansionista antecedeu a revisão do Estado soberano renascentista, e esta põe em causa o conceito clássico de soberania, com a dificuldade de o discurso político, sempre cenográfico, embaraçar a formulação clara do problema.

A revisão do nacionalismo que Macartney chamou «determinismo nacional», o qual animou as expansões e os impérios, pôs um ponto final no Euromundo com a última guerra mundial, fez regressar as legiões a Roma, substituiu a guerra pela segurança, reconheceu que a interdependência substituiu o confronto.

Nesta perspectiva pode dizer-se que os Estados europeus são hoje mais nacionais e menos nacionalistas, eliminaram, com o abandono dos impérios, o conflito entre a cidadania e a nacionalidade, ou a necessidade de discriminar entre os povos que estavam «submetidos» à mesma soberania.

Pela porta estreita do mercado do trabalho e das migrações, a questão está a renascer com o florescimento das minorias, mas os termos de referência são talvez diferentes.

De qualquer modo, de Portugal pode dizer-se que é hoje mais Estado-Nação e menos nacionalista, que o conceito português de Norton de Matos ou de Mouzinho era mais nacionalista do que o vigente que é estritamente

nacional, comentário que parece válido para as democracias da Europa da frente marítima que abandonaram os projectos imperiais.

Também, em resumo, poderá notar-se que a progressiva importância mundial do factor nacional, em todas as suas várias modalidades, corresponde à rejeição do nacionalismo entendido como força dinamizadora da projecção da soberania fora das fronteiras nacionais.

A crise dos modelos imperiais está ligada a este fenómeno, como causa e consequência, e os impérios multinacionais, incluindo a China desde 1987, e a União Indiana desde 1989, servem de referência, assim como os abalos nas regiões dos projectos nacionais comprovam que as identidades dos grupos resistem à alienação em modelos estaduais impostos: são os casos da guerra civil na Libéria, no Ruanda, na Etiópia, na Somália, é o agravamento dos conflitos na Mauritânia, o renascimento do problema dos tuaregues no Sahel, e, finalmente, da associação chamada Unrepresented Nations and Peoples Organization, fundada em 1991, e que pretende representar cinquenta milhões de pessoas pertencentes a povos mudos.

5. A longa teoria europeia de Projectistas da Paz, culminando no Projecto de Paz Perpétua de Kant, nunca pretendeu basear as suas propostas num patriotismo europeu, numa soberania europeia, numa superpotência europeia. Talvez não seja uma formulação errada entender que tiveram sempre em vista defender o espírito europeu, a integridade do espaço cultural e político europeu, o conjunto de valores harmonicamente europeus, um património cultural europeu no qual pretendiam que o legado humanista finalmente eliminasse a vigência do legado maquiavélico: designadamente, a Igreja Católica pretendeu sem êxito duradouro que a autoridade pontifícia sobre a «republica cristhiana» dispensasse o exercício do poder na guerra civil da cristandade, mobilizando-o todavia contra a agressão exterior e a favor da expansão.

Os projectos de conduzir os Estados europeus à unidade, usando a força, como foi o caso de Napoleão repudiado pelo Congresso de Viena de 1815, ou foi o projecto de Hitler condenado no Tribunal de Nuremberga, não conseguiram calar as identidades europeias, as exigências de voz própria na cena internacional, o triunfo do pluralismo do Ocidente dos Estados.

Os advogados da unidade da Europa, dos quais destacarei Valery e Coudenhove Kalergi, para definitivamente eliminar os conflitos interiores, pregaram, em cima das ruínas dos campos de batalha, a unidade política

pelo consentimento, e Jean Monnet, que se inspirou em todos, criou o modelo das autoridades funcionais que retiram fatias à área de competências das soberanias, mas não recebem mais do que uma autoridade de gestão não soberana.

A dolorosa experiência dos europeus, quando se preocupou com a unidade, condenou o nacionalismo expansionista e agressivo, pretendeu encontrar a paz pela segurança, a interdependência pelo consentimento, quis salvaguardar a identidade das nações e dos grupos pluriculturais, preservar a sua capacidade de intervenção autónoma, e discutiu a definição e controlo do Estado soberano.

Mais de uma vez conseguiu, pelo uso do tratado, organizar coligações eficientes dinamizadas por um catalizador externo, e a Aliança Atlântica é uma demonstração sólida com cerca de meio século de vigência e resultados. Mas o facto da hierarquia dos Estados contrariou sempre a institucionalização.

6. Os Projectistas da Paz, escassamente lembrados nos debates europeus, legaram modelos que não receiam confronto com as propostas em circulação. Os factos obedeceram sempre a uma lógica que desconheceu esses textos, mesmo quando estes foram assumidos por responsáveis políticos entre as duas guerras.

A construção europeia em curso adoptou um método original que é o do futuro anunciado. Em cada reunião cimeira vão sendo enumerados os compromissos que serão assumidos na seguinte, e deste modo o futuro é convidado a bater à porta com protocolo.

Os factos não obedecem sempre ao programado, e tem-se visto que a maior probabilidade é a do imprevisto.

Talvez o mais significativo desses imprevistos seja o facto de as Comunidades terem nascido com acento tónico no económico, e encontrarem-se fundamentalmente desafiadas por um conjunto de questões políticas, todas referíveis às circunstâncias que, em Abril de 1990, levaram François Mitterrand e Helmut Kohl a escrever uma carta que apelava para a União Política dos Doze.

Não poderá fazer-se muito mais do que tentar enumerar os desafios a que tal proposta ensaia dar resposta, e ainda assim a realidade tenderá a exceder a anotação que esteve presente em Maastrich.

Talvez tenha sido o conflito do Golfo o facto mais desafiante no que respeita à Unidade Política, levando a colocar a questão de saber se a Europa podia desempenhar um papel na cena internacional, ou se deveria ficar na posição discreta e modesta que lhe coube.

Foi certamente o ponto crítico de um processo que teve início com a queda do muro em 1989, e com as meditações a respeito da ajuda a prestar aos países do Leste europeu, mas o relevo que assumiu no discurso político excedeu todos os outros motivos.

Parece de interesse notar que foram invocados, a favor da criação de uma capacidade de intervenção autónoma, os argumentos que rodeiam os valores em crise do patriotismo e da soberania: o prestígio europeu no mundo, a integridade a sustentar perante eventuais ameaças externas, a falta de decisão e credibilidade. Um dos ministros, recentemente, recorreu ao conceito de uma superpotência necessária para cobrir o vazio existente.

Foi em nome de uma Europa que não existe que se procurou mobilizar ideologicamente o projecto de uma forma de Unidade Política, extremamente próximo dos modelos federais conhecidos. A discussão em Maastrich, com todas as reservas da referência à *vocação federal*, dificilmente esconde a conexão com o problema da intervenção militar.

Um aspecto problemático da evolução da CEE é portanto o de saber se a evolução vai condicionar as realidades novas pelos conceitos antigos, ou se a unidade procurada deverá, com imaginação criadora, coordenar as instituições existentes. Na conversa de hoje, ficaremos pela ideia de que é para salvaguardar os valores nacionais que o Estado entrou em processo de revisão, tanto mais exigente quanto maior foi a erosão do poder efectivo, a caminho da qualificação de exíguo.

As formas subsidiárias do suprimento da exiguidade do Estado — desde as Coligações às Federações — só foram capazes, no passado, de mobilizar as cooperações na medida em que estas apareceram vinculadas à defesa de valores das comunidades de base. A nação, a comunidade cultural, a minoria, precisam de sentir-se reflectidas no espírito que anima a convergência política em projecto.

Adriano Moreira

BIBLIOGRAFIA

- G. A. Macartney, *National State and National Minorities*, Londres, 1934.
- Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, 3.ª ed., Lisboa 1987.
- H. Arendt, *The Origin of Totalitarianism*, Nova Iorque, 1973.
- H. Carrère d'Encausse, *La Gloire des Nations*, Paris 1990.
- *L'État Nation en Europe* (dossier), *Relations Internationales et Strategiques*, n.º 2, Paris, 1991.
- J. Plamenatz, *Two Types of Nationalism*, in E. Kamenka (ed.), *Nationalism: The Nature and Evolution of an Idea*, Londres, 1973.
- A. Smith, *Theories of Nationalism*, Londres, 1971.

**CONFIDENCE AND SECURITY — BUILDING
MEASURES IN EASTERN EUROPE**

Daniel N. Nelson

CONFIDENCE AND SECURITY — BUILDING MEASURES IN EASTERN EUROPE

INTRODUCTION (*)

Talks on Confidence and Security-Building Measures (CSBMs) opened in Vienna on March 9, 1989 under the umbrella of the 35-nation Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). Inaugurating these negotiations was a direct consequence of the Third CSCE Follow-Up Conference in Vienna that had adopted, only two months earlier (January 15, 1989) a Final Document that included provisions for further CSBM discussions. As one of numerous «interessional activities» of CSCE, the CSBM talks are mandated to «... expand the results already achieved at the Stockholm Conference with the aim of elaborating and adopting a new set of mutually complementary confidence and security-building measures... to reduce the risk of military confrontation in Europe».

The Stockholm Accord of September 22, 1986 among the 35 CSCE states had greatly pushed forward the ideas of prior notification of exercises, and of their observation and limited air and ground challenge inspections without the right of refusal. Such principles, applied in Stockholm to a limited extent, are meant to be widened in Vienna.

CSBMs have been seen as means by which to enhance the openness and predictability of military activities. A comprehensive exchange of troop and weapons deployment data to enhance transparency, lower thresholds for exercises to be observed and inspected, and heightened contacts and communication were among NATO's initial goals at the outset of talks in early 1989 (1).

(*) The author wishes to acknowledge the helpful comments of Jennone Walker, Senior Associate at the Carnegie Endowment for International Peace.

(1) These goals were originally stated in the communique that was issued following NATO Foreign Ministers met in Brussels on December 8-9, 1988. See NATO Press Communique M-3 (88) 75, «Conventional Arms Control: Statement Issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session at NATO Headquarters, Brussels (8th-9th December 1988)». More recently, these aims were outlined in the U. S. Department of State's *Fact Sheet* (March 1990), entitled «US-Soviet Relations: Arms Control Negotiations».

As the revolutionary changes within Eastern Europe proceeded in 1989-90, however, the kind and extent of CSBMs required for security in the new configuration of Europe have affected proposals and negotiations. In this brief discussion, I review the positions taken by Warsaw Pact members in the first year of the CSBM talks, highlight the «case» for an expanded notion of CSBMs suggested by the uncertain politico-military environment of Eastern Europe, and consider several of the principal CSBM ideas thus far aired by countries such as Hungary and Czechoslovakia.

CAUTION TO SELF-INTEREST IN NSWP CSBM POSITIONS

In the first three rounds of CSBM talks, the NATO states tabled a number of specific proposals, while members of the Warsaw Treaty Organization (WTO or Warsaw Pact) were reluctant to go beyond proposing constraints on the frequency, size duration and proximity of military exercises. The sides readily cooperated, however, in planning a 3-week (January 16-February 5, 1990) «Military Doctrine Seminar» held in Vienna. That seminar involved all 35 states engaged in the CSBM negotiations. This event built on 1989 initiatives from many of the 35 to enhance openness and stress reassurance concerning peaceful intentions. Specific topics at the first of such seminars included the «posture and structure of armed forces, military activities and training, budget and planning» (7).

Positive results were achieved through such a meeting, although the WTO members (especially Poland) stressed throughout their concern that NATO's doctrines — e. g., Follow-on-Forces-Attack («FOFA») — were, in fact, oriented towards offense. Among WTO members, Hungary and Czechoslovakia were particularly active leading up to and during the Military Doctrine Seminar, and they found themselves with Neutral and Non-Aligned (NNA) states in arguing for regularizing meetings of the Seminar.

Behavior of the seven Warsaw Pact members, however, had begun to exhibit autonomy in 1989 as communist party governments fell. A considerable degree of diversity had long existed within the WTO, of course (8).

(7) Institute for Defense and Disarmament Studies, *Vienna Fax*, January 12, 1990, p. 2.

(8) See Daniel N. Nelson, *Alliance Behavior in the Warsaw Pact* (Boulder: Westview, 1986).

Yet, all six non-Soviet Warsaw Pact (NSWP) states began to exhibit *both* their new-found sovereignty *and* their newly discovered insecurity. The recognition dawned on each new government that principal external threat was very often emanating from their WTO allies. Bulgaria might be the exception to such a rule, with Turkey being perceived as a primary threat. Nevertheless, the intra-WTO tensions are significant and potentially volatile.

To help diffuse such within-region dangers, and to reduce the level of potential conflict, East Europeans have endorsed ideas for CSBMs that apply to the entire ATTU area or to East-Central and Southeastern Europe specifically. Many of these ideas are little more than restatements of Western positions. For example, «the first instance of a joint proposal co-sponsored by a member of NATO and the Warsaw Pact» was a December, 1989 Franco-Hungarian idea for enlarged contacts and access, which the West has been urging from the outset (⁴). Further, at the Military Doctrine Seminar, Hungarians, Poles and Czechoslovaks spoke of the need for media scrutiny and public control-notions that the West has long accepted as a given in a more secure Europe. At other times in 1990, East European CSBM negotiators (or foreign ministries) have again raised some old Warsaw Pact arguments, singly or as part of larger packages. Advance notifications and observation of naval and air force exercises is one such re-cycled CSBM idea.

But the NSWP states *have* made genuinely new initiatives. The content of East European proposals has, one should note, not departed from the very general WTO CSBM outlines issued on October 28, 1988 that is, *before* communist regimes were ousted (⁵). In that Pact document, mention was made of three principale directions for CSBMs:

- 1) «Constraining Measures», focused on limiting the size, number, duration, location and frequency of exercises, banning the largest maneuvers, and lowering readiness;
- 2) «New CSBMs», emphasizing the extension of prior notification to air and naval forces, the expansion of all CSBMs in the entire ATTU area and adjoining seas, oceans and air space, a freeze on military budgets, and creation of threat reduction centers;

(⁴) See the interview with U. S. Ambassador to CSBM talks, John Maresca, in *Arms Control Today* (May, 1990), p. 8.

(⁵) See «Statement on CSBMs and Disarmament in Europe», Political Consultative Committee of the Warsaw Treaty Organization, issued in Budapest, October 28, 1988.

- 3) and «measures to increase the openness and predictability of military activities», by which the Pact meant data exchange, fuller observation, communication and personnel visits.

Some breaks began to occur as Hungarians and Czechoslovaks endorsed Swedish ideas — opposed by the URSS — for notifying and observing command and staff exercises ⁽⁶⁾. This is a proposal unlikely to be adopted prior to the CSCE Summit because of its controversial nature. Verification would necessitate deep penetration into a country's war-fighting preparations and anything less, because «command post exercises... are not very visible...» could not be adequately verified ⁽⁷⁾. Yet, the movement of NSWP countries away from both intra-Pact cohesion and the USSR's positions during the Fifth Round of CSBM negotiations (early 1990) was very significant.

After the Fifth Round established four CSBM Working Groups to speed (it was hoped) agreements prior to the CSCE Summit, the self-interests of East-Central and Southeast European states, regardless of alliance membership have become dominant factors. Each of the Groups, chaired by a NNA state, offers different advantages and varying dilemmas for the states no longer under Soviet suzerainty.

A few examples underscore these variations. One Working Group concerning information exchange and verification is chaired by Austria. *Within* NATO or the WTO, antagonisms certainly exist that may lessen substantially the desire to provide data or to allow inspections. Enmity between Greeks and Turks, Bulgarians and Turks, and other bilateral disputes, will not be easily surmounted. Similarly, Sweden heads the Working Group devoted to observation and notification of exercises. The Poles have exhibited, as have the Bulgarians and Romanians, less interest in command and staff observations, penetrating as that would the war-fighting strategies and unit tactics more than would observations of large-scale exercises.

Correspondingly, reactions to a NATO proposal for an annual exchange of «detailed data on... military budget[s]» for the next year, with other

⁽⁶⁾ Conversations with military attaches of NSWP states in Washington, D. C. during July-August, 1990 exhibited views about the need for observations of command/staff exercises and differences between, for example, Bulgaria and Hungary regarding the Hungarian proposal—discussed below—for Zones of National Confidence.

⁽⁷⁾ Interview with Ambassador Mateasca, *Arms Control Today* (May, 1990).

states having the right to question the submitting government on details — has received better response from Czechoslovakia and Hungary than anywhere else in the Pact.

By mid-May, as the Sixth Round ended, more NATO CSBM proposals were tabled, pushing the confidence-building envelope further in a couple important directions. Under one proposal, data about a nation's intended enhancements of force structures and mobility would be readily available.

A second notion tabled by NATO would build a conflict management role into CSBMs and details how a state may use the CSCE process to ask for clarification if non-notified out of garrison activity «of a militarily significant nature» is begun by another country.

For both of these, the USSR has responded with caution, and less than full endorsement. Again, the Czechoslovaks and Hungarians were among the first to endorse this NATO idea. The Soviet «goslow» view has been supported most by Bulgaria, and somewhat by Poland and Romania in the latest round. These countries have countered with a number of arguments, including that naval and air activities ought to be a party of any CSBM accord if there is to be an comprehensive enhancement of Stockholm.

Compromises, offered by both NNA states and by smaller members of both NATO and the Pact, will be effected, bowing for now to the reluctance of the U. S. and USSR. A modest 1990 CSBM enhancement will, then, include some greater data exchanges on budgets, an implementation review meeting each year, and better communications and more contacts. To these, all NSWP countries will agree, although their enthusiasm is a function of their own security perception and threat assessments. A «summit worthy agreement» is variously defined among NSWP states, and is understood through the prism of each state's self-interest.

EASTERN EUROPE AND THE CASE FOR FUTURE CSBMs

CFE I will not, of course, ensure numerical parity among geographic neighbors in East-Central and Southeastern Europe. Given the alliance nature of these talks, large regional and subregional imbalances will remain or grow, particularly if new bilateral alliances or ententes emerge against a perceived common enemy. Even if there were numerical parity, however, stability and security are not necessary consequences.

Stabilizing measures that limit or prohibit *activities* by national military forces (maneuvers, deployments, mobilization, training, supplying), and thereby clarify, reveal and reassure about other state's intentions are needed ⁽⁸⁾.

Clarifying intentions is of paramount importance in East-Central and Southeastern Europe. These are regions of numerous bilateral and intra-state disputes or conflicts that may be harbingers of far larger confrontations. Where there used to be constraints on nationalism due to Soviet hegemony, there is now a far larger opportunity for the voices of irredentism, ethnic rivalries and national interests.

Areas of real and potential conflict include:

- The German-Polish border, where disputes concerning ownership of property in Poland once held by German citizens and the two states' conflicting claims about rights in the Baltic are both likely to recur notwithstanding the German Parliament's reassurances about the Oder-Neisse frontier;
- Poland versus Byelorussia, the Ukraine and/or Lithuania concerning the Eastern border of Poland (since the end of World War II at the Bug River), about which nationalists on both sides argue fiercely;
- Hungary versus Romania regarding the Hungarian minority in Transylvania and that region in general as a territorial issue going back to the Treaty of Trianon in 1920 and before;
- Albanians versus Serbs concerning Albanians in Kosovo and Serbian treatment of them there, with Serbian leader Milosevic relying on the anti-Albanian sentiment as a key component of his popular appeal;
- Bulgaria versus Yugoslavia over Macedonia, with Bulgarians suspicious of Macedonia nationalism and Serbian sponsorship of it, resurgent in 1990 as the organization called «Ilinden»;

⁽⁸⁾ The distinction between two dimensions of states' military effort—the *extraction* of human and material resources to build and maintain armed forces and the *performance* of the armed forces and military economy has been made in a number of my earlier studies. See, for example, «Dimensions of Military Commitments in Eastern Europe and the USSR: 1977-1987», *Arms Control* Vol 10, Number 3 (December, 1989), pp. 275-288. See also, Daniel N. Nelson, «The Distribution of Military Effort in the Warsaw Pact», in Joint Economic Committee, *Pressures for Reform in the East European Economies* Volume 1 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1989), pp. 187-207).

- Greece versus Yugoslavia over Macedonia, with Greece denying the existence of a Macedonian identity, and border tensions high due to influx of people from the Yugoslav «Macedonian» republic;
- The Soviet Union versus Romania over Moldavia, with the ethnic Romanian population of the Moldavian SSR demanding cultural and political autonomy, and the unity of Moldavia with Romania being sought by nationalist advocates on both sides of the border while Moscow's approach has been to deny that abrupt reunification can take place;
- Bulgaria versus Turkey concerning the Turkish minority within Bulgaria, and the Bulgarian perception of Turkish interference and threats;
- Bulgaria versus Romania concerning Dobrudja, a territory on the Black Sea coast divided between Romania and Bulgaria which Bulgaria claims entirely for itself, and concerning cross — Danubian pollution and ancillary issues ^(*).

There is, then, an ample number of disputes, some having the requisite volatility to denote an existing security threat in East-Central or Southeastern Europe. To these we should add the longstanding animosity between Greece and Turkey over Cyprus and the Aegean, and a variety of other smaller issues that, while not severe, damage relations among countries (e. g., the argument between Hungary and Czechoslovakia about payment for the huge Danubian dam project that has now been canceled).

Disputes, tensions and confrontations along the planes noted above are more dangerous and more likely to precipitate violence because Eastern Europe is without the mediating influence of multilateral treaty organizations. Driven only by the visceral issues of *peoples* and *borders*, not by strategic goals of an alliance, individual nation-states will find it difficult to resist the power of nationalism. This is not to say that Leonid Brezhnev's image of the Warsaw Pact as an instrument of enforce constraints on sovereignty was preferable. Rather, there must be a clear understanding that Central and Eastern Europe have inherited new insecurities as they have *regained* sove-

(*) For a more complete discussion of the bilateral disputes in the Balkans, see my article «The Warsaw Treaty Organization and Southeast European Political-Military Security» in Paul Shoup and George Hoffman, eds. *Problems of Balkan Security* (Washington, D. C.: The Wilson Center Press, 1990), pp. 123-150.

reignty — and that these insecurities are not bening for Europe as a whole. That the Warsaw Pact's potential for surprise attack is past can be applauded. As the Pact has unraveled, however, we find a discomfiting scene of rivalries and disputes, and little in the way of a collective security mechanism to constrain perceptions of threat.

The decisive turn towards a national vision of security has been evident empirically in the mix of multilateral (two or more states in alliance), bilateral, or purely national ground-force exercises among WTO members. As required by the 1986 Stockholm Accord, CSCE states must give prior notification 42 days in advance of military activities involving more than 13 000 troops or 300 battle tanks. By 1989, notifiable national exercises (twenty-three) were twice as frequent as bilateral maneuvers (eleven), and almost eight times as frequent as multinational exercises (three). By comparison, during the 1961-69 period, multinational exercises were three times as numerous as bilateral maneuvers, and six times as frequent as national exercises. From 1970 through 1979, multilateral training among WTO armies was only 1.67 times the number of bilateral exercises, with the number of single-country maneuvers still small by comparison ⁽¹⁰⁾. That Warsaw Pact military cooperation, and the notion of coalitional warfare have thus been replaced by a much more *national* military strategy in the late 1980s seems corroborated by these data.

CSBM INITIATIVES FROM NSWP STATES

Because of tensions evident in region from the Baltic to the Bosphorus, and the absence of multinational frameworks to determine war-fighting strategies, the new governments of Eastern Europe have shown interest in measures that establish *national* thresholds. Because of new complexities in the security picture of East-Central and Southeastern Europe, emphasis is being given to

⁽¹⁰⁾ These comparisons are the author's calculations based on data in *The Arms Control Reporter* (1987, 1988, 1989, Section 402); the *SIPRI Yearbook, 1989* (Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 339-344; Richard F. Starr, Ed., *Yearbook on International Communist Affairs* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1989), p. 438; and Heinz Gartner, «New Concepts of Constraints, 'Stabilizing Measures' and CSBMs», paper delivered at the 1990 Annual Meeting of the International Studies Association (April 10-14, 1990). Early WTO maneuvers are discussed in Jeffrey Simon, *Warsaw Pact Forces* (Boulder, Colorado: Westview, 1985).

accords that apply to the potential use of force by *any* one state against another. Strictly speaking, of course, such limits lie outside existing definitions of CSBMs. Yet, the blurring of lines between CFE and CSBM talks, and the need to unite them in the next phase of European security negotiations, is seen by NSWP states as axiomatic of the political transformation of the continent.

Enhancing security of NSWP states will not be achieved merely by reducing the size, armaments and deployments of standing forces. Further safeguards — CSBMs that would make transparent the intention to mobilize reserve and cadre formations, or to retrieve weapons, ammunition and equipment from storage — become even more necessary when active-duty militaries are at low levels. It is at low levels when national mobilization capacities become very dangerous ⁽¹¹⁾. Where tangible bilateral disputes exist that could motivate one state to resort to intimidation or armed attack against another, national thresholds for everything that could facilitate a rapid recreation of threatening force levels, coupled with inspection regimes to assure neighbors of compliance, are necessary.

Thus far, however, proposals concerning national thresholds from NSWP states have not provided the specifics that would lend themselves to productive negotiations. New governments installed after elections in the first half of 1990 have uniformly expressed interest in furthering CSBMs ⁽¹²⁾, but only the Hungarians have begun to spell out ways in which ceilings for the readiness or disposition of military assets could be verified. The Hungarians have been willing, for example, to experiment with «open skies» verification involving Canadian flights over Hungarian territory. Canadian Chief of Staff John de Chastelain was in Budapest in July, 1990 to explore with Hungarian Chief of Staff Laszlo Borsits means by which to implement airborne verification of other states' military equipment.

The Hungarian delegation to CSCE/CSBM negotiations in Vienna *and* the Hungarian military have also been active in considering specific ways

⁽¹¹⁾ For a discussion of such dangers see Richard Ned Lebow, «Windows of Opportunity: Do States Jump Through Them?», *International Security* Vol 9, No. 1, Summer 1984, pp. 147-186.

⁽¹²⁾ For example, the new Romanian Foreign Minister, Adrian Nastase's address to the Geneva Disarmament Conference spoke of the need for a «... multiplication and diversification of confidence and security building measures ...», but provided no details. ROMPRES dispatch, August 3, 1990, as reprinted in FBIS-EEU 90-151 (August 6, 1990), p. 44.

in which, in a follow-on to a CFE accord, the states of East-Central and Southeastern Europe might enhance their security vis-a-vis each other. In Vienna, a number of ongoing bilateral discussions have been initiated by the Hungarians concerning locations and amounts of equipment and weaponry that would have to be inspected its neighbors ⁽¹³⁾.

Hungary is, of course, particularly concerned about Romania and vice versa. From Budapest, it is worrisome to see the revival of the reactionary element of Romania politics in «Vatra Romaneasca» (Romanian Hearth) from which denunciations of «Magyar plots» to «change the borders established by the Treaty of Trianon» are frequent ⁽¹⁴⁾. Even moderate Romanian newspapers are carrying provocative articles denouncing an alleged history of Hungarian duplicity, and warning against entrusting Romanian security to the «good intentions» of Hungarians who «... never observed any agreement, convention or treaty» ⁽¹⁵⁾.

The new Hungarian Defense Minister, Lajos Fur, has recognized the volatility of such an environment. With Romanian Defense Minister Victor Stanculescu's approval, officers of the two armies have met quietly at border locations to reduce tensions, and to exchange information concerning the disposition of their forces in the vicinity of their lengthy frontier ⁽¹⁶⁾. This exchange, of course, is purely *ad hoc*, and does not establish the basis for bilateral CSBM because no agreement for regular meetings has been suggested. Neither do these encounters presage a later regional agreement on national thresholds. Nevertheless, the defense establishments of these two potential

⁽¹³⁾ Austrian officers at the National Defense Academy, for example, told me in May, 1990 of discussions with counterparts in the Hungarian armed forces concerning the difficulties of inspection. Hungarian CSCE negotiators, also in April and May, 1990, spoke of their ongoing efforts to meet with other delegations on a one-to-one basis to consider the technical aspects of ensuring national thresholds for transportation assets, stored weapons and other equipment that could ease mobilization.

⁽¹⁴⁾ The Hungarian press picks up any Vatra commentary, whether made in Romania or elsewhere. See, for example, the Budapest Domestic Radio report of July 31, 1990 translated in FBIS-EEU 90-148 (August 1, 1990), p. 55 as «Vatra Politician Claims Transylvania Coveted».

⁽¹⁵⁾ See *Dimineata* (July 21, 1990), p. 4.

⁽¹⁶⁾ I was informed of these contacts by Romanian officials in Bucharest in late April and early May, 1990. My informants, however, could not provide to me specific dates or locations of face to face talks between Hungarian and Romanian military officers, except to say that the meetings were at border locations, were ongoing, and involved high-ranking active-duty military officers.

belligerents are not anxious to confront one another, and have inaugurated a limited, and non-publicized bilateral information exchange. This endeavor may have avoided heightened military tensions, particularly in March and April, 1990 when ethnic unrest was causing fatalities in Transylvania, and when emigration from Romania was reaching very high levels.

A second CSBM arena that may develop further due to initiatives from NSWP states, are «zones of national confidence» (ZNCs) in which there would be drastic reductions of border forces and a ban on the conduct of maneuvers of any kind.

The Hungarians, once again, have been in the forefront of this effort. In November, 1989, Hungary acted as host for a meeting of states in the so-called Alpe-Adria region, i. e. Hungary, Italy, Austria and Yugoslavia. The then-Foreign Minister of Hungary, Gyula Horn, proposed a ZNC with several specific attributes:

- 1) the mutual withdrawal of all offensive military forces fifty kilometers from common frontiers, within which only border guards and defensive equipment would be allowed;
- 2) the exchange of information on the size and location of forces within that zone;
- 3) the limitation of the size and frequency of exercises throughout the territory of the four states, and the constraint of each country's capacity to mobilize forces (through unspecified steps);
- 4) the invitation of observers to all military exercises and the regular inspection of the ZNC's.

The Hungarian proposal went nowhere at that November, 1989 meeting. Italy issued a flat «no» to the idea, Austria said that it had no offensive arms in the 50 kilometer zone, and Yugoslavia said that it would cost too much to implement the Hungarian ideas.

But the notion of ZNCs has not died quickly. On July 31, 1990, a two-day Adria-Danube conference was convened in Venice. This group of five nation-states — Hungary, Austria, Czechoslovakia, Yugoslavia and Italy — has been labeled the «Pentagonale». Regional cooperation of this kind does not necessarily mean movement on CSBMs and, indeed, much of the Venice discussion was devoted to economic cooperation, environmental concerns and

the furtherance of parliamentary democracy and human rights ⁽¹⁷⁾. Nevertheless, the group's final communique spoke of its aims in terms of contributing to security and stability in the region within the CSCE context. Hungarian Foreign Minister Geza Jeszenszky, responding to questions about the results of the Venice meeting, emphasized the Pentagonale's potential for mediating disputes through the role of intermediaries ⁽¹⁸⁾. Mention of a Carpathian-Tisza regional association was also made by Jeszenszky, implying thoughts in Budapest about an eastward-looking ZNC ⁽¹⁹⁾.

Zones of National Confidence are in many ways an outgrowth of an extensive academic literature on non-offensive defense and structural defensiveness that has developed considerably in the last decade. The visions of analysts such as Albrecht von Muller, Horst Afheldt and Lutz Underseber have been widely discussed and criticized elsewhere, and need not be reviewed here ⁽²⁰⁾. Inherent to most of the images of security without offensive arms, however, are zones along frontiers from which armored forces (and other «offensive» weapons) would be removed. Within such zones, in more radical proposals, one would find «technically advanced defense armament systems» manned by few personnel and largely immobile. Less radical visions suggest these «nets» coupled with residual mobile and active armored reserves in central areas that could isolate and defeat any forces that tried to break through the frontier zones.

Since the mid 1980s, Hungarian scholars were particularly enamored with these visions of European defense, and contributed often to international conferences where such ideas have been laborated ⁽²¹⁾. Hungarian communist

⁽¹⁷⁾ A Czechoslovak summary of the Pentagonal Group's meeting was contained in the Czech newspaper *Hospodarske Noviny* (August 2, 1990), pages 1 and 8.

⁽¹⁸⁾ See the transcript of this August 5, 1990 interview on Budapest Television as translated in FBIS-EEU 90-151 (August 6, 1990), p. 31.

⁽¹⁹⁾ Jeszenszky's interview with Budapest Domestic Service on July 31, 1990 is carried in FBIS-EEU 90-148 (August 1, 1990), p. 34.

⁽²⁰⁾ See, for example, Horst Afheldt, *Defensive Verteidigung* (Reinbeck bei Hamburg: Rohwolt, 1983); Albrecht von Muller, «Confidence Building by Hardware Measures: The Idea of Benign Defence», Background Paper, 34th Pugwash Conference, Bjorkliden, 1984; and Lutz Unterseher, «Für eine tragfähige Verteidigung der Bundesrepublik», in *Studien-gruppe Alternative Sicherheitspolitik: Strukturwandel der Verteidigung* (Oplade: Westdeutscher Verlag, 1984).

⁽²¹⁾ The Hungarians have been a principal supporter of the Pugwash Conference on Science and World Affairs. Examples of their thinking on structural defensiveness can be found in «Background Materials on Structural Defensiveness», 36th Pugwash Conference on Science and World Affairs (Budapest, September 1-6, 1986).

party politicians, sensing their tenuous hold on power and the antipathy of the public towards military alliances, picked up on the idea of structural defensiveness and began to include such a concept in the regime's security policy (22). Similarly, the July, 1987 «Jaruzelski Plan» for European security placed considerable emphasis on structural defensiveness. Soviet analysts have also been vocal in advocating defensive military doctrines that cite the same literature (23). These views continue to resonate in NSWP positions on CSBMs, particularly insofar as there is interest in making ZNCs a test-bed for non-offensive defense.

From Czechoslovakia, other CSBM ideas have been promoted. West German Foreign Minister Hans Dietrich Genscher had proposed on January 31, 1990 the creation of a «European Conflict Center» as one of ten institutions to implement the CSCE process (24). The Czechoslovak position, first raised in the Havel government's April «Memorandum on European Security Commission», suggest an organ of that name that would serve in many capacities, including

«Forestalling threats to European peace and security, the rise of exacerbated situations, disputes, military incidents and conflicts and recommending as well as offering means of their settlement...»

More intriguing in the April Memorandum, perhaps, is the Czechoslovaks' suggestion for a «Military Committee» subordinated to such a pan-European organization. By mid-1990, Czechoslovaks have begun to talk about «escalation control forces», which we might understand to mean peacekeeping forces, under the control of the Military Committee. There is thus far no clear genesis of such forces, except through the vague process of contributions of lightly armed units from CSCE member states. How decisions would be made to commit such forces to a particular locale, e. g., to take up positions

(22) On December 10, 1986, Gyula Horn, the State Secretary in the Ministry of Foreign Affairs of Hungary, spoke to an international conference on security policy in Florence, Italy. At that meeting, he argued for a Europe in which «sufficient security» served as the policy guideline for each state and for «discarding offensive weapons from the system». See *Nepszabadsag* (December 11, 1986).

(23) See, for example, A. Kokoshin and V. Larionov, «Kurskaya vitvav svetic sovremennoi oboronyitlenoi doktrini», *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodniye Otnosheniya* (1987-88), pp. 32-40.

(24) See «German Unity Within the European Framework», Speech by Foreign Minister Hans Dietrich Genscher at the Conference of the Tutzing Protestant Academy, published in *Statements and Speeches*, Volume XIII, No 2 (February 6, 1990).

on the Turkish-Bulgarian border to separate forces of the two states, is also unclear.

Nevertheless, the Czechoslovak Foreign Ministry is fully committed to the notion of an elaborate pan-European security system, articulated by Foreign Minister Jiri Dienstbier in early April just after the publication of the above-mentioned Memorandum ⁽²⁵⁾. Inherent to this system would be both diplomatic means by which to contain conflict, and auxiliary military cooperation. Thus far, the Czechoslovaks have not formalized the idea of having «Europeanized» units that would be deployed in the field to prevent the escalation of conflict by interposing themselves between potential or actual combatants. It is nevertheless clear from their April Memorandum, and from subsequent discussions outside formal Vienna CSCE/CSBM negotiations, that they foresee a new security structure having a military commission that confronts incidents and conflicts between armed forces of two or more states. This can extend well beyond making military activities predictable and open; it may imply the establishment of on-site military observers to monitor a truce, a ceasefire, or a situation judged to be so tense that hostilities are imminent.

CSBMs AND THE FUTURE OF EAST EUROPEAN SECURITY

Because the Baltic to Bosphorus corridor is suffused with issues of peoples and borders, neither CFE I nor any subsequent arms control agreement that reduces levels of manpower and weaponry of standing forces, or withdraws them from Central Europe, will obviate security uncertainties. Indeed, absent a number of important CSBMs, lower levels may tend to push leaders into mobilization more quickly, thereby raising the risk of escalation — a scenario I have referred to elsewhere as «high-tech 1914» ⁽²⁶⁾. Hungary and Czechoslovakia have been at the forefront of developing and airing new ideas for Atlantic-to-the-Urals (ATTU) security structures and accompanying CSBMs. Romania's new leaders have been far too occupied with domestic turmoil

⁽²⁵⁾ Czechoslovak Foreign Ministry official Jiri Stepanovsky discussed these proposals in some detail in a paper entitled «The Future of the Warsaw Pact and European Security» at a SIPRI sponsored conference on «NATO and the Warsaw Pact in the 1990s» in Stockholm, June 11-13, 1990.

⁽²⁶⁾ See my essay «CSCE Challenge:: Preventing a High-Tech 1914», in *Defense and Disarmament Alternatives* Vol. 3, Nos. 6 e 7 (June/July, 1990).

to offer anything more than verbal endorsements of CSCE, and Bulgaria remains reluctant to stray too far from Moscow, while exploring much closer relations with Greece (with which Bulgaria shares two adversaries — Turks and Macedonians) ⁽²⁷⁾.

Poland's approach, seeing German reunification the most likely threat to the integrity of the existing Polish frontiers, has been to advocate larger pan-European security structures while avoiding any rapid decoupling from the Warsaw Treaty Organization. Foreign Minister Skubiszewski has expressed the desire to «... create the means to prevent conflicts or... if that is not possible... to settle them» ⁽²⁸⁾. But the Polish position has yet to offer the more substantive suggestions of Hungarian or Czechoslovak policy-makers.

National ceilings for forces and equipment (and ways to verify these), zones of national confidence (ZNCs) along borders, and perhaps «escalation control forces» deployable to trouble-spots throughout the region have been the principal avenues for NSWP (especially Hungarian and Czechoslovak) CSBM innovation. In addition, there has been a willingness to adhere to earlier WTO pronouncements about the need for prior notification and observation of naval and air exercises.

Of these, national thresholds will necessarily be part of the next stage in European arms control — with a new set of negotiations, combining CFE II and further CSBMs, will have to undertake. ZNCs will require ongoing bilateral and, perhaps, regional discussions (e. g., within the «Pentagonale» group or others); uniform standards for such zones throughout the ATTU region would be untenable. Escalation control forces — peacekeeping units — seem furthest from implementation. An institutionalization of a new security architecture, with all of its operational rules in place, would be a prerequisite for any security instrument involving the deployment of troops or observers in a conflictual situation.

Notwithstanding these limitations on any new CSBMs applied to the region of NSWP states, there is an earnest reassessment underway in each of the six states that were active members of the WTO. Sovereign but not

⁽²⁷⁾ On Bulgaria's emerging post-communist security policies, see Daniel N. Nelson, «Bulgarian Political Dynamics and Security Policies» *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien* (Köln: BIOis, 1990).

⁽²⁸⁾ Polish Minister of Foreign Affairs Krzysztof Skubiszewski discussed the Mazowiecki government's view of European security in *Tygodnik Powszechny* (June 10, 1990).

necessarily secure, there is a casting about among NSWP states for new ways by which to reassure themselves that implicit threats do not escalate into imminent dangers. CSBMs will increasingly be a route for enhancing their security, and we can expect more ideas, and heightened advocacy for transparency of and limitations on military activities by these erstwhile Soviet allies.

Daniel N. Nelson

Senior Associate Carnegie Endowment
for International Peace

AS NEGOCIAÇÕES DE VIENA SOBRE CONTROLO
DE ARMAMENTOS CONVENCIONAIS
— PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO —

Manuel Barreiros

AS NEGOCIAÇÕES DE VIENA SOBRE CONTROLO
DE ARMAMENTOS CONVENCIONAIS
— PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO — (*)

Foi com todo o gosto que aceitei o amável e honroso convite do Exmo. Director do IDN, General Abel Cabral Couto, para, no âmbito desta visita de fim de curso, e na oportunidade da presença do curso em Viena, fazer um breve relato sobre os condicionalismos que rodearam as negociações que decorreram nesta capital no passado recente e que aqui prosseguem actualmente. Tentarei ainda, na medida do possível, antecipar os desenvolvimentos prováveis do processo até à reunião de seguimento de Helsínquia, em Março de 1992, bem como as opções negociais que, a meu ver, se porão no decurso dos três meses previstos para a duração daquela reunião e na fase «post-Helsínquia» que, estou persuadido, terá lugar quase imediatamente após, em Viena.

A minha exposição incidirá, naturalmente, sobre a vertente da segurança e sobre os aspectos institucionais da CSCE — designadamente as estruturas criadas pela Cimeira de Paris — que lhes estão mais directamente ligados.

Não abarcarei, deste modo, a globalidade do processo da CSCE, com o seu múltiplo acervo, cujo acompanhamento não cabe na esfera de actualização desta representação permanente.

Igualmente, ao traçar o necessário quadro retrospectivo, circunscrever-me-ei, como aludi, ao passado recente, já consubstanciando o novo espírito e o desanuviamento nas relações Leste-Oeste, elemento determinante a ter em conta.

Por outro lado, focarei essencialmente — e penso estar a corresponder ao pedido que me foi formulado pelo senhor General Cabral Couto — a componente político-diplomática em causa e menos os aspectos militares.

Procurarei oferecer-vos uma perspectiva portuguesa e partilhar convosco algumas opiniões pessoais cuja responsabilidade, obviamente, assumo.

(*) Exposição ao CDN 92, na sua deslocação a Viena, em 7 de Junho de 1991, pelo Embaixador Manuel Barreiros.

O período que se iniciou, em Viena, em 6 de Março de 1989, e que culminou, em Paris, em 21 de Novembro de 1990, constituiu o ponto de viragem decisivo na história das negociações sobre controlo de armamentos como parte integrante da estrutura europeia de segurança. (Emprego aqui o termo «controlo de armamentos» numa acepção lata, abrangendo, para além da redução e limitação de equipamento e efectivos, as medidas de confiança e segurança que afectam as actividades e as operações de planeamento militares.)

Na realidade, no espaço de tempo extremamente reduzido de menos de 21 meses, foi possível, na capital austríaca, negociar com êxito e, consequentemente, redigir o articulado de quatro documentos, de significado e alcance inquestionáveis, consagrados solenemente, na Cimeira de Paris, pelos chefes de Estado e de Governo dos países envolvidos.

Estou-me a referir ao Tratado CFE e à Declaração de Não Agressão, vinculando 22 países signatários do Acto Final de Helsínquia, bem como ao documento de Viena sobre medidas criadoras de confiança e à Carta de Paris para uma nova Europa, estes dois últimos acordados pela totalidade dos estados participantes no processo da CSCE, ou seja 34, após o desaparecimento da República Democrática Alemã.

Este resultado foi, evidentemente, viabilizado pelo contexto político favorável que emergiu na cena internacional, sobejamente conhecido de todos, pelo que me limitarei a sinalizar os seus pontos de referência mais salientes:

- O degelo e o posterior aprofundamento nas relações entre os Estados Unidos e a União Soviética;
- A política reformista e de abertura implementada pelo Presidente Gorbachev;
- O Acordo INF celebrado entre os Estados Unidos e a URSS;
- A retirada das forças soviéticas do Afeganistão e o progressivo abandono soviético das suas esferas de influência no Terceiro Mundo (a Nicarágua apresenta-se como o exemplo paradigmático);
- A melhoria generalizada na situação dos Direitos Humanos na URSS e nos outros países do Leste europeu (a Roménia constituiu excepção);
- As revoluções pacíficas de 89 e 90 no Centro e Leste da Europa (a Roménia outra vez como excepção), com o consequente desman-

telamento dos sistemas totalitários no Poder, por mais de quatro décadas, e a sua conversão em democracias abertas, viradas para a economia de mercado;

- A não interferência soviética — ao contrário do sucedido em Budapeste em 56 e em Praga em 68 — nos processos de mudança acima mencionados;
- A realização de eleições livres na generalidade dos países de Leste e, em escala limitada, na própria União Soviética;
- A queda do muro de Berlim e a reunificação da Alemanha;
- O desmoronar do Pacto de Varsóvia;
- A percepção generalizada da diminuição da ameaça soviética;
- A resposta positiva da OTAN (Declaração de Londres) e da CEE (Conselho Europeu de Dublin), nas suas vertentes política e de apoio económico.

Todos estes desenvolvimentos, sucedendo-se a um ritmo vertiginoso, influenciaram decisivamente as negociações em Viena, abrindo quotidianamente novos horizontes, estimulando a procura de soluções mais em sintonia com as realidades e a superação dos processos cristalizados no tempo.

Esquemas constituídos na base de premissas tidas como perduráveis, e as opções, tomadas em consequência, foram postos em causa, dia após dia, em razão da variação constante dos quadros de referência básicos.

Viveu-se, em Viena, por vezes, a uma cadência desconcertante. Descrevendo, «a posteriori», a situação, o representante dos Estados Unidos não exagerou ao comentar: «It was like Trying to paint a landscape from a fast moving train.»

Como todas as negociações, porém, foram 21 meses de padrão não uniforme, com travagens e acelerações bruscas, com progressos surpreendentes, em alguns casos, e bloqueios, não menos surpreendentes, noutros, com avanços rapidíssimos nas questões de fundo e recuos, dificilmente explicáveis, nas questões de forma e vice-versa.

Vejamos então, ainda que em linhas muito gerais, os desenvolvimentos negociais ocorridos em Viena, no clima que acabo de descrever e no enquadramento temporal que balizei.

Num conhecido discurso proferido em Berlim-Leste, em Abril de 1986, Mikhail Gorbachev surpreendeu as opiniões públicas e as lideranças oci-

dentais ao tomar a iniciativa de propor a criação de um novo «forum» para negociar reduções de efectivos e armamentos, na Europa, do Atlântico aos Urais.

Em Junho do mesmo ano, o Pacto de Varsóvia lança o «apelo de Budapeste», dando corpo à proposta e formulando algumas sugestões visando reduções, em igual número, para o Leste e para o Oeste, nas forças de terra, na aviação táctica de combate e nas armas nucleares de curto alcance (150 km).

A resposta da OTAN não foi imediata.

O «apelo de Budapeste» continha ideias atraentes, mas era inaceitável em dois aspectos: as reduções simétricas que, embora diminuindo os níveis, não resolviam o problema crucial das disparidades, e a inclusão do nuclear que a Aliança não pretendia ver confundida com o convencional, nem estava disposta a negociar antes da correcção dos desequilíbrios existentes nas forças convencionais, altamente favorável ao Leste.

A Declaração de Bruxelas, de Dezembro de 1986, foi a primeira reacção colectiva da Aliança Atlântica e a mais importante, apontando para a eliminação das disparidades, além de limitar o escopo das negociações ao armamento convencional.

Abriu-se assim o caminho para a aprovação do mandato relativo às negociações sobre as forças convencionais na Europa que, reflectindo, no essencial, os pontos de vista da OTAN, veio a consagrar a autonomia da CFE, mantendo-a embora, e devido à insistência da França, enquadrada na CSCE.

As negociações substantivas iniciaram-se, como já mencionei, em 6 de Março de 1989.

Os chefes de Estado ou de Governo dos 22 países participantes assinaram, na manhã do dia 19 de Novembro de 1990, o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa — Tratado do Eliseu, como baptizado pelos franceses — entretanto concluído e rubricado, na véspera, pelos chefes de delegação, em Viena.

A iniciativa foi soviética; os resultados, esses, corresponderam globalmente aos interesses prosseguidos pela Aliança Atlântica:

- Reforçar a estabilidade e a segurança na Europa, através do estabelecimento e manutenção de um adequado equilíbrio de forças, a níveis mais baixos;

- Obtenção da paridade, por meio da correcção de desequilíbrios, em toda a área e a nível regional;
- Evitar eventuais desvios ou «circumvention» às obrigações assumidas;
- Prioritariamente, eliminar a capacidade para ataques de surpresa e acções ofensivas de grande envergadura, pela via da limitação dos sistemas de armas com grande mobilidade e poder de fogo;
- Conseguir, portanto, uma situação com menos forças, menos concentrações e menos movimentações, alicerçada num regime de verificação e troca de informação permitindo testar, em cada momento, a capacidade das forças em presença.

Alguns dos objectivos não foram, todavia, alcançados: os «ceilings» para a artilharia, carros de combate e ACVS permaneceram demasiado elevados; as percentagens para a suficiência situaram-se, nitidamente, acima dos 30 por cento; a solução para os «LBNA» («Land Based Naval Aircraft») não foi a melhor, tendo-se estipulado um compromisso, expresso através de uma declaração política fora do tratado que garante um patamar adicional para aqueles aparelhos; não foi possível acordar um regime para as inspecções aéreas e o problema dos efectivos ficou adiado.

Não obstante o que precede, o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa, o primeiro acordo multilateral a consagrar reduções e limitações concretas de armamento, efectivamente verificáveis, configura-se como um marco histórico de alto significado e representa uma sólida contribuição para o estabelecimento de um novo relacionamento político na Europa.

Com efeito, conquanto os números acordados para a artilharia, carros de combate e veículos blindados de combate possam, como se apontou, ser considerados exagerados e o mesmo se possa aduzir em relação à aviação de combate, facto é que a União Soviética, aceitando romper com o seu posicionamento tradicional, terá que reduzir drasticamente as suas existências naqueles tipos de equipamento.

Por outro lado, foi possível negociar um regime de verificação, credível e de apreciável alcance, que virá, certamente, dificultar as hipóteses de contornamento, aumentando assim a confiança, a segurança e a transparência, vocábulos, até há bem pouco, inaplicáveis no contexto das relações Leste-Oeste.

Ainda, o protocolo de destruição impondo a eliminação, pura e simples, da esmagadora maioria de «TLES», detido por cada Estado e excedendo

os limites, contribuirá para a eliminação da ameaça e, por conseguinte, para o reforço da segurança.

Pelo tratado é criado o «joint consultative group», já em funções desde meados de Janeiro findo. Este grupo, onde estão representados todos os 22 estados participantes nas Negociações CFE e do qual Portugal foi dos primeiros a assumir a presidência, tem como principal tarefa o exame das questões relativas à implementação do tratado, dos eventuais desvios ao cumprimento das suas provisões — veremos como este aspecto se tornou actual —, bem como o esclarecimento das ambiguidades existentes e a resolução das dificuldades de ordem técnica que se poderão apresentar. Trata-se, deste modo, de mais uma garantia adicional, visando supervisionar a escrupulosa observação das obrigações assumidas.

Portugal, como os restantes signatários, vinculou-se a um conjunto de obrigações concretas que tem, basicamente, a ver com o fornecimento atempado de «data» actualizada referente aos seus «TLES» e com os compromissos decorrentes da aplicação dos mecanismos de verificação, especificamente no campo das inspecções. Mas, contrariamente à grande maioria dos participantes, Portugal não terá que reduzir (e por conseguinte não terá que destruir) as suas existências em equipamento e armamento de terra e ar que se situam abaixo dos níveis permitidos.

As negociações sobre as medidas criadoras de confiança e segurança (CSBMs) iniciaram-se no dia 6 de Março de 1989, em simultâneo e em paralelo com as CFE, como pretendiam sobretudo a França e os neutros e não-alinhados. Ambas as negociações decorreram e decorrem («follow on») no mesmo edifício, o Hofburgo, embora em alas separadas, assegurando-se, deste modo, a autonomia das CFE e correspondendo, assim, ao desejo dos Estados Unidos e de alguns outros aliados.

A adopção do Mandato de Madrid como referencial não levantou problemas. A União Soviética insistiu, como seria de esperar, pela inclusão das actividades independentes, aéreas e navais, mas, mais interessada nas CFE, acabou por aceitar que as negociações tivessem lugar em conformidade com o Mandato de Madrid. Contudo, apoiada, como ainda na generalidade dos casos, era nessa altura, pelos restantes membros do Pacto de Varsóvia, acautelou a sua posição para o futuro através de uma declaração interpretativa onde se manifesta a determinação «of raising in these negotiations

questions regarding notification of independent manouvers of air and naval forces».

O escopo das negociações foi definido de forma genérica, apontando-se para o objectivo de «to build upon and expand the results already achieved at the Stockholm Conference with the aim of elaborating and adopting a set of mutually complementary confidence and security building measures designed to reduce the risk of military confrontation in Europe».

Cedo, porém, se verificou que a prioridade estava nas CFE e que apenas progressos nestas poderiam determinar, «a posteriori», avanços nas CSBMs.

Os neutros e não alinhados não gostaram mas conformaram-se.

De resto, confirmando as tendências que se vinham acentuando, o próprio papel dos NNAS, como mediadores entre a Aliança Atlântica e o Pacto de Varsóvia, deixou de ser relevante, em razão, justamente, do novo clima político.

Desse facto resultaram duas consequências: por um lado, o decréscimo da sua influência no contexto negocial; por outro, remetidos à promoção e defesa dos seus interesses nacionais, a falta de unidade do grupo veio rapidamente à superfície com reflexos visíveis em matéria de coordenação e apresentação de propostas colectivas.

As CSBMs viveram um longo período na dependência das CFEs, e só apenas quando se tomou praticamente como certo que um tratado sobre as forças convencionais era não só viável mas que estaria concluído a tempo para a cimeira foi possível avançar. Progrediu-se então muito rapidamente e, não obstante dificuldades, até à última hora, levantadas pela União Soviética, tendo em vista a inclusão de referências ao naval, obteve-se um acordo sobre um conjunto de medidas, consubstanciadas num documento, o «Documento de Viena 1990», adoptado, ao mais alto nível político, em Paris.

O Documento de Viena reflecte, sem quaisquer dúvidas, o sucesso que a Aliança logrou alcançar nestas negociações. Com efeito, a quase totalidade das medidas nele incluídas foram introduzidas pelos 16 e a questão naval acabou por ser ultrapassada sem concessões à URSS, isto devido, essencialmente, à posição firme dos Estados Unidos e ao apoio determinado por parte de alguns outros aliados, nomeadamente Portugal.

O «Documento de Viena 1990» veio não só actualizar e desenvolver várias medidas anteriormente acordadas em Estocolmo, mas, sobretudo,

integrar novas medidas, mais ambiciosas, como aquelas que referirei, seguidamente, em síntese:

— *Troca anual sobre informação militar*

O seu carácter inovador reside no facto de as informações a prestar dizerem respeito não às actividades militares, como até então era o caso, mas sim à estrutura dos comandos militares das forças terrestres e aéreas (baseadas em terra), à localização das unidades e ao número de efectivos e respectivo equipamento. Visa-se ainda a divulgação dos planos anuais para aquisição e atribuição do equipamento e a informação sobre os orçamentos militares.

— *Redução de riscos*

Que compreende duas medidas novas:

- a) O mecanismo para consultas e cooperação relativamente a actividades militares inabituais;
- b) Cooperação em relação a incidentes, não controlados, de natureza militar.

A primeira reveste um carácter eminentemente político e agradou especialmente às «novas democracias» de Leste que nela viram mais uma garantia adicional «vis-a-vis» do seu poderoso vizinho soviético. A sua implementação cabe, como outras CSBMs, no campo de actuação do Centro de Prevenção de Conflitos, consistindo num mecanismo de acção que poderá mesmo provocar a convocação de uma reunião a 34, caso outros meios (pedido de esclarecimento e discussões bilaterais) se revelem insuficientes quer para esclarecer quer para resolver uma potencial situação de risco nascida de uma actividade militar inabitual.

A segunda medida oferece igualmente interesse, sobretudo se pensarmos na prevenção de acidentes ou na limitação das suas consequências (recorem-se os danos provocados, há tempos, em território belga, em razão da queda de um avião militar soviético).

— *Comunicações*

Medida inovadora pela qual se estabelece um sistema de comunicações a 34 e que irá complementar os tradicionais canais diplomáticos, tidos como

inadequados em determinadas situações, devido à sua relativa morosidade. As comunicações serão feitas em quaisquer das 6 línguas da CSCE, acompanhadas de tradução sempre que necessário.

— *Reunião anual de avaliação*

Outro sector onde foi possível inovar, institucionalizando-se a realização, também no âmbito do CPC, de encontros anuais de peritos, no objectivo de se debater e facilitar a implementação das CSBMs.

Houve porém áreas onde não se registaram melhorias em relação ao Documento de Estocolmo, a saber, concretamente, todo o capítulo referente às notificações prévias de certas actividades militares, em virtude da obstinação soviética em querer nele incluir a notificação de actividades navais, exigência rejeitada pela Aliança.

O balanço global foi, todavia, amplamente positivo.

Nem o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa nem o Documento de Viena sobre as medidas criadoras de confiança e segurança, conquanto configurando, como vimos, progressos de inegável significado — impensáveis no passado ainda recente —, podem, no entanto, ser considerados como respostas e soluções suficientes para os problemas e perspectivas nascidos da rápida mutação que se verificou no enquadramento político europeu a partir, sobretudo, de finais de 1989, e que hoje prossegue.

Na verdade, os pontos de referência eram outros quando os respectivos mandatos foram acordados e na altura em que as negociações de fundo começaram e se desenvolveram.

O Pacto de Varsóvia, se bem que fragilizado, ainda dava provas de uma unidade aparente, a União Soviética ainda detinha uma certa capacidade aglutinadora no que se refere à tomada de posições comuns por parte do Leste, os senhores Honnecker e Ceaucescu estavam no poder, nos outros países do Bloco os partidos comunistas governavam, a Alemanha permanecia dividida, e, na União Soviética, a questão dos separatismos não se punha com tanta acuidade.

Todos estes dados se alteraram, brusca e profundamente. A desintegração do Pacto de Varsóvia tornou-se evidente, novas democracias viradas para o Ocidente emergiram, o processo da unificação da Alemanha afirmou-se

como imparável e inadiável, o espectro de um colapso económico na URSS veio à superfície e os nacionalismos internos fizeram-se sentir com mais vigor.

A velha equação Leste-Oeste, que durante mais de meio século pautara o relacionamento intra-europeu, deixou de oferecer sentido, e do mesmo modo a filosofia de blocos, cómoda porque cristalizada e previsível.

Em Janeiro de 1990, três ministros dos Negócios Estrangeiros europeus, representando a República Federal, a França e a Itália, retomaram, em Viena, a ideia de uma cimeira europeia — já anteriormente evocada pelo Presidente Gorbachev — destinada a estabelecer as coordenadas de uma nova «arquitetura europeia» e a encontrar respostas mais adequadas aos novos estímulos e desafios. Os restantes países membros das comunidades europeias apoiaram de imediato, e o consenso no âmbito da CSCE apareceu sem surpresa.

Foi assim convocado um «comité» preparatório — o «PREPCOM» — encarregado de negociar, em Viena, o documento para a cimeira, «A Carta de Paris para Uma Nova Europa», definindo os princípios e as orientações para o futuro.

De outra parte, os países membros das duas alianças militares, a OTAN e o Pacto de Varsóvia, decidiram encetar, igualmente em Viena, negociações visando a redacção de um «Pacto», dando por finda a era de confrontação e hostilidade e anunciando os caminhos da cooperação.

Ambos os documentos, acordados em menos de quatro meses, foram solenemente assinados na Cimeira de Paris.

No seguimento da proposta da Aliança Atlântica, contida na Declaração de Londres, e do seu bom acolhimento, por parte da União Soviética, foi constituído, em Viena, um grupo de trabalho autónomo encarregado de negociar e redigir o «draft» de uma «declaração conjunta de não agressão», com vista à sua adopção e assinatura pelos chefes do Executivo dos 22 países membros da OTAN e do Pacto de Varsóvia, em Paris.

A primeira reunião, para o efeito, teve lugar em 23 de Setembro de 1990.

Desde o começo dos trabalhos tornaram-se evidentes o interesse da União Soviética na questão e a pressa com que a pretendia resolver.

Nessa base, os negociadores soviéticos, não obstante ter circulado uma proposta nacional, antecipando-se à OTAN, aceitaram facilmente trabalhar a partir do texto avançado pela Aliança Atlântica.

Este facto, naturalmente, permitiu consagrar uma linguagem que nos é favorável e afastar, no essencial, o «declaratório» contido no «working papre» soviético, bem como um certo número de formulações, excedendo em alcance e desviando-se dos parâmetros expressos em Londres, por ocasião da Cimeira da OTAN.

Dois países, a França e a Hungria, por razões diferentes, criaram dificuldades. A França procurou salvaguardar a substância da Declaração a 34 (relações amigáveis), de sua inspiração e introduzida no articulado da Carta de Paris, e contrariou, obstinadamente, referências ao nuclear que pudessem vir a comprometer a sua liberdade de acção naquele domínio. A Hungria bateu-se, fundamentalmente, pela eliminação de fraseologia que pudesse sugerir a preservação de uma filosofia de blocos e, assim, conceder à URSS um certo «droit de regard» sobre os seus, ainda, parceiros. O título do documento, «Declaração Conjunta de Vinte e Dois Estados», em dúvida até ao último momento, veio premiar a sua perseverança.

Acordou-se, por fim, um texto incisivo e relativamente curto que, embora «acomodando» em parte os requisitos da União Soviética, reflecte prioritariamente os nossos conceitos e não põe em causa o papel da Aliança Atlântica.

Com efeito:

- A inter-relação entre a democracia pluralista, o estado de direito e os direitos humanos, por um lado, e a segurança, pelo outro, é tida como essencial;
- Do mesmo modo se reconhece que a segurança individual de cada Estado depende da segurança de todos os outros;
- Afirma-se o compromisso do não recurso à ameaça ou ao uso da força e o respeito pela integridade e pela independência política de cada Estado;
- Prescreve-se que nenhum dos signatários recorrerá à ameaça ou ao uso da força como meio para obter alterações às fronteiras existentes;
- O recurso às armas só é admitido no caso de legítima defesa;
- Garante-se a cada Estado o direito de pertencer, ou não, a alianças;
- Proclama-se a determinação conjunta de contribuir para o desarmamento convencional, nuclear e químico, nomeadamente através das negociações continuadas sobre o controlo dos armamentos con-

vencionais, no âmbito da CSCE, e acolhem-se favoravelmente as perspectivas de novas negociações entre os EUA e a URSS para a redução dos seus armamentos nucleares de curto alcance.

- Apoiar-se o aprofundamento das medidas criadoras de confiança e segurança e reafirma-se a importância da iniciativa «open skies»;
- Constata-se o fim da «guerra fria» e o começo de uma nova era de cooperação e compreensão mútua, bem como o compromisso para o reforço da CSCE, designadamente através de consultas políticas e do desenvolvimento de outros mecanismos institucionais.

O PREPCOM, mandatado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros, reuniu-se pela primeira vez, em Viena, em 7 de Julho de 1990, onde negociou e elaborou o projecto de documento final a submeter à aprovação e assinatura na Cimeira de Paris.

Não foi possível, ao contrário do que inicialmente se pensava, obter um texto curto, essencialmente de índole política, encerrando uma mensagem com forte impacto e susceptível de ser facilmente retida pela opinião pública.

Na realidade, no decurso das negociações que se revelaram difíceis — designadamente no que se refere à coordenação entre os Doze e à posterior articulação com os 16 —, verificou-se a necessidade de estabelecer vários compromissos, o que veio originar redacções complicadas, textos longos e, por vezes, repetitivos.

Apesar disso, e de várias ameaças de interrupção das negociações nos últimos dias, o balanço geral resultou francamente positivo e equilibrado.

O documento compõe-se de um corpo, «Charter of Paris for a New Europe», e de um anexo, «Supplementary Document».

A primeira parte (a Carta) encerra linguagem mais substantiva e política, enquanto o suplemento contém os aspectos práticos ligados ao funcionamento, logística e métodos de trabalho das novas instituições e regula os procedimentos relativos às reuniões de seguimento.

A «Carta de Paris para Uma Nova Europa» comporta três capítulos: (I) — Uma Nova Era de Democracia, Paz e Unidade; (II) — As Orientações para o Futuro e (III) — As Novas Estruturas e Instituições do Processo da CSCE.

I — O primeiro capítulo

Pretendeu-se, fundamentalmente, atingir dois objectivos: registar as conquistas da CSCE e o seu acervo e proclamar a plenitude dos princípios de Helsínquia que, hoje, diferentemente do passado, face às evoluções políticas ocorridas a Leste, não poderão, nem deverão, oferecer dificuldades de implementação.

Faz-se nele, igualmente, referência à unificação da Alemanha, «in full accord with their neighbours», e considera-se o «linkage» com os Estados Unidos e com o Canadá essencial para o futuro do progresso.

Procura-se fazer uma firme chamada de atenção para o «código de conduta» que constitui agora e pautará no futuro o referencial prioritário para cada Estado participante, quer no plano interno (relações com os seus cidadãos) quer no plano externo, «vis-à-vis» dos outros membros da comunidade internacional.

Assume-se, deste modo, como o normativo básico e inalienável, ou seja:

- O respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades individuais fundamentais;
- A democracia pluralista e o estado de direito como raízes indiscutíveis da sociedade política;
- As relações amigáveis e a recusa de confrontação como condição do reforço da cooperação em todos os campos;
- A liberdade económica, a justiça social e a livre iniciativa como factores essenciais para a prosperidade e progresso;
- A liberdade dos Estados «to choose their own security arrangements»;
- A importância das negociações CFE e CSBMs no contexto de uma nova estabilidade europeia;
- A observância dos princípios expressos no Acto Final de Helsínquia e na Carta das Nações Unidas;
- E a abertura ao mundo através do reforço da solidariedade e da cooperação.

II — O segundo capítulo

Como o título o indica («Guidelines for the Future»), ocupa-se do desenvolvimento da cooperação futura no âmbito da CSCE. Nele se procura,

tomando em conta as novas realidades europeias, traçar as linhas de rumo mais adequadas e mais aptas a corresponder às necessidades criadas pelos dados em presença.

Quanto à segurança — aspecto que neste enquadramento nos diz respeito mais de perto — constata-se a importância do Tratado CFE e do documento sobre as CSBMs e toma-se a decisão de prosseguir ambas as negociações, com o mesmo mandato e participantes.

Afirma-se, contudo, a determinação de se encetarem consultas com vista ao estabelecimento de um novo mandato, visando o início de negociações, no âmbito dos 34, após o «follow-up» de Helsínquia, sobre o conjunto de matérias respeitantes ao controlo de armamentos, englobando as limitações e reduções de efectivos e armamentos e as medidas criadoras de confiança e segurança.

Significa, a prazo, a fusão ou «merging» das duas negociações, CFE e CSBMs.

III — *O terceiro capítulo*

Constitui a parte totalmente inovadora do documento, apresentando-se, de facto, como uma ruptura com o passado.

A questão da institucionalização da CSCE motivou prolongados debates entre os seus defensores incondicionais (Alemanha, Itália, Checoslováquia, Hungria, Polónia e União Soviética, concretamente) e os seus opositores (neutros sobretudo), com a intervenção ainda daqueles que, admitindo a necessidade de um certo grau de institucionalização do processo, preconizavam todavia um «step by step approach» (Estados Unidos, Reino Unido, França, Benelux e Portugal, designadamente).

A corrente «moderada» acabou por prevalecer e acordou-se, deste modo, o seguinte modelo institucional:

— Cimeiras regularmente, cada dois anos, por ocasião dos «follow-up» (a próxima terá lugar, assim, em Helsínquia, em 1992).

O Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, com reuniões pelo menos uma vez por ano, será o órgão central do mecanismo de consulta

política. A primeira reunião efectuar-se-á em Berlim na terceira semana de Junho corrente.

- O «comité» de altos funcionários que preparará os encontros dos ministros e que poderá reunir-se extraordinariamente em função de potenciais situações de crise;
- O Secretariado da CSCE, com uma estrutura de efectivos reduzidos e com funções administrativas e de apoio, tem sede em Praga;
- O centro para a prevenção de conflitos, constituído por um secretariado e por um «comité» consultivo representando os 34 países. Tem por função ocupar-se das CSBMs acordadas. As suas funções poderão ser revistas e ampliadas por decisão dos ministros;
- O «office» para as eleições livres. Unidade destinada a fornecer informações sobre o desenrolar das eleições nos territórios dos Estados participantes e a verificar a implementação dos compromissos assumidos em relação ao envio de observadores, por ocasião das eleições, tem sede em Varsóvia;
- A Assembleia da Europa. Em razão do diferendo que opôs os Estados Unidos aos Doze neste particular, não foi possível criar propriamente esta instituição, tendo-se ficado pelo reconhecimento da necessidade de um maior envolvimento dos parlamentares na CSCE, nomeadamente através da criação, em tempo oportuno, de uma assembleia parlamentar. Neste sentido apela-se aos contactos entre os parlamentares dos Estados participantes, com vista à discussão das actividades, métodos de trabalho e regras de uma estrutura parlamentar no âmbito da CSCE, «drawing on existing experience and work already undertaken in this field». Não se conseguiu assim uma referência expressa ao Conselho da Europa, pela qual os Doze em geral, e Portugal em particular, arduamente se bateram.

Quem participou na Cimeira de Paris recolheu, seguramente, o sentimento de ter estado envolvido num acontecimento histórico, comparável, por exemplo, ao Congresso de Viena.

A Carta de Paris, embora na sua linguagem por vezes excessivamente declaratória, define princípios, reafirma valores e estipula compromissos muito concretos, consubstanciando uma visão comum sobre uma série de conceitos de vasto alcance que, até então, constituíam objecto de desacordos

fundamentais dividindo a Europa. A União Soviética, tendo-os assumido, passava a integrar a família europeia, a partilhar os seus ideais e a colaborar na prossecução dos seus objectivos comuns. Uma longa página da história europeia fora virada definitivamente e novos e mais seguros caminhos, assentes na cooperação e no diálogo e não na confrontação e na desconfiança, abriram-se, apoiados por orientações e estruturas mais sólidas e abrangentes.

Foi este o «espírito de Paris».

Bem, mas a euforia de Paris desvaneceu-se rapidamente.

Nesse mesmo dia 21 de Novembro viajei de regresso a Viena, na companhia do chefe da delegação soviética que, preocupado, me mostrou uma série de recortes de imprensa do seu país, «afecta aos sectores mais conservadores e aos militares» — esclareceu — que o acusavam, segundo me disse, «de ter traído os interesses vitais da URSS» e «de ter feito concessões injustificáveis à OTAN na negociação do Tratado CFE, chegando alguns a reclamar a sua «exoneração imediata».

Nessa ocasião o Embaixador soviético acrescentou que, «evidentemente», as acusações mencionadas não se referiam apenas à sua própria pessoa e que «visavam mais alto». Como é sabido, cerca de um mês depois, o Ministro dos Negócios Estrangeiros soviético, senhor Edouard Shevarnadze, apresentava a sua demissão, prontamente aceite pelo Presidente Gorbachev.

Mas mesmo antes da assinatura do Tratado CFE, indicações chegadas a Viena apontavam para um gigantesco desvio, por parte dos soviéticos, senão à letra, pelo menos ao espírito do Tratado.

Estou-me a referir à transferência maciça de equipamento para Leste dos Urais, portanto para fora da zona de aplicação, no ano de 1990; compreendendo mais de 60 mil peças e englobando carros de combate, veículos blindados de combate, APCs e sistemas de artilharia.

A Aliança Atlântica preferiu, no entanto, na altura, ignorar, na prática, o problema, no objectivo de não pôr em risco a Cimeira de Paris, com datas, já muito próximas, marcadas e com todo o dispositivo logístico de apoio em marcha.

Para além do mais, acrescia ainda o facto de que a União Soviética não podia ser acusada, em termos estritos, de ter violado a letra do Tratado, uma vez que a transferência de equipamento ocorrera antes da sua assinatura.

De resto, perfilava-se no horizonte a inevitabilidade da intervenção militar no Golfo, e um veto da URSS no Conselho de Segurança deitaria por

terra todos os esforços diplomáticos dos Estados Unidos no sentido de assegurar a legitimação, pela sociedade internacional, das acções a empreender.

Resolveu-se assim aguardar.

Em 7 de Dezembro de 1990, na sua última deslocação oficial como Ministro dos Negócios Estrangeiros, o senhor Shevardnadze encontrou-se, em Houston, com o seu homólogo norte-americano.

Na oportunidade o Secretário de Estado James Baker levantou a questão, tendo manifestado a enorme preocupação com que os Estados Unidos seguissem o assunto e tendo solicitado esclarecimentos, nomeadamente uma informação detalhada sobre o volume do material envolvido bem como sobre a sua localização exacta e subordinação.

Foi-me dito, nessa altura, que o ministro soviético, muito embora insistindo na perfeita legalidade do ocorrido, e vincando não ter havido qualquer violação ao tratado recém-assinado, se comprometera oralmente a fornecer, o mais brevemente possível e por escrito, a todos os restantes signatários, as indicações pedidas pelo responsável pela diplomacia norte-americana, tendo ainda prometido que, no seu regresso a Moscovo, estudaria a possibilidade de se encontrar uma fórmula — teria falado em «garantia» — susceptível de tranquilizar a Aliança quanto ao futuro.

Efectivamente, decorrido um curto lapso de tempo, os ministros dos Negócios Estrangeiros da OTAN e dos cinco outros países do Leste, não soviéticos, receberam uma carta assinada pelo senhor Shevardnadze.

Foi-me facultada cópia da comunicação endereçada ao Ministro português dos Negócios Estrangeiros. Continha alguma informação — conquanto incompleta se atendermos as estimativas dos EUA — sobre o número e categorias de TLES abrangidos, indicações muito genéricas sobre a localização dos mesmos e nenhuma garantia, minimamente satisfatória para os aliados, afastando a eventualidade de um rápido reagrupamento do equipamento e da sua possível reentrada na zona.

Escassas semanas mais tarde, como já aludi, o senhor Shevardnadze foi afastado.

A Aliança Atlântica perdeu um interlocutor conhecido e influente, dialogante e animado de boa-fé, que soubera, no decurso do exercício das suas funções, conquistar a confiança do Ocidente e estabelecer relações pessoais sólidas com alguns representantes da OTAN, designadamente com o próprio Secretário de Estado americano, Baker.

Este facto teve consequências negativas imediatas e contribuiu, seguramente, para abalar o optimismo que se traduzira no chamado «espírito de Paris».

Pouco mais tarde, em clara contradição com os compromissos assumidos ainda na véspera, a União Soviética recorria ao uso da força nos Estados bálticos.

Em Viena, no reinício das rondas negociais, em Janeiro último, dizia-se abertamente que, em Moscovo, se procedia a uma revisão do posicionamento global da URSS e que o poder real resvalara para as mãos das forças mais conservadoras, as mesmas que tinham criticado a acção «contra os interesses vitais do país», que estivera na base dos acordos concluídos, em Novembro de 1990, na capital austríaca.

Esta convicção acentuou-se ao dar-se conta, através da análise da «data» soviética, fornecida em cumprimento das disposições do Tratado, de que a União Soviética procurava, pura e simplesmente, eximir-se a certas obrigações contratuais, pela via de uma interpretação viciada do Artigo III do Tratado — «regras de contagem».

Efectivamente, perante a surpresa e consternação por parte dos restantes 21 signatários, verificou-se que a URSS pretendia legitimar a exclusão de mais de 5 mil peças de equipamento, entre carros de combate, ACVs e artilharia, afectas as divisões de defesa de costa, as brigadas de infantaria naval, as forças dos mísseis estratégicos e as forças de protecção civil.

Desta feita, a reacção da Aliança Atlântica não se fez esperar.

Do lado dos Estados Unidos veio o primeiro aviso: o Tratado não seria ratificado, nem se prosseguiria na substância das negociações de «follow-on», enquanto a União Soviética não modificasse a sua atitude.

Os aliados concordaram e as negociações sobre as forças convencionais paralisaram.

Resolveu-se, no entanto, não se suspender a conferência, tendo-se acreditado que, com o tempo e pelo pressionar constante, se poderia reverter a situação. Os «rounds» negociais foram mantidos, mas sem reuniões de trabalho nem discussão de novas propostas.

Em suma, «no business as usual» passou a ser a palavra de ordem em Viena.

O comportamento soviético, neste caso, embora, em números, não tão preocupante como os envolvidos nas transferências para além dos Urais, foi, em termos políticos, mais grave.

As visitas bilaterais a Moscovo sucederam-se e a questão foi posta a vários níveis e junto de diversos interlocutores.

O «forum» multilateral de Viena apagou-se, mas as «démarches» nacionais multiplicaram-se.

O «Hofburg» silenciou em termos substantivos enquanto o «State Department», o «Foreign Office», o «Quai d'Orsay», o «Auswertigamt» e a «Farnesina» envidavam esforços.

A União Soviética escolheu então um interlocutor, os Estados Unidos, e o Presidente Gorbachev, pessoalmente, propôs ao Presidente Bush um compromisso, deixando perfeitamente entendido que, se solução havia, esta devia ser procurada entre as suas superpotências.

Em Viena, os outros não gostaram. Alguns protestos discretos surgiram, chamando a atenção para a natureza multilateral das negociações. Mas a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e a Espanha acabaram por compreender a situação, tal como ela se punha na realidade, e apoiaram os contactos directos entre Moscovo e Washington.

Americanos e soviéticos conversaram, assim, livremente.

Em Viena, tomava-se conhecimento de que algumas formulações, revistas pelo Kremlin, após contrapropostas da Casa Branca, eram aceitáveis para os EUA.

Soube-se aqui que um entendimento para a infantaria naval — matéria de princípios para ambas as partes — permanecia como o principal obstáculo.

Pressionada pelos Estados Unidos, a União Soviética fez um gesto ao enviar o seu chefe de Estado-Maior a Washington, em 20 de Maio último.

Dois dias de intensas negociações produziram alguns resultados positivos, muito embora sem que se tivesse chegado a um entendimento global. Foi em 1 de Junho, em Lisboa, que, no encontro entre o Secretário de Estado Baker e o seu homólogo soviético, se logrou, em princípio, quebrar o impasse, em razão de uma abertura soviética em relação à infantaria naval.

Hoje, no momento em que vos falo, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança Atlântica, reunidos, desde ontem, em Copenhaga, darão, segundo espero, o seu assentimento às propostas de Lisboa, o que abrirá a via para a ratificação do Tratado e para o prosseguimento, em Viena, das negociações de «follow-on».

Mas já, desde há algum tempo, se tinha tomado a decisão de se avançar nas CSBMs, desfazendo o «linkage» com as CFEs que, por várias semanas, as tinham, igualmente, manietado. Uma proposta concebida em Bruxelas, referente às unidades temporariamente activadas, foi introduzida recentemente pela Noruega e pela Hungria — esbatendo-se, deste modo, a sombra dos blocos — e segue o seu percurso negocial.

Para Helsínquia faltam menos de dez meses. Seis meses foram, na prática, perdidos, pelas razões que mencionei.

Que resultados poderemos esperar no tempo que nos resta?

Alguns, sem dúvida, mas limitados.

Nas CFEs será de admitir a possibilidade de um acordo sobre limitação de efectivos. O exemplo alemão, muito provavelmente, fornecerá a matriz.

Se assim for, teremos 21 declarações unilaterais mais, estipulando, numa base voluntária e nacional, os limites máximos de pessoal de terra e ar.

Um certo equilíbrio terá que ser procurado, mas não creio — as circunstâncias hoje são outras — que se tente uma abordagem em termos de paridade OTAN/Pacto de Varsóvia.

Em contrapartida, julgo que a regra da suficiência será aplicada «mutatis mutandis», o que significa que, para a União Soviética, os «maximum holdings» para «manpower» se situarão, na área de aplicação, ligeiramente acima dos 30 por cento.

Por outro lado, se atendermos à experiência da guerra do Golfo e se tomarmos em consideração os interesses, «fora da zona», de alguns Estados participantes europeus, haverá que prever regimes de excepção, orientados, designadamente, para a mobilização de reservistas, em casos de crise.

Um outro tópico falado para esta fase — a negociação de um regime para as inspecções aéreas — levanta problemas.

Com efeito, um certo número de delegações ocidentais, e em especial o Reino Unido, contestam a utilidade de se entrar agora naquele exercício sem, previamente, se avançar nos «open skies», sector onde uma proposta da Aliança, de retoma de conversações, aguarda, há um mês, resposta soviética, não obstante aquela conter novas aberturas que tomam em linha de conta grande parte das preocupações de Moscovo, manifestadas em Otava, primeiro, e, posteriormente, em Budapeste.

Nas CSBMs, também, estou persuadido de que os progressos até Helsínquia não serão enormes.

Parece-me possível conseguir um pacote complementar de medidas no campo da segurança e transparência, incidindo sobre uma maior previsibilidade de mobilizações, sobre a limitação acrescida da envergadura e duração das actividades militares notificáveis e talvez, ainda, sobre a diminuição de certos tectos para a notificação e observação.

Não se me afigura viável ir mais longe, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento de medidas genuinamente inovadoras, e, muito menos, de medidas com significado e impacte político, como foi o caso, no documento de Viena, em relação às actividades militares inabituais.

Da mesma forma, vejo muito dificilmente que se possa acordar seja o que for, no âmbito da questão naval, mesmo que limitada à troca de informação.

Alguns neutros — a Suécia em particular — têm vindo a sugerir a inclusão de medidas destinadas a garantir uma maior transparência no tocante às actividades das bases aéreas e nos exercícios envolvendo operações anfíbias. Defendem ainda o alargamento da troca de informações à área dos transportes militares e aos elementos de ordem logística. Os mesmos gostariam, além disso, de ver aprovadas medidas compelindo os Estados participantes a notificar os respectivos planos, a longo prazo, de reestruturação e recolocação das suas forças militares, bem como dos planos para o seu reequipamento futuro.

Trata-se, contudo — e concretamente no caso das últimas —, de matérias muito complexas que, em minha opinião, não estão, nem estarão, suficientemente amadurecidas para serem consignadas em acordos, no espaço de tempo curto que nos separa do «follow-up».

Faria agora um parênteses para tentar melhor justificar o meu relativo cepticismo e, com esse intuito, chamaria a atenção para dois aspectos:

Em primeiro lugar, é claro e visível que se atravessa um período de transição em Viena. O «follow-on» de ambas as negociações, CFE e CSBMs, foi querido, fundamentalmente, para evitar o vazio entre Paris e Helsínquia e para manter, por conseguinte, abertas as «vias de contacto multilaterais» que as mesmas representam. Presentemente, os interesses voltam-se para a próxima Cimeira e para a aprovação, em princípio, na capital finlandesa, do mandato, definindo as bases que regularão, conformemente ao estipulado na Carta de Paris, «new negotiations on disarmament and confidence and security building open to all participating states»; isto é, um único «forum» aberto aos 34.

Esta perspectiva explica, em parte, a falta de pressa e os objectivos limitados, tidos como suficientes pela maioria das delegações, e permite que se possa dizer que «neste momento, em Viena, é mais importante estar do que fazer».

Doutra parte, é também claro e visível que o processo de tomada de decisão, em Moscovo, se tornou, para dizer, no mínimo, ainda mais moroso e complicado.

A delegação soviética, que nos meses de intensa actividade que antecederam a Cimeira de Paris demonstrara capacidade de resposta notavelmente rápida e multiplicara iniciativas, visando a procura de compromissos razoáveis, hoje não possui, praticamente, margem de manobra.

Tudo tem que ser levado a Moscovo, onde o Ministério dos Negócios Estrangeiros terá perdido a influência que disfrutara no tempo do senhor Shevarnadze e o exemplo recente das CFEs leva a crer que, por falta de esclarecimento e pelo mecanismo de interanulação de posições divergentes, as questões arrastam-se e só a intervenção pessoal, em última instância, do Presidente Gorbachev, vem superar os impasses, embora após longos e demorados debates internos.

Estas circunstâncias dificultaram, como vimos, os progressos em Viena, e não são de molde a favorecer, enquanto permanecerem, a prossecução de projectos ambiciosos.

Isto dito, gostaria, no entanto, de vos assegurar que não estamos, propriamente, em férias, aqui:

As CFEs e as CSBMs reiniciaram esta semana os seus trabalhos, no seguimento do habitual «break», e prosseguem na sua velocidade de cruzeiro.

O «Joint Consultative Group», nas suas duas sessões ordinárias por semana, continua a discussão sobre a «data» fornecida, procurando esclarecer ambiguidades e fomentar a correcção de erros ou omissões.

No âmbito do Centro de Prevenção dos Conflitos, o Secretariado prepara os relatórios relativos às matérias da sua competência, e o «Comité» Consultativo reunir-se-á, mais uma vez, no próximo dia 14, com uma agenda sobrecarregada, dedicada prioritariamente à análise da troca de informação.

Até ao fim do ano, sob a égide do Centro, realizar-se-á o II Seminário sobre Doutrinas Militares — que decorrerá provavelmente entre 8 e 18 de Outubro — e terá lugar o primeiro encontro a nível de peritos para avaliar a implementação das CSBMs acordadas.

Em Viena e nas capitais prepara-se o I Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da CSCE que se reunirá, em Berlim, a 19 do corrente.

Espera-se, de resto, que deste Conselho surjam decisões importantes com reflexos aqui imediatos nas actividades.

Uma delas dirá respeito ao alargamento das atribuições do Centro de Prevenção de Conflitos, que se passará a ocupar, igualmente, da resolução pacífica dos diferendos, nomeadamente da organização dos mecanismos servindo aquela finalidade.

Outra decisão que se pensa poderá sair de Berlim tem a ver com o início e a definição das modalidades atinentes ao processo de consultas informais, tendo em vista a preparação das conversações sobre o mandato que regulará as futuras negociações unitárias sobre controlo de armamentos convencionais. Uma directriz nesse sentido cometerá a Viena novas e mais amplas responsabilidades que, segundo alguns, na óptica de Helsínquia deverão ser assumidas já a partir deste Verão.

A reunião de seguimento de Helsínquia decorrerá entre Março e Junho de 1992:

Tratando-se de um «follow-up», todas as vertentes da CSCE serão passadas em revista.

Ao nosso país, exercendo na ocasião a presidência das Comunidades Europeias, caberá uma responsabilidade acrescida na coordenação no âmbito dos Doze, nas propostas de formulação de posições comuns naquele contexto, na articulação no quadro dos 16 — os Estados Unidos em pleno ano eleitoral não serão interlocutor fácil — e na defesa e promoção dos pontos de vista consensuais comunitários no «forum» dos 34.

Estou plenamente convencido de que Helsínquia constituirá para Portugal o exercício mais difícil e complexo que teremos de enfrentar no exterior, no decurso da nossa gestão comunitária, no sector da política externa.

Em matéria de segurança, a Cimeira será o mandato para o «merging» e este será para Helsínquia o que a «Carta para a Nova Europa» foi para Paris.

Haverá então que o negociar, e, mesmo admitindo que, até Março de 92, será possível, em Viena, avançar substantivamente nas consultas informais, temos que reconhecer que três meses constituem um curto lapso de tempo, sobretudo se nos recordarmos das experiências anteriores de Madrid e Viena.

No entanto, certo é que as pressões políticas, de todos os quadrantes, serão muito fortes e que, em termos de sucesso ou de insucesso, o resultado de Helsínquia será medido pela adopção ou não adopção do mandato que presidirá aos novos destinos da Europa, no campo da segurança.

Por outro lado, as variáveis permanecem múltiplas e assim será, provavelmente, no médio prazo.

Ninguém, segundo julgo, poderá prever o que se vai passar na União Soviética, qual o destino do império, a amplitude da desagregação das repúblicas, se o processo do desmantelamento se verificará amanhã ou mais tarde, e se será pacífico ou violento.

E, para além da União Soviética, poderemos excluir definitivamente retrocessos no processo de democratização dos restantes países da Europa do Leste? E antecipar o que será a Jugoslávia, na Primavera de 1992? Poderemos pôr de parte aventureirismos políticos, nessa e noutras regiões, motivados, por exemplo, por crises económicas ou nacionalismos exacerbados?

E quantos serão os participantes na CSCE no caminhar para o fim do século? 34? 38, se incluirmos a Albânia e os estados bálticos? Ou haverá ainda que contar com a Eslovénia, com a Croácia, com a Sérvia, a Macedónia, a Bósnia e o Montenegro?

Em suma, quem estará apto a estipular, hoje, com rigor, quais serão os requisitos de segurança da Europa de amanhã?

Estas duas ordens de razões, o «timing» de Helsínquia e a incerteza do futuro, condicionam a minha perspectiva em relação ao mandato, nos seguintes moldes:

- Dever-se-á optar — e assim será possível negociá-lo entre Março e Junho de 92 — por um articulado curto, fundamentalmente de natureza política e de âmbito geral;
- Ao novo «forum» deverão ser atribuídas funções de debate e avaliação e não apenas as de negociação sobre medidas concretas;
- Dever-se-ão evitar referências muito específicas a medidas individualizadas em matéria de desarmamento ou, se preferirmos, de controlo de armamentos;
- E, finalmente, não se deverá, no meu entender, estabelecer uma ligação temporal entre a duração deste novo «forum» e qualquer futura reunião de «follow-up».

E, com estas considerações, estou a entrar na fase final da minha exposição, o período pós-Helsínquia.

Vejo, em primeiro lugar, a necessidade política de estabelecer uma instância permanente de diálogo e debate em que participem, em condições de perfeita igualdade, todos os países envolvidos no processo da CSCE.

A sua razão de ser será a sua própria existência, e não, necessariamente, a obrigatoriedade de negociar e acordar, num lapso de tempo determinado, novos compromissos no campo de segurança.

Isto não significará, obviamente, que matérias de interesse comum, nesse sector, não sejam debatidas; antes pelo contrário, julgo que teremos um «forum» aberto e muito mais flexível, porque não previamente definido em bases rígidas.

Um esquema deste tipo permitirá prosseguir dois objectivos distintos que reputo prioritários:

Duma parte afastará o espectro do «vazio político» tão temido pelas novas democracias do Leste, libertadas do Pacto de Varsóvia mas não inseridas noutras estruturas.

Doutra parte evitará o isolamento da União Soviética, contribuindo, antes, para a progressiva e consistente integração desta na Europa.

Presumivelmente, após Helsínquia, as nossas preocupações de segurança serão diferentes das que conhecemos até ao presente.

A União Soviética permanecerá ainda uma superpotência e as suas forças armadas serão as mais importantes da Europa. Mas a sua capacidade de lançar ataques de surpresa ou de efectuar operações ofensivas de grande envergadura — admitindo academicamente que este venha a ser o seu interesse — estará significativamente reduzida, senão eliminada.

Problemas poderão, sim, eventualmente, surgir em contextos geograficamente definidos, em áreas como os balcãs, por hipótese. Conseguir equilíbrios regionais mais seguros e estáveis constituirá, porventura, um aspecto crucial no futuro.

Não estou tão seguro, contrariamente a algumas opiniões que têm sido emitidas, que se continue na via de importantes reduções de armamentos e efectivos. As reacções soviéticas ao Tratado CFE e as lições da guerra do Golfo não apontam nesse sentido.

Do mesmo modo, duvido que haja um terreno propício para acordar medidas limitando a exportação de armamento ou controlando o factor qua-

litativo na sua produção. O primeiro caso, tal como a eliminação das armas químicas, só poderá ser cabalmente resolvido num quadro global. O segundo oferece enormes dificuldades de avaliação e verificação.

A prevenção de conflitos localizados, a resolução pacífica de diferendos, a redução de riscos através de uma maior previsibilidade, confiança recíproca e transparência, assumem-se, a meu ver, como as coordenadas a reter.

Manuel Barreiros

Embaixador

Representante Permanente de Portugal
junto da CSCE

**O SERVIÇO MILITAR:
CONDICIONAMENTOS SOCIOPOLÍTICOS
E ECONÓMICOS**

João Carlos de Azevedo de Araújo Geraldes

O SERVIÇO MILITAR: CONDICIONAMENTOS SOCIOPOLÍTICOS E ECONÓMICOS (*)

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o serviço militar inscreve-se, necessariamente, nas temáticas gerais da política e da estratégia de defesa e desenvolve-se, aos diversos níveis, segundo diferentes percepções da segurança nacional, da segurança colectiva e da interacção delas resultante.

Na acepção mais ampla, terá, pois, por fundamentais referências os jogos do poder implícitos na movimentação própria do sistema de relações internacionais, onde avulta o significado da matriz geopolítica, hoje, muito influenciada pelo «fenómeno da circulação» (no sentido dinâmico das comunicações de relação e de transporte) e pelas condições de sobrevivência das sociedades politicamente organizadas.

Numa acepção mais restrita, consistirá numa questão de administração dos recursos humanos, objectivável em opções de natureza genética, estrutural e operacional nos âmbitos da conceptualização e da execução da estratégia militar.

De qualquer forma, seja qual for o âmbito e o ângulo de análise, haverá que enquadrar o discurso no ambiente próprio da praxiologia estratégica adequada a este findar de século, onde se descortinam indícios de descontinuidade na compreensão e aceitação dos estereótipos que representam a segurança e a defesa em correspondência com as teorias, as mentalidades, os comportamentos e as atitudes até agora prevaletentes no domínio em apreço.

Tratar-se-á, pois, de recolocar o tema num ambiente de pré-rotura, o que exigirá a procura de um elo ou mecanismo de coerência que permita uma projecção, consistente e útil, no futuro, do instrumento essencial da segu-

(*) Conferência proferida no decurso da 8.ª Jornada IDN — CESEDEN, que teve lugar no Porto, em 17 e 18 de Outubro de 1991.

rança — o vector militar. Para isso, haverá que conseguir sinergias que compensem o atrito e as distorções presentes na fluidez e na incerteza que caracterizam o actual momento de intensiva mudança.

2. ENQUADRAMENTO E DESENVOLVIMENTO

a. *Condições Político-Estratégicas*

A erupção do latente processo de rotura do regime soviético na URSS e o acelerado ritmo do colapso do bloco comunista provocaram uma profunda alteração na natureza do equilíbrio padrão do sistema bipolar flexível por que se regia o relacionamento internacional.

Esta a fundamental razão de ser da intensiva e imprevisível modificação das condições políticas e estratégicas que vivemos, realidade que constitui, a par do facto nuclear, a questão mais marcante do nosso século.

Na sequência do longo período de tensão e medo que caracterizou o equilíbrio do terror, fundamentado na certeza da destruição mútua assegurada, é natural que a relativa descompressão configure, no imaginário colectivo europeu, uma ânsia de substituir a oposição em confronto pela convergência em cooperação — a aproximação à utopia da «paz perpétua» é, em si mesma, caminho e fim do nosso processo de crescimento espiritual e civilizacional.

O momento, porém, ainda não é este e há que ter consciência disso. Impõe-se, sim, a construção da transição para concretizar a mudança.

Assistimos, de facto, a par do avolumar da diversidade e da fluidez no interior do sistema de relações internacionais, a um aumento da incerteza, logo, da complexidade na gestão das interdependências, ao surgimento de vazios disfuncionais com o ressurgimento de conflitualidades do antecedente suspensas ou congeladas, e a uma corrida a reposicionamentos que facilitem vantagem num reordenamento futuro.

Neste circunstancialismo estão implícitas transformações que apontam para um acréscimo dos factores de instabilidade, com repercussões nos tecidos nacionais e internacionais, entre os quais avultam: a diluição da função reguladora da resultante das duas superpotências militares, ao que se associa um aumento da liberdade de acção dos restantes actores; o aprofundamento do fosso entre o mundo desenvolvido e mundo em desenvolvimento, facto que,

conjugado com o enfraquecimento dos mecanismos de fixação das populações nos espaços próprios, resulta na intensificação dos fenómenos migratórios conducentes ao agravamento de conflitualidades diversas; o renascer do significado das fronteiras nacionais em resultado da afirmação de aspirações baseadas em realidades históricas, culturais e étnicas, corporizando manifestações de irredentismo, de separatismo e hegemonia.

O aumento dos graus de liberdade nas estruturas do sistema de relações internacionais abriu, portanto, à possibilidade da construção de uma «Nova Ordem Internacional», a alicerçar numa rearticulação das relações políticas e estratégicas entre os diversos actores que as protagonizam, com ênfase para o papel das organizações internacionais.

Importa, pois, encontrar soluções que, tendo em conta a actual crise do «estado soberano», dêem resposta às condições de incerteza no restabelecimento do equilíbrio do poder, no mitigar das diferenças, na afirmação dos direitos humanos e do direito internacional. Em síntese, um entendimento do imperativo da inoportunidade de dissipar a vontade e o poder, única forma de incentivar e controlar a mudança, limitando os riscos de convulsões que prejudiquem ou pervertam a harmonia possível, a atingir através de um processo necessariamente solidário e global.

Este ambiente conduz a que, numa perspectiva estratégica, a OTAN tenha em consideração que os riscos desta transição impõem a manutenção de uma ajustada correlação de forças e um conceito flexibilizado da sua área de interesse.

Para o «Ocidente Europeu» avulta a necessidade de um assumir mais pleno das responsabilidades de segurança, através da afirmação de uma capacidade mínima suficiente de defesa autónoma e de projecção de forças, reforçando, assim, os laços da solidariedade atlântica de que a OTAN constitui a estrutura defensiva base.

Ao nível dos estados membros da OTAN, torna-se necessário, por enquanto, um assumir político e estratégico consentâneo com a síntese das fenomenologias clássicas da paz e da guerra, característica do novo ambiente de «crise internacional». Aqui, para uma correcta avaliação dos riscos que a crise comporta, torna-se imprescindível, não só uma correcta perspectivação da relação desafio-resposta, mas também a sua projecção segundo um referencial em constante mutação, ambiente este que se torna particularmente crítico quando, no plano regional, estão envolvidos actores menores.

Decorre daqui o imperativo de encontrar, para a Europa, soluções concertadas que viabilizem uma concreta capacidade de intervenção militar em defesa dos seus interesses comuns ou dos da Comunidade Atlântica como um todo, seja numa postura de coacção violenta, seja em missões de paz conduzidas em nome de competentes organismos internacionais; neste particular, ganha consistência a convicção de que, hoje, mais do que nunca, o êxito destas missões depende do poder de as cumprir através da coacção, incluindo a militar, se imprescindível.

Em síntese, a repartição do trabalho estratégico no âmbito da OTAN inclui a aplicação de critérios semelhantes no seio do seu « pilar europeu », circunstância que exige aos Estados-Membros a disponibilização de meios com um elevado grau de prontidão operacional, capazes de integrar « forças combinadas » em acções de projecção de poder.

b. *Condições Económicas*

A análise comparativa dos índices representativos dos gastos com o vector militar da defesa, nomeadamente em relação ao PNB, OGE e efectivos populacionais, não é suficiente para o esclarecimento do impacto das condições económicas nas opções sobre defesa militar, nomeadamente quanto às formas do serviço militar.

Se o escalonamento das despesas militares em percentagem do PNB faculta uma base para a identificação de relatividades entre maiores ou menores esforços orçamentais dos países com a defesa militar, só a quantificação em valor absoluto dos recursos atribuídos e o da sua repartição por áreas de afectação espelha o real significado dos gastos com o vector militar da defesa. Considerações semelhantes podem ser tecidas nos escalonamentos das despesas militares em percentagem do OGE ou de cálculos « per capita »; em qualquer dos casos devem ser objecto de grande cuidado as interpretações já que, no primeiro, as conclusões dependerão muito da dimensão das estruturas do estado, do nível e da natureza da descentralização, bem como da própria grandeza do vector militar e, no segundo, não só de dados populacionais, como o efectivo, a densidade e a distribuição, mas também do valor do PNB « per capita ».

A avaliação do impacto dos gastos com a defesa no crescimento económico dos países constitui, assim, uma controversa questão, objecto de numerosos estudos, utilizando métodos teóricos e empíricos desenvolvidos segundo macro e micro perspectivas de análise.

De qualquer forma, pese embora a dificuldade em obter conclusões definitivas, a fria análise económica revela que, em termos globais, as despesas militares têm um efeito negativo no crescimento económico, conclusão que é alicerçada na constatação de que os efeitos negativos indirectos assumem uma maior magnitude do que os efeitos positivos directos. Embora a situação particular de cada país influa, decisivamente, na análise (basta olhar para os reflexos da diferença entre países importadores ou exportadores de produtos militares) as conclusões admitem, genericamente, a existência de custos de oportunidade (conceito, já de si, de aplicação duvidosa) sempre que um país afecta recursos ao vector militar da defesa — quer isto dizer que, em muitos países, as despesas militares retiram, de forma sensível, recursos dedicáveis aos serviços e ao desenvolvimento, com a consequência provável de um abaixamento da taxa de crescimento económico.

Neste sentido, o excesso de despesas militares é, necessariamente, qualificado como «gasto não produtivo», o que conduz, naturalmente, à exigência de só serem justificáveis as despesas militares estritamente indispensáveis, ou seja, rigorosamente fundamentadas em exigências vitais da defesa.

A evidência, porém, sublinha quanto as despesas militares reagem a pressões financeiras. Entre 1972 e 1988, num total de 125 países, os EUA e a URSS representaram, em conjunto, cerca de metade das despesas militares do universo considerado, e o conjunto dos cinco seguintes maiores consumidores nesta área totalizaram cerca de 20 por cento do total. O real sentido desta distribuição ressalta, porém, quando se conclui que, enquanto aos países industrializados correspondeu 53 por cento e à Europa de Leste 25 por cento do total destas despesas, os países em desenvolvimento atingiram os 22 por cento — o facto desta última categoria de países, apesar do agravamento da dívida e, em muitos casos, das condições económicas também, continuar a gastar grandes somas em despesas militares é paradigmático.

Parece, pois, evidente que, no caso de não existir um movimento solidário que aponte em sentido contrário, o financiamento exterior possibilitará sempre e encorajará o aumento dos gastos com o aparelho militar. Daqui que, numa perspectiva global que coloque ênfase no bem-estar à dimensão plane-

tária, a racionalidade aponte, com nitidez, para soluções que passem pela redução coordenada das despesas militares, de tal modo que, sem afectar o equilíbrio do poder, contribuam concorrentemente para o crescimento do bem-estar económico no Mundo.

O Ocidente Europeu, prisioneiro da confrontação no patamar nuclear das duas superpotências, sustentáculos dos dois pólos de poder dominantes, aceitou o peso da afectação de recursos à defesa militar. Com o desmantelamento do Pacto de Varsóvia, as transformações nos regimes dos países do Leste Europeu e a evolução do desanuviamento com progressos sensíveis nas medidas de confiança e de redução da probabilidade de confronto nuclear, compreende-se que a opinião pública reflecta, agora, uma elevada sensibilidade para as questões dos custos da defesa militar, apressadamente exteriorizada em ideias força como a dos «dividendos da paz».

É claro que, se por um lado a econometria, pela sua natureza, não entra em consideração com benefícios não quantificáveis no seu âmbito, tais como os que se reflectem na segurança, condição necessária à confiança no investimento, ao funcionamento dos mercados, à produtividade e, portanto, a qualquer economia saudável, por outro, a pressão da opinião pública sobre os decisores políticos atende mais ao bem-estar imediato do que ao ritmo dos jogos de equilíbrio, próprios da complexa teia de interacções no sistema de relações internacionais.

Não admira, pois, a premência com que é actualmente colocada a questão das reduções nos encargos com o vector militar da defesa e a dificuldade da manobra política necessária para garantir a segurança com uma imagem de custos aceitável pelos contribuintes.

O facto de, nos últimos 45 anos, terem eclodido cerca de 125 guerras e conflitos armados no «Terceiro Mundo», em cujas terríveis consequências se incluem 40 milhões de mortos, aconselha à adopção de uma atitude pragmática em relação às expectativas da paz e da guerra. De facto, se as causas de alguns dos confrontos podem ser considerados como uma expressão das rivalidades das «grandes potências» num ambiente de «guerra fria», a evidência demonstra que muitos deles, incluindo alguns dos que mais custos causaram em vidas humanas, tiveram origem em movimentos de dominação regional, em tentativas de alteração da ordem social e na persistência de iniquidades e desigualdades, explorando, normalmente, inimizades históricas latentes no interior e entre os países em desenvolvimento. Tendo em vista, portanto, a multiplicidade de razões que levam os países a situações de guerra, é-se levado a

concluir que, no mundo do futuro, não desaparecerão os conflitos entre as nações, mesmo que o mundo desenvolvido deixe de desencadear as próximas guerras no «Sul».

Compreende-se assim que, perante a fluidez da conjuntura internacional, os países membros da Aliança Atlântica, colcados perante o esbatimento da capacidade militar ofensiva convencional a Leste, procurem a economia do sistema defensivo do pilar europeu da OTAN, através de conceitos que escaionem o grau de prontidão da resposta militar, agora dirigida «a todos os azimutes».

Tudo parece apontar para conceitos que, tomando como hipóteses a diminuição da intensidade e valor da ameaça convencional e o aumento do prazo da resposta mínima suficiente, ponham ênfase na combinação da eficiência de sistemas mais reduzidos e imediatamente disponíveis com a efectiva capacidade de fazer crescer, segundo o adequado gradiente, a expressão do poder militar, isto através da mobilização e convocação de unidades em reserva. Uma tal solução entronca, aliás, nas limitações em recursos humanos da maior parte dos países do Ocidente Europeu, colocados perante a dificuldade de compatibilizar o anseio generalizado da redução do tempo de serviço militar com as restrições quantitativas e qualitativas que a evolução demográfica impõe à capacidade de recrutamento, seja no sistema de conscrição, seja no profissional.

Os países do Ocidente Europeu têm, porém, encontrado, frequentemente, dificuldades no recurso à mobilização para a projecção da força militar para o exterior dos respectivos territórios — são disso exemplo, no pós-guerra, a guerra da Coreia, as guerras das independências em África e na Ásia, o Vietname e, de alguma forma, a guerra do Golfo, conflitos em que o recurso à mobilização foi muito limitado. Na recente guerra do Golfo, a Inglaterra acabou por não utilizar a convocação de forças e os EUA reaprenderam a lição da crise de Berlim de 1961, com a conclusão de que as Unidades mobilizadas nem sempre estão tão operacionais quanto a expectativa faria supor.

Numa perspectiva de custo-eficácia, a possibilidade de fazer crescer os sistemas de forças por mobilização de forma compatível com os cenários de emprego constitui o ponto central da questão. Avultam, aqui, os custos inerentes, quer à instrução e treino periódicos dos contingentes e à logística das respectivas dotações em equipamentos e material, quer aos sistemas de serviço militar em que as soluções se alicercem — o profissional, o de conscrição ou misto, o de milícias ou um outro qualquer híbrido a definir.

Tomando como referencial a distribuição orçamental desejável entre as despesas de pessoal e funcionamento, por um lado, e as despesas de investimento, por outro, torna-se evidente o peso relativo das diferentes soluções em matéria de recursos humanos, peso este tão mais significativo quanto o aumento em flecha do custo dos equipamentos e materiais derivado da intensa revolução tecnológica em curso.

Esta a fundamental razão que aponta para os aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos humanos nas Forças Armadas dos países desenvolvidos como variáveis económicas significativas nos sistemas militares do futuro, logo como instrumentos críticos da sua modernização e adequação às necessidades e às possibilidades dos estados e das alianças.

c. Condições Sociais

O pensamento determinista olha a evolução das sociedades humanas politicamente organizadas segundo um processo, a que as grandes civilizações não escapam, onde avulta a similitude entre a existência do indivíduo singular e a da colectividade social. Numa tal perspectiva, os indícios de um certo estado de abulia e cedência, desenvolvido num ambiente de dúvida sobre a essência da própria razão de ser e o direito de permanecer enquanto tal, são próprios do declínio e morte, ou seja, do ramo descendente na evolução natural.

Em contraposição, o possibilismo enfatiza a resultante da actuação do Homem e das sociedades sobre o ambiente envolvente, o qual emerge, assim, como campo ou espaço de realizações concretas. Esta interpretação abre a um dinamismo comportamental quase insondável, produto de um sempre insatisfeito processo de realização humana.

Poder-se-á dizer que, se o pessimismo justapõe as distorções e as perversões conjunturais da sociedade moderna, sublinhando o egocentrismo, o materialismo, o comodismo, a alienação e a dúvida com que é repudiada a percepção anterior sobre os referenciais de valores, outras teorias, menos radicais, apontam para um mundo em mudança, cujo ritmo e intensidade são desajustadas, por excesso, em relação à capacidade de adaptação do indivíduo singular e dos corpos sociais, resultando daqui um aparente caos na procura da compatibilização entre a imagem do real e a matriz de referência.

Para o domínio em análise, seja qual for a posição assumida, há alguma evidência de que a envolvente social do dever para com a Nação e o Estado se prende, fundamentalmente, com uma sobreposição de causas, tais como a do «movimento» resultante do «fenómeno da circulação» e a da crise do «estado soberano». A primeira, através da intensiva globalização e consequente igualização, faz tender para um esbatimento da fundamentação clássica do conceito de pátria e da emanção cultural que lhe era intrínseca; a segunda conduz a uma incómoda incerteza que induz ao medo, ao desprendimento inconformista, à urgência da resposta e à miniaturização do sentido gregário. Este ambiente tende, naturalmente, para colocar em causa a equação matricial das fidelidades.

Não se tratará, portanto, de uma alteração qualitativa no sentido ético do dever, mas, tão-somente, de uma transformação na natureza e dimensão da resistência interior a vencer pelo agente para aceder ao imperativa exterior do dever.

Quer isto dizer que, perante as vicissitudes da sociedade actual, o agir que se entende necessário terá que ser facilitado (no sentido de provocar o necessário impulso volitivo) através de uma actuação concreta e útil sobre o hiato que separa a exigência interior e o dever que transcende o agente.

Neste sentido, no espaço-tempo em que nos movimentamos, a mediação a estabelecer entre o dever cívico para com o Estado e a atitude do «cidadão do mundo» deverá passar pela inteligibilidade do valor instrumental da expressão política da nação, enquanto elemento potenciador das condições de realização do Homem.

A sinergia resultante de um assumir consciente e participado da afirmação de um grupo humano, fundamentado numa identidade colectiva e sustentado a partir de uma base de poder soberano, deve, pois, emergir, com transparência, como garantia daquilo que é vital ao Homem — a sobrevivência e a qualidade de vida. Desta forma, o imperativo do desenvolvimento em segurança da nação será, naturalmente, associado ao comprometimento da colectividade política, e, como tal, à defesa do estado, onde os cidadãos têm um desempenho solidário.

A solidariedade constituirá, então, o cadinho onde se funde a matriz das fidelidades, de cuja operação resultará um entendimento responsável da cidadania, objectivável, tanto na direcção política da «cidade», como na defesa do seu espaço próprio.

Admitindo que a soberania, ainda que mitigada, exige uma Estratégia indissociável da Política e que, logicamente, a defesa militar permanece como instrumento da política do estado, fica, assim, esboçado o quadro em que, face à mudança, se situa a função militar, na sua relação com os direitos e os deveres dos cidadãos.

O serviço militar consistirá, portanto, no aproveitamento possível e desejável do potencial humano da nação no gerar do seu braço armado, mecanismo este em que a juventude sempre foi e continuará a ser a principal fonte de alimentação.

O voluntariado e conscrição constituem as formas jurídicas base da prestação do serviço militar, definindo três diferentes sistemas que, ao tipificarem modelos próprios de recrutamento, de permanência nas fileiras, de constituição de reservas e de mobilização, influenciam os aspectos genético, estrutural e operacional da Estratégia Militar. A caracterização dos principais elementos diferenciadores dos três sistemas de serviço militar permite concluir sobre a especificidade de cada um.

O sistema profissional assenta num efectivo permanente de militares profissionais (com carreiras de maior ou menor duração), criteriosamente recrutado e permanentemente instruído, e, como tal, imediatamente disponível com um elevado nível de operacionalidade; as reservas, relativamente limitadas, têm um grau significativo de prontidão, já que, sendo constituídas por ex-profissionais, dispõem de elevados padrões de treino e de experiência; neste sistema, prevê-se que a convocação de unidades completas possa ser gradualmente completada entre dois a trinta dias; embora possa coexistir com um sistema de mobilização militar que o complemento em tempo de crise ou de guerra, apresenta, naturalmente, uma relativa inércia e um dilatado prazo de resposta em caso de mobilização maciça; a sustentação deste sistema envolve, normalmente, elevados recursos financeiros, propiciando, em contrapartida, uma apreciável economia de escala — no entanto, os custos do normal desenvolvimento de carreiras e os custos sociais envolvidos fazem com que uma boa relação custo eficácia, no sistema, só possa ser atingida através de vultosos investimentos, só possíveis em países de grandes recursos ou com uma grande tradição de profissionais das armas.

O sistema de conscrição ou misto (já que envolverá, sempre, uma significativa, embora variável, percentagem de profissionais) tem características de massa; o contingente de pessoal anualmente recrutado cumpre um limitado

tempo de serviço nas fileiras (que, do antecedente, oscilava entre os doze e os vinte e quatro meses), atingindo, portanto, um grau de operacionalidade relativamente baixo, embora, neste domínio, admita alguma variação em função da duração do serviço militar e dos recursos dedicados ao treino operacional; neste sistema, enquanto que aos conscritos corresponde a maior fatia dos efectivos e um desempenho de funções de menor responsabilidade, ao pessoal semi-profissional e profissional fica reservado o enquadramento superior e as actividades funcionais que envolvem uma mais completa especialização técnica e uma maior exigência operacional; o crescimento dos sistemas de forças é, aqui, conseguido à custa das classes de mobilização em que se escalonam os conscritos na disponibilidade e da convocação de profissionais na reserva — embora possibilite elevados efectivos, exige não só uma estrutura de mobilização muito pesada (fundamentalmente devido a necessidades de controlo de pessoal e de constituição de unidades) mas também uma complexa componente de instrução que assegure a reclassificação, reciclagem e treino operacional nos diversos escalões (mesmo que a mobilização possa ser completada entre dois a seis dias, a resultante operacional terá que contar com dois a três meses de intensiva preparação); embora apresentando custos unitários sensivelmente baixos, o sistema de conscrição, para ser efectivo, será, por razões logísticas e de eficácia operacional, tão menos eficiente quanto menor for o efectivo imediatamente disponível.

O sistema de milícias abrange, normalmente, a totalidade dos cidadãos aptos, fraccionando a prestação do serviço efectivo nas fileiras ao longo do período total das obrigações militares; apoiando-se no enquadramento prestado por um reduzido corpo permanente de profissionais, assenta em reservistas permanentemente integrados em unidades e órgãos que vão sendo, progressivamente, instruídos e treinados; este sistema, em prática em muito poucos países, entre os quais tem significado o caso suíço, nunca foi testado em termos da sua finalidade última, embora tenha provado construir, em circunstâncias específicas, um eficaz dissuasor, particularmente porque permite uma fácil transição do tempo de paz para o tempo de guerra — quarenta e oito horas na Suíça; tratando-se, naturalmente, de um sistema muito dispendioso, exige, em toda a sua amplitude, um elevado sentido das responsabilidades cívicas.

Em resumo, três sistemas cujas matrizes apresentam uma grande diversidade, quer em valores absolutos, quer relativos; nela são postas em relevo as condições de recrutamento, de incorporação, de serviço efectivo nas fileiras,

de formação, instrução e treino, de disponibilização de reservistas e de operacionalidade das unidades constituídas por mobilização e convocação, e, por último, mas não menos importante, a essência do conteúdo do potencial do vector militar, onde ressaltam a natureza e a composição do tecido humano, factores decisivos na valoração do poder efectivo daquele vector.

O debate sobre a adequabilidade de qualquer um destes sistemas passa, necessariamente, pelas disponibilidades em recursos, pelas condicionantes geoestratégicas, pelos objectivos políticos a atingir através ou a coberto do vector militar e pelos condicionamentos de natureza social, onde emergem a consciência cívica, a vontade, o nível de desenvolvimento e a maturidade na formação da opinião pública.

Uma certa tendência para o materialismo e algum egoísmo, eventualmente ligados a elevados padrões de competição, ao consumismo exacerbado, às consequências da evolução demográfica, à fluidez e opacidade da ameaça militar, à insuficiente resposta das economias face a um crescente anseio de bem-estar, são duas características típicas das atitudes e comportamentos, individuais e colectivos, no mundo desenvolvido.

Assiste-se a uma crescente exigência de clarificação e justificação dos conceitos enformadores das exigências da Defesa, de rendibilização científica do aparelho militar, de diminuição dos custos morais, materiais e ambientais com a defesa; são paradigmáticas as ideias força veiculadas quanto à desnecessidade da força militar, à redução ou anulação do serviço efectivo normal, ao aumento da retribuição e dos direitos no serviço militar obrigatório e à exploração sistemática do direito à objecção de consciência e dos imperativos ecológicos. Parece claro que a questão é colocada, diferentemente, consoante a resultante de factores como o patamar de desenvolvimento, os recursos humanos e financeiros disponíveis, as características geoestratégicas da base física do poder e, até, o valor percebido dos interesses eventualmente ameaçados — assim, o que é significativo para uns não o é para outros, e, para quem quer que seja, o que é imperativo, hoje, não o será, necessariamente, amanhã, pois o que comanda é uma conjuntura de opinião muito dependente dos movimentos gerados pela falta de informação ou pela desinformação, orquestrada ou não. Todo este desenvolvimento é tão mais dramático quanto se verifica que a medida padrão diverge quando se trata daqueles que possuem poder excedentário ou daqueles outros para quem a escassez de poder constitui vulnerabilidade.

De qualquer forma, no mundo desenvolvido em geral, onde ganham significado os conceitos de «estado solidariedade», de «soberania de serviços», de Pátria «unicamente reconhecível enquanto espaço de realização e progresso material», a percepção pelos diversos corpos sociais, qualquer que seja a sua dimensão e âmbito, reage, fundamentalmente, através de um sentido imediatista de utilidade e equidade, muito alicerçado no âmbito restrito das análises sectoriais.

A resposta pelas instituições deverá, então, sem colocar em causa os valores fundamentais que constituem o seu esteio, a sua razão de ser e a condição da sua funcionalidade, ou seja, o seu «reduto», orientar-se segundo um dinamismo organizacional, onde a modernidade das técnicas e a sólida fundamentação no conhecimento interdisciplinar constitua o instrumento de ruptura com o immobilismo paralisante — só assim poderá vir a ser entendido e assumido pelas sociedades o dever cívico e, nele implícito, o da preparação para a defesa militar da colectividade política, seja através de um exercício obrigatório ou delegado.

No seu todo, as condições sociais sugerem, assim, para a Instituição Militar, a colaboração na adopção de medidas que, tendo como pressuposto o respeito pelo outro e a afirmação da dignidade do exercício da função de constituir a Paz que lhe é própria, conduzam ao aligeiramento do peso do dever para com a defesa, alcançável através de instrumentos entre os quais avultam: a motivação para comportamentos voluntaristas na satisfação das necessidades mínimas suficientes em matéria de defesa militar; a atenuação da penosidade desnecessária do serviço militar obrigatório e da desigualdade perante o dever de o cumprir; a optimização da relação custo-eficácia do exercício, incorporando, nomeadamente, uma mais sensível utilidade em tempo de Paz; e uma mais elaborada abertura à sociedade civil, desenvolvendo a consciencialização sobre uma participação interactiva no esforço comum de defesa.

3. O SERVIÇO MILITAR NAS PEQUENAS E MÉDIAS POTÊNCIAS DO OCIDENTE EUROPEU

As condições económicas, sociais, demográficas e político-estratégicas são, sem dúvidas, as questões que mais influenciam a forma de preenchimento, em recursos humanos, da componente militar da defesa.

O tratamento das condições político-estratégicas faz emergir, por um lado, a evolução do desanuiamento das relações Este-Oeste com o desmantelamento do Pacto de Varsóvia e as conseqüentes alterações na probabilidade e no risco de um confronto com o Leste e, por outro lado, o efeito perverso do descongelamento generalizado de conflitualidades latentes. Assim, os deferençiais de poder entre estados, a instabilidade política e social no Leste Europeu e na generalidade dos países em desenvolvimento, os radicalismos religiosos com ênfase para o fundamentalismo islâmico, os conflitos étnicos e de fronteiras e os fenómenos do separatismo e irredentismo emergem como fontes de intensificação de crises e de proliferação da violência. O impacto daí resultante sobre a segurança regional poderá pôr em risco a integridade territorial e das populações dos estados do Ocidente Europeu e ameaçar os interesses vitais da Comunidade Atlântica no mundo circundante.

A análise das condições económicas coloca em relevo a exigência de uma crescente eficiência na aplicação dos escassos recursos disponíveis para a defesa militar e a tendência para uma maior articulação com o aparelho produtivo de bens e de serviços. Paralelamente aponta, de forma nítida, para uma actuação coordenada, no plano internacional, de modo a provocar uma sensível diminuição de gastos supérfluos como o vector militar, e, para conseguir, nos planos regionais e global, uma mais ajustada e eficaz repartição do trabalho estratégico, de tal modo que, sem pôr em causa os equilíbrios, contribua para um aumento da capacidade de intervenção internacional na manutenção da paz e para uma descentralização na execução destas iniciativas.

O estudo das condições sociais enfatiza a resultante de um ambiente de mudança muito fluido e pouco transparente com o afloramento de percepções, comportamentos, atitudes e correntes de opinião que colocam em causa o referencial clássico de valores estruturante dos deveres para com a nação e o estado. Tendo como premissas os condicionamentos dos processos de evolução política, o grau de homogeneidade ou de heterogeneidade conseguido nos estados, o nível de desenvolvimento atingido, o grau de bem-estar e segurança percebido pelas populações, e, as tendências do pulsar da opinião pública, sente-se o imperativo de acrescentar o valor anímico do Ocidente Europeu, através de uma actuação sobre todo um conjunto de mecanismos conducente à inteligibilidade do dever cívico para com a defesa militar das sociedades políticas, de modo a que, superando resistências interiores, a acção individual dos agentes possa convergir numa atitude solidária garante da segurança possível.

A avaliação das condições demográficas e etnográficas leva a admitir que a evolução quantitativa e qualitativa da população do Ocidente Europeu põe em evidência as limitações e os riscos decorrentes de factores críticos como as consequências das migrações no seu «interland» e da imigração a partir do exterior, a repartição espacial das populações onde avulta o significado das concentrações urbanas e a heterogeneidade cultural, étnica e linguística nos espaços em que o estado tentou sem êxito construir a nação.

O esboço traçado para o conjunto das condições enunciadas permite retirar algumas linhas de força tendenciais para a relação entre o serviço militar e a defesa, nas categorias de estados em apreço e na região considerada.

Dada a dificuldade em encontrar compatibilidades que satisfaçam a insensatos anseios de bem-estar, à premência da batalha do desenvolvimento, à incerteza nas evoluções do todo internacional, aos riscos do equilíbrio do sistema ecológico, aos imperativos dos grandes espaços económicos, ao desgaste do estado soberano e ao ressurgimento de ameaças históricas à paz, a política nas pequenas e médias potências europeias, pese embora um relativo aumento da sua liberdade de acção, encontra-se, de alguma forma, limitada à «arte do possível».

Paralelamente, à permanência da função estabilizadora da capacidade autónoma de defesa militar dos estados, indiscutível garante do desenvolvimento harmónico e controlado das Comunidades Europeias, acresce a exigência de um novo sentido mais regionalista na repartição do trabalho estratégico, quer no plano da OTAN, quer no do espaço da CEE — porém, enquanto a segurança se globaliza com preocupações a todos os azimutes e a responsabilidade europeia na defesa dos seus próprios interesses aumenta, a opinião pública não parece reflectir o entendimento do real sentido e das vulnerabilidades das alterações em curso.

É assim que, neste momento de reajustamentos no equilíbrio do poder a nível global, a conjugação dos factores que influenciam o ambiente envolvente do vector militar caracteriza uma situação de crise, cuja gestão exige, às elites responsáveis, agudo sentido de estado, sensatez, abertura, lucidez, criatividade, competência e grande determinação.

Num tal contexto de oportunidade e de riscos, as vertentes dolorosas e críticas deste particular momento de transição avolumam-se, naturalmente, nos estados economicamente mais dependentes ou nos que possuem, de forma mais acentuada, factores endógenos de instabilidade interna ou, ainda, nos

que apresentam maiores vulnerabilidades devido a específicos condicionamentos geoestratégicos.

A crescente necessidade de, em ambiente de grande incerteza, dar satisfação a exigências de segurança nacional e de segurança colectiva, traduzíveis na capacidade dos estados disporem de forças, não só vocacionadas para a sua defesa autónoma, mas também para o desempenho de missões de paz ou de guerra em ambientes operacionais muito diversos, tem um impacto significativo na concepção estratégica da defesa, nomeadamente nos seus aspectos genético e estrutural.

A procura de novas soluções que constituam uma resposta, não só operacionalmente eficiente, mas também portadora de uma mensagem positiva para uma confortável adesão por parte da opinião pública, nacional e internacional, constitui um imperativo político na construção da nova matriz de segurança do Ocidente.

É assim que, no âmbito da OTAN, se desenvolvem duas sensibilidades prevalentes: como atitude estratégica fundamental, a permanência do significado de um amplo gradiente de dissuasão, agora, «a todos os azimutes», e, como necessidade política a satisfazer, uma compatível redução nos sistemas de forças imediatamente disponíveis, compensada por uma ajustada especialização e repartição do trabalho estratégico, não só entre os seus dois pilares, mas também entre os estados membros. O conceito genético e estrutural, implícito, envolve a consideração de uma sensível melhoria na relação custo-eficácia da expressão do poder daí resultante, onde avultam os efeitos decorrentes da versatilidade, da flexibilidade, do elevado grau de prontidão, da capacidade de projecção de vectores imediatamente disponíveis, em íntima articulação com a possibilidade efectiva de um crescimento, escalonado no tempo em função das ameaças, fundamentado numa utilização otimizada de recursos humanos e materias em reserva. A credibilidade da solução assenta, naturalmente, nos sistemas de mobilização e de convocação e na existência de actualizados «stocks» de material e equipamento. Não bastará, porém, a capacidade de completar, recompletar forças ou mesmo de as gerar; torna-se necessário dispor de comandos e unidades constituídas por pessoal na disponibilidade e por reservistas, devidamente constituídas e treinadas, desde o tempo de paz, de modo a integrarem, quando necessário, forças combinadas.

Este o nó crítico da questão, o qual nos conduz a considerar a insuficiência dos sistemas clássicos, profissional, de conscritos e de milícias. No primeiro, a ausência de conscritos e a insuficiência dos efectivos de reservas, dificulta de forma acentuada o crescimento, através da mobilização; no segundo assiste-se à limitação dos actuais sistemas de mobilização, incapazes de gerar unidades operacionais em prazos compatíveis com a credibilidade imposta pelo novo conceito; no terceiro constata-se a sua inadequação ao propósito a atingir, fundamentalmente pela indisponibilidade de um vector suficiente em estado de prontidão.

Será, pois, imprescindível introduzir um diferente dinamismo, consensual com a síntese dos sistemas clássicos de serviço militar, que satisfaça às exigências da previsível evolução da actual conjuntura ambiental, tendo, porém, em atenção que a objectivação deste compromisso nas pequenas e médias potências do Ocidente Europeu poderá deparar com dificuldades, nomeadamente de natureza económica, questão que recomendará as necessárias adaptações na materialização dos modelos de resolução adoptados a nível global.

Com base nestes pressupostos e admitindo que se não verificarão, ainda, outras impossibilidades devidas a condicionalismos da evolução demográfica, conclui-se que não é aconselhável, por enquanto, colocar de parte a conscrição. Haverá, porém, que regulamentar as obrigações militares de modo a maximizar a utilidade da conjugação do recrutamento com a mobilização.

É aqui que as condições específicas do ambiente em mudança, característico deste final de século, aconselham a encarar, com pragmatismo, quatro ordens de exigências: o encurtamento acompanhado da valorização e da dignificação do serviço efectivo normal para os conscritos; o aumento dos índices de profissionalização com uma ponderada abertura ao sexo feminino; a incorporação no serviço militar de um valor acrescentado destinado a facilitar a posterior reinserção no mercado do trabalho; e, o treino operacional dos efectivos mobilizáveis, através da convocação periódica de unidades constituídas.

Porque, nas pequenas e médias potências europeias, com economias dependentes, os magros orçamentos de defesa, resultantes de uma afectação de 3,2 por cento a 3,5 por cento do PIB, obrigam, normalmente, a soluções políticas de compromisso entre os imperativos da defesa militar, a exigui-

dade dos recursos e os anseios publicitados da população, é natural a tendência para a adopção de soluções baseadas em sistemas híbridos de serviço militar como, por exemplo, modelos que, embora admitindo, em tese, a conscrição, apresentem, tendencialmente, em tempo de paz, características próximas das do sistema profissional, acabando, em tempo de guerra e através da mobilização, por se transformar num sistema de conscrição.

Sistemas «de duas faces», como o enunciado a título de exemplo, poderá ser posto progressivamente em prática através de um conceito de «flexibilização do período de serviço nas fileiras», período este que, em função da extensão da profissionalização alcançada, poderá situar-se entre a duração do período de instrução e os oito ou doze meses. Um sistema deste tipo permitiria construir e treinar unidades integradas por pessoal muito jovem na disponibilidade, as quais, por mobilização, assegurariam, com relativa prontidão, o crescimento do sistema de defesa militar; paralelamente, facultaria a redução e a modernização do sistema de forças permanentemente disponível, o qual, pelas suas características eminentemente profissionais, poderia, cumulativamente, desempenhar o seu papel dissuasor na defesa militar do país e constituir um elemento útil para projecção exterior do poder, integrado ou não em forças internacionais ou aliadas. Mais caro do que o sistema de conscrição, pese embora facultar alguma economia de escala, constitui uma solução muito flexível, uma vez que permite, inclusivamente, fazer variar ou fazer face a oscilações nas taxas de profissionalização do seu núcleo permanente. No entanto, como qualquer sistema híbrido, comporta, em si, o germen da instabilidade orgânica, uma vez que terá, naturalmente, que absorver frequentes e dificilmente previsíveis oscilações qualitativas na satisfação das necessidades das estruturas em recursos humanos, aspecto que pressupõe a aceitação de um grau de operacionalidade flutuante.

Quaisquer que sejam os sistemas que vieram a ser adoptados e as soluções encontradas para os pôr em prática, os modelos resultantes tenderão para satisfazer os seguintes parâmetros: a sustentação de uma capacidade de projectar forças para intervenção no exterior em operações aliadas ou desencadeadas por organismos internacionais, o que exigirá a completa profissionalização de uma importante parcela dos sistemas de forças permanentemente disponíveis; o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos mecanismos conducentes ao crescimento da força, através da mobilização, para os níveis exigidos pelos cenários de crise ou de guerra, o que se traduz num

aproveitamento da consideração segundo critérios que atendam à redução do período de serviço nas fileiras em compatibilidade com a profissionalização possível e com a necessidade de manter um ajustado grau de operacionalidade das unidades a obter por mobilização.

Haverá, porém, que manter bem presente que tudo dependerá da dinâmica do poder em desenvolvimento no interior do sistema de relações internacionais, questão determinante da evolução das condições estratégicas globais e regionais, as quais acabarão por impor os recursos e os modelos de resolução com que as sociedades políticas darão resposta aos imperativos da defesa militar.

Em cada país, e numa perspectiva institucional, competirá, pois, às Forças Armadas colaborar com o escalão político na procura de soluções que, preservando o reduto de valores que constitui a essência do potencial militar, garantam, no actual ambiente de contornos mal definidos, as condições mínimas necessárias à defesa da base de poder do Estado e à salvaguarda da perenidade da Pátria.

João Carlos de Azevedo de Araújo Gerales

Brigadeiro
Assessor do IDN

O SERVIÇO MILITAR
FACE AS DOCTRINAS ESTRATÉGICAS

António Eduardo Queiroz Martins Barrento

O SERVIÇO MILITAR FACE AS DOCTRINAS ESTRATÉGICAS (*)

SUMÁRIO

1. *INTRODUÇÃO*
2. *TENDÊNCIAS ESTRATÉGICAS*
3. *CONFRONTO*
4. *REFLEXÕES FINAIS*

1. *INTRODUÇÃO*

Foi-me solicitada uma reflexão e posterior intervenção sobre a influência das Doutrinas Estratégicas nos modelos de serviço militar. Embora não tivesse ideias claras sobre o assunto, aceitei, de imediato, por me parecer uma tema essencial, muito oportuno e interessante.

Essencial, porque os modelos de serviço militar são as formas de se obter o potencial humano para o aparelho de coacção militar, cuja razão de existir está na sua capacidade em realizar as doutrinas estratégicas; muito oportuno, porque apesar de algumas orientações já tomadas, o debate não está encerrado; e interessante, porque é um desafio podermos aqui chegar a algumas conclusões, já que se trata de um tema «quente», que nos obriga a colocar os interesses nacionais acima dos interesses particulares, a razão acima da paixão.

Entre outros caminhos intelectuais para o seu tratamento, poderíamos considerar firmes os modelos de serviço militar, para que se têm encaminhado as Direcções Políticas, e ir verificar da viabilidade das doutrinas estratégicas; e poderíamos considerar firmes as doutrinas estratégicas, e procurar avaliar como os modelos de serviço militar se comportavam quando as

(*) Conferência proferida no decurso da 8.ª Jornada IDN — CESEDEN, que teve lugar no Porto em 17 e 18 de Outubro de 1991.

praticassem. Pareceram-nos, porém, muito extremadas estas duas abordagens, por limitarmos os modelos de serviço militar, ou as doutrinas estratégicas.

Além disso, qualquer destas abordagens parece menos correcta e limitativa porque sublinha o desprezo por um dos mais importantes princípios da Guerra e da Estratégia, que é o da adequação dos meios aos fins, da quantidade e qualidade da Força aos objectivos. No nosso caso, do potencial humano das Forças Armadas às doutrinas estratégicas que elas terão que realizar.

Rejeitámos, portanto, estas duas posições e decidimos fazer uma abordagem em que considerámos em aberto os dois principais modelos de serviço militar e em que vamos avaliar o seu comportamento, colocando-os em face das tendências que se prefiguram para as doutrinas estratégicas.

Quanto aos modelos de serviço militar não há qualquer dúvida, porque eles são bem conhecidos e podem sintetizar-se desta forma: voluntariado e Exércitos profissionalizados; obrigatoriedade e Exércitos de contingente. O modelo do voluntariado cobre várias «nuances» de mais ou menos profissionalismo, de períodos de serviço mais ou menos extensos; o modelo da obrigatoriedade nunca aparece puro, mas é um figurino tendencial; o sistema misto, que não considerámos para fazer o confronto com as doutrinas, é o da combinação dos dois modelos anteriores, com pesos variáveis de um ou de outro.

Quanto às tendências estratégicas, a sistematização é mais complexa, pela sua variabilidade e singularidades, que resultam das grandes mutações a que temos vindo a assistir e da incerteza sobre o futuro; das concepções políticas que as determinam e dos interesses que se pretendem preservar ou adquirir; dos espaços geográficos a que se aplicam e do horizonte temporal da sua consecução.

Por isso e para clarificar e delimitar o nosso trabalho tivemos que fazer algumas opções: quanto ao conceito, pareceram-nos importantes as principais tendências de formulação das doutrinas estratégicas e as tendências que se prefiguram para a acção estratégica; quanto ao tempo, posicionámo-nos no presente olhando para o futuro; quanto ao espaço, colocámo-nos no nacional, não esquecendo o internacional.

O esquema da nossa intervenção é o seguinte: num primeiro passo faremos algumas considerações sobre as tendências estratégicas; seguida-

mente vamos colocar os dois modelos de serviço militar face a cada uma das tendências anteriormente indicadas; fecharemos, por fim, com algumas reflexões.

2. TENDÊNCIAS ESTRATÉGICAS

a. *Tendências para a Formulação das Doutrinas*

A variedade das doutrinas estratégicas, nos conceitos, no espaço e no tempo, não impede que haja determinadas orientações que ajudam a construí-las, que se apresentam como quase permanentes. Apesar da sua constância, elas são um factor de mudança do pensamento estratégico; do processo de adaptação da acção estratégica à evolução do pensamento; da forma de adequação e do posicionamento da Política em relação à conflitologia e à utilização das formas de coacção.

Como principais orientações, resolvemos sublinhar:

- a apetência para a fundamentação histórica;
- o desejo da modernização;
- a procura da legitimidade.

— *Apetência para a Fundamentação Histórica*

A apetência para a fundamentação histórica, como fonte de ideias ou ilustração das doutrinas, resulta de a História ser um repositório de comportamentos do Poder e de evolução das sociedades, e de a Estratégia não ser passível de experimentação.

O registo feito pela História contém elementos tão preciosos sobre a guerra, que não há nenhum tratado ou antologia de Estratégia que a não percorra, ou que nela não alicerce muitas das suas orientações.

A História surge, assim, como o repositório de factos e o laboratório possível para a formulação das doutrinas estratégicas, apesar de não haver identidade de situações históricas, mas apenas semelhanças, o que impede a simples utilização do raciocínio analógico, ou o transporte de modelos no Tempo.

Logo, a necessidade que a Estratégia tem da História, o cuidado que deve ter na sua utilização e a obrigatoriedade de se pensarem as doutrinas para além dos conhecimentos registados no passado e que a História nos ensina.

— *Desejo da Modernização*

O desejo da modernização deriva da percepção das mutações do ambiente internacional, dos equilíbrios e desequilíbrios do Poder, das concepções e práticas políticas e de o engenho humano tornar disponíveis (hoje de forma exponencial) novos conhecimentos, novas técnicas e novas armas.

Porque no âmbito da Estratégia o que se quer preservar é um bem essencial — a segurança — e o que se quer neutralizar são vontades hostis que têm propósitos idênticos aos nossos, os diversos actores da cena política internacional procurarão utilizar em seu proveito as evoluções políticas e os progressos do pensamento e da tecnologia, por forma a tentar manter ou ganhar a iniciativa em relação aos presumíveis adversários.

Esta corrida à actualização dos conceitos e dos meios de agir ou reagir pela violência, de que hoje há uma melhor percepção, pela maior mobilidade do conhecimento, produz uma dinâmica de constante modernização das doutrinas, na procura permanente de melhores eficiências e eficácia.

— *Procura da Legitimidade*

A utilização da força, em potência ou em acto, para alcançar determinados objectivos políticos, carece de vontade política. Mas porque a vontade política, particularmente fora das autocracias, necessita de consensos ou de suportes para se exprimir, é natural que se procure legitimar as acções estratégicas que se pretenda empreender.

A legitimidade pode ser obtida, apenas, no interior do grupo político que pretenda agir; pode ser procurada na adesão de outros grupos políticos; e pode ser tentada na obtenção de consensos internacionais.

A reconquista cristã na Península e as Cruzadas legitimam-se na Fé; o império napoleónico na libertação das Nações oprimidas; a expansão da Alemanha nazi no «lebensraum»; o belicismo israelita na sobrevivência do

Estado judaico; a luta palestiniãna no direito de existir; a acção do Iraque no Koweit em erros históricos no traçado de fronteiras; a intervenção aliada no Golfo no Direito Internacional, configurado nas resoluções da ONU e no apoio quase unânime da Comunidade Internacional.

A tendência para a legitimidade é, portanto, a procura da razão grupal, nacional ou internacional, por forma a permitir o empenhamento de combatentes e não combatentes de uma unidade política ou coligação, e o apoio ou a simples neutralidade de outros poderes.

Sendo a guerra uma oposição de conceitos de legitimidade e considerando que a legitimidade é imprescindível para o desenvolvimento da acção estratégica, é lógica e permanente esta procura, quando da formulação das doutrinas estratégicas.

b. *Tendências para Acção Estratégica*

Não é fácil dizer-se quais vão ser as tendências para a acção estratégica, porque existindo indícios razoavelmente seguros de certas orientações, outras há em que os indícios não são evidentes, o que aproxima as tendências que se formulem de simples conjecturas.

No entanto, parte destas tendências alicerça-se nas grandes mutações verificadas no ambiente internacional e nacional, de que retivemos, como mais notáveis, as seguintes:

- Que o fim do sistema bipolar e a diminuição do terror nuclear (esta sem fundamento racional) produziram um ambiente de maior instabilidade;
- Que há uma mais clara separação entre países ricos e pobres, sem que se vislumbre uma solução para o transporte maciço de capitais e tecnologias do mundo desenvolvido para o mundo que quer, desesperadamente, o desenvolvimento;
- Que, no caminho de um mundo bipolar para um mundo multipolar, se vive, actualmente, uma quase hegemonia americana, com o que pode ter de bom quando os nossos interesses sejam convergentes, e de mau quando sejam antagónicos;

- Que certos extremismos religiosos e nacionalismos xenófobos substituíram, com vantagem para a manifestação da violência, a decadência das ideologias;
- Que passaram a estar em causa Estados e fronteiras que considerávamos estáveis, com toda a turbulência que daí pode advir;
- Que a diminuição de certas ameaças e o aparecimento de outras sublinham a importância do Estado-Nação como actor da cena política e unidade de estratégia, o que sugere novos arranjos de Poder e coligações;
- Que a uma maior esperança de paz, por diminuição da probabilidade da «grande guerra mundial», se deve juntar uma maior possibilidade de surgir a «pequena guerra» (guerrilha) e a «guerra regional»;
- Que Portugal regressou às suas fronteiras de Quatrocentos, recuperou a estima das democracias e perdeu valor, em termos de Poder, na cena internacional;
- Que a perda do «Império» veio determinar a nossa maior ligação à Europa;
- Que o espaço nacional, de reduzidas dimensões e com territórios descontínuos, apresenta, além destas vulnerabilidades, a que resulta do valor estratégico que têm, para outras potências, algumas das suas parcelas;
- Que, com a perda dos territórios de além-mar, diminuiu a nossa dependência das potências marítimas, mas continuamos na fronteira entre o mar e a terra;
- Que os traumas da guerra prolongada de catorze anos ainda não foram totalmente superados, o que acentua, nas opiniões, uma certa apetência para o neutralismo, posição que tem, aliás, antecedentes históricos;
- Que a segurança não pode alicerçar-se, apenas, nas disponibilidades nacionais, mas os nossos interesses podem não coincidir com os dos nossos aliados.

Com toda a incerteza das construções que se projectam no tempo, onde se encontram direcções firmes com acontecimentos do universo aleatório,

que só o futuro dirá da sua realização ou validade, e com todo o risco inerente a estas circunstâncias, vamos apresentar, como principais tendências para a acção estratégica, as seguintes:

- A evolução do conceito de ameaça;
- O alargamento da intervenção;
- A reformulação dos arranjos estratégicos;
- O realce do irregular.

— *A Evolução do Conceito de Ameaça*

Não sendo um problema exclusivamente nacional, porque é visível nas preocupações de organismos internacionais e na Estratégia de outras potências, o conceito de ameaça está em transformação e a sua evolução parece fazer-se em dois sentidos: por um lado, no sentido de uma noção mais lata de ameaça, que possa conter agressões a vários interesses e não, apenas, ao da segurança; por outro, no sentido da diminuição da intensidade da coacção militar. Ou seja, pensa-se, interioriza-se e prepara-se a acção para um aumento da gama de ameaças e para uma diminuição da violência armada.

O sentido mais lato de ameaça, correspondendo a uma abertura a outras formas de agressão, surge, naturalmente, de uma melhor transparência e clarificação dos interesses universais e nacionais, e das possíveis ameaças que sobre eles pendem. Resulta, também, do acréscimo de valor de algumas referências colectivas — o ambiente, a cultura, o bem-estar, a tranquilidade — e da possibilidade e conhecimentos de novas agressões, como a mobilidade dos capitais, a agressão ecológica, a droga, e a percepção da própria guerra, ainda que travada à distância, por perturbadora das consciências.

A outra corrente de evolução — de menor consideração das ameaças de violência armada — resulta do ambiente de desanuviamiento que fez diminuir a ameaça militar do Leste.

Função do afastamento da ameaça militar, que o conflito do Golfo nos mostrou ser, apenas, aparente, tem surgido a tendência, também já verificada noutros Países, de utilizar as Forças Armadas no tratamento de algumas das novas ameaças, ao abrigo da sua disponibilidade para o cumprimento de outras tarefas de interesse do Estado.

Esta tendência obriga-nos às seguintes considerações:

- A adopção de um conceito mais lato de ameaça e agressão deve ser uma preocupação lógica de qualquer Poder Político consciente. Mas uma natural distensão e menor coesão no Bloco Ocidental produzem, por certo, uma menor dissuasão colectiva, que pode facilitar o desencadeamento de ameaças militares regionais.
- A consideração das novas ameaças não deve dar a ideia de que, fazendo-o, nos situamos exclusivamente na área da Estratégia, porque só há Estratégia quando há uma vontade antagónica, uma intenção hostil, e quando se desenvolve ou prefigura a guerra. Quer isto dizer que se as Forças Armadas, mercê da sua vincada hierarquia, disponibilidade e espírito de missão, podem e devem colaborar no tratamento de algumas dessas ameaças, não devemos esquecer que essa não é a sua missão primária.

— *O Alargamento da Intervenção*

O alargamento da intervenção para outros espaços geográficos, para outras formas de acção estratégica, além da militar, e para outros tipos de intervenção pode resultar de uma maior liberdade de acção que é consequência do desanuviamento e do fim do sistema bipolar; de terem surgido, nos espaços regionais a que estamos ligados por acordos de defesa, idêntica tendência; de, por interesses nacionais coincidentes com interesses regionais, ou por solidariedade, podermos ter que vir a actuar em operações combinadas «out-of-area»; de os países amigos de língua portuguesa estarem a procurar, com ansiedade, a paz, e termos, com eles, traços culturais comuns e interesses de vária ordem; e de o alargamento da intervenção ser uma forma de afirmação do Poder do Estado, que lhe dá uma maior «capacidade negocial» em política externa.

O alargamento da intervenção é lógico, porque cada vez mais somos menos indiferentes e mais dependentes de tudo o que se passa no Mundo; é natural, pela nossa propensão (genética, julgo) para o mundialismo e para o diálogo com os outros povos; e, também, histórico, como confirma Paul Valéry, ao dizer que foram as nossas descobertas que deram origem «ao mundo finito», e Marx, quando lhes atribuí «a inauguração da biografia moderna do capital».

Apesar de lógico, natural e histórico, o alargamento da intervenção, como tendência estratégica, sugere-nos que uma eventual intervenção em África, resultante de acordos bilaterais, e em África ou noutras regiões do Globo, no quadro da ONU, em operações de manutenção da paz, se situa, normalmente, no ambiente de um conflito de baixa intensidade, onde as nossas forças, o equipamento e o treino são adequados ou facilmente convertíveis; mas a participação em forças multinacionais, nos quadros na OTAN ou da UEO, exige um esforço de modernização dos meios.

— *A Reformulação dos Arranjos Estratégicos*

A reformulação dos arranjos estratégicos é necessária por a conjuntura internacional se ter alterado significativamente; por se manterem as preocupações de paz da OTAN, mas ser muito baixa a probabilidade de uma ofensiva de Leste, devido ao desaparecimento do Pacto e à necessidade que a URSS tem do Ocidente para promover o seu desenvolvimento; por emergirem outros pólos de Poder e áreas de tensão; por a Europa desejar manter uma garantia de segurança e pretender realizar uma política externa comum; pela consciência que temos das nossas limitações de Poder e consequente necessidade de usufruirmos de sistemas de defesa colectiva.

Nesta reformulação ter-se-á, certamente, em conta, o valor da nossa posição geoestratégica, de charneira das Américas com o Velho Continente, do Norte com o Sul, do mundo desenvolvido com o mundo que deseja o desenvolvimento, do Ocidente de raiz cristã com o islamismo. Mas não se poderá esquecer que, pelo facto de sermos coligados, o valor dessa posição aumenta e, com ele, as ameaças sobre o nosso território.

Há, pois, que estatuir com muita clareza, nesses arranjos, a divisão do trabalho estratégico no espaço de interesse nacional, e as importantes contrapartidas que deveremos receber para adequar as nossas Forças a essas ameaças.

Admitindo que a defesa do território nacional é uma obrigação nossa, já que a História nos ensinou que a presença dos aliados origina, frequentemente, intromissões inaceitáveis na soberania, há que modernizar as nossas Forças, por forma a torná-las aptas a realizar esta tarefa.

Além da utilização da nossa posição geoestratégica, é óbvio que a nossa solidariedade nas Alianças também terá que ser manifestada por outras for-

mas, devendo aí regular-se pela medida dos nossos interesses e pela proporcionalidade dos nossos recursos.

— *O Realce do Irregular*

A tendência para sublinhar o irregular surge nas considerações sobre a ameaça e, também, na postura de defesa. Nas considerações sobre a ameaça porque existe a ideia, e consta de alguma documentação, que a ameaça mais provável, sobre o território nacional, é deste tipo; na postura de defesa, pela declaração do dever de resistir da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, que se prolonga na tarefa que tem sido cometida ao Exército de criar condições para a sua realização.

Esta tendência tem raízes históricas; resulta, também, da consciência das nossas limitações, por se pensar que há ameaças que não teremos capacidade de esconjurar por outra forma; e, tem o fundamento lógico, de que uma resistência movida e sustentada por uma forte consciência nacional pode constituir um dissuasor importante.

Faz-se, no entanto, duas observações:

- A primeira é que ao enfatizar-se a ameaça dos irregulares pode estar a apontar-se para a quase dispensabilidade do Exército, porque, em princípio, as Forças Policiais e de Segurança deveriam ser suficientes para lhe fazer face.
- A segunda é que, ao proclamar a resistência, está a admitir-se a falência do aparelho de coacção militar, o que faz dela a «última ratio» e transforma a batalha, que a antecedeu, na «penúltima ratio». Isto não é um jogo de palavras, ou pura especulação, mas pretende dizer que sabendo-se a atenção que o Poder deve dispensar ao aparelho militar, que normalmente executa a «última ratio», existe o perigo de essa atenção se deslocar do aparelho militar para a resistência. Um serviço militar de muito curta duração, que dificilmente permita a utilização da generalidade dos mancebos na componente operacional das FA, pode ser já encarado como um sintoma deste desvio.

3. CONFRONTO

Coloquemos agora, frente a frente, os modelos de serviço militar e as tendências para a elaboração da doutrina e para a acção estratégica, que foram anteriormente enunciadas, para procurarmos conhecer os indícios de preferência de cada um dos modelos. Recordemos, porém, que, por uma questão de simplicidade, apenas utilizaremos dois modelos neste confronto: o serviço militar obrigatório, que desenha a formação dos Exércitos de contingente; e o serviço militar voluntário, com permanência nas fileiras por períodos variáveis (longos e curtos), que configura os Exércitos profissionalizados.

a. *A Fundamentação Histórica*

A tendência para a fundamentação histórica, na elaboração das doutrinas estratégicas, função do exemplo e do saber acumulado ao longo de gerações, fornece alguns elementos de reflexão, que deverão, depois, ser calçados com outros indicadores provenientes das restantes tendências.

A História ensina-nos que o serviço militar obrigatório e os Exércitos de contingente surgem, mais frequentemente, nos seguintes períodos:

- Quando existe uma elevada motivação ideológica ou religiosa, que influencia as populações e é factor de moral para os combatentes. Este cenário é o do Exército de conscritos, de 1793, inicialmente para a defesa da França e da Revolução e, posteriormente, para a exportação das ideias revolucionárias; é, também, o que se passou na Reconquista ibérica, no ardor da luta dos seguidores de Cristo contra os de Maomé, porque nos diplomas de concessão de forais e nas determinações dos primeiros reis, desenhava-se, já, a obrigatoriedade do serviço de hoste, de fossado, de apelido.
- Quando há, nas populações, uma grande consciência da ameaça, de que são exemplos paradigmáticos, em Portugal, a constituição do Exército em 1640, que permitiu consolidar a Restauração ao longo de uma campanha de 28 anos; e, nos nossos dias, a constituição das Forças Israelitas, que se têm batido, em sucessivas campanhas, contra os Países Árabes.

- Quando está em causa a defesa do «santuário», que sendo a expressão territorial do último reduto, pode arrastar na sua perda o próprio Estado. Indica-se, como exemplos, o caso da Suíça, nos últimos séculos, com a sua Estratégia eminentemente defensiva; e o de Portugal do Século XIV, nas suas lutas com Castela, particularmente no período em que surgiu um apoio incontestável do povo — da «arraia-miúda», como refere Fernão Lopes — à causa do Mestre de Avis.
- Quando a envergadura do conflito demonstra ser necessário um grande volume de forças, como se passou na I Guerra Mundial e na nossa campanha de África, nos anos 60 e 70.
- Quando os «utensílios» de combate são pouco diferenciados de outros de utilização corrente, ou são de manejo simples, como sucedeu nos levantamentos populares da Europa Medieval, ou se verificou nas subversões e nos exércitos revolucionários do nosso tempo, ainda que a obrigatoriedade do serviço seja, por vezes, mais de ordem moral que legal.

Por sua vez, o serviço militar voluntário e os Exércitos profissionalizados têm surgido, frequentemente, nos seguintes momentos históricos:

- Quando aquilo que se defende são mais os interesses da Direcção Política, que os da Nação, o que se verificou em grande parte dos conflitos dinásticos, do meio do nosso milénio, e em certas tendências imperiais.
- Quando a acção estratégica se projecta fora do «santuário» e sem relação evidente com a sua defesa, como foi o caso das expansões imperiais, de Roma ao nosso próprio «Império».
- Quando a complexidade táctica e a exigência de qualidade obrigam a uma instrução e a um treino prolongados, sem os quais não é possível obter-se a eficiência dos combatentes e das unidades, de que são exemplos vários exércitos do Século XVIII e, talvez, as forças coligadas no conflito do Golfo, apesar de a proximidade temporal deste acontecimento não nos permitir, ainda, uma análise histórica.
- Quando é muito elevada a especificidade e custo de certos meios, o que sucedendo, também, em algumas formações do Exército, é mais evidente em relação às Marinhas modernas e à Força Aérea, função da morosidade da preparação dos seus combatentes.

— Quando se nota o aburguesamento das populações e a consequente valorização do bem-estar, que foram evidentes na fase final do império romano; em certas nações europeias, após a Idade Média, nos momentos de crescimento de importância da burguesia; e que se nota, ainda, em algumas Unidades Políticas do nosso tempo.

b. *O Desejo de Modernização*

O desejo da modernização pode manifestar-se com qualquer dos modelos de serviço militar, mas há certas pistas que apontam para a adopção preferencial de um ou de outro.

O serviço militar obrigatório pode aparecer, com mais frequência, quando se trate de Países pobres em tecnologia e com recursos económicos limitados, tendo a modernização que orientar-se para a maximização dos meios existentes e para o aperfeiçoamento das doutrinas; quando, por razões diversas, não é possível substituir quantidade por qualidade; quando são exíguos os meios de tecnologia avançada, por dificuldades de obtenção ou manutenção; quando os meios de combate são de fácil operação, o que sucede quando é pequena a incorporação de tecnologia, ou quando o desenvolvimento tecnológico é tal que a operação dos meios se torna simples.

O serviço militar voluntário pode aparecer, com mais frequência, quando os meios de combate são de tecnologia avançada; quando o acréscimo do valor da Força, resultante dos meios utilizados, permite diminuir o pessoal; quando, por alterações na força material, ou na força moral, é possível ou aconselhável substituir-se quantidade por qualidade; quando haja necessidade de instrução e de treino, caros e prolongados; quando do aparecimento de meios tecnologicamente muito diferentes dos que eram anteriormente utilizados; quando, sendo as perdas inaceitáveis, a logística e tecnologia permitem aumentar, significativamente, o potencial de combate; quando se torna necessário efectuar uma modernização em curto prazo.

c. *A Procura da Legitimidade*

A procura da legitimidade na formulação das doutrinas estratégicas é em princípio independente dos tipos de serviço militar, mas o peso dessa legitimidade pode influenciar a escolha do modelo a adoptar.

É mais fácil utilizar um Exército de contingente quando existe um grande consenso interno quanto à legitimidade da acção; quando se trata da defesa do solo pátrio ameaçado; e, de um modo geral, quando a legitimidade é muito evidente.

Pelo contrário, utilizam-se, mais facilmente, Exércitos profissionalizados, quando há menores consensos, ou mesmo posições internas antagónicas quanto à legitimidade das acções; quando se trata de interesses que se julgue serem menos vitais para o Estado, como são as acções de solidariedade com as Alianças, ou a «Defesa da Ordem Internacional»; e quando o conceito de legitimidade é muito elaborado e de difícil entendimento para a maioria da população.

d. A Evolução do Conceito de Ameaça

A actual evolução do conceito de ameaça fornece-nos alguns apontamentos sobre o modelo de serviço militar a seguir, consoante o volume e a tipologia dessas ameaças.

É mais fácil a utilização de um serviço militar obrigatório quando existe uma elevada percepção da existência da ameaça, ou quando ela surge com um aspecto generalizado; quando se trata de ameaças sobre o «santuário», ou sobre outros interesses vitais do Estado; quando a ameaça não está ligada a uma grande sofisticação de meios; e quando existe a possibilidade de ela poder «crescer» por mobilização.

O emprego de voluntários e de um Exército profissionalizado é mais natural quando se atravessa períodos de difícil percepção da ameaça; quando, tratando-se de ameaças razoavelmente conhecidas, elas são de reduzida dimensão e localizadas; quando as ameaças se desenvolvem fora do «santuário», ou não parecem afectar interesses vitais; e quando se prevê um conflito de curta duração.

e. O Alargamento da Intervenção

O alargamento da intervenção aponta, tendencialmente, para a utilização de um modelo de serviço militar voluntário e a constituição de Exércitos profissionalizados, por estes estarem mais facilmente disponíveis; por

haver, normalmente, menores dificuldades legislativas para a sua utilização; e por se obter, mais facilmente, o apoio da opinião pública para a intervenção de profissionais, do que para a utilização de conscritos.

f. A Reformulação dos Arranjos Estratégicos

A reformulação dos arranjos estratégicos pode ser feita com os dois modelos de serviço militar e com os dois tipos de Exército, ainda que haja alguns indicadores para a utilização de uns ou de outros.

Apontam para um modelo de serviço militar obrigatório e para um Exército de contingente a necessidade de uma política de expansão de forças; não se prever uma agressão eminente e existirem meios e condições que garantam um «warning time», que permita o «crescimento» das forças; colocar-se a ênfase, nesses arranjos, na defesa do Solo Pátrio e na defesa dos interesses nacionais; as situações em que, dentro da manobra militar global, o vector da manobra militar terrestre é o mais importante; a circunstância de se querer manifestar, nesses arranjos, um maior empenhamento nacional.

Por outro lado, indicam um modelo de serviço militar voluntário e um Exército profissionalizado a necessidade de forças altamente disponíveis, com elevados graus de prontidão; as situações em que a ênfase é colocada nos interesses das coligações; optar-se pela multinacionalidade das forças em pequenos escalões; disponibilizar-se forças de intervenção desde o tempo de paz; haver uma clara política de redução de forças; as situações em que, dentro da manobra militar global, as componentes naval e aérea tenham maior expressão; a operacionalidade das forças combinadas exigir um intenso «treino cruzado».

g. O Realce do Irregular

O realce do irregular, se muito pronunciado, pode deixar de ser um complemento da estratégia militar, para passar a ser uma forma de a substituir. Esta intenção, ou mesmo uma política de menor necessidade, ou de

desnecessidade das FA, pode fundamentar-se, teoricamente, na redução da ameaça, ou de ela poder ser tão elevada que se julgue impossível fazer-lhe face com forças regulares.

A manter-se, porém, esta tendência e um serviço militar, deverá optar-se pelo serviço militar voluntário, por uma aparente menor necessidade do Exército e porque as forças navais e aéreas, que pouco têm a ver com a resistência, dependem muito mais desse modelo. Mas deve notar-se que, se existir o propósito de diminuir o Exército, pela valorização da resistência, as manobras naval e aérea dificilmente se poderão realizar, dada a sua dependência de bases terrestres, que, em nosso entender e nessas circunstâncias, ficarão severamente comprometidas.

4. REFLEXÕES FINAIS

Após as considerações que foram feitas, quanto aos modelos de serviço militar nas diferentes tendências doutrinárias, que julgamos dever sublinhar, estamos em condições de apresentar alguns aspectos conclusivos e reflexões finais.

a. *As Tendências e os Modelos*

- (1) O serviço militar obrigatório e os Exércitos de contingente surgem, mais frequentemente, quando, nas tendências doutrinárias:
 - As motivações são muito elevadas;
 - As ameaças são de fácil percepção e volumosas;
 - É muito importante e evidente o valor daquilo que se defende;
 - É fácil a instrução e mobilização de grandes contingentes;
 - Há um declarado e generalizado apoio da população à acção militar.

- (2) O serviço militar voluntário e os Exércitos Profissionais surgem, mais frequentemente, quando nas tendências doutrinárias:
 - É menos importante, ou mais dificilmente perceptível, o valor daquilo que se defende;

- As ameaças são menos evidentes, limitadas, ou muito sofisticadas;
- Se prevê ou se trata de intervenções militares no exterior do «santuário»;
- Os recursos e a tecnologia aconselham que se privilegie a qualidade;
- São exigidos elevados estados de prontidão das forças;
- Há um menor apoio da opinião pública para a acção militar.

(3) Para além, ou conjuntamente com os indicadores provenientes das tendências doutrinárias, que ao longo do trabalho procurámos racionalizar e sintetizámos nos parágrafos anteriores, também podem ser, entre outros, factores determinantes da escolha do modelo de serviço militar, os seguintes:

— Do Serviço Militar Obrigatório:

- Existir uma elevada consciência nacional e uma noção da necessidade do sacrifício generalizado, para a obtenção de uma defesa consistente;
- Haver uma forte tradição de serviço militar obrigatório, que funcione como uma quase herança cultural;
- Não surgirem posições significativamente diferentes quanto às necessidades de defesa, entre as gerações e entre governantes e governados;
- A disponibilidade de recursos humanos e a carência de recursos materiais obrigarem a que se privilegie a quantidade sobre a qualidade;
- Haver, por parte da Direcção Política, o receio que um Exército Profissional lhe possa dificultar ou contestar o exercício do Poder.

— Do Serviço Militar Voluntário:

- Viver-se um ambiente em que o individualismo apague ou marginalize os valores de segurança e defesa;
- Notar-se uma pronunciada influência, junto do Poder e da formação das opiniões, de uma pseudo-inteligência tocada pelas utopias pacifistas;

- Haver uma grande lassidão nas populações, resultante de traumas, conformismo, ou aburguesamento;
- Existir uma informação poderosa que, por demagogia, inconsciência, protagonismo, ou convicção, adultere a ideia do «preço de sangue» que por vezes é preciso «pagar» para a defesa de valores essenciais;
- Pretender-se uma total identificação da Direcção Política com a chefia militar, como sucede nas ditaduras militares;
- Haver uma forte tradição, ou ter-se optado pelo sistema de voluntariado, o que dificulta a transição ou o regresso ao sistema obrigatório, que abrange um universo muito mais vasto de cidadãos.

b. O Serviço Militar em Portugal

O Serviço Militar Obrigatório tem grandes tradições em Portugal, podendo dizer-se que tem sido este, quase sempre, o modelo que temos adoptado ao longo de oito séculos de História. Porém, com carácter de excepção, houve períodos em que se utilizou e advogou o profissionalismo, sendo exemplo, deste debate, a seguinte proposta do Conde de Lippe para o Conde de Oeiras, em carta datada de 1764:

«Para em tempo de guerra tirar algum partido da milícia, chamada auxiliar, cumpre tê-la bem armada, revistada e exercitada...
... Não me atrevo contudo a aconselhar a sua supressão, a menos que lhe pudesse substituir coisa melhor, (mas) penso que seis ou oito mil homens de uma boa Infantaria, isto é, a quinta ou sétima parte do número de auxiliares, prestaria em tempo de guerra serviço muito mais seguro...»

No momento actual parece, também, estar a gerar-se uma tendência para o profissionalismo, provavelmente resultante da ideia de que é reduzida a probabilidade de ameaças militares de grande envergadura sobre o território nacional, e da tendência para o alargamento da intervenção; de a população portuguesa ainda não ter recuperado completamente do trauma da guerra de África e da preocupação que uma possível necessidade de actuação de

forças não deve ser posta em causa pela opinião pública (é mais fácil utilizar profissionais que conscritos); da lassidão, apatia e desinteresse, de certa juventude cidadina, pelo SMO (apesar de ele estar consagrado na Constituição), que sublinha a ideia da incomodidade do serviço e procura esbater a sua obrigatoriedade; de um certo mimetismo, resultante da observação da capacidade operacional de forças profissionais de outros Países e de não parecer compatível a utilização dos modernos meios de tecnologia avançada com reduzidos tempos de serviço; e da maioria da nossa democracia que, fazendo desaparecer aquela ideia de Oliveira Martins, segundo a qual «o Exército era uma prolação dos partidos, uma parte, armada, das clientelas», terminou com o receio do golpismo militar, que se manifestou em Portugal desde o Século XIX aos nossos dias.

São indícios desta tendência para a profissionalização das FA a pretensão de se constituir um sistema de forças operacional com base em profissionais, contratados e voluntários, e a redução drástica do tempo de prestação do SMO.

Esta tendência leva-nos a tecer as seguintes considerações:

- São fundamentos racionais para a profissionalização das FA uma possível intervenção mais alargada, a moderna tecnologia dos meios de combate e um salutar desejo de aumento de operacionalidade das Forças.
- A entrega da violência armada a forças profissionalizadas, quando sugerida por critérios de eficácia, também parece ser uma orientação correcta. Mas porque significa transformar-se um dever e um direito que deveria ser de todos, na obrigação de apenas alguns, corre-se o perigo de a defesa deixar de ser nacional.
- A profissionalização militar pode esvaziar de significado e conteúdo os elos Defesa-Nação e FA - Sociedade, isolando os militares do todo nacional, criando duas formas de viver, de sentir e, até, de morrer.
- Privilegiar-se a qualidade, em detrimento da quantidade, poderá não ser a melhor forma de cumprir a tarefa de defender, e está por provar que os exércitos profissionais sejam os instrumentos mais adequados para garantir a segurança do Solo Pátrio.

c. *O Serviço Militar e a Guerra*

Pela definição trinitária de Clausewitz, a Guerra é, «primeiro que tudo, a violência original do seu elemento, o ódio e animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural; o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre actividade da alma; e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política...».

O ódio e a animosidade, que têm como referência e meio o povo que a tem que praticar, podem aconselhar que os seus agentes — os militares — sejam conscritos ou voluntários, consoante a dimensão e intensidade desses sentimentos; a livre actividade da alma, que é exercida pela cúpula da chefia militar, dá igualmente abertura a qualquer dos dois modelos de obtenção do potencial humano para a Força Militar; mas a sua natureza subordinada de instrumento da política diz que compete, indubitavelmente, à Direcção Política essa escolha, tendo mais ou menos em consideração o que o povo sugere e a chefia militar aconselha.

No entanto, a *prudência* aconselha que essa escolha seja objecto de madura reflexão, em função das dialécticas: sacrifícios — segurança; interesses individuais — interesses colectivos; necessidades do presente — necessidades do futuro. A *flexibilidade* e a *clarividência* apontam para os sistemas mistos, com um peso variável de um ou de outro modelo, consoante as circunstâncias, e devem permitir que se possa inverter as tendências em função das necessidades. A *eficiência* e a *honestidade* aconselham que a solução encontrada não seja um fim da política interna de curto prazo, mas seja um meio de servir a política externa e a Estratégia a longo prazo, para que as FA constituam um elemento efectivo do Poder Nacional que permita garantir os objectivos de soberania e independência, por forma a atingir esse fim do Estado que é a sua segurança.

António Eduardo Queiroz Martins Barrento
Coronel Tirocinado

**TIPOLOGIA E HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS
A IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES**

José N. Sousa Lucena

**TIPOLOGIA E HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS
A IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES (*)**

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO**
2. **ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE AMEAÇA NO FENÓMENO POLITICO-ESTRATÉGICO**
3. **CARACTERIZAÇÃO DA «AMEAÇA»**
 - a. *Ameaça, coacção e agressão*
 - b. *Factores que configuram a ameaça*
 - c. *Conceito de «risco»*
 - d. *Probabilidade e periculosidade das ameaças*
 - e. *Caracterização da «ameaça»*
4. **HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS**
5. **TIPOS DE AMEAÇAS**
 - a. *Ameaças latentes e efectivas ou declaradas*
 - b. *Ameaças directas e indirectas*
 - c. *Contra-ameaça ou ameaça dissuasora*
 - d. *A ameaça global*
6. **EXPRESSÃO LEGAL DAS AMEAÇAS**
 - a. *A ameaça externa*
 - b. *A ameaça interna*
 - c. *Outra legislação importante para a segurança*
7. **IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES NO ESTUDO DA AMEAÇA**
 - a. *As informações na percepção das ameaças*
 - b. *As informações na configuração das ameaças*
 - c. *As informações na avaliação das ameaças*
 - d. *As informações na protecção contra a ameaça*
8. **TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES**
9. **CONCLUSÃO**

(*) Conferência integrada no Curso de Defesa Nacional 1991/92 do Instituto da Defesa Nacional — realizada no Porto em 07Nov91 e em Lisboa em 12Nov91.

1. INTRODUÇÃO

A segurança sempre foi uma das aspirações dominantes, quer dos indivíduos considerados isoladamente quer de qualquer dos grupos sociais em que os indivíduos se integram, desde os mais restritos grupos primários às mais organizadas e desenvolvidas comunidades. Não admira, por isso, que tudo quanto aparente pôr em causa, de modo significativo e mais ou menos iminente, a segurança seja motivo de especial preocupação.

Mas também tem sido, ao longo dos tempos, reacção frequente dos indivíduos e dos grupos sociais relegarem precipitadamente para o esquecimento essa preocupação logo que, numa visão imediatista, a causa que lhe deu origem perdeu acuidade.

Temos disto, aliás, exemlo recente. Durante quatro décadas, o perigo que para o Ocidente representou o poderio militar da União Soviética e o pendor expansionista da ideologia comunista manteve permanentemente preocupados com a sua segurança os países agrupados na OTAN, criada para se defenderem de tal perigo. Era nítida a percepção da existência de uma grande ameaça que, por isso, houve a tendência para se isolar e individualizar aos olhos dos ocidentais como a única ameaça. A rápida e profunda evolução política verificada nos últimos anos nos países da Europa Central e Oriental, a unificação alemã, o processo de controlo dos armamentos decorrente da assinatura do Tratado CFE, a retirada em curso das forças soviéticas estacionadas nos países do Leste Europeu e a grave situação de crise interna na União Soviética provocaram no Mundo Ocidental justificado optimismo, transbordado, porém, em muitos casos, para uma irreflectida euforia com a antevisão de um clima futuro de paz «ad eternum», porque a «Ameaça» tinha desaparecido.

Infelizmente a crise e a sequente guerra no Golfo, primeiro, e actualmente a grave situação de conflito armado na Jugoslávia, encarregaram-se de demonstrar quanto é imprudente «embandeirar em arco» dessa maneira em presença de questões tão complexas como são as relações internacionais e a fenomenologia da guerra.

Torna-se, assim, importante para a compreensão da problemática relativa à Defesa Nacional reflectir um pouco sobre o que se deve entender por ameaças em termos conceptuais, quais os factores que intervêm na sua configuração e hierarquização em função do risco que a elas está subjacente, bem como lembrar o papel fundamental das organizações de informações na percepção, caracterização e avaliação de ameaças.

É este tema que nos propomos aqui hoje tratar.

2. ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE AMEAÇA NO FENÓMENO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Se numa acepção genérica *ameaça* é entendida como «indício ou prenúncio de algum perigo, de algum mal», em matéria de Defesa Nacional é óbvia a necessidade de redução da amplitude dessa noção através do seu enquadramento no universo das relações internacionais.

Esboçemos então esse enquadramento ⁽¹⁾.

- (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 manter-se e 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 garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser entendido como abrangendo todo o conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais até à protecção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível de capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos, etc., etc. Assim, a preocupação da segurança pode tornar-se tão ambiciosa que acabe por se transformar numa aspiração de ilimitada expansão. Por sua vez, a prossecução por um Estado de objectivos de prosperidade, assenta, em grande parte, em medidas políticas de carácter interno, mas pode implicar também medidas de projecção externa, com sejam a obtenção de matérias-primas, a conquista de mercados para os excedentes de produção, a aquisição de equipamentos, a colocação de excedentes demográficos, a captação de fluxos turísticos, a obtenção de mão-de-obra, etc.

(1) Constituído quase exclusivamente por extractos da publicação «Elementos de Estratégia» — I Vol., por Coronel Abel C. Couto, ed. IAEM, 1988.

Estes dois objectivos fundamentais, Segurança e Bem-Estar, comuns à generalidade dos Estados, na medida em que a política é una e incidível, são interdependentes e podem implicar acções que se excluem, que se complementam ou que se reforçam reciprocamente.

- (2) A efectiva realização desta diversidade de acções, todas elas executadas para as finalidades últimas que os objectivos fundamentais representam, é determinada em função da definição de objectivos concretos a atingir. Para a escolha e definição desses objectivos concretos concorrem três primeiras ordens de considerações:

- umas, de natureza subjectiva — relevando, por um lado, da *tradição histórica* que plasmou uma determinada consciência nacional ou colectiva, e, por outro lado e particularmente, da *filosofia política* básica do governo, que se traduz numa determinada concepção da vida para a sociedade política com a consequente hierarquia de valores, constituem as intenções políticas profundas, que comandam a política de um país, tornando-se como o elemento motor ou frenador da acção: são os *móviles políticos*;
- outras, de ordem objectiva e racional, relevando de uma *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, são os *argumentos ou razões*;
- finalmente, outras consequentes do quadro institucional, o qual, embora em parte moldável pela ideologia num dado momento dominante, define, com certa permanência, articulações de poder, competências e mecanismos de controlo e de equilíbrio que estabelecem limites entre os quais se tem de mover o decisor político e que, consequentemente, restringem em maior ou menor grau o campo das escolhas possíveis.

- (3) No campo internacional, a interacção política de diferentes Estados, dinamizada pelos respectivos móveis políticos para consecução 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 muitas vezes associadas pressões que se aproximam de algumas 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 de uma exploração das possibilidades conferidas pela força.

- (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 diplomática; acção política clandestina no interior do adversário; acção económica e acção militar.

- (a) A *acção psicológica* explora as tensões sociais ou económicas, bem como as paixões de natureza ideológica, de modo a influenciarem-se governos adversários ou neutros, determinados grupos no interior do adversário e a opinião pública, a fim de conquistar adesões para objectivos que se visam, desacreditar os do adversário e desmobilizar este.
- (b) A *acção diplomática* procura isolar o adversário e seus aliados e obter o apoio, ou no mínimo a neutralidade, de outras potências relativamente aos objectivos visados.

- (c) A *acção política clandestina no interior do adversário* visa os seguintes objectivos, prosseguidos isolada ou globalmente: desestabilizar o adversário, criando-lhe dificuldades internas que enfraqueçam a sua capacidade de acção externa; levar o adversário a rever os seus objectivos políticos num sentido mais favorável aos interesses que se pretendem promover ou proteger; colocar no poder um governo apoiado numa facção mais favorável àqueles mesmos interesses.
- (d) A *acção económica* pode ter em vista a asfixia económica do adversário ou, pelo menos, conseguir quebras sensíveis nos níveis de produção e de vida, em regra também indutoras de crises políticas internas, por seu turno exploráveis por outras formas de coacção. Entre as armas económicas figuram, como mais frequentes, o petróleo, os bens alimentares, as matérias-primas essenciais, a tecnologia e a moeda.
- (e) A *acção militar* visa obrigar o adversário a aceitar os nossos pontos de vista ou impedir o adversário de recorrer a determinadas linhas de acção, através do emprego de meios militares orientados contra as fontes de poder do adversário ou através da evidência, ou demonstração, de uma capacidade militar que anule ou paralise a vontade adversa.
- Pode variar desde o posicionamento ou movimentação de forças, alterações no seu grau de prontidão e alerta, mobilização de reservas, realização de exercícios ou de demonstrações de força, passando pelo fornecimento de instrutores e conselheiros militares, até ao bloqueio militar ou à intervenção aberta de forças militares segundo variados graus de violência.
- A exploração da coacção constitui o objecto da estratégia, cuja finalidade é a consecução de objectivos políticos, através do desenvolvimento e uso da força.

3. CARACTERIZAÇÃO DA «AMEAÇA»

Vistas as enquadrantes político-estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento do nosso tema, tentemos agora caracterizar a noção de «ameaça». Fá-

-lo-emos estabelecendo primeiro a sua relação com as noções de coacção e agressão e abordando depois os factores essenciais que configuram as ameaças.

a. *Ameaça, coacção e agressão*

Vimos a característica multiforme da coacção, o seu carácter esporádico ou permanente e a variada gama de intensidades da sua aplicação. Em qualquer das formas descritas, porder-se-á, de facto, afirmar que a coacção vai desde a acção subtil, aparentemente não violenta, até à agressão armada que constitui, em regra, o ponto mais elevado da panóplia das acções coactivas, sem, obviamente, entrar ainda com a gradação de violência das várias agressões armadas possíveis.

Mas a própria noção de agressão é de tal maneira indefinida que, excluída a coacção militar, se torna muito difícil determinar quando outras formas de coacção atingem também a agressão.

Como se conclui do que anteriormente se disse, toda a acção estratégica envolve o emprego, em maior ou menor grau, da coacção. Por seu turno, a ameaça, entendida no âmbito das situações conflituosas entre Estados, não é mais do que um meio de se coagir o adversário. Isto é, a ameaça, quando suficientemente configurada, constitui ou é parte de uma modalidade de acção estratégica para atingir um objectivo.

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

Há, no entanto, particularidades que diferenciam as duas noções. E isso tem a ver com o conceito de agressão. Enquanto a ameaça é, por definição, um «prenúncio», «um perigo que paira mas ainda não concretizado», a agressão é um acto consumado.

Em relação à agressão armada, situação em que se esgotava o conceito clássico de agressão (como, aliás, ainda transparece no art.º 51.º da Carta das Nações Unidas quando restringe o direito de legítima defesa ao «caso de ocorrer um ataque armado»), a distinção é clara. Não há entre *ameaça* e este tipo de *agressão* dificuldade de delimitação conceptual: A ameaça precede a agressão. Quando esta ocorre, a noção de ameaça deixa de ter sentido por ter sido ultrapassada. O que era na essência prenúncio concretiza-se em acto violento.

Porém, no domínio de outras formas de coacção, essa delimitação conceptual não é fácil. Na coacção psicológica, por exemplo, é muitas vezes

difícil saber se e quando já se está em presença de agressão, se esta ultrapassou a fase da ameaça ou se ameaça e agressão se misturam. Também, no âmbito da coacção política clandestina no interior do adversário, uma acção terrorista com agressão causadora de vítimas tem, na maioria dos casos, a finalidade de explorar o efeito psicológico de ameaça a um grupo humano de maior amplitude ou de determinada importância. Temos, então, não a ameaça a preceder a agressão violenta, como no conceito clássico, mas a agressão como instrumento de ameaça.

b. *Factores que configuram a ameaça*

Na configuração de uma ameaça influem decisivamente três factores:

— O primeiro, intrínseco do virtual *alvo* da ameaça, corresponde às suas próprias *vulnerabilidades*;

— Os dois outros factores, respeitantes ao *agente* da ameaça, são as *possibilidades* ou capacidades e as *intenções* deste de explorar aquelas vulnerabilidades.

Cada um destes factores comporta um grau de *risco* para a segurança da sociedade política visada, integrada como está numa comunidade internacional onde «a segurança é um estado instável, dependente não só de decisões próprias mas também de decisões de outros ou da confluência de circunstâncias variáveis» (2).

(1) *As vulnerabilidades na configuração das ameaças*

Pontos intrinsecamente fracos duma sociedade política, incluindo as suas vulnerabilidades estruturais como sejam cisões internas, forças militares inadequadas, recursos financeiros insuficientes, carência de matérias-primas essenciais, acentuadas dependências económica e energética do exterior, zonas geográficas de difícil defesa ou acesso, grandes desequilíbrios regionais, insuficiente taxa de natalidade, etc., constituem por si só factores de risco para a segurança dessa sociedade, por serem propiciadores de ameaças.

Efectivamente, a mera existência de vulnerabilidades que de modo sensível desfavoreçam o processo político de consecução dos objectivos

(2) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

concretos de um Estado, faz pairar sobre a sua segurança um risco de ameaça que se tornará efectiva logo que alguém procure explorar essas vulnerabilidades.

Por isso se diz hoje, como lembrou o Comandante Virgílio de Carvalho num dos seus conceituados artigos de opinião, que «um país é principalmente ameaçado pelas suas próprias vulnerabilidades e que uma reflexão sobre a defesa é antes de tudo uma reflexão sobre as suas vulnerabilidades».

Aliás, esta ideia não é de forma alguma recente. Pelo contrário, resulta de uma constatação histórica.

Também Pierre Lefèbvre, reportando-se ao problema de segurança da França, referia em 1978 a este respeito que a tipologia das ameaças deveria ser estabelecida a partir dos desequilíbrios que prejudicam aquele país. 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⁾.

(2) *As possibilidades e as intenções na configuração das ameaças*

Passemos agora aos dois factores respeitantes ao agente da ameaça: as suas possibilidades e as suas intenções.

Desta óptica poderá dizer-se que uma *ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção*.

A possibilidade de um Estado concretizar uma determinada ameaça depende 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. A avaliação desse potencial pode ser feita com apreciável grau de objectividade e, porque ele não é susceptível de variações rápidas, é também possível uma previsão fiável e oportuna da sua evolução.

(3) «La Menace Globale» — por Pierre Lefèbvre, revista «Défense Nationale», Fevereiro, 1978.

Por seu turno, as intenções relacionam-se com a determinação do Estado ou de outro grupo político para levar a cabo uma acção que no caso das ameaças será, como vimos, uma acção de coacção.

Tendo como referenciais os seus móveis políticos e a análise da situação política conjuntural, o processo de formação de uma intenção é condicionado, além disso, por múltiplos e diversificados factores, desde interacções e influências internas e externas de terceiros, compromettimentos de vária ordem, conhecimento das possibilidades e vulnerabilidades do adversário, estimativa das intenções deste e 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 eventual alvo dúvidas sobre se o potencial agente da ameaça tem, realmente, a vontade política de a concretizar, 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 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 ela, de facto, se verificou.

Uma ameaça só é considerada como tal pelo Estado ou outro grupo político ameaçado se por este for credível, isto é, se ele acreditar que o agente tem possibilidades de a concretizar e tem a intenção de o fazer. Porém, como lembrou o General Loureiro dos Santos no debate «Defesa Nacional — Anos 90», sendo uma ameaça, na essência, «uma capacidade que se tenciona aplicar, enquanto as capacidades existirem, elas constituem riscos susceptíveis de se transformarem rapidamente

em ameaças, caso se verifique uma alteração de intenções (o que pode ser momentâneo)» (4).

c. *Conceito de risco*

- (1) Na linguagem comum as noções de *risco* e de *perigo* são muito semelhantes. Todavia, poderemos encontrar entre ambas alguma distinção que nos ajude a esboçar um conceito de risco, em termos estratégicos.

Enquanto *perigo* diz respeito a uma situação, conjuntura ou circunstância susceptível de ameaçar alguém, à *noção de risco* *poderá acrescentar-se a ideia de avaliação e de graduação desse perigo em função da probabilidade e de outros factores ligados à sua concretização.*

Além disso, é importante a consideração da acção reflexa ligada à noção de risco. «*Arriscar-se*» significa não apenas *ter consciência do perigo* mas, em geral, *assumir o correspondente risco* ou seja, *dispor-se a aceitar, em determinada medida, as consequências, devidamente avaliadas e ponderadas, da concretização desse perigo.*

- (2) Ultimamente tem-se observado a tendência para a aplicação do termo *risco* como substituto de *ameaça*. Em meu entender há entre eles uma diferença importante. «Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais» (5), podendo ser — como já vimos — de variada natureza. Como é óbvio, em estratégia apenas se consideram as ameaças provenientes de uma vontade consciente e não as ocasionadas por forças da natureza, o que não significa que estas não devam ser também objecto de atenção permanente e análise previsional detalhada pelos organismos affectos à protecção civil, dados os elevados riscos para a segurança de pessoas e bens que, em certos casos, delas podem decorrer. Mas já haverá que considerar as castástrofes naturais e os atentados ecológicos quando provocados com intenção coactiva por um agente determinado (vide, no conflito do Golfo, o incêndio dos poços de petróleo e a *maré negra* provocada pelo Iraque).

(4) «Como Defender Portugal» — General Loureiro do Santos — pág. 201.

(5) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

Por outras palavras, uma ameaça, no contexto estratégico, é algo levado a cabo por um *agente* (sujeito de acção política) que põe em perigo a consecução de um objectivo de outrem (igualmente sujeito de acção política), que é, então, o *alvo* da ameaça.

Já se disse que a ameaça só funciona como tal se o alvo acreditar na eficácia da sua concretização, ou seja se acreditar que o agente tem possibilidades de a concretizar e tem a intenção de o fazer.

«Quer dizer que a ameaça é uma leitura feita pelo receptor», na expressão usada por Magalhães Mota ⁽⁶⁾.

O risco é, por assim dizer, uma resultante dessa leitura. É a consciência do grau de perigo, influenciada pela probabilidade de ocorrência, resultante da análise de uma ameaça, feita pelo alvo eventual ou real, esteja essa ameaça já suficientemente configurada pela identificação do agente ou seja apenas derivada de determinadas vulnerabilidades do próprio alvo.

A uma ameaça latente ou declarada corresponde, portanto, para o Estado ou outro grupo político por ela visado, um determinado risco. Os riscos que em cada circunstância se apresentam a um Estado ou grupo político podem ser em absoluto inaceitáveis por porem em perigo a consecução de objectivos fundamentais ou interesses vitais da respectiva sociedade. Haverá, pois, que, imperativamente, tomar as medidas necessárias para os anular. Mas também «há riscos que são aceitáveis, ou porque são remotamente prováveis ou porque afectam interesses de valor pouco significativo perante os custos que a superação desse risco exigiria» ⁽⁷⁾.

Na verdade, a segurança não pode ser considerada em termos absolutos mas, sim, «entendida como um valor relativo, que exigiria uma mobilização de esforços que deverá ser função da probabilidade de ocorrência de ameaças admitidas, da sua periculosidade e do valor do que está em jogo e, conseqüentemente, dos riscos calculados» ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ «A problemática Geral da Segurança e da Defesa: Ameaça, Agressão, Subversão e Rebelião», por Magalhães Mota, in revista «Nação e Defesa», n.º 46.

⁽⁷⁾ «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

⁽⁸⁾ «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

d. *Probabilidade e periculosidade das ameaças*

- (1) Para salvaguardar a sua segurança, os Estados ou outros grupos políticos têm de estimar permanentemente as ameaças a que estão ou podem vir a estar sujeitos.

Como se disse, esse processo inicia-se com a avaliação das suas próprias vulnerabilidades, as quais, uma vez exploradas por um eventual adversário, poderão inviabilizar ou prejudicar em maior ou menor grau o alcance dos objectivos definidos por esses Estados ou outros grupos políticos.

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

- (2) 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, através da comparação com os móveis políticos de outros Estados, grupos de Estados ou de outros grupos políticos e com os respectivos objectivos políticos, dos graus de conflitualidade, de convergência ou de neutralidade que entre tais móveis e objectivos se verificam.

Os casos de conflitualidade conduzirão ao estabelecimento de cenários de configuração de ameaças que incluem a *identificação de agentes reais ou potenciais.*

A cada um desses agentes assim identificados corresponderá uma *análise das suas possibilidades* e um *esforço de percepção das suas intenções.*

Os riscos, diríamos endógenos, conferidos pelas vulnerabilidades de um Estado ou outro grupo político, estudados em concorrência com os que advêm da graduação da importância da conflitualidade entre os seus objectivos e os dos agentes previsivelmente geradores de ameaças e com os que derivam das possibilidades destes para afectar a consecução dos objectivos políticos do alvo, dão origem à graduação das ameaças em termos de *periculosidade.*

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.

e. *Caracterização da «ameaça»*

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

- A ameaça constitui ou é parte de uma *modalidade de acção estratégica*;
- Pressupõe o emprego de várias formas de *coacção* e a sua *intensidade corresponde à da coacção ou coacções que emprega*;
- É *propiciada pelas vulnerabilidades* do alvo potencial;
- Para ser credível, o agente tem de ter possibilidade de a concretizar e *aparentar intenções* de o fazer;
- A cada ameaça, latente ou declarada, corresponde, para o alvo, um *grau de risco* em função da probabilidade de concretização e da sua periculosidade;
- A *periculosidade* decorre das *vulnerabilidades do alvo*, das *possibilidades* da sua exploração pelo *agente* e do *valor do que está em jogo*;
- A *probabilidade* de concretização depende da evolução da *situação* e das *intenções do agente*.

4. HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS

Do que até aqui se expôs já ressaltaram os factores que, uma vez analisados conjugadamente em cada caso concreto, permitiram escalonar as ameaças, quer quanto à periculosidade quer quanto à probabilidade de concretização.

Porque estamos a abordar o assunto em termos puramente conceptuais, limitar-nos-emos a apresentar esquematicamente, com carácter de grande generalidade e a título meramente exemplificativo, um escalonamento das ameaças segundo as ópticas da periculosidade e da probabilidade, fazendo reagir entre si os principais factores que configuram as ameaças, ou sejam: as vulnerabilidades do alvo e as possibilidades e as intenções do agente. Procuraremos ainda fazer corresponder às diferentes situações daí resultantes uma graduação de riscos, partindo do pressuposto que existe um conflito de interesses e que os valores a defender pelo alvo correspondem a interesses vitais.

Alvo	Agente (Real ou Potencial)		Desenvolv. da Ameaça		Riscos para o alvo
	Possibilidades	Intenções	Probabilidades	Periculosidade	
Evidencia algumas características negativas, pontos fracos e vulnerabilidades exploráveis em termos estratégicos	Não está identificado qualquer agente de ameaça		—	Depende das vulnerabilidades	Os que resultam das vulnerabilidades
	Não tem potencial estratégico para explorar as vulnerabilidades do alvo	Aparenta intenção de ameaçar	IMPROVAVEL	SEM SIGNIFICADO	Risco mínimo
		Não aparenta intenção de ameaçar	POUCO PROVAVEL	MEDIA mas LATENTE	Concretizados pela comparação c/ o potencial estratégico do agente
	Tem potencial estratégico capaz de explorar algumas vulnerabilidades do alvo, mas sem flagrante superioridade	Tem intenção Situação internacional: — Desfavorável	PROVAVEL	MEDIA mas EFFECTIVA	Idem, idem, mais os que resultam dos prazos de concretização da ameaça
		— Neutra ou favorável	MUITO PROVAVEL	ELEVADA ou MUITO ELEVADA	Risco de sobrevivência
	Tem nítida superioridade de potencial estratégico	Tem intenção Situação internacional: — Desfavorável	MUITO PROVAVEL	IMINENTE	Idem, Idem, mais os resultantes da diferença de potencial
— Neutra ou favorável	Não aparenta intenção nem a situação internacional é propícia	POUCO PROVAVEL	ELEVADA	Os derivados das vulnerabilidades, concretizados pela diferença de potencial, mas diminuídos pela baixa probabilidade.	

5. TIPOS DE AMEAÇAS

De entre os vários tipos em que é possível sistematizar o conceito de ameaça, em função da abordagem que desse conceito tenha sido feita, apresentam-se os considerados mais genéricos.

a. Ameaças latentes e efectivas ou declaradas

Como acabámos de ver, 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 por 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^(*).

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.

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 aplicação 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

(*) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

ou quando é restrita a liberdade de acção para o emprego desses meios. É esta última razão, aliás, que tipificou a conflituosidade entre as duas superpotências.

É claro que a estratégia indirecta não exclui o emprego da agressão armada, através de acções militares limitadas, de acções terroristas, etc.

As ameaças que prenunciam esses actos de agressão, vistas ao nível de cada acto, são ameaças directas. Porém, ao nível da acção estratégica global que os determina, quando esta é indirecta terão de ser consideradas indirectas, tendo em conta o objectivo a atingir.

c. A contra-ameaça ou a 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. ⁽¹⁰⁾.

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 defensiva) 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 ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ e ⁽¹¹⁾ «Incursoes no Domínio da Estratégia», pelo Brigadeiro J. Loureiro dos Santos. Ed. da Fundação Caloustre Gulbenkian 1983.

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

É a este último tipo de ameaça que se chamou *contra-ameaça* ou *ameaça dissuasora*. Embora seja característica da dissuasão nuclear dando origem àquilo que se designou 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 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 «Defense National»⁽¹²⁾, 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 consideração 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 ameaça global é considerar cada ameaça no sistema complexo de relações que ela mantém

⁽¹²⁾ «La Menace Global», revista «Defense Nationale», Fevereiro de 1978.

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, é necessário haver uma reacção colectiva respeitante à percepção da ameaça por parte da grande maioria dos cidadãos animados pelo espírito de defesa e é necessária 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.»

6. EXPRESSÃO LEGAL DAS AMEAÇAS

Vistas a caracterização e a tipologia das ameaças, em termos conceptuais, será útil analisar agora a sua expressão legal no Estado Português.

A Constituição da República Portuguesa define no seu Art.º 9.º as tarefas fundamentais do Estado que abrangem as grandes áreas de interesses permanentes de qualquer Estado soberano: a Segurança, o Progresso e o Bem-Estar Social.

No âmbito da Segurança são tarefas fundamentais:

— Garantir a independência nacional;

- Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- Defender a democracia política;
- Proteger o património cultural, defender a natureza e o ambiente.

Toda a acção que vise contrariar a consecução de qualquer destes objectivos constitui, portanto, uma ameaça ao Estado Português.

Do texto constitucional emergem, explícita ou implicitamente, dois tipos de ameaças:

- Um circunscrito a acções originadas no exterior e protagonizadas por agentes externos: ameaças externas;
- Outro de carácter interno: ameaças internas.

a. A ameaça externa

- (1) O Art.º 273.º da Constituição comete ao Estado a obrigação de assegurar a defesa nacional contra *qualquer agressão ou ameaça externas*. No n.º 2 do referido artigo definem-se os objectivos da defesa nacional, os quais se traduzem na garantia de preservação dos três elementos definidores do Estado (Território, população e poder político) contra aquela agressão ou ameaça.

Mas não se atribui apenas ao Estado essa responsabilidade.

Perante tal ameaça ou agressão, a defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses (Art.º 276.º).

As Forças Armadas do Estado são o instrumento para fazer face a ameaças e agressões militares, incumbindo-lhes, pelo Art.º 275.º a defesa militar da República.

- (2) Estes preceitos constitucionais têm desenvolvimento na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro) onde se reafirma, no seu Art.º 1.º, que a *actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos para fazer face a qualquer agressão ou ameaça externas se denomina Defesa Nacional*.
- (3) A citada Lei enuncia no Art.º 5.º os objectivos permanentes da política de Defesa Nacional, a saber:
- a) Garantir a independência nacional;
 - b) Assegurar a integridade do território;

- c) Salvar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens, e do património nacional;
- d) Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado;
- e) Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externa;
- f) Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.

«Naturalmente que o grau de importância e o tipo de incidência destes objectivos na concepção e na execução da política de defesa nacional é diferente consoante se vive em tempo de paz ou em tempo de guerra.

Os objectivos indicados nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* correspondem a elementos integrantes do próprio conceito de defesa e representam, por isso, os valores essenciais a proteger em caso de conflito armado e determinam, nessa medida, que o Estado, a Nação e as Forças Armadas se preparem desde o tempo de paz, para enfrentar qualquer tipo de agressão ou ameaça externa que os ponha em risco.

As alíneas *d)* e *f)*, diferentemente, incluem objectivos que apenas fazem sentido em situação de conflito e após a declaração de guerra. Se nos é permitido o pleonasma diríamos que o objectivo da alínea *e)* é o mais permanente dos permanentes e constitui o pressuposto fundamental de qualquer política de defesa na medida em que não há defesa sem espírito de defesa e esta alínea procura dar corpo a essa ideia. Deste modo importará ter presente que é essencial preparar a opinião pública para que sejam atingidos os objectivos da defesa nacional»⁽¹³⁾.

Este objectivo reflecte, por outro lado, a preocupação de minimização dos riscos que advêm para a segurança do Estado da existência de vulnerabilidades, tanto as de carácter infra-estrutural ou material como as de carácter psicológico, que possam propiciar ameaças latentes.

⁽¹³⁾ «Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas» (Anotada), pelo Coronel José M. Silva Viegas. — Edição do IAEM, 1988.

- (4) A política de defesa nacional tem carácter permanente, natureza global, abrangendo uma componente militar e componentes não militares, e âmbito interministerial (Art.º 6.º da LDNFA). Mas como se tem vindo a referir, tal política apenas assegura a defesa nacional nos termos em que este conceito ficou consagrado na Constituição, isto é, defesa contra qualquer agressão ou ameaças *externas*. Tal limitação conceptual não é, contudo, isenta de controvérsia.
- (5) Antes da revisão constitucional de 1982 foi rico o labor reflexivo sobre o tema «defesa nacional» tendo em vista precisar o respectivo conteúdo. O IDN exerceu um esforço assinalável na formulação de um corpo de doutrina que incluía a definição dos «conceitos de defesa e de segurança» que foram publicamente expostos no final de 1979. Segundo o conceito então adoptado pelo IDN, Defesa Nacional é o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar *todos os tipos de ameaça que directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional* ⁽¹⁴⁾. Tratava-se, pois, de um conceito bastante mais amplo, mais consentâneo com as características da conflitualidade internacional dos nossos dias, onde a estratégia indirecta desempenha papel preponderante.
- (6) O Governo, através do Prof. Freitas do Amaral, então Ministro da Defesa Nacional, explicou, contudo, à Assembleia da República, quando da apresentação da proposta da LDNFA, que o conceito adoptado tinha em vista, fundamentalmente, «demarcar a área normal de intervenção» das Forças Armadas e das Forças de Segurança e «delimitar esferas de atribuições de ministérios diferentes e sublinhar a missão primária e a vocação específica de cada instituição sem prejuízo da necessária articulação e cooperação de todos para a realização integral dos fins do Estado» ⁽¹⁵⁾.
 Esclareceu ainda na altura o Governo que «essa redução da defesa nacional a tarefas relacionadas com a ameaça externa não acarreta como consequência que o Estado possa ignorar a eventualidade da

⁽¹⁴⁾ Coronel J. M. Silva Viegas, obra citada.

⁽¹⁵⁾ Diário da AR, I Série, n.º 138, de 8 de Outubro de 1982.

ameaça interna, nem que as Forças Armadas não possam ser chamadas em certas situações de excepção a contribuir para assegurar a ordem constitucional democrática, nem que as forças de segurança não tenham de ser coordenadas com as Forças Armadas... A recusa do conceito mais amplo visa, sim, evitar que cidadão menos esclarecido ou grupos minoritários e antidemocráticos possam encontrar em fórmulas demasiado amplas ou ambíguas pretextos de carácter conceptual para basear apelos a intervenções militares à margem das instituições democráticas ou contra as regras e os processos constitucionais»⁽¹⁶⁾.

- (7) Adriano Moreira, comentando, em artigo publicado na revista do IDN «Nação e Defesa», a adopção da separação conceptual da agressão ou ameaça externas das que, desenvolvendo-se internamente, são estimuladas do exterior em clara acção estratégica indirecta, salientou que, sobretudo nos países que, como Portugal, foram objecto de uma modificação revolucionária no sentido democrático, a questão tem uma importância proporcional à função que as forças armadas desempenharam nos regimes anteriores. Para ele, não se trata então de pura racionalização da defesa, inscrevendo as forças armadas na função global, mas também de ter em conta os elementos emocionais das ideologias triunfantes, muito dependentes da experiência próxima das forças políticas que as sustentam. E reconhecia que a LDNFA foi votada nesse ambiente⁽¹⁷⁾.
- (8) As diferenças de conceitos relativos à defesa nacional, nomeadamente quanto à sua amplitude, são bem caracterizadas pelo Brigadeiro François Martins no seu artigo «Os Fenómenos Sociopolíticos da Segurança e da Defesa — Tentativas de Caracterização Geral»⁽¹⁸⁾. Dele respigamos, em jeito de síntese, a seguinte passagem: «Na verdade, a limitação da Defesa Nacional à exclusiva consideração das ameaças externas só faz sentido dentro da antiga concepção da Defesa feita nas fronteiras pelas forças militares, e só seria eficaz num mundo em que a única forma de submeter uma Nação fosse a força das armas. A mesma

⁽¹⁶⁾ «Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas», Edição da AR, Lisboa, 1984 (citada por Adriano Moreira no artigo «Segurança e Defesa», publicado na revista «Nação e Defesa», n.º 45 (Jan/Mar88).

⁽¹⁷⁾ Adriano Moreira, artigo atrás citado.

⁽¹⁸⁾ Artigo publicado na revista «Nação e Defesa», n.º 53 — 1990.

evolução social que tem tornado os Estados-comunidade mais vulneráveis a coacções não militares e tem, através do desenvolvimento tecnológico, tornado mais eficazes essas coacções, até ao ponto de poderem, só por si, obter resultados decisivos, do mesmo passo que veio impor os novos conceitos de segurança e Defesa, e, pelas mesmas razões, impõe que por esses novos conceitos sejam consideradas as ameaças internas, pelo menos, em determinadas circunstâncias e sob determinadas formas.»

- (9) Como é óbvio, não é objecto desta exposição esgotar nem tão-pouco desenvolver esta controversa questão da actual delimitação legal do conceito de Defesa Nacional.

Apenas se abordou o assunto para o conjugar com as concepções de ameaças anteriormente tratadas. Porque é difícil aceitar a não consideração no âmbito da Defesa Nacional a defesa contra ameaças indirectas, como modalidade de acção que são da estratégia indirecta. Assim como é difícil, nesse mesmo âmbito, não atender à ameaça global a que Lefèbvre preocupadamente se referiu, o que exigiria, para se lhe opor, um conceito de Defesa, além de alargado, adequadamente integrado.

b. *A ameaça interna* ⁽¹⁹⁾

- (1) O outro tipo de ameaça às tarefas fundamentais do Estado que emerge da Constituição da República é uma ameaça de carácter interno.
- (2) Se as actividades desenvolvidas para fazer face à ameaça externa foram designadas por Defesa Nacional, as actividades para fazer face à ameaça interna a Lei designa por Segurança Interna ⁽²⁰⁾.

De facto, o Art.º 1.º da Lei n.º 20/87 — Lei de Segurança Interna, define tal conceito como a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos

⁽¹⁹⁾ Extraído da exposição do Brigadeiro Chito Rodrigues ao CDN-89/90.

⁽²⁰⁾ Se se entender, como é doutrinário entre nós, por «Segurança Nacional» a situação a atingir ou preservar pela actividade Defesa e estando, portanto, o termo *Defesa* ligado à noção de *actividade*, a designação «*Segurança interna*» entendida como actividade já constitui uma discrepância semântica que não ajuda a clarificar estas questões conceptuais.

direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Enfim, trata-se em última análise de proteger a vida, a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a ameaça da criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente contra a *ameaça da sabotagem, da espionagem e do terrorismo* (Art.º 1.º, n.º 3 — LSI).

- (3) Se ao Estado compete fazer face a estas ameaças internas, o cidadão tem o dever, nos termos da lei, de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna (Art.º 5.º, n.º 1 — LSI).

Por outro lado, a lei fixa o regime das forças e serviços de segurança que, como organismos públicos exclusivamente ao serviço do povo português e rigorosamente apartidários, têm por missão concorrer para garantir a segurança interna contra aquele tipo de ameaças (Art.º 14.º — LSI).

c. Outra legislação importante para a segurança

São ainda de citar, neste aspecto, como essenciais, dois diplomas que se aplicam a situações relacionadas, quer com a ameaça externa quer com a interna, ou mesmo com ameaças por agentes da natureza.

- (1) Em primeiro lugar, a Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, sobre o «Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência».

São nela regulados os casos, as competências, os prazos, o âmbito e as limitações em que podem ser declarados estes estados de excepção perante a agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, ou por grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática, ou ainda por calamidade pública.

A declaração do estado de sítio está prevista para fazer face a ameaças externas ou internas quando as mesmas «não possam ser eliminadas pelos meios normais previstos na Constituição e na lei».

O estado de emergência é declarado nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.

- (2) Para o desenvolvimento das políticas de Defesa Nacional e de Segurança Interna o Estado necessita de dispor de órgãos próprios cuja função é manter os responsáveis pela definição e condução dessas

políticas suficientemente informados, designadamente quanto às ameaças que o Estado pode ter de enfrentar.

Pela Lei n.º 30/84 foi criado o Sistema de Informações da República, ao qual, através dos serviços de informações que o constituem, incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da Lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da Segurança Interna.

Trataremos a seguir, embora em termos muito gerais, da importância das informações nos vários passos do estudo das ameaças e das modalidades de organização das respectivas actividades, que têm sido adoptadas.

7. IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES NO ESTUDO DA AMEAÇA

O termo «INFORMAÇÕES» comumente entendido em três acepções:

- Na acepção de CONHECIMENTO;
- Na acepção de conjunto de ACTIVIDADES destinadas a obter esse conhecimento;
- E, finalmente, na acepção de ORGANIZAÇÃO que visa a obtenção do conhecimento, através do desenvolvimento planeado e sistemático daquele conjunto de actividades.

Como atrás referimos, o esforço primordial e permanente dos sistemas de informações que a generalidade dos Estados não se pode dispensar de possuir 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.

Este esforço desenvolve-se não só em permanência, como se disse, mas também em fases sucessivas, tendo em vista a percepção das ameaças, a sua configuração e a avaliação da sua periculosidade e probabilidade de concretização para se aquilatar da dimensão de risco que tais ameaças comportam.

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 interpretação que entre elas se exerce. À 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.

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. 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 alterem 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, derivadas dos riscos a que chamámos endógenos, conjugadas com a análise da situação política — já atrás descrita — pela qual se evidenciam oposições de objectivos, capazes de gerarem conflitos, o sistema de informações 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 e 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 do seu valor.

Esta avaliação tem por finalidade determinar o grau de perigo que a ameaça representará para a sociedade política visada e o grau de probabilidade de a mesma se concretizar, concluindo pela estimativa do grau de risco que ela comporta em determinado momento.

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 as 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 empenho em acções de pesquisa, de três tipos ⁽²¹⁾:

- *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.

A actividade de espionagem, não só porque se desenrola à margem das leis do país visado acarretando por isso grandes riscos, mas também porque,

⁽²¹⁾ «O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» — pelo Coronel Sousa Lucena — artigo publicado na «Revista Militar», Outubro de 1980.

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 poder ser obtido por outros meios.

Se a avaliação do potencial estratégico do agente da ameaça pode hoje, mercê do espectacular desenvolvimento tecnológico que ampliou enormemente a capacidade de reconhecimento sob as mais diversas formas, reduzir o recurso à espionagem clássica, por meios humanos (agentes secretos), 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 raras vezes, a única forma de se obterem informações com suficiente grau de verosimilhança sobre o factor mais incerto e mais duvidoso 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 de actividades 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 tiver sido efectivada, na dúvida sobre a vantagem da sua consumação.

8. TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES ⁽²²⁾

a. Terminaremos esta rápida «viagem» pelo «território» das informações dando uma ideia dos tipos e principais características das organizações de informações mais desenvolvidas da cena internacional, apresentando as conclusões de uma análise comparativa entre elas tendo como referenciais os seguintes factores:

- Constituição do sistema (principais serviços que o integram);
- Repartição interna, pelos serviços, das áreas de conhecimento da responsabilidade do sistema que, como norma, abarcam as in-

⁽²²⁾ «O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» — *Idem, Ibid.*

formações de estratégia global (informações externas), as informações de segurança interna (informações internas civis), as informações estratégicas militares e as informações de segurança militar;

- Dependências dos vários serviços;
- Coordenação do sistema.

- b. Os quadros que se anexam permitem ter uma ideia genérica de como, em cada caso, o problema organizativo foi resolvido.
- c. Do conjunto dos aspectos analisados julgamos de interesse pôr em relevo o seguinte:

(1) Enquanto em todos os países ocidentais estudados as respectivas comunidades de informações, organizadas ou não em sistemas, dispõem de serviços diferenciados para se ocuparem das informações externas (estratégia global) e das informações de segurança interna civil, na URSS (assim como na generalidade dos países da Europa Oriental até há pouco seus satélites) ambas as áreas do conhecimento e respectivas actividades têm estado concentradas num único serviço.

(2) Como norma geral, os serviços de informações militares apenas tratam a informação estratégica militar e a informação de segurança militar.

Há, no entanto, uma importante excepção relativamente à URSS, onde a informação de segurança militar tem fugido ao controlo dos próprios órgãos militares para se situar na competência do KGB, tal como a informação de segurança interna civil.

Há ainda outras excepções, em países ocidentais, quanto à amplitude de conhecimento a ser trabalhado pelos serviços militares. Assim, estes serviços, nos casos da Bélgica e da Itália (e também em Portugal, actualmente, enquanto não for criado o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa), alargam a sua acção à globalidade da informação externa. Pelo contrário, na RFA, os serviços militares apenas se limitam à segurança militar, deixando a informação estratégica militar ao serviço de informações externas (BND), embora este disponha para o efeito de uma secção autónoma accionada por militares.

O que não há exemplo é de serviços de informações militares com responsabilidade de informações de segurança interna civil.

- (3) Na União Soviética (e de forma semelhante nos países até há pouco a ela afectos) praticamente toda a organização de informações, apenas com excepção das informações estratégicas militares de carácter operacional, tem estado subordinada unicamente ao Politburo através do Conselho de Defesa. Acrescente-se que o director do KGB é, por inerência, não apenas membro do Conselho de Defesa como também do Politburo, o que diz bem da importância e do poder da organização sobre a qual não existia qualquer instituição exterior com capacidade de controlo das suas actividades.

Nos países ocidentais estudados as dependências dos serviços de informações são diversificadas. Em regra, os serviços militares dependem dos ministros da defesa, os serviços externos dos primeiros-ministros e os de segurança interna dos ministros do interior.

- (4) Em quase todos os países estudados, a coordenação entre os serviços está formalmente estruturada através de órgãos onde estão representados os diversos serviços, na dependência directa ou dos primeiros-ministros ou de conselhos de segurança nacional de nível ministerial.
- (5) Do conjunto de serviços que trabalham informações de segurança interna civil, uns têm estatuto policial, podendo efectuar buscas, detenções e interrogatórios (aqui estão incluídos todos os de Leste e alguns do Ocidente como, por exemplo, os EUA e a França onde esses serviços têm também funções de polícia de investigação criminal contra a segurança do Estado), enquanto outros o não podem fazer por imperativo legal.

- d. Em Portugal foram estabelecidas pela Lei n.º 30/84 de 5 de Setembro, as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa.

É constituído por:

- *Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações*, composto por três cidadãos eleitos pela Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais;

- *Conselho Superior de Informações*, órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, presidido pelo Primeiro-Ministro;
- *Comissão Técnica*, composta pelos directores ou chefes dos diferentes serviços de informações e pelo secretário-geral da CT; compete-lhe essencialmente a coordenação de actividades dos serviços;
- *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa*, dependente do Primeiro-Ministro, incumbem-lhe a produção das informações necessárias a garantir a independência nacional e a segurança externa do Estado Português. Este serviço não foi ainda implementado;
- *Serviço de Informações Militares*, dependendo do Ministro da Defesa Nacional através do CEMGFA, compete-lhe a produção de informações militares necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas, incluindo a garantia da segurança militar;
- *Serviço de Informações de Segurança*, dependendo do Ministro da Administração Interna, tem a seu cargo a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

9. CONCLUSÃO

O que acabamos de apresentar nada mais representa que uma abordagem, necessariamente superficial pelas limitações de tempo, de um tema cuja importância na problemática da defesa nacional nos aconselha detida reflexão, especialmente quando formadores da opinião pública, mais atentos às ocorrências do dia-a-dia e a questões de interesse imediato, o relegam para o esquecimento ou o deturpam em nome dessas questões.

A terminar, gostaria de retomar a frase de Soljenitsyne: «Quem nos ameaça somos nós.» 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, pois esta é função da consciência que ele tem daquilo que o ameaça — ainda que não imediata e declaradamente —, e da conseqüente vontade colectiva de lhe fazer frente.

José N. Sousa Lucena
General

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (I)

Países	Principais Serviços	Tipos de Infor. Trabalhadas	Dependências	Coordenação do Sistema	Observações
URSS	KGB - «Comité para a Segurança do Estado»	— Info externas (estrg global) (incl. inf seg externa) — Info segurança interna, civil e militar — Operações especiais	Politburo, através do Conselho de Defesa (o DIR KGB é membro do Politburo)	Conselho de Defesa. — O Dir KGB é também membro deste Conselho — A coord. c/ GRU é feita através do Min. Defesa.	O KGB trabalha essencialmente em proveito do Com. Central do PCUS.
	GRU - «Direção de Info do Estado-Maior-General»	— Info Externa militar (estrg militar)			
	CIA - «Central Intelligence Agency»	— Info externas (estrg global) — Contra-espionagem no exterior	Presidente dos EUA	— Órgão colegial de coord: USIB (US Intelligence Board) Depende do «National Security Council». Presidente Dir CIA, outros membros: — Subdir CIA — Dir DIA — Dir NSA — Dir INR — Representantes — FBI — AEC — Dep Tesouro — Outras entid.	— O FBI tem também funções de polícia de investigação criminal — Fazem ainda parte da Comunidade de Informações: — Atomic Energy Commission (AEC) — Treasury Department Intelligence
EUA	FBI - «Federal Bureau of Investigation»	— Segurança interna civil (incl. contra-espionagem no interior)	Secr. Justiça		
	DIA - «Defense Intelligence Agency»	— Info externa militar (estrg mil) (coord. info ext mil e seg mil c/ Serv. Info Ramos FA)	Secr. Defesa		
	NSA - «National Security Agency»	— Info do Campo Eletromagnético (ELINT e COMINT) — Segurança criptográfica	Secr. Defesa		
	INR - «The State Department's Bureau of Intelligence and Research	— Info externas (no campo diplomático, nomeadamente políticas e económicas)	Secr. Estado		

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (II)

Países	Principais Serviços	Tipos de Infor. Trabalhadas	Dependências	Coordenação do Sistema	Observações
Reino Unido	SIS - «Secret Intelligence Service» (conhecido por MI6)	— Info Externas (estr global) (incl. info segurança externa)	Primeiro-Ministro Dep. Adm.: MNE	Órgão colegial da coord: JIC (Joint Intelligence Committee). Depende do Primeiro-Ministro. Integra os chefes dos três serviços	O MI5 não tem estatuto policial mas trabalha em ligação com o «Special Branch» da Scotland Yard que investiga crimes contra a segurança nacional.
	SS - «Security Service» conhecido por MI5	— Info Segurança Interna Civil	Min. Interior		
	DIS - «Defense Intelligence Staff»	— Info Externa Militar (estr militar)	Min. Defesa		
	DGSE - «Direction Générale de la Sécurité Extérieure»	— Info externa (estr global) (incl. info segurança externa: contra-espionagem)	Presidente da República. Dep. Adm.: Min. Defesa		
França	DST - «Direction de la Surveillance du Territoire»	— Segurança Interna Civil	Min. Interior	Não existe coordenação formalizada. Esta é efectuada directamente a nível governamental	A DST tem também funções de polícia na investigação de crimes contra a segurança nacional.
	CAR - «Centre d'Action du Renseignement»	— Info externa militar (estr militar)	CEM des Armées		
	DSM - «Direction de Sécurité Militaire»	— Segurança militar	Min. Defesa		

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (III)

Países	Principais Serviços	Tipos de Infor. Trabalhadas	Dependências	Coordenação do Sistema	Observações
República Federal da Alemanha	BND - «Bundesnachrichtendienst» (Serviço Federal de Informação)	— Info Externa (cstrg global) (incl. info segurança externa e info estratégia militar)	Chanceler	Órgão de coord. ligado ao gabinete do Chanceler, onde participam representantes dos três serviços	— O BfV não tem estatuto policial e funciona muito descentralizado nos diferentes Estados; liga-se com a Secção Política do Dep Federal de Investigação de Crimes contra a Segurança Nacional
	BfV - «Bundesamt für Verfassungsschutz» (Serviço Federal de Protecção da Constituição)	— Info Segurança Interna Civil	Min. Interior		
	MAD - «Militärischer Abwehrdienst» (Serviço de Protecção Militar)	— Info de Segurança Militar	Min. Defesa		

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

Com a presente edição da revista «NAÇÃO E DEFESA» inicia-se a publicação de breves notícias sobre as actividades de maior relevo promovidas pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN).

1. *CURSO DE DEFESA NACIONAL DE 1992 (CDN 92)*

a. Realizou-se, em 20 de Novembro de 1991, a Sessão Solene de Abertura do CDN 92, com o seguinte programa:

- Alocução, pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN.
- Conferência Inaugural, pelo Professor Doutor Adriano Moreira, sob o tema: «A Nova Ordem Internacional».
- Discurso, por Sua Excelência o Presidente da República.
- Entrega de Diplomas, aos Auditores do CDN 91.

b. O CDN 92 corresponde ao XIV Curso organizado pelo IDN desde que foi fundado em 1976, é actualmente frequentado por 50 auditores (em Lisboa e no Porto) e encerra as suas actividades em Junho próximo.

2. *SEMANA DE ESTUDOS DE DEFESA*

O IDN organizou, em conjunto com a Universidade da Beira Interior (UBI) e ainda com a colaboração dos Governos Cívicos de Castelo Branco e da Guarda, e da Câmara Municipal da Covilhã, uma «Semana de Estudos de Defesa» que decorreu no período de 25 a 30 de Novembro de 1991, nas instalações da UBI.

Realizaram-se 15 Sessões de Conferências e Debates, que incluíram os seguintes conferencistas e temas:

- a. General Abel Cabral Couto, Director do IDN.
— Principais Problemas Conceptuais da Defesa Nacional.
- b. Brigadeiro François Martins, Subdirector do IDN.
— A Fenomenologia da Paz, da Guerra e dos Conflitos.
- c. Comandante Virgílio de Carvalho, Assessor do IDN.
— Situação Estratégica Mundial.
- d. Doutor Walter Marques, INTERFINA.
— Situação Económica e Financeira Mundial.
- e. Professor Doutor Videira Pires, UBI.
— Comunicação Social, Segurança e Defesa Nacional.
- f. Professor Doutor Francisco Carvalho Guerra, Universidade do Porto.
— Ciência, Tecnologia e Investigação e Defesa Nacional.
- g. Engenheiro Rocha de Matos, CENTREL.
— Características e Principais Potencialidades e Vulnerabilidades da Indústria e Energia.
- h. Engenheiro Eduardo Zúquete, Academia Militar.
— Características e Principais Potencialidades e Vulnerabilidades dos Sistemas de Transportes e Comunicações Nacionais.
- i. Professor Doutor Marques Reigado, UBI.
— Desenvolvimento Regional e Transfronteiriço, e Identidade Nacional.
- j. Engenheiro Guilhermino Martins de Carvalho, UBI.
— Desenvolvimento Agro-Florestal. Que Estratégia para a Beira Interior?
- k. Professor Doutor Aníbal Pinto de Castro, UBI.
— A Educação, Cultura e a Defesa Nacional.
- l. Professor Doutor J. Gaspar Venâncio, UBI.
— O Relacionamento de Portugal com o Mundo Lusófono.
- m. Brigadeiro Fonseca Cabrinha, EMGFA.
— Forças Armadas Portuguesas: Caracterização Geral, Missões e Perspectivas.
- n. Doutor Nuno Ribeiro da Silva, Secretário de Estado da Juventude.
Brigadeiro Lemos Pires, Assessor do IDN.
— A Juventude e a Defesa Nacional.

o. Doutor Alberto Santos, Vice-Presidente da CCRC.

— A Reforma dos Fundos Estruturais na Construção do Mercado Interno.

Presidiram à Sessão de Encerramento o Reitor da UBI, Professor Doutor Passos Morgado, e o Director do IDN, General Abel Cabral Couto.

3. CICLO DE CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

Do programa que decorreu no período de 19 de Dezembro de 1991 a 9 de Março de 1992, relativo ao Ciclo de Conferências sobre política internacional que o IDN organiza anualmente, fizeram parte os seguintes conferencistas e temas:

- a. Professor Doutor Richard Ned Lebow, Universidade de Cornell (USA), e Director de Programas de Estudo sobre a Paz.
— A Segurança Mundial: Situação e Perspectivas de Evolução.
- b. Professor Doutor Moreau Defarges, Conselheiro do Ministro dos Negócios Estrangeiros de França, e Instituto de Estudos Políticos de Paris.
— As perspectivas de Evolução na Europa de Leste.
- c. Embaixador dos EUA em Portugal, Everett Ellis Briggs.
— Os EUA e os Grandes Problemas Internacionais.
- d. Embaixador da ex-URSS em Portugal, Ivanovitch Gucrassimov.
— A CEI e os Grandes Problemas Internacionais.
- e. Almirante (USN) Leon A. Edney, SACLANT.
— A OTAN e a Sua Estratégia.
- f. Doutor Paul Balta, Director do Centro de Estudos do Oriente Contemporâneo da SORBONNE.
— A Situação Política, Económica e Social do Magrebe e a estabilidade no Mediterrâneo Ocidental.
- g. Doutor Michael Williams, Director dos Estudos Asiáticos da Amnistia Internacional e Comentarista da BBC para o Extremo Oriente.
— A Bacia do Pacífico Norte: Perspectivas de Evolução da Situação Político-Estratégica.

4. I SEMINÁRIO DE ACTUALIZAÇÃO DE AUDITORES DOS CDN

Teve lugar neste Instituto, no período de 16 a 24 de Janeiro do corrente ano, o I Seminário de Actualização de Auditores dos CDN, sendo a Sessão de Abertura presidida por Sua Excelência o Secretário de Estado da Defesa Nacional.

Os conferencistas, e os temas debatidos, foram os seguintes:

- a. General Abel Cabral Couto, Director do IDN.
— Os Grandes Desafios Mundiais.
- b. Professor Doutor Adriano Moreira, Director do ISCSP.
— Que Europa? Novos Rumos na Configuração da Integração Europeia.
- c. Doutor Falk Bomsdorf, Investigador na Fundação para a Ciência e Política, em Ebenhausen.
— Perspectivas de Evolução no Leste Europeu.
- d. Embaixador Gregório de Faria, Representante Permanente de Portugal no Conselho do Atlântico Norte.
— Perspectivas de Evolução da OTAN.
- e. Doutor Pierre Lellouche, Conselheiro de Jacques Chirac, em Questões de Política Externa.
— A Arquitectura da Segurança Europeia.
- f. Doutor Álvaro Vasconcelos, Director do IIEE.
— Estabilização do Médio Oriente.
- g. Doutor Alves de Carvalho, Secretário de Embaixada, Director de Serviços do Médio Oriente e Magrebe.
— Desafios do Mediterrâneo Ocidental.
- h. Professor Doutor Willelm de Klerk, Licenciado em Psicologia, Filosofia e Teologia, e Professor do Departamento de Comunicação Social na Universidade Rand Afrikaans.
— Perspectivas de Evolução na África Austral.
- i. Doutor Eduardo Ferro Rodrigues, Docente no ISCTE.
Doutor José Miguel Júdice, Advogado e Consultor de Empresas.
— Portugal e o Novo Contexto Europeu.
- j. Embaixador Anderson Guimarães, Director-Geral da Cooperação.
General Gonçalves Ribeiro, MDN/DGPDN.
— A Cooperação com os Países Lusófonos.

k. Doutor Stanley Riveles, Investigador na Universidade de Harvard e Chefe da Divisão de Estudos Estratégicos da Agência de Controlo e Desarmamento (USA).

— Redução de Forças e Controlo de Armamento: Situação e Perspectivas.

O Seminário foi encerrado com uma conferência proferida por Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, sob o tema:

— Política de Defesa Nacional.

5. PROGRAMAÇÃO DE OUTRAS ACTIVIDADES

Na próxima edição da revista «NAÇÃO E DEFESA», serão dados pormenores sobre a realização das seguintes actividades promovidas pelo IDN, no mês de Março do corrente ano:

- a. Seminário sob o tema: «Segurança no Mediterrâneo e Médio Oriente».
- b. Semana de Estudos de Defesa em Vila Real.
- c. Mesa-redonda sob o tema: «Cidadania e Educação».

A DEFESA NO MUNDO

Com a colaboração do ISNG

A DEFESA NO MUNDO

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 11 de Janeiro de 1992

Os 5 comandos OTAN do AFCENT (Allied Forces Central Region) vão ser integrados, de modo a haver apenas dois comandos, um para as forças terrestres (LANDCENT), localizado em Monchengladbach, e outro para as forças aéreas (AIRCENT), localizado em Romstein.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 18 de Janeiro de 1992

Começam a surgir mais detalhes acerca da planeada estrutura de forças marítimas da OTAN para os anos 90 e seguintes, centrada à volta do princípio de grupos de forças navais modulares e multinacionais. Será baseada nos princípios de defesa comum. As principais missões futuras das forças navais da OTAN incluirão:

- Limitar a proliferação das armas e capacidades de ameaçar, através da vigilância e do controlo.
- Manter defesas contra tais ameaças proliferadas.
- Suprimir o tráfico de narcóticos.
- Responder a crises e, acima de tudo, efectuar a sua condução (gestão).
- Regenerar forças para dissuadir e/ou anular as ameaças.

Será dada maior importância à protecção dos recursos, mesmo para além das 200 milhas da ZEE. O tráfico dos narcóticos deverá expandir-se para as águas europeias, pelo que terá de ser accionado algum sistema de vigilância em conjunto com o sistema NIADS (NATO Integrated Air Defence System). A nova estrutura de forças marítimas compreenderá forças de reacção, forças principais de defesa e meios de reforço.

As forças de reacção imediata compreenderão alguns meios nacionais e duas forças navais permanentes, com base nas actuais STANAVFORLANT e NAVOCFORMED, compreendendo 6 a 8 fragatas e «destroyers» modernos, navios de apoio logístico e navios MCM.

Numa situação de crise, a força permanente na área será reforçada por um cruzador moderno e algumas fragatas. Se necessário, será atribuído um porta-aviões e/ou uma força anfíbia.

Uma força naval ampliada poderá envolver vários grupos CBG, MCM, aviões MPA e, se necessário, uma grande força anfíbia. Tal força poderá ser aplicada na projecção de poder, no controlo do mar ou na protecção das SLOC. Duas áreas principais de preocupação visadas pelos planeadores da OTAN são o comando e controlo e apoio logístico. Será necessário melhorar a utilização dos satélites na observação, comunicações, decisões digitais de Comando e o acesso atempado às últimas directivas e informações dos comandos nacionais e da OTAN.

O novo conceito estratégico da OTAN refere pela primeira vez a condução de crises, tendo sido pedido aos países membros para atribuir forças a esta missão. De uma forma geral, as autoridades políticas nacionais irão estar mais envolvidas nos aspectos operacionais deste tipo de missão naval, especialmente em questões de regras de empenhamento. Para preparar os políticos para as operações de condução de crises, muito diferentes das operações de guerra, torna-se necessário um maior número de exercícios do tipo CPX (Command Post Exercises).

«INTERNATIONAL DEFENSE REVIEW» (Suíça), DEFENSE - 92

Nos últimos três anos, a Aliança Atlântica assistiu à transformação total do contexto geopolítico que condicionou a sua existência durante quatro décadas. Não foi apenas o desaparecimento da União Soviética como a conhecíamos, mas também o colapso do comunismo, a redução da ameaça de uma guerra catastrófica e o final da guerra fria. Discute-se agora a perspectiva de uma nova ordem mundial e os desafios que poderão surgir, mais cedo ou mais tarde, exigindo uma resposta colectiva por parte das democracias ocidentais.

No entanto, os riscos actuais são de natureza diferente e mais transatlânticos: excesso de população, fanatismos religiosos, terrorismo e proliferação de armas de destruição maciça. Temos de aprender como melhor usar instituições como a ONU, CEE, CSCE e OTAN para aproveitar as oportunidades e enfrentar aqueles riscos. A OTAN é a única organização que poderá garantir a segurança. A relação transatlântica e a estrutura militar integrada da Aliança continuam a ser não apenas os instrumentos da nossa protecção, mas também, cada vez mais, a base de uma nova estrutura da segurança europeia.

O novo conceito estratégico da OTAN não prevê nenhum inimigo específico nem um cenário predominante. O seu objectivo consiste apenas em manter o mínimo de forças necessárias para uma defesa segura. Até 1995, as suas forças na Europa serão reduzidas em cerca de 50 por cento, bem como os níveis de prontidão e os exercícios em grande escala. Serão encerradas centenas de instalações militares. As forças que restarem serão mais flexíveis e de maior mobilidade, de modo a poderem enfrentar um maior número de possíveis contingências. A ênfase será em unidades multinacionais, capazes de ser transportadas rapidamente.

Encontramo-nos confrontados com dois muito importantes processos históricos: o movimento para a unificação da Europa, com uma política comum de segurança externa e de defesa a longo prazo, e a transformação da Aliança Atlântica. A tarefa consiste em associar estes dois processos, com a finalidade de se reformarem mutuamente um ao outro. Pode resumir-se do seguinte modo aquilo que de fundamental está a ser feito nesse sentido: reforço do elo transatlântico, reconstrução da Europa, cooperação com os países da Europa Central e de Leste, e ajuda às reformas em curso na União Soviética.



Há um ano, o Presidente Bush descreveu a nova estratégia da defesa dos EUA, transferindo o foco de planeamento da segurança nacional de uma confrontação global para os confrontos regionais. O novo conceito estratégico foi orientado pela necessidade de manter as forças requeridas para exercer uma presença avançada em áreas chave, de responder eficazmente à gestão de crises, de manter um dissuasor nuclear credível e de reter a capacidade de reconstituir forças.

O actual Secretário da Defesa dos EUA, Richard Cheney, estima que no ano 2000 poderá haver pelo menos 15 países em desenvolvimento com capacidade para produzir mísseis balísticos, 8 dos quais com armas nucleares. Talvez 30 países possam vir a dispor de armas químicas e 10 de armas biológicas. As mudanças no ambiente de segurança estão a ser aceleradas.

A característica dominante do mundo pós-guerra fria reside agora nas incertezas que tornam impossível prever onde surgirão as crises.

Os elementos da nova estratégia são as forças nucleares estratégicas, a defesa contra os ataques com mísseis balísticos (a ser resolvida pelo sistema GPALS e pelas medidas do Tratado NPT), a existência de forças de equipamento em posições avançadas, a capacidade de reconstituir forças (base industrial, pessoal, e questões científicas e tecnológicas), a superioridade tecnológica (envolvendo uma intensa investigação e desenvolvimento) e a capacidade de transporte rápido para qualquer posição do Globo.

O Departamento da Defesa planeou uma redução de 25 por cento na dimensão das forças americanas, entre os anos fiscais de 1990 e 1995, decrescendo as despesas militares de 3,6 por cento. No entanto, as capacidades militares serão reestruturadas de modo a poderem responder a contingências inesperadas. Torna-se necessária uma perspectiva a longo prazo para o desenvolvimento de uma política de segurança nacional.

«US NEWS & WORLD REPORT» (EUA), de 13 de Janeiro de 1992

Impelidos pela missão de conter a esquadra soviética e de proteger o Japão e a Coreia do Sul da ameaça comunista, mais de 150 000 militares americanos foram colcados entre o Japão e as Filipinas, completamente armados, inclusive com armas nucleares. Entretanto a Marinha Soviética encontra-se retirada para a Rússia, as tensões na Península Coreana estão a diminuir e as questões económicas estão a eclipsar a segurança nas relações entre os EUA e o Japão. Os actuais efectivos americanos no Pacífico são os seguintes:

Coreia do Sul	40 000
Japão	44 500
Tailândia	111
Filipinas	5 900

Guam	7 100
Austrália	700
Singapura	68
No mar	11 300

As razões para que se mantenha a presença americana na região estão a desaparecer, embora os EUA continuem com o dispositivo de forças, do tempo da guerra fria, quase inalterado. O Pentágono anunciou planos para reduzir em 5000 a 6000 as tropas que se encontram destacadas no Japão e em 7000 as que se encontram na Coreia do Sul. As razões invocadas para manter uma forte presença militar na região são as seguintes:

- Desencorajar qualquer evolução desestabilizadora.
- Proteger as trocas comerciais, uma vez que a região é responsável por 300 mil milhões de dólares por ano de trocas comerciais com os EUA, ou seja, mais 100 mil milhões do que com a Europa.
- Influenciar os países amigos.
- Enfrentar novas ameaças, já que outras potências há na região que poderão ameaçar a estabilidade, designadamente:

	<i>Efectivos (milhões)</i>	<i>Aviões de combate</i>	<i>Navios de guerra</i>
Coreia do Norte	1,1	730	64
Coreia do Sul	0,75	480	39
Japão	0,246	521	83
China	3	5900	148
Índia	1,3	675	45
Vietname	1	185	71

As bases americanas além-mar são cruciais para os EUA, garantindo-lhe a possibilidade de destacamento de forças por todo o Globo. Presentemente, o Japão paga 3 mil milhões de dólares anualmente para apoiar as tropas americanas, prevendo-se que em 1995 venha a pagar 100 por cento das despesas como país hospedeiro. Como resultado, custará muito menos manter um grupo CBG (Carrier Battle Group) baseado em Yokosuka do que em San Diego.

Dada a inevitabilidade da redução de forças, foi sugerido que os EUA deveriam concentrar na região apenas as forças necessárias para projectar

poder no Pacífico, para obter informações e para patrulhar as rotas de navegação. Tal significa que as forças navais e aéreas poderão ter prioridade sobre as forças terrestres.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 8 de Fevereiro de 1992

Numa das mais dramáticas decisões, a Marinha Americana propôs o final do programa de submarinos de ataque «SSN-21 SEAWOLF», após a entrega do primeiro submarino em 1996. Serão poupados 17,5 biliões de dólares em 1997, mas o mesmo será despendido no estudo da classe seguinte de submarinos. O orçamento da Marinha, no valor de 84,6 biliões de dólares, será semelhante ao do ano anterior.

O «SSN-21» poderá tornar-se num submarino experimental, sendo cancelada a produção do sistema de combate do «SEAWOLF». Até 1997 serão concluídos os 14 submarinos «SSN-688» e os 6 «SSBN TRIDENT» em construção. Vai ser estudada a forma de poder ser reassumida rapidamente a construção, se surgir uma grande emergência. Entre 1993 e 1997 vão ser terminadas várias produções, do que resultará a economia (em milhões de dólares) seguinte:

Sistema de combate «AN/SQV-1 ASW»	893
Sistema de lançamento vertical «Mk 50» do ASROC	91
Aviões «E-2C AEW»	444
Navio anfíbio «LSD-41»	251

Também não vai ser adquirido o sistema de escuta submarina FDS (Fixed Distribution System), do que resultará uma economia de 700 milhões de dólares. No entanto, a Marinha está a solicitar as seguintes verbas (milhões de dólares) para os seguintes programas:

4 «destroyeres» «DDG - 51 ARLEIGH BURKE»	3300
48 aviões «F/A-18 C/D HORNET»	1800
20 helicópteros «CH/MH-53 E»	515
2 caça-minas «MHC-51»	246
Aviões «AX» (investigação e desenvolvimento)	165

«SCIENCE ET VIE» (França), de Janeiro de 1992

Além dos 510 submarinos, 65 navios de guerra e 10 navios mercantes, todos com propulsão nuclear, que cruzam os oceanos, contribuindo com fugas para a poluição nuclear dos mares, há ainda a considerar as bombas e os mísseis perdidos, os navios e submarinos nucleares afundados, os aviões com armas nucleares e o satélite «COSMOS 1402» (dotado de um gerador nuclear) que cairam no mar, e o lixo nuclear lançado ao mar durante os últimos 36 anos.

Salientam-se ainda os 31 acidentes constantes de uma lista publicada recentemente pela Agência Internacional para a Energia Atômica, bem como as posições e quantitativos de lixo nuclear lançado ao mar. O Reino Unido é responsável por 80 por cento (75 000 toneladas) desse lixo, seguido da Suécia (9,64 por cento), os EUA (7,67 por cento) e a Bélgica (4,63 por cento).

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 11 de Janeiro de 1992

Os interceptores americanos baseados em terra empregarão tecnologia exo-atmosférica para atacar os mísseis em fase de aproximação, bem acima da atmosfera da Terra. Está planeado que os primeiros 100 interceptores ficarão colocados em Grand-Forks, no Dakota do Norte. O orçamento da defesa para 1992, aprovado recentemente, aponta para a sua entrada em serviço em 1996.

A tecnologia exo-atmosférica, tal como a usada nos interceptores ERIS (Exo-atmospheric Reentry-vehicle Interceptor Subsystem), será a primeira a ser utilizada, havendo porém que resolver o problema da discriminação, para que os interceptores apenas ataquem alvos reais. Entretanto, prosseguirá a pesquisa sobre a próxima geração das tecnologias exo-atmosférica/ /endo-atmosférica, para serem introduzidas na segunda e terceira posições de defesa antimíssil, provavelmente ao longo das costas ocidental e oriental dos EUA.

Grand-Forks, que se situa no Norte central dos EUA, poderá proporcionar protecção contra os mísseis que sobrevoem o círculo Ártico, mas não poderá adequadamente proteger áreas costeiras altamente povoadas.

Apenas a tecnologia aplicável aos sensores baseados em terra deverá ficar disponível para aquela primeira estação. Eventualmente, outros sistemas, tais como os de pesquisa e de rastreo, poderão ser usados se satisfizerem às condições do Tratado ABM.

Se os EUA continuarem interessados em cooperar com as ex-repúblicas soviéticas na tecnologia de defesa antimíssil, existe a possibilidade de adquirirem a tecnologia espacial soviética. Embora presentemente apenas a ex-União Soviética e a China possuam mísseis que podem ameaçar o território americano, prevê-se que, até ao final do século, 24 países possam vir a dispor de mísseis balísticos.

«US NEWS & WORLD REPORT» (EUA), de 20 de Janeiro de 1992

Segundo uma revisão ordenada pelo SAC (Strategic Air Command), dos EUA, o número de ogivas dos sistemas de armas de longo alcance deveria ser reduzido a 4000, bem inferior às 9000 permitidas pelo START e às 12 000 actualmente existentes.

A desintegração da União Soviética tem originado algumas incertezas aos planeadores nucleares americanos. O problema reside em saber quem necessita de ser dissuadido. Antes, era elaborada uma lista de vários milhares de alvos militares e industriais, assumia-se que menos de um terço dos bombardeiros e dos mísseis baseados em terra e um terço dos mísseis dos SSBN sobreviveriam até chegarem aos seus alvos, e assim se calculavam as ogivas necessárias.

O estudo do SAC refere a necessidade de os EUA manterem a paridade com as forças da ex-URSS, bem como uma vantagem substancial sobre outras potências nucleares, com vista a exercer a liderança. Argumenta que os EUA devem criar uma ambiguidade deliberada na sua capacidade de ameaçar potências inimigas do Terceiro Mundo, tais como o Iraque, com ataques nucleares. Recomenda assim reter as actuais 2400 bombas nucleares tácticas e os 350 mísseis de cruzeiro «TOMAHAWK» na versão nuclear, que Bush mandou armazenar, mas não destruir.

O estudo também recomenda cinco novas opções de ataque para substituir as que estão contidas no plano SIOP (Single Integrated Operational Plan) do SAC. As três primeiras visam a ex-URSS (ataque generalizado, ataque limitado contra alvos fora de Moscovo e ataque às forças de reserva, depois

de concluídos os primeiros lançamentos), a quarta contra países do Terceiro Mundo, e a última contra alvos de comando e controlo e de direcção, de potenciais inimigos, recorrendo a armas convencionais de precisão.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 11 de Janeiro de 1992

Os EUA submeteram uma lista de questões às repúblicas soviéticas acerca das suas armas nucleares táticas, antes de lhes fornecer ajuda (até 400 milhões de dólares) para o seu desmantelamento.

A ajuda visará em primeiro lugar os sistemas táticos, uma vez que são os mais desestabilizadores, convindo acelerar o seu desmantelamento, de acordo com as declarações de Gorbachev. Incluem as munições de artilharia, minas e ogivas nucleares, consideradas como as mais vulneráveis ao roubo e ao lançamento não autorizado. As armas estratégicas não são tidas como um problema imediato para os EUA, podendo a ajuda para a sua destruição ser fornecida mais tarde.

Será também discutida com as repúblicas a situação dos complexos de produção de armas nucleares. Os americanos gostariam de saber qual a capacidade de que os soviéticos dispõem para desmantelar ogivas, a fim de poderem conceder uma ajuda mais eficaz. Entretanto, é preciso decidir se são necessárias as assinaturas das repúblicas e a CIS (Commonwealth of Independent States) nos actuais tratados sobre o controlo de armamentos: ABM (Anti-Ballistic Missile), TTB (Threshold Text Ban), PNE (Peaceful Nuclear Explosions), NP (Non Proliferation) e CFE (Conventional Forces in Europe). Espera-se que a Rússia venha a ser, no futuro, a única república com armas nucleares.

Na área convencional, a assinatura da Ucrânia é considerada essencial para tornar efectivo o tratado CFE, uma vez ratificado por todos os signatários. As repúblicas terão que repartir as armas atribuídas à União Soviética e quaisquer alterações na estrutura de zonas das CFE terão que ser negociadas.

O Tratado START, ainda não ratificado pelo Senado dos EUA, continua a ser um assunto delicado. Espera-se que o Congresso venha a solicitar a assinatura de todas as repúblicas que dispõem de armas nucleares estratégicas, a não ser que a CIS possa efectivamente demonstrar que se assume como autoridade central.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 8 de Fevereiro de 1992

O Presidente Yeltsin propôs suspender a produção de armas nucleares e o desenvolvimento de alguns novos sistemas. Seria assim suspensa a produção de mísseis de cruzeiro de longo alcance, de ogivas táticas e de minas nucleares, bem como de aviões «Tu-160 BLACKJACK» e «Tu-142 BEAR». Seria construído apenas um número de bombardeiros «Tu-160» equivalente ao número de bombardeiros «B-1B».

Estão a ser desactivados cerca de 130 silos de mísseis baseados em terra e removidos os sistemas de lançamento de 6 submarinos SSBN, não especificados. Um total de 600 mísseis estratégicos, baseados em terra e no mar, com 1250 ogivas, estão deste modo a ser tornados inoperativos.

As propostas incluem, a longo prazo, uma proibição conjunta com os EUA do uso de armas anti-satélite, a eliminação numa base recíproca de mísseis de cruzeiro lançados do mar e o fim da investigação e desenvolvimento de novos sistemas estratégicos.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 18 de Janeiro de 1992

A desintegração da União Soviética reduziu a ameaça naval no Báltico contra a Alemanha e a Dinamarca, países da OTAN, bem como contra a Suécia e a Finlândia, países neutros. Com efeito, a independência da Estónia, Letónia e Lituânia, obriga a uma revisão da organização militar da Rússia e das forças centrais atribuídas à região. A Esquadra do Báltico ficará a dispor apenas de duas bases: Baltysk e S. Petersburgo-Kronstadt. Nas três repúblicas do Báltico têm estado baseadas as seguintes unidades daquela esquadra:

	<i>Estónia</i>	<i>Letónia</i>	<i>Lituânia</i>
Submarinos		20	
«Destroyers»		1	
Fragatas		9	
Corvetas	10	16	1
Outros navios pequenos	49	53	4
Navios de apoio	14	29	
Navios anfíbios		4	

Enquanto a maior parte dos submarinos deixará provavelmente a Esquadra do Báltico, as unidades de superfície serão reduzidas e modernizadas. No entanto, em face da insuficiente capacidade de manutenção dos estaleiros na Península de Kola, muitos dos navios da Esquadra do Norte deverão entrar regularmente no Báltico. Cerca de 85 por cento dos navios de superfície (35 cruzadores, «destroyers» e fragatas) da Esquadra do Norte foram construídos em estaleiros do Báltico.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 1 de Fevereiro de 1992

As exportações de armamentos da Rússia e das outras repúblicas da CEI continuam a diminuir, estimando-se, por outro lado, que as despesas com a defesa, em termos reais, tenham caído de 6 por cento em 1989 e do mesmo valor em 1990. As exportações para o Terceiro Mundo têm estado a cair durante os últimos quatro anos, tendo totalizado em 1990 cerca de 12,5 mil milhões de dólares, o que representa uma queda de 38 por cento em termos reais.

Embora o embargo contra o Iraque tenha sido respeitado, foram atendidas novas encomendas do Irão, Arábia Saudita e China. As campanhas agressivas de Moscovo no mercado mundial, apresentando equipamento militar do mais avançado, tiveram resultados pouco significativos.

Segundo um estudo da OTAN, referido aos primeiros 9 meses de 1991, verificou-se uma redução de 12 por cento do PNB, de 64 por cento na produção industrial, de 17 por cento no consumo doméstico, de 10 por cento na produção de petróleo, bem como uma queda de 25 por cento nas colheitas de cereais. Os dirigentes soviéticos apelaram para grandes reduções nas despesas militares.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (REINO UNIDO), de 25 de Janeiro de 1992

A Espanha vai substituir mais de metade dos seus carros blindados por material americano a ser retirado da Europa. O contrato feito ao abrigo do Programa TLE (Treaty Limited Equipment), incluído no Acordo CFE, prevê a compra, ao longo de 5 anos, de 420 carros de combate «M60», no

valor de 500 milhões de dólares (mas a Espanha irá pagar substancialmente menos), 100 carros «APC M-113» e 83 carros «M-110», dotados de obuses de 203 mm.

Segundo o Acordo TLE, destinado a ajudar a modernizar o equipamento da Espanha, de Portugal, da Turquia e da Grécia, a OTAN cobrirá todas as despesas com o transporte e administração, através da NAMSA. Dos 420 carros de combate, cerca de 260 serão do modelo «H60A3», dotados de telémetros *laser* e visores térmicos, sendo os restantes do modelo «M60A1». Estes serão convertidos em «A3» na Espanha, que ficará com um total de 795 «MRT», sendo os outros 165 da classe «M-48».

«DEFENSE ELECTRONICS» (EUA), de Janeiro de 1992

Um novo sistema de engodos para mísseis ARM (Anti-Radiation Missile) está programado para ser testado em Fevereiro de 1992. Os engodos «AN/TLQ-32» foram concebidos para proteger os radares «AN/TPS-75», atraindo os mísseis para uma área inofensiva, onde detonam. Para cada radar são usados três engodos, a fim de o proteger de ataques múltiplos lançados sucessiva ou simultaneamente.

Face aos engodos, os radares podem manter-se em funcionamento sem perigo, continuando a identificar e a seguir os alvos, durante um ataque. Depois do teste vão ser produzidos os primeiros dois sistemas, para serem entregues em Setembro de 1992. O programa prevê a produção de 65 sistemas deste tipo.

«SCIENTIFIC AMERICAN» (EUA), de Janeiro de 1992

As fibras ópticas, revestidas de érbio (que entra na composição das terras raras) e alimentadas por minúsculos *chips* de *laser*, estão a revolucionar a forma como os sinais são regenerados nas comunicações intercontinentais, aumentando a velocidade de transmissão de dados nas redes que utilizam as referidas fibras. Biliões de *bits* de informação poderão ser transmitidos numa fracção de segundo.

Em meados desta década deverá ser lançado um cabo com esta nova fibra óptica através do oceano Pacífico, que poderá conduzir simultanea-

mente 500 000 chamadas telefônicas, ou seja, um número doze vezes superior à capacidade dos actuais sistemas transoceânicos. Aquelas fibras ópticas eliminam a necessidade dos complicados repetidores, utilizados nos sistemas convencionais, para regenerar os sinais enfraquecidos. Serão também usadas em redes locais de comunicações, televisão, vídeo e sistemas afins.

Durante os últimos 20 anos foram introduzidas, sucessivamente, cinco gerações do sistema de comunicações por ondas de luz, representando cada uma um grande avanço na tecnologia, cada vez com maior capacidade de transmissão e maior alcance, antes de ser regenerado o sinal.

EXECUÇÃO GRÁFICA

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

