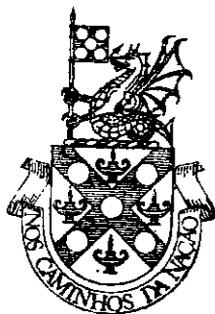


---

# NAÇÃO E DEFESA

---



ANO XIX — N.º 71 — JULHO-SETEMBRO DE 1994  
(Publicação Trimestral)

---

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

## *DIRECTOR*

**Fernando Manuel Palla Machado da Silva**

**Vice-Almirante**

**Director do Instituto da Defesa Nacional**

## *Comissão redactorial*

Presidente: Capitão-de-mar-e-guerra Artur de Carvalho Baptista dos Santos. Vogais: Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Dr. Victor Marques dos Santos, Coronel Nuno Mira Vaz. Secretária: Dr.<sup>a</sup> Helena Barreira.

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

Preço deste número .....	400\$00
ASSINATURA ANUAL (quatro números):	
Portugal — Instituições .....	1500\$00
— Individuais .....	1200\$00
— Estudantes .....	800\$00
Europa (Via aérea) .....	US\$20.00
Outros países (Via aérea) .....	US\$26.00

*Propriedade, Redacção e Administração*

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

**Calçada das Necessidades, 5 — 1300 Lisboa**

## ÍNDICE

• Editorial ... ..	5
<b>PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, Segurança e Defesa Nacional</b>	
• A Política Geral do Governo ... .. <i>Antbal Cavaco Silva</i>	9
• As Opções e as Razões de uma Nova Política de Defesa Nacional ... .. <i>Fernando Nogueira</i>	29
• O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial ... .. <i>Magalhães Queiroz</i>	45
• A Situação nos PALOP e as Perspectivas de Evolução das Relações com Portugal ... .. <i>Briosa e Gala</i>	79
• Formação para a Cidadania, Formação para a Responsabilidade ... .. <i>Mendo Castro Henriques</i>	99
<b>SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros</b>	
• Bilateral and Multilateral Security Relations in the Former Soviet Union <i>Susan Clark</i>	117
• The Crisis in UN Peacekeeping ... .. <i>Adam Roberts</i>	129
<b>TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos</b>	
• Actividades Promovidas pelo IDN ... ..	169
• A Defesa no Mundo ... ..	179

## NOTAS SOBRE OS AUTORES

- ANÍBAL CAVACO SILVA: Primeiro-Ministro.
- FERNANDO NOGUEIRA: Ministro da Defesa Nacional.
- MAGALHÃES QUEIROZ: Oficial da Marinha com o posto de Contra-Almirante, é o Subdirector-Geral da Autoridade Nacional de Segurança. Foi oficial do Estado-Maior da Armada e exerceu funções docentes no Instituto Superior Naval de Guerra. Foi Auditor do Curso de Defesa Nacional de 1994 e Assessor do IDN.
- BRIOSA E GALA: Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.
- MENDO CASTRO HENRIQUES: Licenciado e Mestre em Filosofia pela Faculdade de Letras de Lisboa, e Doutoramento em Filosofia Política, em 1992, pela Universidade Católica. Frequentou estágios de pré-Doutoramento em Munique e Stanford (1990 e 1991) e foi Auditor do Curso de Defesa Nacional em 1992. É Assessor do IDN e Docente na Faculdade de Filosofia da Universidade Católica.
- SUSAN CLARK: Licenciada em Estudos de Segurança Nacional pela Universidade Georgetown, em Washington, e Bacharel em Língua e Literatura Russa. Foi Investigadora Associada no Centro de Análise Naval, no âmbito dos Assuntos Militares Soviéticos, entre 1982 e 1986. É actualmente Investigadora no Instituto de Análise de Defesa no domínio dos Assuntos Político-Militares.
- ADAM ROBERTS: Professor de Relações Internacionais na Universidade de Oxford e membro do Balliol College, na mesma Universidade, desde 1986. Foi conferencista na Escola de Economia e Ciência Política de Londres, Leitor de Relações Internacionais (Alastair Buchan) e membro do St. Antony's College de Oxford, no período entre 1968 e 1986.

---

**EDITORIAL**

---



---

## EDITORIAL

---

*A decisão tomada no sentido da participação nas Comemorações do Quinto Centenário da assinatura do Tratado de Tordesilhas levou à iniciativa de publicar uma edição monográfica da revista «Nação e Defesa» inteiramente dedicada àquele facto histórico.*

*Com a presente edição da revista retoma-se a programação temática tradicional, procurando combinar as grandes áreas que concorrem para a definição dos conceitos de Segurança e de Defesa Nacional, e contribuir para a sua permanente actualização, num ambiente de múltiplas influências. E, nesta perspectiva, tem-se por oportuno recordar e enumerar os diferentes assuntos e temas em que se baseiam os artigos seleccionados para publicação, em sucessivas edições, produtos de estudo, investigação e debate, e que contribuem para o aprofundamento dos conceitos acima mencionados:*

- *Política Nacional e Defesa Nacional;*
- *Relações Internacionais;*
- *Estratégia;*
- *Geopolítica;*
- *História;*
- *Assuntos Sociais;*
- *Cultura;*
- *Economia e Finanças;*
- *Ciências e Tecnologia;*
- *Comunicação Social;*
- *Assuntos Militares*



---

## A POLÍTICA GERAL DO GOVERNO

---

Intervenção de S. Ex.<sup>a</sup> o Primeiro-Ministro por ocasião do encerramento do Curso de Defesa Nacional (CDN 94) que teve lugar no IDN, em Lisboa, em 1 de Junho de 1994.

*Anibal Cavaco Silva*



---

## A POLÍTICA GERAL DO GOVERNO

---

Cumprindo o que já vai sendo uma agradável tradição, venho ao IDN para efectuar com os Senhores Auditores uma apreciação da política geral do Estado e apresentar uma visão de conjunto sobre as perspectivas do Governo nalguns sectores da vida nacional.

Trata-se de um exercício que reputo de muito salutar, pois permite evidenciar que as políticas sectoriais se coordenam e orientam em função de um objectivo central, que é a prossecução permanente do interesse nacional.

Seja na economia, na política externa ou na defesa e segurança, este é o fulcro central da actividade governativa que nunca pode ser ofuscado por razões circunstanciais ou por critérios secundários.

Tal como na definição de uma estratégia de defesa nacional, a orientação tem de permanecer firme, ainda que os tempos sejam conturbados e as dificuldades nos preocupem.

O realismo é um pressuposto para o exercício da governação, pelo que não nos podemos iludir sobre a verdade dos factos.

Vivemos, nos últimos anos, uma das mais profundas crises económicas da Europa desde a II Guerra Mundial.

Consequimos manter a firmeza e aguentar o rumo nesta fase difícil e assistimos, agora, a sinais de recuperação que nos estimulam para o grande desafio que Portugal prossegue nos dias de hoje: — a batalha do desenvolvimento. De um desenvolvimento sustentado e global, baseado numa utilização equilibrada dos recursos naturais, envolvendo uma melhoria do nível de educação e das condições sociais, um acréscimo efectivo da qualidade de vida dos portugueses.

## POLÍTICA ECONÓMICA

A característica marcante do quadro económico nacional é a forte transformação estrutural que se tem vindo a operar na economia portuguesa desde 1986. A adesão à Comunidade, com toda a dinâmica de abertura e concorrência que trouxe, é o factor determinante dessa transformação. Portugal está num processo acelerado de integração no maior mercado mundial. Esse facto tem fortíssimas consequências na forma de operar de todas as empresas, trabalhadores e consumidores.

Este processo de integração foi acompanhado por um esforço de construção de infra-estruturas sem par na nossa história. Com o apoio dos fundos comunitários, mas também com uma elevada comparticipação do orçamento nacional, foram realizadas obras que modificaram a face do País. A construção de portos e estradas, de escolas, centros de saúde e muitos outros equipamentos sociais, sobretudo em regiões tradicionalmente mais isoladas e esquecidas, mudaram já a sociedade e a economia portuguesa de forma impressionante.

A juntar a este aspecto há a referir a adopção, pela primeira vez em décadas, de políticas estruturais corajosas e profundas. Estas políticas criaram, só por si, uma poderosa força de transformação. Em todos os domínios, da fiscalidade à educação, do sistema financeiro à habitação, do mercado de trabalho à agricultura, da justiça à comunicação social, uma multiplicidade de medidas estruturais ajudaram a criar uma economia mais flexível e mais dinâmica.

Naturalmente, as políticas estruturais incorporam de forma destacada a estabilização monetária e financeira. Portugal é um país que ao longo do século XX registou, em geral, uma baixa taxa de inflação e um controlo significativo das contas públicas. No entanto, nos últimos 20 anos, esta tendência geral foi invertida e o descontrolo financeiro foi muitas vezes a regra. Altas taxas de inflação e importantes défices públicos caracterizaram, de 1974 a 1985, a situação corrente da economia portuguesa. Para muitos, essa passara a ser a face normal da economia portuguesa.

A estabilidade financeira é um dos elementos mais importantes para um crescimento saudável e equilibrado. Por isso, desde cedo, o Governo incluiu na sua lista de políticas estruturais a adopção de uma política macroeconómica, de médio prazo, que eliminasse o descontrolo financeiro e recuperasse o domínio das contas públicas e a redução do crescimento dos preços.

O papel decisivo da estabilidade nominal no crescimento foi reforçado fortemente pelo caminho da Comunidade para a União Económica e Monetária adoptado em Maastricht. Se a estabilização financeira faz sempre sentido para o desenvolvimento de Portugal, o facto de esse desenvolvimento passar por uma participação empenhada no grande projecto da União Europeia ainda torna essa estabilização mais urgente.

O «Programa de Convergência» revisto para o período de 93-97 e o Plano a Médio Prazo 94-99 traçam o quadro de crescimento e estabilização da economia portuguesa. A política conjuntural deve ser desenvolvida dentro dum quadro de médio prazo que estabelece a trajectória global das variáveis financeiras, por forma a garantir a sustentabilidade do crescimento.

O que está em jogo em toda esta múltipla e diversificada transformação é uma oportunidade única de desenvolvimento e modernização da economia e da sociedade portuguesa. Temos nas mãos a hipótese de, em poucos anos, transformar Portugal de um país periférico e atrasado economicamente num membro pleno da economia europeia, uma das zonas mais desenvolvidas do mundo. O esforço não será fácil, mas os benefícios do sucesso ficarão entre nós para sempre.

Em 1993, a par dos efeitos desta profunda e intensa transformação, Portugal sofreu os efeitos de uma forte recessão europeia. Após uma década de oitenta de expansão em toda a economia europeia, a instabilidade decorrente da guerra do Golfo e a incerteza motivada pela derrocada do socialismo a Leste combinaram-se para criar uma crise conjuntural que foi a mais longa desde a II Guerra Mundial.

Portugal, uma pequena economia muito aberta ao exterior e, para mais, em acelerado processo de integração na Comunidade, não podia deixar de sentir os custos dessa recessão. Além disso, os custos inevitáveis da transformação estrutural, normais em toda a mudança, acresceram aos efeitos da recessão europeia.

Perante uma desaceleração conjuntural, a atitude que muitos defenderam foi no sentido de enfraquecer o propósito de transformação e adiar as medidas estruturais. Sinceramente assustados com a crise ou por motivos demagógicos, alguns propunham-se abandonar o quadro económico de estabilização a médio prazo, entrar em ziguezague e embarcar numa linha de facilidades e desleixo. Acreditavam esses que seria possível, depois de interromper a disciplina financeira, voltar um dia a agarrar a oportunidade que agora desprezavam. Puro engano — iríamos voltar à fase do «País adiado».

O Governo compreendeu bem as dificuldades que o esforço da transformação e os custos da recessão europeia traziam à economia portuguesa. E por isso dispôs-se a apoiar e defender os mais atingidos. Mas fê-lo sempre dentro da linha estratégica de fundo traçada. O quadro orientador do desenvolvimento e estabilidade deixava graus de liberdade à intervenção do Estado para aliviar dificuldades conjunturais. Mas a sua estrutura básica tinha de ser respeitada. A revisão do «Programa de Convergência» feita em finais de 1993, medida aliás seguida por quase todos os países europeus, teve este objectivo explícito.

Assim, em 1993, foi permitido que o défice público fosse mais elevado que o previsto, mas o tecto das despesas foi respeitado. Desta forma, deixaram-se funcionar os estabilizadores automáticos, mas evitou-se que esse aumento do défice fosse acompanhado por aumento de despesas públicas. O Governo aliviou a pressão fiscal sobre a economia, mas sem perder a linha de consolidação orçamental.

Também no campo da inflação e da estabilidade cambial a linha de médio prazo foi mantida, sendo ajustadas as variáveis à conjuntura. A inflação continuou a sua tendência decrescente e a taxa de câmbio, apesar das tempestades cambiais europeias, manteve-se dentro das regras do Sistema Monetário Europeu, seguindo de perto as outras moedas comunitárias.

A recuperação económica europeia, que vem dia-a-dia a dar sinais crescentes do seu desenvolvimento, parece indicar claramente que este período difícil está a chegar ao fim. Sem ter perdido o rumo durante a tempestade, a economia portuguesa pode, pois, enfrentar com confiança o período que se avizinha.

Neste clima de recuperação que perspectivas se oferecem na União Europeia?

As actuais previsões apontam um crescimento do PIB de cerca de 1,6% no ano em curso, e permitem esperar que se atinjam taxas superiores a 3% a partir de 1996.

Esta recuperação será fundamentalmente determinada pelo crescimento do investimento e pelo aumento das exportações, incluindo as exportações para fora da Europa que agora estão potenciadas pela recente conclusão das negociações do Uruguay Round.

A recuperação do consumo privado, porém, deverá ser algo mais lenta e deverá só ser sensível quando se tornarem evidentes os efeitos da expansão

económica sobre os níveis de desemprego — o que, todavia, não parece que aconteça antes de 1996, mantendo-se até lá as elevadas taxas da ordem dos 11%.

A consolidação de uma tendência de crescimento, capaz de propiciar efeitos significativos sobre o nível de desemprego e de relançar o processo de convergência real e nominal das economias da União, pressupõe que os Estados Membros prossigam políticas de grande rigor e prudência. No sentido, aliás, das orientações estabelecidas no Livro Branco sobre «crescimento, competitividade e emprego» que foi aprovado pelo Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 1993.

De facto, o crescimento sustentado exige que os Estados Membros mantenham a política de rigor nas finanças públicas que vem sendo seguida, tendo em vista a redução dos défices orçamentais para níveis próximos dos 3% do PIB, conforme está fixado no Tratado da União Europeia.

Tendo em atenção o papel que o investimento deverá desempenhar no crescimento económico, é também necessário que prossigam as políticas que conduzem à redução das taxas de juro. É assim essencial manter uma atenção redobrada sobre a evolução da inflação e das taxas de câmbio, pois a consolidação da tendência de expansão poderá, naturalmente, exercer sobre elas efeitos desestabilizadores.

Conjugando todos os elementos disponíveis, podemos concluir que a recuperação na economia europeia é, hoje, já uma realidade.

Mas também em Portugal os sinais de retoma são cada vez mais claros.

De facto os indicadores parecem apontar no sentido de que, a partir da segunda metade de 1993, a economia portuguesa recupere da queda acentuada do primeiro semestre do ano passado.

O índice de produção industrial, um dos indicadores que mais sensível foi ao período de desaceleração, começou a dar claros sinais de retoma.

Os inquéritos de conjuntura, que representam as expectativas e opiniões dos agentes económicos, mostram também sinais muito animadores nos primeiros meses de 1994. Em especial as perspectivas de produção da indústria transformadora, as encomendas e a previsão de actividade a seis meses do sector do comércio estão já claramente positivas. No sector da construção civil, os inquéritos apresentam também sinais de recuperação.

Na agricultura, as previsões da produtividade dos cereais de inverno mostram melhorias significativas.

Em alguns sectores, a retoma é já uma realidade nítida. Por exemplo, as empresas exportadoras, o turismo e a hotelaria, precisamente os sectores que mais tinham sofrido com a recessão europeia, estão já em franco crescimento.

Os sinais de recuperação são ainda preliminares. Mas à medida que o tempo passa eles tornam-se mais claros e consistentes.

É importante referir que esta recuperação se está a realizar sem perturbar a descida da inflação e a estabilidade financeira. A taxa de inflação média anual do mês de Abril foi de 6,0 por cento, mantendo uma trajectória de descida sistemática que se verifica desde Dezembro de 1990, ou seja, há 41 meses consecutivos.

Também a situação orçamental dos primeiros meses de 1994 mostra que, depois da descontinuidade de 1993, a trajectória de consolidação orçamental foi recuperada.

Estou certo de que o empenho que Portugal e a União vão dedicar ao prosseguimento das orientações das suas políticas económicas fará com que estes primeiros sinais de recuperação da economia se transformem numa clara tendência de crescimento sustentado. Assim, a Europa comunitária será reconduzida a essa posição de espaço de paz e prosperidade, que a caracterizou ao longo destas últimas quase quatro décadas.

Em Portugal, a continuação das medidas estruturais e de promoção de infra-estruturas nos próximos anos será enquadrada no «Plano de Desenvolvimento Regional», adoptado pelo Governo. O reconhecimento da importância crucial do período até ao fim do século levou o Governo a preparar este documento.

Fruto de uma profunda e alargada reflexão em toda a sociedade portuguesa, e da experiência adquirida pelo Governo desde 1985, o PDR traça as linhas essenciais de um esforço que será decisivo para a modernização da economia e da sociedade portuguesa.

Nele estão patentes os eixos fundamentais do desenvolvimento nacional:

- a qualificação dos recursos humanos e do emprego;
- o reforço dos factores de competitividade;
- a promoção da qualidade de vida e da coesão nacional;
- e o fortalecimento da base económica regional.

Estas são as linhas por onde tem de passar a modernização do País e a convergência dos níveis de bem-estar de Portugal para a média da União Europeia. Aqui residem as debilidades estruturais de décadas que herdámos e hoje temos possibilidade de corrigir.

Trata-se de uma oportunidade de desenvolvimento que não podemos e não iremos perder. De agora até ao fim do século estão criadas condições excepcionais para que o País dê um salto decisivo, no sentido do progresso e do bem-estar. Sabemos o que há a fazer e temos meios para o fazer. Temos de conseguir vencer este desafio.

## *POLÍTICA EXTERNA*

### *A União Europeia*

O ano de 1993 virá provavelmente a ser considerado como um ano de viragem na história da construção europeia. Conseguiu-se, com efeito, depois do longo e atribulado processo de ratificação do Tratado de Maastricht — tornado mais difícil por se desenrolar no contexto da mais grave crise económica europeia do pós-guerra — que a Europa reencontrasse o seu caminho e se pusesse de novo em marcha.

A entrada em vigor do Tratado da União, em Novembro passado, permitiu nomeadamente voltar a concentrar a atenção e esforço na resolução dos problemas concretos que se colocam aos países europeus. Em primeiro lugar estão obviamente os problemas económicos a que já atrás me referi. Mas igualmente importante me parece ser o que já começou a ser feito na área da política externa e de segurança comum.

No Conselho Europeu de Bruxelas, em Dezembro passado, elaborámos uma primeira lista das áreas prioritárias da nova política externa e de segurança da União onde iremos empreender acções comuns. Este novo instrumento da acção comum irá assim ser aplicado no apoio ao processo de transição na África do Sul e ao processo de paz no Médio-Oriente, na procura de uma solução negociada para o conflito na ex-Jugoslávia e na auxílio à transição democrática na Rússia, bem como na promoção de um Pacto de estabilidade que abrangerá os países da Europa Central e do Leste, com vocação para aderir à União Europeia. É um programa que ilustra

bem a ambição com que se encara a acção externa da União Europeia. Damos assim mais peso à voz da Europa e reforçamos a sua capacidade de promover o diálogo, a paz e a segurança.

A Europa está pois de novo em marcha. Mas se se vão confirmando os motivos para uma certa confiança, parece-me prudente que não nos esqueçamos que continuaremos decerto no futuro próximo a atravessar tempos difíceis e de grandes incertezas. A Europa permanece numa encruzilhada da sua história e por isso devemos ponderar com grande cuidado as opções e escolhas a fazer.

O debate dos últimos anos sobre a construção europeia, nomeadamente o debate sobre Maastricht, não foi fácil e deixou marcas. Não vale a pena desenterrá-lo. Mas convirá tirar dele as necessárias lições. E a mais importante parece-me ser a de que a Europa tem que ser construída próxima dos cidadãos e deve avançar escorada num amplo consenso popular. Não pode ser vista, mesmo se injustamente, como uma entidade abstracta e remota. Temos que constantemente mostrar a sua pertinência para os problemas que afectam directamente os cidadãos europeus: o emprego e a competitividade, a segurança, o ambiente, a correcção das vulnerabilidades que podem afectar a nossa coesão social. Todas elas são áreas onde a cooperação europeia é imprescindível.

É sempre útil aferir a realidade por alguns princípios básicos: o que fez a força da Europa foi o sucesso da ideia da prosperidade em segurança e em paz. Penso que é ainda essa a mensagem que mais conseguirá mobilizar a opinião pública em torno da causa europeia.

Mas a construção europeia é uma realidade em constante evolução e temos que estar preparados para manter a sua dinâmica e dar resposta aos novos desafios que vão surgindo.

No próximo Conselho Europeu de Corfu, dentro de alguns dias, iremos acolher formalmente na União Europeia a Noruega, a Suécia, a Finlândia e a Áustria. Portugal congratula-se com a adesão destes países, que foram nossos parceiros na EFTA durante 25 anos e que nos apoiaram durante os anos difíceis da nossa transição para a democracia. A sua presença virá enriquecer a União Europeia, alargando simultaneamente a zona de estabilidade e segurança na Europa.

Todos eles são países prósperos, ciosos da sua independência e identidade nacionais. Apesar disso, ou talvez por causa disso, não tiveram dúvi-

das de que a sua integração na União Europeia será a melhor forma de garantir um futuro de progresso e paz, de reforçar a sua soberania e de ter uma voz activa na cena internacional. É um exemplo a meditar por alguns.

Teremos também que ir reforçando a nossa cooperação com as novas democracias do Centro e do Leste da Europa que, legitimamente, esperam a nossa solidariedade. Ir-se-á assim ajudando a consolidar as estruturas democráticas e o funcionamento efectivo de economias de mercado, para uma futura integração desses países na União.

Haverá que dar resposta aos múltiplos desafios que a União Europeia enfrenta, preservando contudo a coerência, a eficácia, a capacidade de actuação da União, que não pode transformar-se num mero espaço de comércio livre ou fragmentar-se em blocos que avançam a velocidades diferentes, com o risco, a prazo, de avançarem também em direcções divergentes.

Não convém dar novos passos na construção europeia, sem consolidar os anteriores. Poderíamos correr o risco de estar a juntar andares a um edifício cujas fundações seriam cada vez mais frágeis. O reforço e aprofundamento da coesão europeia são fundamentais, nomeadamente para países da dimensão de Portugal, se queremos ser capazes de competir no quadro da economia global e ter uma voz activa na cena internacional. Mas é importante que a construção da Europa se faça no respeito pelas identidades nacionais, na realização correcta do binómio solidariedade-subsidiariedade e na preservação do equilíbrio institucional.

Com a realização quer das eleições europeias em Junho, quer de outras importantes eleições em vários países europeus, nos próximos meses, poderemos esperar um recrudescimento do debate sobre estes temas. Seria importante que em Portugal ele se fizesse com serenidade e objectividade, atento a um interesse nacional que me parece claro, e não se aproveitasse antes a oportunidade para agitar fantasmas que como todos os fantasmas só existem na imaginação de quem os agita e têm muito pouco a ver com os interesses reais dos portugueses.

Pela parte do Governo não há dúvidas sobre as razões de interesse nacional que estão na base da nossa presença na Europa. Em primeiro lugar preocupa-nos a paz, a segurança e a tranquilidade dos portugueses e a construção europeia é insubstituível para garantirmos essa paz e segurança no nosso Continente.

Em segundo lugar pretendemos reforçar a nossa soberania e a nossa capacidade de afirmar os nossos interesses e defender os nossos cidadãos.

Para um País com um milhão de nacionais a residir noutros países comunitários e mais de três milhões no resto do mundo, os novos direitos associados à cidadania europeia, nomeadamente os de livre circulação e de protecção diplomática, são da maior importância.

Em terceiro lugar o facto de estarmos na União Europeia dá outro peso à nossa voz e aumenta substancialmente a nossa capacidade de diálogo na cena internacional.

Isso é já hoje verdade nas nossas relações com os países da África e América Latina, continentes a que estamos ligados por laços muito fortes e que contam connosco para defender também os seus interesses na Europa. Isso é também verdade no relacionamento com a Ásia e em particular no diálogo com a China, que é fundamental para garantirmos uma transição bem sucedida em Macau.

Em suma, quem quiser, com honestidade, analisar o percurso percorrido desde 1986 terá que reconhecer que a prova já está feita de que a nossa presença na Europa não subtrai mas antes acrescenta a nossa soberania, a nossa capacidade de nos afirmarmos e de defendermos os nossos interesses no Mundo.

### Defesa e Segurança

Uma Europa sólida e coesa é também a Europa de que necessitamos para introduzir mais ordem e estabilidade na cena internacional e em particular nas zonas que nos estão geograficamente mais próximas.

A paz não é infelizmente um dado adquirido, como no-lo recordam todos os dias a tragédia na ex-Jugoslávia ou as turbulências a Leste e a Sul do nosso Continente.

A Cimeira da NATO de Janeiro passado veio trazer respostas e clarificações importantes neste domínio.

Em primeiro lugar reafirmando a centralidade da NATO e do elo transatlântico na nossa política de defesa, ao mesmo tempo que abriu caminho ao indispensável reforço da Identidade Europeia de Defesa e Segurança. A síntese que vier a ser alcançada numa colaboração crescente entre a NATO e a UEO reforçará a capacidade da Europa para fazer face ao novo ambiente estratégico. Portugal quer estar presente de forma activa neste processo.

Em segundo lugar, a Cimeira da NATO permitiu, através do «Partnership for Peace», lançar as bases da reconciliação estratégica do Continente, dando expressão concreta ao primado da cooperação sobre o confronto.

Iniciativas como o «Partnership for Peace», assim como a recente decisão de reforçar os laços de cooperação dos países da Europa Central com a UEO, afastam os riscos associados a quaisquer «vazios estratégicos» e reforçam a lógica da cooperação na segurança europeia. No mesmo sentido aponta o Pacto de Estabilidade promovido pela União Europeia, que há poucos dias foi lançado numa Conferência em Paris e que, com grande oportunidade, irá procurar criar condições para solucionar diferendos sobre fronteiras ou sobre os direitos de minorias.

Mesmo com o fim da guerra fria, a paz na Europa continua a exigir de nós o empenho e a vigilância.

Embora reconhecendo a importância fundamental dos desenvolvimentos em curso no Leste para a segurança europeia, Portugal tem chamado a atenção para a necessidade de a Europa não esquecer o seu flanco sul e nomeadamente o Magrebe. No âmbito deste interesse pela situação vivida numa região que geográfica e culturalmente nos é vizinha, estamos a desenvolver uma política de cooperação, que inclui também a área da defesa, com a Tunísia e com Marrocos.

Como é sabido, no caso de Marrocos acabámos de realizar uma primeira reunião Cimeira, a que se seguirão outras no futuro, o que ilustra a particular importância que atribuímos à nossa relação com este país do Magrebe.

No Conceito Estratégico de Defesa Nacional que, após reflexão alargada e debate na Assembleia da República, foi recentemente aprovado, é reafirmada a nossa participação activa tanto na NATO como na UEO.

O apoio da NATO à intervenção militar da comunidade internacional na ex-Jugoslávia mostra bem quanto são úteis e necessários os recursos e as estruturas militares da Aliança, quando se trata de dar incremento de peso e credibilidade às operações militares, mesmo quando se trate de operações de paz. E é com a possibilidade de apoio das estruturas comuns da NATO que poderá ser desenvolvida a afirmação das componentes militares da UEO.

A previsão do Tratado de Maastricht sobre a interligação da União Europeia com a UEO tem levado a que as forças multinacionais vinculadas

a esta organização sejam agitadas por alguns sectores políticos como uma antecipação das forças europeias do futuro. Esta visão tem servido para dramatizar discussões políticas sobre o alcance e consequências do processo de integração europeia.

Julgo que é uma falsa questão que convém esclarecer.

As estruturas da UEO e os mecanismos que vinculam as suas componentes militares são incomparavelmente mais ténues do que a aperfeiçoada e desenvolvida estrutura militar integrada da NATO. Por esta razão, as capacidades de acção colectiva da UEO têm-se revelado muito mais vulneráveis às eventuais divergências nacionais do que de facto se tem verificado no caso da NATO.

Em Portugal nunca foram postas em causa pelos sectores democráticos as forças próprias ou os dispositivos integrados da NATO, talvez porque esta organização se forjou e aperfeiçoou em face de uma real e nítida ameaça. E também porque, apesar dessa estrutura integrada, os países membros têm sempre a sua palavra soberana a dizer.

Será talvez por esquecimento ou por pouco conhecimento destas realidades que a imaginação sobre um futuro exército europeu tem sido utilizada como mais um factor de argumentação e de reserva em relação à Europa, o que não faz qualquer sentido.

Pelo contrário, o que faz sentido é acompanhar e apoiar os desenvolvimentos possíveis das componentes de segurança e defesa europeias, sendo a UEO assumida como o complemento europeu da Aliança Atlântica. Na NATO, como na UEO, os estados membros só vinculam as suas forças e participam em estruturas ou projectos comuns por vontade própria e soberana. E nesta matéria não há outras perspectivas no horizonte.

## *COOPERAÇÃO COM ÁFRICA*

A África continua a figurar num lugar de relevo entre as prioridades da política externa portuguesa. No seio da Comunidade Europeia temos constantemente defendido a necessidade de a Europa não esquecer esse continente, tão próximo de nós pela sua História, Geografia e cultura.

Este interesse português por África está patente em muitas acções e iniciativas concretas desenvolvidas no âmbito da nossa política externa e muito em particular nos casos de Angola e Moçambique.

Para além da participação em processos de paz, a política africana de Portugal tem uma outra dimensão importante que é a da cooperação. Em termos de percentagem do Produto Nacional Bruto consagrada à ajuda pública ao desenvolvimento (0,36%) situamo-nos acima da média dos países da OCDE, ultrapassando mesmo, de forma substancial, alguns países ricos.

São as próprias estatísticas internacionais a fornecer uma ilustração concreta da dimensão do esforço que temos desenvolvido nesta área, prova evidente de que a prioridade que atribuímos a África não se fica pelas meras palavras ou afirmações de princípio.

Os resultados obtidos pela nossa política de cooperação, particularmente no que se refere aos países africanos de língua portuguesa, são já significativos. No futuro, pretendemos conduzir as nossas acções em África no sentido de uma cada vez maior eficácia, tendo em vista a produção de resultados concretos em áreas tão essenciais para a qualidade de vida das populações como a educação, a saúde, a cultura, a economia e o ambiente.

Através deste tipo de acções estamos também a contribuir para o fortalecimento e consolidação de uma verdadeira Comunidade dos povos de língua portuguesa, capaz de fazer ouvir a sua voz na cena internacional. E estamos a dar resposta a históricos e profundos interesses nacionais.

A cooperação militar portuguesa, com activa participação dos três ramos das Forças Armadas, é uma componente que em África tem muito peso no quadro mais geral da cooperação.

Os bons resultados, que se começam a somar, não deixam por vezes perceber o difícil percurso da execução, que tem exigido flexibilidade e adaptação às reais capacidades de cada um dos países.

Nos casos de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé, para além da formação de quadros, tem-se desenvolvido uma intervenção integrada, em que assumem especial importância áreas um pouco mais complexas, como são, entre outras, a engenharia militar e comunicações. São serviços que, uma vez em funcionamento, podem constituir uma resposta positiva num quadro de grandes carências de países em busca de desenvolvimento.

Em Angola, continuamos a acompanhar as negociações de paz em Lusaka e a apoiar os esforços do representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no sentido de se alcançar um acordo que permita a instauração de uma paz justa e duradoura naquele martirizado país. A situação que se vive em Angola é de verdadeira tragédia: morre ali muito mais gente do que no conflito da Bósnia.

Por isso é imperioso que a Comunidade Internacional não abandone Angola, mantenha o seu interesse nas negociações em curso e esteja pronta a dar, no caso de ser conseguido um acordo de paz, as necessárias garantias para que ele seja cumprido, nomeadamente através da presença no terreno de um contingente de forças da paz da ONU.

Não firmámos ainda um acordo de cooperação militar com Angola devido à situação de conflito armado que prossegue no terreno, a par das intermináveis conversações de Lusaka.

Temos, porém, realizado algumas acções de cooperação, conduzidas por forma a não interferir no conflito. Além de apoios pontuais de organização, o ênfase tem sido posto na formação de quadros em Portugal, uma acção que é demorada, trabalhada em profundidade e orientada para o futuro.

Em Moçambique, Portugal tem sido um dos países mais fortemente envolvidos no processo de paz em curso. A nossa participação é feita sobretudo a dois níveis: presença de um contingente militar português integrado nas forças da ONUMOZ e apoio à formação das novas forças armadas moçambicanas.

O Batalhão de Transmissões, como parte integrante da Força das Nações Unidas em Moçambique, tem cumprido de forma altamente eficiente todas as missões que lhe foram atribuídas, pelo que é gratificante constatar as diversas referências elogiosas que lhe têm sido feitas.

Para efeito do apoio à formação das novas forças armadas moçambicanas, Portugal tem no terreno uma Missão Militar que inclui cerca de 100 quadros, actualmente em plena actividade de formação de novas unidades moçambicanas. As unidades de fuzileiros e forças especiais que estamos a formar constituirão um importante factor de estabilidade na fase crucial das eleições.

Na formação de boa parte dos efectivos que constituirão as unidades normais, que não é da responsabilidade de Portugal, têm-se verificado atrasos consideráveis e têm surgido dificuldades não previstas.

Portugal pode sentir-se orgulhoso do contributo que as nossas forças armadas estão a dar para o processo de paz em Moçambique.

À medida que o Processo de Paz se desenvolve e atinge fases decisivas, mais a nossa acção se afirma e é reconhecida em Moçambique e pela Comunidade Internacional. Em contraste com apoios de natureza militar de

outros países que estão a ser reduzidos, a acção de Portugal tem dado plena resposta às expectativas criadas, tendo mesmo sido pedido o alargamento do nosso apoio em alguns sectores.

A cooperação com África não tem impedido que Portugal, na vertente europeia, venha igualmente assumindo os seus compromissos no âmbito da segurança colectiva. O nosso empenhamento na ex-Jugoslávia tem sido considerado adequado, face à nossa dimensão e capacidades.

### *MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS*

O Governo tem prosseguido o esforço de modernização das Forças Armadas, em conformidade com a política de defesa desenvolvida nos últimos anos e já amplamente exposta a esta audiência pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional.

Julgo que hoje está bem claro na opinião pública que não se trata somente de princípios e conceitos, mas sim de reformas concretas. Nesta perspectiva gostaria de mencionar dois ou três aspectos que considero oportuno destacar.

A reorganização de todas as componentes das Forças Armadas tem sido realizada de forma integrada e coerente. Podem salientar-se, entre outras, as significativas alterações introduzidas na estrutura do Exército, o ramo das Forças Armadas em que a necessidade de racionalização do dispositivo territorial se fazia sentir de forma muito visível.

A transferência dos para-quadristas para o Exército e a criação e implementação da nova Brigada Aerotransportada constituem uma das alterações de vulto que teve algum eco público. Trata-se de uma decisão que tinha sido já confirmada ao mais alto nível do Estado, em 1991, uma solução que é racional e que permite a constituição de uma força que, a par da Brigada Mista Independente, cuja modernização está em curso, constitui resposta adequada a diversificadas exigências militares — actuais e futuras —, facto que irá permitir dotar o Exército Português com duas grandes unidades operacionais, pela primeira vez em muitos anos.

No futuro a aplicação externa da componente militar em operações de paz verificar-se-á provavelmente em cenários de grande complexidade, que implicam missões exigentes. Porque podem surgir situações em que

não seja suficiente uma participação flexível com meios navais e aéreos, há que alargar a nossa capacidade militar para responder aos casos em que se tornem necessárias forças terrestres, com características e preparação especiais.

No plano do reequipamento é também hoje público e visível que as Forças Armadas estão a obter equipamentos modernos, com os quais se vão gradualmente colmatando lacunas e ganhando as necessárias capacidades militares.

Trata-se de um esforço considerável de aplicação de recursos por parte do Estado, que se tem procurado racionalizar de forma crescente pela conjugação dos planos de forças com a Lei da Programação Militar.

As Forças Armadas são uma instituição de referência da nossa sociedade e são um instrumento essencial no aparelho do Estado.

Os ganhos em qualidade e nas capacidades das nossas Forças Armadas são um objectivo claramente prosseguido, com implicações positivas na nossa segurança colectiva e na afirmação de soberania nacional.

Na época actual, os povos, culturas e economias vivem um intenso e permanente relacionamento, num quadro de crescente interdependência.

Hoje partilhamos, em simultâneo, os sucessos e as preocupações de todos os povos da Terra.

Mais do que o relacionamento, é a interdependência o traço distintivo e característico dos tempos que estamos a viver.

Seja no campo económico, seja no campo político, seja no campo científico, cultural e do ambiente, nenhum povo pode ter a pretensão de se bastar a si próprio ou de conseguir o progresso sem a colaboração de terceiros.

É um facto que a afirmação de qualquer país no Mundo e o fortalecimento da sua soberania dependem não só da sua capacidade de relacionamento, como da sua efectiva participação em algum dos pólos internacionais de decisão partilhada.

Um país isolado, tal como uma comunidade de pessoas, ou mesmo qualquer indivíduo, perde a capacidade de renovação e caminha a passos largos para a estagnação. Por ironia, caminha a passos largos para a pobreza

e para a maior dependência do exterior, perdendo soberania efectiva, por maior que seja o país em questão.

Também Portugal está, naturalmente, obrigado à participação nos processos internacionais de decisão, a fazer ouvir aí a sua voz, aí defender o interesse nacional, aí proceder ao exercício conjunto da soberania.

Em boa hora, Portugal fez a sua opção.

A integração na União Europeia corresponde ao nosso desígnio histórico e geográfico. Desde sempre enriquecemos a cultura europeia com um humanismo universalista ímpar. E desde sempre soubemos espalhar pelas cinco partidas da Mundo a nossa cultura e a maneira portuguesa de estar na vida.

A Europa não nos afasta do Atlântico.

Somos portugueses sempre. Somos portugueses na Europa e somos portugueses em África, nas Américas ou no Extremo-Oriente.

A participação, de pleno direito, no projecto europeu de paz, modernidade e desenvolvimento, abre-nos a um relacionamento mais fértil e profundo com todos os povos do Mundo e, em particular, a uma cooperação muito mais sólida com os países de língua portuguesa.

Assim, cumprindo a nossa vocação, fortalecemos a nossa identidade, reforçamos a nossa soberania e garantimos a nossa independência.

*Aníbal Cavaco Silva*



---

## AS OPÇÕES E AS RAZÕES DE UMA NOVA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

---

Intervenção de S. Ex.<sup>a</sup> o Ministro da Defesa Nacional, integrada no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), que teve lugar no IDN em 13 de Maio de 1994.

*Fernando Nogueira*



---

## AS OPÇÕES E AS RAZÕES DE UMA NOVA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

---

### *INTRODUÇÃO*

A presença do Ministro da Defesa perante os Auditores do Curso de Defesa Nacional tornou-se já um evento natural e obrigatório no plano de actividades deste Instituto.

Cumpro esta tarefa com gosto e atribuo-lhe grande importância e significado, já que neste curso, e nesta casa, a Defesa Nacional é tema de permanente reflexão e estudo. Assim sendo, esta repetida oportunidade possibilita, ao Ministro da Defesa Nacional, não só dar a conhecer aos Auditores os desenvolvimentos da Política de Defesa, como também confrontá-la com as opiniões e as reflexões aqui produzidas, por pessoas particularmente atentas à problemática, cada vez mais complexa, que envolve as questões relativas à Defesa Nacional.

Sendo esta uma área da governação que exige grande consenso institucional e o indispensável apoio da opinião pública, não se pode esperar que se apresentem de ano para ano profundas alterações nas directrizes da Política de Defesa Nacional, já que os seus objectivos não podem variar ao sabor de meras situações conjunturais.

As grandes alterações na orientação da Política de Defesa foram introduzidas na sequência do debate público que promovemos em 1990, destacando-se, aqui, a actividade desenvolvida por este Instituto no estudo e na reflexão sobre questões de Segurança e Defesa, que muito contribuíram para o processo de decisão das grandes questões relativas à Defesa Nacional.

De então para cá construiu-se todo um edifício legislativo, que materializa as novas concepções entretanto adoptadas, para que Portugal possa enfrentar as novas exigências estratégicas que as transformações do Sistema Internacional impõem. As alterações globais na política de Defesa Nacional implicaram para a componente militar a adopção de uma nova estratégia

genética e estrutural que se encontra em pleno desenvolvimento, ao nível da obtenção dos recursos humanos e materiais para as Forças Armadas, a par com os ajustamentos organizacionais indispensáveis, para assim ser possível dar resposta à diversificação de missões que hoje são imperativo para um País que, como Portugal, tem um sentido de afirmação no Mundo.

Não tem sido fácil pensar a mudança, e muito menos materializá-la, uma vez que os factores condicionantes de ordem interna, e particularmente os de ordem externa, se alteram vertiginosamente, obrigando à tomada de decisões num ambiente de incerteza porque a consideração dos interesses nacionais não pode esperar por melhores dias, ou dias de maior certeza, quando existe o risco de ficarem comprometidos. É por esta razão que ousámos inovar na política de Defesa Nacional, tendo em conta tendências e factores de evolução que apontam para um futuro muito diferente do passado, mas que, com toda a certeza, não se esgotará na turbulência político-estratégica do actual reordenamento do sistema de relações internacionais.

Nesta minha intervenção proponho-me confrontar as novas exigências estratégicas que hoje se colocam a Portugal, como pequena potência, de características muito próprias, com o disposto no novo conceito Estratégico de Defesa Nacional, bem como identificar algumas das respostas que se esperam das componentes militar e não militar da Defesa, numa conjuntura internacional instável e geradora de conflitos que, em maior ou menor grau, podem afectar os interesses nacionais.

### *CONDICIONANTES EXTERNAS*

Todos conhecemos a rápida evolução no panorama internacional desde 1989 e as consequências resultantes dos acontecimentos no Leste da Europa, os quais obrigaram a uma revisão global dos conceitos de segurança colectiva face à nova natureza das ameaças e riscos, com implicações directas no papel das organizações internacionais, com destaque para o maior protagonismo assumido pelas Nações Unidas. No entanto, também todos os Estados estão a rever a sua tradicional postura estratégica, que tinha como cenário mais provável uma ameaça global e generalizada proveniente do Leste, e que hoje, no mínimo, é improvável.

O colapso da estrutura de poder mundial que tornava previsíveis as relações internacionais deu lugar a um turbulento conjunto de mudanças

que até os mais temerários analistas não têm sido capazes de prever, pelo que a incerteza e a instabilidade são hoje os dados mais seguros para qualquer tomada de decisão.

É pois neste ambiente envolvente que temos vindo a operar as alterações à política de defesa nacional, permitindo-me salientar, de entre outras condicionantes externas, as seguintes:

- A polarização do poder mundial nos EUA, embora o poder económico, porque difuso, não possibilite a criação duma situação hegemónica;
- Os conflitos regionais, antes controlados na sua génese e conduta pelas superpotências, estão hoje libertos da rivalidade anteriormente existente. Em consequência esses conflitos poderão ser menos críticos para a Segurança global, mas por outro lado têm mais facilidade em escalar para níveis de violência mais elevados;
- A atenção dos poderes políticos parece hoje incluir novos aspectos da segurança internacional, como sejam a pobreza, o subdesenvolvimento, as questões ambientais e a estabilidade interna dos estados;
- As Nações Unidas afirmam-se de forma crescente como sendo a organização internacional com legitimidade exclusiva para a resolução de conflitos, apoiada não só nos Estados Membros mas também em organizações colectivas de segurança como a NATO.

A natureza da actual conflitualidade e o novo equilíbrio de poderes que está em curso na Sociedade Internacional estão a impedir que a Comunidade Internacional possa demonstrar, em permanência, uma vontade política e uma acção estratégica coerentes e com suficiente credibilidade para dissuadir conflitos, fazê-los parar se eclodirem e dar garantias de paz e segurança internacionais.

Neste contexto, os Estados e as Nações dispõem de uma acrescentada liberdade de acção, perspectivando-se cenários de grande instabilidade e imprevisibilidade, o que irá dar lugar a um crescente protagonismo das organizações internacionais, procurando estas pela via do diálogo e da cooperação a solução dos conflitos. No entanto parece ser um dado adquirido que a solução de qualquer diferendo ou conflito, na presente conjuntura internacional, impõe a necessidade de se conjugar a actividade diplomática com a aplicação da força militar para a preservação ou reposição da segurança.

Este facto é de alguma forma inovador na cena internacional na medida em que no passado o final de uma guerra implicava normalmente a desmobilização dos exércitos, e durante a nova situação de paz o exercício das relações internacionais era realizado, quase que exclusivamente, pela acção diplomática, sem o empenhamento directo da componente militar. Na situação de paz nominal que hoje o Mundo vive verifica-se ser indispensável o envolvimento directo da coacção militar na resolução de diferendos entre Estados, em apoio das decisões das Nações Unidas. Esta situação implica alterações sensíveis na mentalidade do diplomata e do militar, obrigando a um maior e melhor relacionamento entre ambos, para que, por um lado, a definição dos objectivos políticos seja adequada às possibilidades do potencial militar existente, e, por outro, para que a acção militar não se desvie desses objectivos através de iniciativas puramente técnico-militares, sem sentido político adequado às exigências da situação.

Contudo, é com apreensão que assistimos a acções militares que, sob a égide da comunidade internacional ou individualmente por alguns países, resultam em manifesto insucesso político, podendo assim ser afectada não só a credibilidade das Nações Unidas mas também as bases de uma Nova Ordem Internacional. Tal deriva da necessidade conjuntural de violação de princípios geralmente aceites, à luz do direito internacional, nomeadamente quanto ao respeito pela estabilidade das fronteiras de soberania e de princípios democráticos, quando estão em jogo interesses próprios de Estados com capacidade superior de afirmação de poder.

### *A DEFESA DA FRONTEIRA DE SOBERANIA*

Foi a avaliação das condicionantes externas e a dinâmica das relações internacionais que levou o Governo a procurar antecipar-se às novas exigências estratégicas que se avizinham para Portugal, já que, de uma forma geral, é hoje aceite que qualquer Estado tem que olhar para além da sua fronteira de soberania para melhor a preservar e defender.

Por conseguinte, com as alterações introduzidas nos últimos anos na política de Defesa Nacional procura-se dar resposta a um quadro de exigências político-estratégicas, totalmente diferente do anterior, onde é necessário considerar que a defesa da Fronteira de Soberania é hoje mais complexa e diversificada que outrora, e que seria utópico desejar manter a sua

estabilidade exclusivamente à custa de acções no interior do limite geográfico do território nacional.

A Fronteira de Soberania, se bem que sendo cada vez mais uma entre outras várias componentes de um conceito mais rico e diversificado de fronteira, não perdeu significado, nem força, continuando a ser mobilizadora de vontades.

No que diz respeito a Portugal, dispomos hoje de estabilidade total na nossa fronteira de soberania, constituindo esta um valor e um interesse vital a preservar, que constitui tarefa de todos os Portugueses, e, como tal, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional reflecte, como princípio geral de acção, o fortalecimento da coesão dos portugueses em torno do sistema de valores que historicamente enformam a Nação e lhe determinam a individualidade e a independência. O reforço da vontade colectiva de defesa está ligado à educação e à cultura, pelo que tudo faremos para a coordenação adequada das políticas sectoriais, para o reforço da identidade nacional e para a preservação dos valores histórico-culturais. Esta é, quanto a nós, a forma mais eficaz e realista para que seja crescente a afirmação da especificidade portuguesa numa Europa cada vez mais integrada e num Mundo cada vez mais interdependente.

Neste âmbito não poderemos deixar de considerar relevante o facto de a quase totalidade do contingente recrutável passar agora pelas fileiras das FA, contribuindo significativamente para a criação de uma mentalidade de defesa alargada a todos os cidadãos, o que contribuirá decisivamente para a mobilização da vontade colectiva em caso de ameaça grave ao nosso país.

Numa outra vertente, a estabilidade da fronteira de soberania está ligada ao desenvolvimento económico e consequente organização harmónica do espaço nacional, sem pôr em causa a qualidade do ambiente em que vivemos. Neste sentido constituem aspectos inovadores, no novo conceito estratégico, as preocupações com o ordenamento do território e com o ambiente, sendo definidas orientações neste domínio para as estratégias gerais, numa perspectiva integrada das actividades de Defesa.

Neste domínio merecem particular destaque a maior eficiência da protecção civil do território, no caso de possíveis agressões ambientais, e a colaboração das Forças Armadas, na preservação do ambiente, nomeadamente no desempenho das suas actividades de guarnição, exercício e treino.

A descontinuidade do território nacional apresenta-se como uma vulnerabilidade a minimizar, e como tal é objecto de particular atenção no CEDN no sentido de ser melhorada a circulação interna, com destaque especial para as ligações marítimas e aéreas entre o Continente e as Regiões Autónomas, pelo significado que assumem para a unidade do todo nacional.

A componente militar, no âmbito da fronteira de soberania, adopta uma postura estratégica defensiva, onde assume particular importância a capacidade de crescimento do sistema de forças como medida cautelar contra ameaças improváveis mas não impossíveis. Com efeito, na actual conjuntura não se vislumbram quaisquer ameaças directas à integridade territorial, tornando-se no entanto indispensável garantir a vigilância e controlo do território nacional através de acções conjuntas, com especial incidência no espaço interterritorial.

A fronteira de soberania dos Estados tem vindo a ser posta em causa nos tempos modernos, não só através de acções de estratégia directa mas também, e de forma crescente, por acções bem mais subtis no âmbito da economia, da evolução tecnológica e da manipulação da vontade colectiva de sociedades nacionais, pondo em causa a sua própria identidade, através da massificação que as novas tecnologias da informação permitem. Estas formas de actuação constituem um risco real para os pequenos países caso não procurem para além da fronteira de soberania novas solidariedades, bem como a criação de uma verdadeira interdependência que lhes permita a afirmação numa fronteira alargada de segurança.

### *OS DESAFIOS DA FRONTEIRA DA SEGURANÇA*

É perante esta tendência crescente que a Política de Defesa Nacional aponta para um incremento do papel de Portugal nas organizações internacionais de que faz parte.

Neste sentido, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional coloca particular ênfase na contribuição para a criação de uma verdadeira Identidade Europeia de Segurança e Defesa, num espírito potenciador de complementaridade necessária com a Aliança Atlântica.

Para materializar esta linha de acção, e procurando dar resposta ao novo Conceito Estratégico da OTAN e às decisões tomadas na Cimeira da NATO de Janeiro deste ano, e sem prejuízo das competências próprias do

Ministro dos Negócios Estrangeiros, determinei, através de despacho recente, que o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e a Direcção-Geral de Política de Defesa estudem novas formas de participação de Portugal na NATO, na UEO e no quadro das Nações Unidas.

No âmbito da OTAN não poderemos deixar de acompanhar a implementação do conceito de CJTF por forma a que a participação nacional tenha em conta os nossos interesses específicos no quadro regional, sem que tal signifique pôr em causa interesses estratégicos no âmbito da relação transatlântica.

Neste domínio continuamos a defender que a ligação com os EUA é indispensável para a Segurança Europeia, mas também consideramos que os novos conceitos operativos da OTAN (PFP e CJTF) não devem ser apenas orientados para Leste, mas também para a região do Magrebe.

A reestruturação dos Comandos da NATO e a realidade operacional de forças conjuntas e combinadas impõem que seja ponderado o papel actual e a natureza do IBERLANT, por forma a anteciparem-se fórmulas alternativas que permitam decisões políticas flexíveis e ajustadas aos interesses nacionais e da Aliança.

No plano bilateral não poderemos ficar alheios às novas solicitações de cooperação provenientes da região Centro e Leste da Europa, designadamente por parte da Roménia e Hungria, e, também, dar resposta a pedidos feitos pela Rússia.

No âmbito da UEO, tendo em conta a clarificação do seu papel na Segurança Europeia, verificada na Cimeira da NATO de Janeiro, pretendemos ter um maior empenhamento, disponibilizando para a UEO as forças nacionais atribuídas à OTAN — tal como acontece com os outros países — e o reforço em quadros militares das estruturas da organização.

Além da colocação de um observador junto do Comando do EURO-CORPO, determinei que fossem estudadas eventuais formas de participação na Força Aeromarítima do Mediterrâneo e na Brigada Anfíbia Anglo-Holandesa.

Pertencer a um sistema colectivo de segurança não significa sobreposição total de objectivos e interesses entre todos os membros. Pelo contrário, apenas existe um entendimento comum em relação a objectivos gerais, divergindo depois os países na defesa de interesses próprios, cujo empenhamento poderá mesmo criar situações de conflito potencial entre membros da mesma organização colectiva de segurança.

## OS IMPERATIVOS DA FRONTEIRA DOS INTERESSES

### *A Cooperação Técnico-Militar*

Deste modo, na actual conjuntura internacional, surge com maior acuidade a necessidade de se prestar maior atenção à fronteira dos nossos interesses, que para Portugal não se esgotam no interior da fronteira de segurança; bem antes pelo contrário, ofirmar a presença de Portugal no Mundo constitui uma linha de acção prioritária no âmbito da estratégia global do Estado e um imperativo nacional.

Assim o Conceito Estratégico de Defesa Nacional consagra, para além dos nossos interesses no espaço Europeu, uma orientação muito clara nas solidariedades que decorrem das relações históricas e culturais profundas com os países lusófonos de África e com o Brasil.

Para dar corpo a esta directriz da estratégia global do Estado, a ideia em desenvolvimento de uma Comunidade dos Países de Língua Portuguesa encerra grandes potencialidades para reforçar e ampliar a expressão político-estratégica da lusofonia, no plano das relações internacionais.

Este projecto abre novas possibilidades de cooperação bilateral e multilateral, visualizando-se formas inovadoras de cooperação militar para dar a esse projecto maior credibilidade e possibilidade de afirmação no seio do sistema internacional, que por certo irão constituir novos e estimulantes desafios à nossa capacidade de afirmação externa, na qual a componente militar é cada vez mais um elemento indispensável.

Portugal dispõe já de alguma experiência no âmbito da Cooperação Técnico-Militar, que hoje se desenvolve em todos os países lusófonos de África bem como através de formação de pessoal em Portugal, que no ano de 1993 envolveu 518 militares.

Este empenhamento obedece a uma estratégia que tem orientado o planeamento e a execução dos diversos projectos e que, tendo em conta os ensinamentos já colhidos, resumiria, para o futuro próximo, no seguinte:

- A cooperação técnico-militar deve apoiar a nossa política externa orientando o seu esforço para a sustentação dos projectos já realizados, apoiar a organização das Forças Armadas locais e a formação de pessoal nos respectivos países;
- Desenvolver projectos, designadamente no âmbito da Engenharia Militar, do Serviço de Material e das Transmissões, que possibilitem

- a integração do seu apoio com outras actividades de cooperação;
- Fomentar em Portugal os cursos de longa duração e favorecer o uso da língua portuguesa na adopção e utilização de manuais técnicos e outra documentação;
  - Procurar formas de cooperação técnico-militar com outros países da África Subsariana não lusófona, que favoreçam o protagonismo de Portugal na região.

O desejo do homem e das sociedades políticas ao longo dos tempos foi sempre no sentido de procurar atingir novas fronteiras e contactar outros povos, para preservar interesses ou ampliar o poder real. Essa vontade do homem é traduzida hoje numa real possibilidade que a evolução tecnológica proporciona. E assim nasce o conceito de interesse universal associado à Fronteira Global, onde surgem questões vitais para a sobrevivência da humanidade. No âmbito desta fronteira são as Nações Unidas que emergem como gestor principal das questões relacionadas com o ambiente, o acesso às fontes de energia, os direitos humanos, a exploração do Espaço.

Ignorar, hoje, a participação nas acções das Nações Unidas a favor da paz, do progresso e da estabilidade internacional, corresponderá a não compreender que também no âmbito da fronteira global podem estar em causa interesses nacionais importante e, como tal, é necessário preservá-los.

É neste quadro que o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, de forma inovadora, reconhece a componente militar como um dos instrumentos de afirmação no domínio da política externa. Para tal as FA terão que estar aptas a responder a novas missões no âmbito da Diplomacia Preventiva, quer seja através de operações humanitárias ou de apoio à paz.

O nosso empenhamento em acções no quadro da ONU já se verifica em Moçambique, onde temos um Batalhão de Transmissões, e na Jugoslávia com observadores, equipas sanitárias, apoio logístico e emprego de meios aeronavais.

É configurável um próximo empenhamento em Angola no quadro da UNAVEM III, mas gostaria de sublinhar que o empenhamento externo de forças militares é sempre melindroso e, como tal, deve ser objecto de aprofundada reflexão política por razões de ordem económica, de limitações operacionais e de oportunidade política, mas acima de tudo há que ter em conta os resultados a obter e os efeitos a produzir face aos interesses nacionais que estiverem em jogo.

*Senhores Auditores*

É hoje evidente que o empenhamento externo da componente militar da Defesa Nacional é uma das principais exigências estratégicas, no âmbito da nossa política externa.

Embora se possa dizer que tal não é totalmente novo, é no entanto totalmente diferente o ambiente estratégico e o quadro de actuação tático e operacional em relação à tradicional postura face à ameaça de um conflito convencional.

O que hoje se exige à componente militar é um empenhamento em acções, diferentes da situação de guerra, mas nas quais está presente, na maioria das situações, a violência armada.

Embora a missão primária das Forças Armadas continue a ser a preparação para a guerra, tal não invalida a exigência de uma formação adequada e específica para se responder às necessidades da conjuntura internacional, que apontam para actuação em ambiente operacional e no qual não podem envolver-se em combate, excepto em autodefesa.

É um facto que a Força Militar enfrenta hoje situações complexas e difíceis, num conjunto diversificado de operações que podem ir desde o empenhamento em missões de interesse público até ao apoio a outras nações, manutenção da paz, evacuação de nacionais ou mesmo operações de imposição da paz.

É evidente a delicadeza que envolve a força militar em operações diferentes da situação de guerra, no âmbito das Nações Unidas, sendo necessária uma acrescida formação dos quadros para que, por um lado, não comprometam com a sua acção objectivos políticos, e, por outro, para que o prestígio externo do País seja reforçado.

Poderá mesmo afirmar-se que se torna necessário, para este tipo de actuação, adoptar um código de conduta que se afasta em muitos aspectos dos tradicionais princípios da Guerra, cuja validade se mantém mas que não se ajusta às operações diferentes da situação de guerra que se desenvolvem no quadro das Nações Unidas.

O princípio da ofensiva e da massa com toda a certeza serão melhor substituídos pela perseverança, legitimidade e limitação do emprego da força.

Certamente estarão de acordo comigo que o novo quadro de exigências político-estratégicas que se colocam ao nosso país impunha uma mudança

de estratégia e consequentes alterações na política de Defesa Nacional e na Estratégia Militar.

Foi a percepção deste quadro de novas exigências, que acabei de referir, que levou o Governo a empreender decididamente a mudança que se vem operando em todas as estruturas da Defesa Nacional, em particular desde 1990.

Podemos hoje afirmar que o novo edifício legislativo da Defesa Nacional está praticamente completo, permitindo-me sublinhar o seguinte:

- ao nível da Estratégia Global do Estado foram apresentadas e discutidas as Grandes Opções e aprovado o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ao qual já me referi em detalhe. Foi definido um novo Sistema de Forças Nacional que serviu de base à elaboração da 2.<sup>a</sup> LPM e que, pela primeira vez, quantificou unidades e sistemas e que poderá eventualmente ser reajustado em função da análise em curso das missões específicas das Forças Armadas, e foram também aprovados os novos dispositivos dos Ramos das Forças Armadas.

No âmbito da Componente Militar da Defesa Nacional, na vertente da estratégia estrutural, foram publicadas as Leis Orgânicas do Ministério da Defesa Nacional, do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos Ramos, o que pela primeira vez materializa uma reestruturação integrada entre Exército, Marinha e Força Aérea, sendo assim os Ramos responsáveis — na dependência directa do Ministro da Defesa Nacional — pela execução da estratégia genética e estrutural com vista à preparação e aprontamento das Forças.

O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas é responsável, perante o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, pela execução da Estratégia Operacional, enquanto que ao Ministro compete preparar e executar a política de defesa nacional, sendo responsável pelo planeamento e direcção da Estratégia Militar, com destaque para as vertentes genética e estrutural.

Quanto à estratégia para obtenção de recursos humanos e materiais é de todos conhecido que foram introduzidas profundas alterações no recrutamento de pessoal, de que destaco a adopção de um novo Conceito de SMO e a introdução do Serviço Militar Feminino, e que a 2.<sup>a</sup> LPM está em exe-

cução, sendo já claramente visível que as nossas Forças Armadas estão a receber material moderno, o que não poderá deixar de ser estímulo para qualquer militar.

É óbvio que uma estratégia é sempre orientada para o futuro, sendo necessário remover obstáculos e dificuldades à sua concretização, com o pragmatismo e a flexibilidade necessários à gestão das diversas actividades, sem que tal signifique desvirtuar a estratégia concebida mas antes ajustá-la à evolução das condicionantes internas e externas de uma conjuntura em mutação.

Neste contexto elaborámos e difundimos a Directiva Ministerial de Defesa Militar que tem como objectivo definir as orientações para o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças, por forma a que dele resulte uma progressiva adaptação das Forças Armadas ao novo ambiente internacional e às necessidades estratégicas do País.

Esta Directiva, inovadora no plano estratégico militar, tem em conta todo o nosso enquadramento da política de Defesa Nacional, define os objectivos a atingir pela defesa militar, ponderando os condicionamentos nacionais e os novos requisitos do panorama internacional.

Esta Directiva aponta, claramente, as tarefas que são cometidas à estrutura militar no sentido de harmonizar o seu funcionamento, por forma a que se assegurem e desenvolvam as capacidades de trabalho e acção conjunta dos três Ramos, permitindo-me dela sublinhar os seguintes aspectos:

- Uma estrutura conjunta de comando e controlo bem definida;
- Uma estrutura de comando e controlo dos Ramos normalizada entre si e com o nível superior;
- Um sistema que permite o planeamento coordenado e ajustado;
- Um sistema logístico integrado e adaptado às possibilidades nacionais;
- Uma doutrina comum aos três Ramos.

#### *Senhores Auditores*

Procurei ao longo da minha já extensa exposição fundamentar as opções políticas tomadas em matéria de Defesa Nacional ao longo dos últimos três anos.

Após o fim do império o nosso país regressou às suas fronteiras de 1400 e a nossa integração na Europa é um dado estratégico fundamental para

não permanecermos vinculados a conceitos estratégicos anteriores, que tiveram a sua própria validade no contexto em que foram aplicados, e que hoje estão tão ultrapassados quanto o estão as condições geoestratégicas que os determinaram.

Não teria sido politicamente avisado, na qualidade de Ministro da Defesa Nacional, se não tivesse empreendido alterações à política de Defesa Nacional com as consequentes mudanças na Estratégia Militar, já que os objectivos políticos do Estado se alteraram radicalmente em relação ao antecedente.

As Estratégias modificam-se porque se alteram os factores externos e internos que condicionam ou ameaçam a liberdade de acção política do Governo para atingir objectivos políticos definidos pelo poder legítimo da Nação Portuguesa, sendo apenas estes que têm orientado a acção do Ministro da Defesa. O contributo da Estratégia Militar será neste contexto de vital importância, já que as Forças Armadas constituem um valioso instrumento da acção estratégica do Estado devendo, para o efeito, concretizar-se a reconversão das actuais estruturas para darem resposta ao conjunto diversificado de novas missões no plano externo, na perspectiva de uma estratégia militar integrada, já que o futuro da acção militar estará centrado na capacidade de actuação em Forças conjuntas e combinadas.

Não é fácil pensar a mudança e muito menos ainda executá-la, conforme referi no início da minha exposição. No entanto quero terminar dizendo que nesta fase é acima de tudo importante ser portador de uma firme vontade de a concretizar, e tenho fundadas razões para acreditar que ela não irá faltar a nenhum dos responsáveis ou intervenientes neste processo, que somos todos nós.

Será essa vontade, firme e solidária, manifestada através de permanente e leal cooperação institucional — independentemente de pessoas, opções políticas, cargos ou funções —, que irá promover a mudança, mobilizar os cidadãos e garantir em permanência o máximo de Segurança e Bem-Estar do Povo Português. Só assim será possível, a uma pequena potência como o nosso país, combater a fronteira das nossas vulnerabilidades, ultrapassar os obstáculos do presente e vencer os desafios do futuro para continuarmos a afirmar Portugal no Mundo com a dignidade que a nossa História nos impõe.

*Fernando Nogueira*



---

O CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR  
DA DEFESA NACIONAL  
E A ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL

---

O presente artigo corresponde a um trabalho monográfico individual elaborado pelo autor, na qualidade de auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), e escolhido para publicação na revista «Nação e Defesa».

*Magalhães Queiroz*



---

O CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR  
DA DEFESA NACIONAL  
E A ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL

---

INTRODUÇÃO PEDIDA DE EMPRÉSTIMO

*«Cada português terá de ser mais português do que nunca em face do espanhol mais espanhol do que nunca...em face do alemão mais alemão do que nunca. do inglês mais inglês do que nunca. do francês mais francês do que nunca. do italiano mais italiano do que nunca. do russo mais russo do que nunca. enfim, de todo e qualquer povo mais nacional hoje do que ontem, mais ele mesmo hoje do que nunca.»*

(Almada Negreiros, *Ensaio*s)

1. DAS REFERÊNCIAS FUNDAMENTAIS

Convergem as ciências humanas acerca do facto nuclear de que a vivência em sociedade constitui o modo de estar natural do homem.

Viver em sociedade é a forma pela qual um homem se constitui sócio de outro homem na partilha de um interesse, fenómeno que encontra raízes na projecção da sua vontade sobre bens da vida, corpóreos ou incorpóreos, para atender a necessidades sentidas.

A associação de um homem com outro homem em torno de um interesse comum representa, assim, tão somente, a relação que resulta da busca de satisfação de aspirações ou de necessidades comuns.

O agregado social que mais importância tem assumido ao longo da história é o que se moldou como resultado do convívio de sucessivas gerações de indivíduos, adquirindo características próprias, persistentes, e um sentido de unidade referido como consciência nacional, a qual decorre de um pas-

sado, de tradições, de necessidades e de aspirações comuns. Designa-se por Nação.

O interesse geral, comum, abstracção muito generalizada, reflectindo as aspirações e as necessidades básicas da comunidade nacional, e que da sua vida se constitui cimento, é genericamente designado como interesse nacional. Assume-se como o resultado da integração e da compatibilização dos desejos e preocupações dos indivíduos e dos grupos que formam a comunidade, como o fim geral e permanente pressuposto pela Nação.

Politicamente organizado, este agregado social acabaria por se constituir em Estado, entidade definida por um certo número de elementos sociológicos — território, população e governo — e por elementos jurídicos — a personalidade moral e a soberania. Enquanto que o Estado, fenómeno social, se corporifica através de laços jurídico-políticos, a Nação é um resultado de laços puramente tradicionais e morais. De notar que o interesse nacional, tal como conceituado pela comunidade nacional, não é influenciado pelo tipo de Estado constituído e, menos ainda, pelas características do governo formado. Nações pertencentes à mesma civilização referenciadas na mesma época história evidenciam, inclusivamente, um mesmo interesse nacional.

A necessidade de especificar o enunciado do interesse nacional, caracteristicamente vago e abrangente, conduz à conceptualização de interesses nacionais, como interpretações específicas do interesse nacional face à interacção de factores cujo efeito específico varia de Estado para Estado e que, conseqüentemente, permite definir a natureza destes. Entre esses factores contam-se a história nacional, a cultura e a tradição, o nível de desenvolvimento social, político e económico, o carácter do povo e a posição geográfica e estratégica. Por outras palavras, é no quadro de cada modelo político concreto, situado no tempo e no espaço, que as categorias abstractas que o integram ganham sentido.

As finalidades que determinam a organização da Nação norteiam a acção dos órgãos constituídos, indicando-lhes como preocupações permanentes a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse nacional. Nesse intuito, encontramos nos elementos sociológicos e jurídicos do Estado algumas referências da sua expressão. Assim, a sobrevivência da Nação, com um aceitável grau de conservação da independência e da soberania, da sua integridade territorial e do estilo de vida do seu povo, são preocupações próprias de todas as comunidades nacionais, sub-

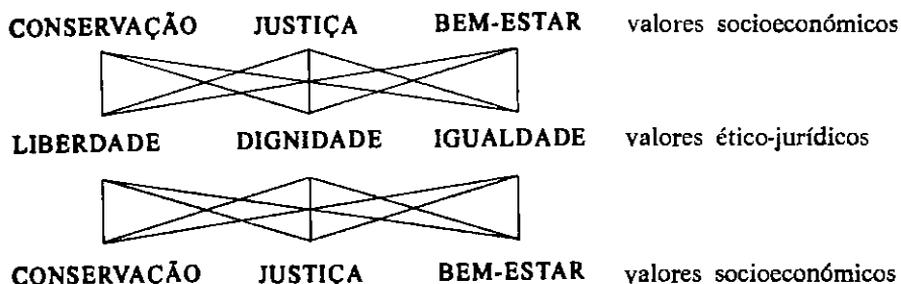
sumíveis na expressão «bem comum» que se incorporam na abstracção a que se fez referência.

O bem comum não é mais do que um ideal inspirador de um modelo de sociedade propícia à concretização das potencialidades humanas e à plena compreensão e prática dos valores espirituais.

Numa visão abrangente, a forma como cada sociedade nacional se organiza para satisfazer o interesse comum, nacional, é influenciada pelos valores, ou fins, em sentido teleológico, que pretende prosseguir. O processo implica que na sequência dos valores, ou fins, se definam objectivos, como concretização daqueles; actividades que se exercem, tendo em vista a realização dos objectivos; órgãos que exerçam as actividades e, por último, as relações que formam a rede comunicacional que liga os órgãos.

Uma estrutura típica das sociedades desenvolvidas é a que toma em consideração a articulação de valores políticos de duas ordens distintas: socioeconómicos, em que se incluem os correspondentes aos clássicos fins do Estado, a conservação, a justiça e o bem-estar, e ético-jurídicos, como a dignidade, a liberdade e a igualdade.

O esquema que se segue apresenta uma visão gráfica deste delineamento mental cuja ideia-chave é a de que os valores socioeconómicos, depois de se refractarem nos valores ético-jurídicos, se recompõem, temperados, ou corrigidos por estes:



Os órgãos que dão resposta a esses valores, devidamente especificados, não têm necessariamente que ser, porém, tantos ou só quantos os valores listados. É que os órgãos podem agrupar-se por estirpes, segundo o grupo axiológico em que se inserem, constituindo-se os valores como pólo unificador dos grupos administrativos que se formam para os prosseguir, em processo tipicamente sinérgico.

As actividades desenvolvidas pelos órgãos respeitarão objectivos que não resultam simplesmente do enunciado de valores privilegiados. A fixação desses objectivos variará de acordo com as conjunturas política, social e económica, posto o que serão assumidos como referência para satisfação de necessidades típicas e afins. É neste âmbito que falamos de objectivos permanentes, intermédios e actuais, nacionais, metas específicas visando a satisfação de interesses nacionais, objectivos cuja selecção e prossecução constitui cerne nobre da política nacional.

Envolvidos neste processo estão, fundamentalmente, os partidos políticos quando, iluminados pela respectiva ideologia, formulam a sua proposta de objectivos políticos incluídos nos respectivos programas a submeter à escolha dos cidadãos por via eleitoral.

A aprovação pela Assembleia do programa do partido escolhido, transformado em programa governamental, significa a classificação dos objectivos políticos propostos, como objectivos nacionais e a aceitação da orientação concebida para realização desses objectivos, ou seja, a aprovação da política nacional.

Desta forma a Nação assume referências concretas para desenvolvimento da actividade a prosseguir pelos órgãos inseridos no âmbito da sua organização política. E assim o exercício de atribuições harmoniosamente acompanhado por competências, nos campos da defesa, da economia, da saúde, das relações exteriores, do ensino, etc., e a autorização de recursos da Nação judiciosamente repartidos, ganham coerência.

## 2. ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

Dantes chamava-se-lhe mundo. Lenta, mas irreversivelmente, as suas dimensões têm vindo, em razão da ciência e da tecnologia, a tornarem-se cada vez mais pequenas. Passou a ser referido como a aldeia planetária. Simultaneamente, dos *limes* outrora cravados no terreno, pouco resta. Volatilizaram-se por via da instantaneidade da comunicação no domínio da informação, da globalização de fenómenos sociais, do nascimento de uma rede de instituições internacionais dotadas de permanência, de universidade e de colegiosidade, da mundialização da estratégia, por fim.

A acção combinada destes diferentes fluxos teve ainda como consequência imediata pôr em contacto sociedades, culturas e regimes os mais

variados que antes se ignoravam. E da retracção do espaço resultou mais: a inevitabilidade de coexistirem, na aldeia planetária, sociedades com níveis de desenvolvimento económico e de crescimento demográfico muito diferentes. Hoje, vale a pena recordar, 70% da população mundial subsiste com 30% da produção mundial, o que significa que a riqueza, 3/4 do produto mundial bruto, está concentrada nas mãos de uma minoria de 30%, dando razão a Toynbee quando diz que vivemos todos no mesmo planeta mas não somos contemporâneos.

Condenadas a não poderem desconhecer-se e a partilhar uma existência comum as Nações evidenciam, nessa convivência, formas de comportamento tão díspares como as que caracterizam a cooperação e o conflito, em domínios os mais diversos.

A necessidade de afirmação política e religiosa para uns, os imperativos de desenvolvimento para outros, alimentados por tensões sociais e por pressões demográficas são requisitos insusceptíveis de satisfação por forma autárquica. Daqui resulta, inevitavelmente, uma competição permanente pelo domínio de outros povos, pelos controlos de mercados, de aparelhos de produção e de circuitos de distribuição.

A competição põe em destaque, conferindo-lhe valor acrescentado, a escassez de bens, de recursos ou de influências de que cada um se procura apropriar para satisfazer interesses próprios, inconciliáveis com os de outro competidor, justificando o certíssimo princípio de que a satisfação de uns significa a insatisfação de outros. O que cria um potencial de conflito entre os actores.

O conflito é pouco elogiado, mas muito praticado. Para passar da competição ao conflito basta que um dos actores, possuindo capacidade de agir, resolva impor a sua vontade, usando de constrangimento, impedindo o outro ou outros, de competir efectivamente em vez de conseguir superá-los, violando os direitos estabelecidos, procurando eliminá-los ou enfraquecê-los. As condições de conflito estão criadas no momento em que a outra, ou outras partes, não aceitam este comportamento e reagem. A ausência de reacção significa acomodação à vontade oposta.

A intervenção, no conceito de conflito, do exercício de coacção e, potencialmente, o de violência, por um dos actores, com vista a neutralizar ou prejudicar os demais actores, confere-lhe uma referência fundamental para

o distinguir de simples competição, facto a que nem sempre se está atento, donde, inferir-se erradamente, desde logo, a competição como um conflito.

Em qualquer dos casos, é o jogo de interesses dos Estados que domina a sua postura, numa manifestação evidente de que para realização dos seus fins, próprios, eles, hoje, não podem ignorar a função desempenhada por outros Estados, extremada entre a valorização positiva, ou utilitária conducente à interdependência, e o papel perverso, animador dos imperialismos.

O referencial global do convívio das nações permite categorizar aqueles interesses em dois grupos básicos. Trata-se de uma, entre várias classificações possíveis, que espelha todo o conteúdo da expressão forjada por Bentham no final do século XVIII.

O primeiro grupo corresponde aos interesses em nome dos quais alguns Estados pretendem encontrar uma justificação para exercer determinação, intervindo e controlando, eventualmente até à anexação, áreas e povos que se encontram fora da sua jurisdição, isto é, submetidas à jurisdição de outros Estados.

Nas relações internacionais não é invulgar que o entendimento da salvaguarda de interesses fundamentais para alguns Estados, constitua nítida razão de intranquilidade para outros. Na realidade, registam-se casos em que aquela salvaguarda passa pelo ditame de um *status* opressivo, verdadeira *pax romana*, ou pela busca de domínio directo ou indirecto sobre outros, seja por via de expansão territorial, seja designadamente pela submissão política, económica e cultural. De forma idêntica, à medida que uma Nação se projecta na cena mundial e adquire capacidade para influenciar os assuntos internacionais, com concomitante crescimento da sua estrutura estratégica, pode criar novas ambições e interesses susceptíveis de gerarem antagonismos que, em última análise, originarão insegurança para outros.

O segundo grupo de interesses nacionais engloba, ao contrário do primeiro, aqueles que um Estado procura realizar e preservar de acções e influências indesejáveis por parte de outros Estados, tendo em vista assegurar a esfera de determinação própria.

O choque de interesses do primeiro grupo com os do segundo grupo, estimula frequentemente o recurso à coacção, que surge como corolário da evolução, para o plano do conflito, da competição entre Estados que procuram satisfazer interesses próprios, inconciliáveis com os de outros Estados.

Naturalmente que esta situação não deixa de preocupar os potencialmente coagidos.

Dá pelo nome genérico de segurança nacional, externa, a preocupação mais exibida pelos Estados desde que se constituíram como tal. O facto de se falar em segurança externa induz, naturalmente, a existência de segurança interna. Por constituir, porém, vertente distinta, conceptualmente afastada na maioria dos países ocidentais, da defesa nacional, ela não será aqui considerada.

Muito badalada, por todos invocada quando dela sentem a falta, a segurança externa não logrou, até ao momento, um consenso quanto à interpretação expressa que dela deve ser feita.

Partindo da noção pacífica de que a carga da segurança externa se encontram determinados valores, começa a ganhar adeptos a concepção de que a segurança externa se identifica com o grau de garantia que o Estado proporciona à colectividade nacional para a consecução e salvaguarda dos seus objectivos nacionais face a antagonismos externos. Cuida-se, por outras palavras, de lograr disfrutar de uma situação, alcançar um estado, ou beneficiar de uma condição em que os valores privilegiados se encontram protegidos. Tratando-se do Estado, os valores entendidos proteger são necessariamente os que respeitam aos seus elementos constitutivos, território, povo e poder soberano organizado. E são estes que se assumem como referências fundamentais de valores, uns a conservar, outros a desenvolver, intrinsecamente associados. Há que preservar a integridade física e as identidades política e cultural, aspira-se a uma evolução no sentido de aumentar as capacidades materiais e morais da Nação.

A função instrumental que visa assegurar a situação, estado ou condição que constitui objectivo da segurança externa, daqui para diante mencionada abreviadamente por segurança, assume a designação de defesa nacional. Neste sentido ela requer uma política própria e envolve um conjunto coerente de actividades, todas concorrentes para o mesmo fim.

### 3. CAPACIDADE E VONTADE

O conflito insanável entre os Estados tende, regra geral, a constituir-se como uma mostra de arte: a arte da dialéctica entre vontades políticas que

recorre à utilização do poder, nas diversas manifestações em que este se assume, para prevalecer.

Entendendo poder na sua expressão mais concisa como aquilo que permite obrigar a fazer cumprir, o poder nacional é, hoje em dia, correntemente conceituado como a expressão integrada de todos os elementos de que o Estado dispõe, accionados pela vontade nacional, para realizar, interna e externamente, os objectivos nacionais. Não sendo uma coisa, mas uma relação, ele constitui a base do ordenamento, ou estabelecimento de uma hierarquia entre as Nações, fundamental para a compreensão de alguns aspectos do seu relacionamento, o que explica, designadamente, que a maior parte dos Estados sejam mais objecto do que sujeitos das relações internacionais.

É inviável na formulação do poder nacional considerar separadamente a vontade das capacidades. Sem vontade não existe poder, que pressupõe o emprego de energias para a obtenção de determinados resultados. Nesse sentido o poder é fenómeno essencialmente volitivo, através do qual o Estado age conscientemente na obtenção dos seus objectivos. Mas a vontade de realizar interesses de que os objectivos são expressão, não basta. É necessário que à vontade se some a capacidade de os satisfazer.

Acresce fazer notar que o poder nacional não é um simples produto da reunião de todos os meios de que dispõe a Nação. Ele é, fundamentalmente, uma integração de meios que agem como um todo uno e indivisível, não obstante os seus efeitos poderem ser predominantemente desta ou daquela natureza.

O termo «expressão do poder nacional» ele próprio induz aquele sentido muito particular: trata-se de designar uma aptidão em produzir determinados efeitos concretos especificamente desejados e, paralelamente, de considerar que na sua feitura se integram elementos de uma mesma natureza. Esta aproximação conceptual não significa, porém, que uma dada expressão do poder nacional produza especificamente efeitos de uma dada ordem, e só esses. Na realidade, frequentemente, ela é acompanhada da produção de efeitos de ordem secundária diversa, mas que, de maneira nenhuma, se podem ignorar, ou desprezar.

Se considerarmos o poder nacional sob as quatro expressões mais significativas, a política, a económica, a psicossocial e a militar, não é de excluir que a expressão política, por exemplo, possa produzir, também, efeitos nos

campos militar, económico ou psicossocial. Paralelamente, uma expressão do poder nacional pode ser constituída por elementos de qualquer natureza, muito embora predominem elementos idênticos.

O que está sujeito a variar, segundo a conjuntura, não é a natureza do poder, mas a dos efeitos dele resultantes. Daí que a aplicação do poder nacional vise obter o máximo de efeitos possíveis, já que, repete-se, para além dos especialmente desejados, outros, de ordem secundária, são sempre de considerar. Só que a conjuntura poderá fazer decidir do predomínio de qualquer expressão do poder nacional sobre outra. Assim mesmo, esse predomínio tem carácter meramente circunstancial, justificado pela necessidade de atingir certo objectivo em certo campo, num prazo útil determinado.

Os elementos básicos do Estado, povo, território e poder soberano, constituem-se também aqui como uma referência na configuração dos fundamentos de todas as expressões do poder nacional, ajustada que seja a designação com que intervêm em cada uma delas.

Considera a expressão política do poder nacional, como seus fundamentos, o povo, o território e as instituições políticas. A expressão económica, por seu lado, recorta os recursos humanos, os recursos naturais e as instituições económicas. A expressão psicossocial acolhe, por seu turno, a pessoa humana, o meio ambiente, e as instituições sociais. A expressão militar, por último, destaca os recursos humanos, o território e as instituições militares.

Na mesma linha de raciocínio se podem conceber as componentes do poder nacional à luz das expressões consideradas. A expressão política, integrando as componentes poder legislativo, poder executivo, poder judicial e partidos políticos. A expressão económica, integrando os sectores primário, secundário e terciário. A expressão psicossocial, abarcando o homem individual e colectivamente considerado. Finalmente, a expressão militar envolvendo o poder naval, o poder terrestre, e o poder aeroespacial.

Daqui uma primeira conclusão: o poder nacional evidencia um carácter multidisciplinar passível de representação mental através do arranjo matricial das suas componentes, arranjo cuja criteriosa exploração proporciona a obtenção dos efeitos desejados na prossecução dos objectivos nacionais, aptidão a que já se chamou expressões do poder nacional.

Cabe tratar agora das manifestações e da gestão do poder nacional.

É sabido que as actividades desenvolvidas pelo Estado serão sempre manifestações da sua vontade, mais ou menos dotadas de capacidade para se imporem como factos, ou seja, são manifestações do seu poder nacional. Estas actividades são a base da consecução dos fins que presidem à existência da estrutura ordenada do grupo social já anteriormente designado por Nação politicamente organizada. Daqui a ideia de órgãos e de funções, noções indissociáveis.

As funções devem ser entendidas como o conjunto de actividades exercidas pelos órgãos constituídos, enquanto manifestações ou modos de exercício do poder nacional. Ora havendo funções desempenhadas, natural será que se lhes refira um órgão que as realize, que o mesmo é dizer, o poder nacional vale-se dos órgãos institucionalizados, política ou juridicamente, para exercer tais funções, sem prejuízo de considerar que um órgão tenha tantas funções quantas sejam as finalidades que justificam a sua institucionalização.

E daqui a segunda conclusão: o facto do poder nacional ser um todo indivisível e a circunstância de as suas expressões reflectirem um carácter multidisciplinar faz apelo a uma estreita articulação dos órgãos cujas actividades se apresentam como manifestações daquele poder para seu judicioso desenvolvimento e emprego, com vista à realização dos objectivos nacionais.

Importa reconhecer, por outro lado, que o poder nacional não se manifesta apenas através de actividades desenvolvidas por órgãos estatais. Na realidade, os órgãos não estatais contribuem também com a sua actividade de forma relevante, designadamente no âmbito económico e psicossocial para a afirmação daquele poder. Desta situação resulta então que o Estado assume a criação e aperfeiçoamento dos seus órgãos, adequando-os ao poder nacional, nas funções que lhes cabem, e orienta e fomenta os órgãos não estatais para fins convergentes, e de todos faz uso na obtenção dos objectivos nacionais. Relativamente às empresas privadas, como exemplo de órgãos não estatais, incumbirá assim ao Estado, designadamente, providenciar para que colaborem da melhor maneira no âmbito das suas actividades económicas e psicossociais, no fortalecimento e na funcionalidade do poder nacional.

Acontece que o poder nacional manifesta frequentemente pontos fracos designados como vulnerabilidades. As vulnerabilidades são correntemente entendidas como a susceptibilidade de uma Nação a uma eventual acção que, por quaisquer meios, diminua as suas capacidades e o seu querer.

#### 4. EM BUSCA DE UMA EXPLICAÇÃO

Tendo como referência uniforme o conflito, potencial, ou efectivo, sucessivas tentativas de codificação do entendimento comum da natureza das relações internacionais, privilegiando os Estados como actores principais ainda não conseguiram lograr accitação generalizada por razões a que provavelmente não será estranho o próprio fenómeno da complexidade crescente daquelas relações.

As conceptualizações mais recentes e mais reconhecidas têm sido fundadas em visões muito estreitas, designadamente:

- na essência de que toda a relação política é a procura do poder e, daí, o papel primordial do conceito de interesse definido em termos de poder (Morgenthau);
- na especificidade das relações internacionais vistas como relações diplomático-estratégicas num meio em que reina o estado de natureza e, daí, o estabelecimento de um tipo ideal, representando esta especificidade (Aron);
- no papel essencial desempenhado pela estrutura socioeconómica, sendo este papel concebido na perspectiva de um determinismo histórico e, daí, o lugar conferido às condições socioeconómicas (marxismo-leninismo).

Aquilo que alguns politólogos vêm apresentando como teorias parece não constituírem mais do que paradigmas, nenhuma delas conseguindo dar resposta cabal aos propósitos dos seus autores.

A tendência é para considerar que, mais do que irremediavelmente opostas, as teses em confronto gozam de complementaridade, na medida em que mostram as diversas faces da realidade social feita, ao mesmo tempo, de harmonia e de conflito, de interdependência e de dependência, de equilíbrio e de mudança.

O problema subsiste, porém. É que os limites da integração sofrem restrição pelo facto de cada paradigma assentar em filosofias da história, em visões das relações sociais, e em opções ideológicas, dificilmente compatíveis.

Uma via que tem vindo a ser privilegiada para aprofundar o estudo desta questão consiste em considerar as relações internacionais como um sistema ainda que imperfeito, sobretudo no que respeita a um ambiente próprio, abrangendo como actores os Estados (actores principais), as organizações internacionais e as forças transnacionais, e como factores os factores geográfico, demográfico, económico, técnico e científico, ideológico e cultural e o jurídico. Desta forma concebido, o sistema revela, desde logo, uma heterogeneidade profunda, com consequências significativas.

A heterogeneidade radica essencialmente na diferença de poder que caracteriza cada um dos actores principais, na diversidade do conjunto de actores (a par dos Estados, fundamentalmente as forças transnacionais que conseguem penetrar nos interstícios da muralha constituída pelas relações entre aqueles), etc; como consequência não será de estranhar que este estado de coisas estimule o aparecimento de solidariedades múltiplas (económicas, ideológicas, culturais, etc.) que tanto se podem constituir em grandes espaços organizados, moderadores de agressividade, como num inventário de clivagens entre si.

Paralelamente, o sistema revela a ausência de um dispositivo incumbido de regular o seu funcionamento, intervindo nos conflitos que surgem entre os seus actores, isto é, o sistema manifesta-se desprovido de regulação própria. Claramente, acusa a inexistência de tribunal e de polícia, reflecte o direito de recurso à força, é sensível à pluralidade de centros de decisão autónoma, e manifesta os efeitos da alternância e continuidade da paz e da guerra. Em suma: o interesse dos Estados não tem Ordem Jurídica eficaz que os proteja, se e quando reconhecidos, e o poder nacional, que é instrumento de sua realização, não é tido, no plano externo, como faculdade imputada à vontade de traçar a conduta de cada Estado, ou de condicionar a conduta de outros Estados, sem encontrar resistência legítima.

Esperançadamente, alguma ética, certos princípios morais e determinados ordenamentos jurídicos têm beneficiado de oportunidade para influenciar as relações internacionais, concorrendo para diminuir o pessimismo existencial típico, designadamente, do estado de natura, sem lograr, contudo,

a eliminação da conflitualidade estrutural do homem. Com efeito, salvo qualquer milagre que a engenharia genética venha eventualmente a operar parece continuar a pertencer ao domínio da utopia a esperança de eliminar definitivamente a possibilidade de ocorrência de conflitos originados invariavelmente em nome da salvaguarda de interesses próprios, considerados incompatíveis com os de um competidor. A ser assim, a crónica da humanidade continuará a registar a dialéctica entre as nações alimentada pela monótona repetição dos acontecimentos. À intenção, ou determinação, de alguns Estados em projectar poder sobre a esfera de interesses de outros Estados, para assegurar interesses próprios, reagem estes pelas vias ao seu alcance, em ordem a colocar-se ao abrigo de ameaças renunciadas, ou deter as concretizadas, caso o abrigo se tenha mostrado insuficiente. E é justamente esta interacção entre Estados, no caso reflectindo relações de conflito estimuladas pela vontade de alcançar objectivos nacionais incongruentes, que tipifica uma das vertentes mais importantes da política internacional.

## 5. A VIA DA COACÇÃO

No quadro do conflito insanável entre Estados, acção é o termo que caracteriza a atitude dos actores que por via do emprego concreto do seu poder entendem fazer prevalecer os seus interesses em situação de oposição de outrem. Os seus intuitos consideram-se satisfeitos quando logram uma decisão, em termos de aceitação pelo adversário das condições que lhe pretende impor.

Nesta dialéctica de vontades políticas, a decisão é uma referência fundamental, significando tão-somente o efeito de ordem psicológica que se pretende ter produzido no adversário: convencê-lo de que empenhar-se na resistência, é inútil. E porque na justificação do conflito insanável radica a obtenção de objectivos políticos, a decisão requererá uma definição política do que se pretende controlar na esfera do antagonismo, para que fim, e em que grau. Paralelamente, importa que o poder político exprima a indicação de quando deve ser iniciado tal controlo, durante quanto tempo e, como.

Controlo, como acção que visa fazer alterar uma situação de relacionamento antagónico, actual, entre Estados, para uma situação futura dese-

jada — a que corresponde à conquista de objectivos políticos contestados — constitui-se, assim, como conceito chave do delineamento e aplicação do pensamento político-estratégico.

O ponto de partida é, invariavelmente, a análise do ambiente envolvente. Daí que as modalidades de acção a seleccionar dependam, designadamente, da liberdade de acção permitida pelo meio internacional, das capacidades próprias e das vulnerabilidades do adversário, tudo sujeito ainda à natureza dos objectivos fixados pela política.

Uma taxionomia possível daquelas modalidades de acção classifica-as em dois grupos basilares, ambos convergindo na coacção como efeito a produzir.

O primeiro grupo respeita às acções em potência, incluindo o segundo as acções efectivas.

Coerentemente com o conceito de acção antes assumido, a acção em potência respeita fundamentalmente ao fenómeno ameaça, geralmente intenção feita sentir, apoiada numa capacidade adequada, de infligir determinados prejuízos para os interesses do antagonista. A dissuasão ofensiva cabe neste quadro. Trata-se de fazer convencer o antagonista de que os riscos e os custos associados a uma reacção sua, perante uma eventual acção de que possa ser alvo, excedem os ganhos esperados, ou porque o seu objectivo não terá qualquer hipótese de ser alcançado, ou se o for, é com custo muito elevado, ou por ambas as razões.

A decisão pretendida alcançar será obtida directamente pela diminuição da vontade do antagonista em reagir. Não se visa atingir aquela vontade através da destruição das suas capacidades militar, económica, etc.

A coacção obtida nesta modalidade de acção é, eminentemente, uma coacção psicológica, podendo envolver meios militares, designadamente através de demonstrações de força, meios político-diplomáticos, económicos e psicossociológicos, como propaganda, empregues isolada, ou conjuntamente.

O segundo grupo das modalidades de acção, acção efectiva, inclui a agressão, a acção psicológica, a acção política interna, a acção diplomática e a acção económica. Todas estas acções, fazendo apelo à utilização das diversas componentes do poder nacional do Estado coagente, concorrem para reduzir o poder nacional do coagido com vista à obtenção da decisão.

A agressão, como acção efectiva, logrou uma definição fundamental, a que foi aprovada na Assembleia Geral da ONU em 14 de Dezembro de

1974, como envolvendo o uso da força armada contra a soberania, integridade territorial ou independência política de qualquer Estado, ou por de qualquer outra forma inconsistente com a Carta das Nações Unidas, tal como explicitado na mesma definição.

O uso da força armada, típico então da agressão, conhece um amplo leque de opções.

A desintegração moral do adversário, conducente à decisão, tem no uso do poder militar um instrumento de inequívoca eficácia. A vitória militar clássica pelo esmagamento físico, pode não ser a mais recomendada, porém. Bastará, por vezes, a destruição dos centros económicos do antagonista, a ocupação de parte do seu território, o controlo de áreas estratégicas, o isolamento geográfico, a ocupação de centros de decisão políticos e aprisionamento dos respectivos dirigentes, acções de grande intensidade, mas de curta duração contra instalações militares, tudo, enfim, buscando actuar sobre o ponto decisivo.

A acção psicológica respeita, especialmente, à utilização de técnicas de propaganda, de doutrinação, de esclarecimento, etc., sobre o ambiente do coagido. Neste quadro, a manipulação, ou controlo da opinião pública e a desinformação, com exploração de temas criteriosamente seleccionados, o estímulo dos pacifismos, sobretudo em sociedades abertas, permeáveis, e o recurso a acções terroristas de intimidação, revestem-se de elevado valor, em apoio dos objectivos do Estado coagente.

Na mesma linha de objectivos a acção política na esfera interna do antagonista evidencia-se frequentemente pela criação de crises de identidade nacional, pela desvalorização da percepção de ameaças externas, pelas campanhas levando ao desprestígio do sistema político, pelo apoio a dissidentes e à contestação generalizada, pela criação de um clima de subversão, pela organização de levantamentos revolucionários susceptíveis de conduzir a intervenção internacional, etc.

A acção diplomática visa, geralmente, o isolamento político do antagonista, ou o condicionamento do seu comportamento, quer reduzindo-lhe liberdade de acção, ou manobra, nos «fora» internacionais, quer fechando-lhe portas de outros interlocutores, subtraindo-lhe apoios diplomáticos, conseguindo a aprovação de moções de condenação, excluindo-o de organizações internacionais, cerceando a colaboração prestada por outros países, etc.

A coacção no campo económico expressa-se em acções como organização de boicotes de importações, ou aquisição de serviços, exploração de dependências económicas existentes (suspensão de fornecimentos de combustíveis, corte de apoio tecnológico, etc.), manipulação de preços de produtos e de serviços prestados, conducentes ao «dumping», restrições de empréstimos e de investimentos, corte de ajudas económicas, congelamento de activos, pressões cambiais, etc.

A taxionomia das modalidades de acção anteriormente adoptada, passível de categorização, ainda como estratégias directa e indirecta, tem obviamente interesse apenas para efeitos de exposição. Na realidade, só a judiciousa concepção e utilização combinada e coordenada dos instrumentos de acção política, diplomática, militar, psicológica e económica, visando o uso integrado dos elementos do poder nacional, fazem sentido como meio de acção da política internacional. É o domínio típico da estratégia total.

Conceptualmente, o que a estratégia total representa é a sinergia que resulta da articulação harmoniosa das estratégias próprias de cada um dos meios de acção, definidas as respectivas missões, convergentes na prossecução de objectivos bem definidos. É a estratégia inspiradora do agressor, na elaboração do que se vem designando por ameaça global, multiforme, viabilizada, hoje, pela disponibilidade de um amplo leque de meios susceptíveis de a concretizar e, sobretudo, pelas formas diversificadas e sofisticadas de que se vem revestindo a utilização daqueles meios. Tudo isto radicando ainda nas interdependências assimétricas em vigor na aldeia global, no desenvolvimento das tecnologias e sistemas de informação, nas vulnerabilidades das sociedades democráticas, na subtil exploração da liberdade de acção possível, não obstante a mundialização dos efeitos estratégicos e, finalmente, no facto das guerras serem demasiado dispendiosas.

## 6. AS RELAÇÕES NÃO CONFLITUAIS

Os Estados não têm amigos nem inimigos, têm interesses, já alguém o disse.

Os interesses que integram o segundo dos grupos anteriormente caracterizados estimulam um amplo campo de relacionamento entre os Estados. Aquilo a que se assiste é a uma aceleração e intensificação de interacções

de toda a ordem, tendente a demolir os últimos vestígios da compartimentação do mundo imposta pela soberania dos Estados, não obstante diferenças de língua, de culturas e de regimes políticos. A despeito de barreiras naturais, aduaneiras, ou policiais, a estanqueidade das unidades políticas tornou-se cada vez mais difícil de manter.

A modalidade mais espontaneamente praticada respeita as relações comerciais, suporte das economias, contributo importantíssimo para um incremento de bem-estar. Sinal das coisas, note-se, o estímulo decorrente dos valores interiorizados, que leva os órgãos dos Estados a multiplicar os seus contactos entre si, numa perspectiva plurinacional, não constitui necessariamente modelo para comportamento das empresas, emergindo assim a falta de harmonia entre interesses dos grupos e os do Estado.

O aprofundamento daquelas relações é responsável por fenómenos de acrescida interdependência. Mas o que elas reflectem são solidariedades alicerçadas em convergências de interesses meramente episódicas, prontas a desmoronar-se quando o quadro em que foram construídas se modificou minimamente. Mais: a interdependência não elimina a competição. Se assim não fosse, como explicar, por exemplo, as iniciativas de manipulações monetárias efectuadas unilateralmente por este ou por aquele país para afectar os fluxos comerciais, influenciar desequilíbrios de balança de pagamentos e, indirectamente níveis de vida de outros países, em proveito próprio? Ou como entender as medidas aduaneiras, tarifárias, ou de contingentação, os mecanismos de subtil reorientação de investimentos, de movimentos de capitais e decisões sobre o valor desta ou daquela moeda nas praças financeiras?

Não menos importantes nas suas incidências são as aplicações financeiras estrangeiras efectuadas em países menos protegidos, ao abrigo de acordos celebrados com duvidosa reserva de salvaguarda dos seus interesses nacionais. Na esteira destes acordos, cidadãos e empresas de um país, e multinacionais, adquirem significativas parcelas de território de outro país e controlam actividades estratégicas, constituindo-se em gigantescos impérios que põem em causa a autonomia do Estado hospedeiro na formulação e obtenção dos seus objectivos nacionais, sem que os respectivos governantes cheguem a reagir, utilizando mecanismos ao seu alcance.

Noutro plano, a circulação aberta de pessoas e de ideias entre os Estados acaba por gerar também efeitos subtis. Como em outros domínios de inte-

racção entre Estados, aquilo a que se assiste é ao desenvolvimento de uma interdependência assimétrica, responsável designadamente por alterações de comportamento, se não mesmo na consciência da identidade cultural de povos menos desenvolvidos. E são sobretudo os meios do audiovisual, nascidos do desenvolvimento tecnológico dos países mais ricos que se encarrgam de levar as mensagens perturbadoras do ambiente cultural, da língua, das crenças, dos valores próprios e de outros factores de coesão nacional dos países mais pobres, tudo contribuindo para minar a vontade nacional. A informação, em particular, quando difundida exclusivamente no quadro das fronteiras nacionais ajudava a fortalecer a estabilidade do sistema de valores no qual se apoiava o consenso do país. O desenvolvimento de uma rede mundial de difusão da informação, dominada por interesses económicos e culturais alheios porém, veio perturbar não só este equilíbrio cultural, como pôr em causa o consenso. Subtilmente, influencia ainda a opinião pública de outros países em assuntos e em moldes que coarctam a liberdade de acção dos respectivos governos. E desde o momento em que praticamente nenhum Estado pode ficar imune aos efeitos mediáticos originados noutros Estados, um duplo perigo se perfila. A curto prazo, os dotados de mais modernas técnicas audiovisuais virão exercer sobre aqueles que delas não dispõem, uma inexorável tutela linguística, se não mesmo cultural. A longo prazo, não será de excluir a uniformização cultural ditada pelas normas dos mais poderosos, por via das mesmas tecnologias. Em ambos os casos, é a personalidade das culturas nacionais dos países menos desenvolvidos que está ameaçada, porque pertencendo os grandes meios de difusão às potências maiores, estas não têm que se preocupar com eventuais efeitos produzidos sobre si por outrem.

Paralelamente, o desenvolvimento científico dos países mais avançados atrai irresistivelmente as camadas estudantis dos países mais atrasados, o que as leva a que, para sua formação, tenham que dominar a língua dos primeiros. E na sequência da língua, hábitos e comportamentos que não só fazem esquecer as suas raízes, como são ainda propagandeados na terra nativa como substitutos dos que lhes foram inculcados pelos seus pais.

Mas é também algum desenvolvimento em áreas limitadas da ciência e da tecnologia em países menos ricos, manifestações de precioso capital humano, geralmente não organizados, geradores de novos conhecimentos que, ao contrário, atrai as grandes empresas estrangeiras. Porque mais im-

portante que os próprios recursos financeiros, hoje em dia, é o conhecimento inovador, científico, técnico e de mercado, com o valor próprio da sua escassez, que gera poder, poder económico e poder militar. Não admira pois, que a falta de sensibilidade dos governantes de alguns Estados em tomar medidas para garantir a segurança daqueles conhecimentos obtidos nas suas instituições de investigação, para posterior exploração própria, seja aproveitada por grandes empresas estrangeiras para deles se apropriarem, para expeditamente gerarem riqueza e acrescentarem poder ao Estado em que se situam.

Catalizador das relações entre os Estados é, também, a preocupação em construírem uma situação, lograrem um estado ou condição em que interesses fundamentais estejam ao abrigo da concretização de ameaças. Identificados entre si pela partilha de valores comuns, os Estados associam-se para a realização de uma função. De novo, o reconhecimento de que isoladamente não conseguem a satisfação das suas aspirações inspira a cooperação para ultrapassar perigos, induz a associação de quererem, de capacidades, na busca de realizações afins, na esperança de que o que perdem por se sujeitarem a uma determinação colectiva, seja inferior se a ela não aderissem. É o domínio da segurança. Cooperação voluntária formal, quer na modalidade de alianças como de segurança colectiva, são as expressões mais frequentes que tipificam esse relacionamento. Trata-se, fundamentalmente, de uma das respostas possíveis dos Estados na salvaguarda de interesses do segundo grupo, perante iniciativas estimuladas pelos interesses do primeiro.

Na esteira destas modalidades de cooperação, não raramente se privilegia a defesa militar, procurando-se uma integração de esforços que passa pela valorização do contributo dos que evidenciam menor capacidade. As ajudas por parte dos que dispõem de maior poder militar envolvem, entre outros, a cedência de meios e apoio na formação e treino de militares. A expressão financeira destes auxílios é contabilizada, em regra, em nome do interesse comum, sendo também normal serem os países mais ricos a aparecerem como contribuindo com a maior fatia. O que a experiência demonstra, porém, é que estas solidariedades, caso não devidamente consideradas, criando, frequentemente, verdadeiras servidões aos apoiados, designadamente na manutenção dos sistemas de armas fornecidos, são aprovei-

tadas pelos países dadores para recuperar, quando não rentabilizar, a expressão financeira da sua ajuda.

Outra forma assumida pela cooperação militar é a que envolve, frequentemente, a disponibilização, por parte de alguns países, de zonas estratégicas do seu território para utilização pelos seus parceiros nas alianças constituídas. Também aqui não é infrequente, aquando da negociação de contrapartida, a sujeição a situações de acomodação por parte do país hospedeiro, por via da mera diferença dos respectivos poderes negociais, que o mesmo é dizer, do poder nacional de cada um.

O quadro das chamadas relações não conflituais obviamente que se encontra longe de estar concluído. Muitas mais manifestações da projecção de interesses de alguns Estados na esfera de outros, por vias que o pudor, ou falta dele, não chama agressões, poderiam ser postas a descoberto. Tipificam, em qualquer dos casos, o comportamento decorrente do estatuto assumido por algumas potências, que um politólogo já designou por «Estados em movimento», sem fronteiras definidas de interesses, o que implica que os seus *limes* não sejam necessariamente físicos e possam ser designadamente económicos, financeiros, culturais, ideológicos e políticos. Neocolonialismo, dir-se-á.

## 7. A PERSPECTIVA BÁSICA

A acção dos órgãos de Estado cujo objectivo directo e imediato é a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral segundo as circunstâncias aconselharem, ou exigirem, referida como política nacional, traduz-se, como já se disse, na formulação de objectivos nacionais e na orientação concebida para realização desses mesmos objectivos.

Como também já foi mencionado, é possível tipificar aqueles objectivos, conforme as aspirações que os sustentam, em objectivos visando preservar determinados valores e em objectivos fazendo evoluir em sentido ascendente o grau de concretização de certos interesses, ambos convergindo no bem comum, como valor supremo a alcançar.

Reflectindo aquela tipificação, a política nacional, global, constitui-se em duas grandes vertentes, distintas mas intimamente interligadas: a política de segurança e a política de desenvolvimento.

Continuando a privilegiar a segurança externa, a política de segurança nacional respeita, naquela categoria, à garantia que, em grau variável é proporcionada à Nação, principalmente sob a égide do Estado, através de acções políticas, económicas, psicossociais e militares, em lograr a consecução de objectivos nacionais, perante antagonismos externos.

A política de desenvolvimento, por seu lado, põe a tónica no contínuo «vir a ser ou estar», tendo o homem como agente e beneficiário (cuidando-se dos seus atributos físicos, intelectuais e espirituais), associado aos demais elementos que dão corpo à nacionalidade, e que são o território (visando-se a crescente transformação dos seus recursos naturais em riquezas, o aumento da produtividade, etc.) e o poder soberano organizado (apontando-se para o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições políticas, económicas, psicossociais e militares).

Se a política nacional se prende principalmente com os fins a alcançar, a estratégia nacional, mais vinculada aos meios, preocupa-se com o «como» para alcançar os fins.

Os meios de que a estratégia nacional se vale para realizar os objectivos nacionais em situações de crise ou conflito, são meios de toda a ordem, anteriormente catalogados, por via dos efeitos dominantes produzidos, como políticos, económicos, psicossociais e militares, disponíveis ou em potencial, que configuram o poder nacional.

Como principal agente do Estado, no caso, é ao Governo que incumbe definir e executar a estratégia nacional.

Ao nível de que falamos importa reconhecer que nem sempre é possível distinguir claramente a política nacional da estratégia nacional, circunstância que levou já alguns autores a pugnar pela adopção de um termo que não sendo «política» nem «estratégia» reflectisse com todo o rigor, as ideias que lhe estão subjacentes: uma ciência de acção, uma praxeologia, no dizer de Raymond Aron, dizer que mereceu desde logo o acolhimento do General Beaufre.

Nos casos em que é possível ultrapassar esta dificuldade, à política nacional de segurança e à política nacional de desenvolvimento faz-se corresponder, por disciplina mental, uma estratégia nacional de segurança e uma estratégia nacional de desenvolvimento, respectivamente. É preciso esclarecer que esta categorização não põe em causa a natureza integrada da estratégia nacional, nem requer o emprego de meios para alcançar a segurança, rigo-

rosamente distintos dos utilizados para alcançar o desenvolvimento. Na realidade, tanto segurança como desenvolvimento se definem e actuam integradamente através das quatro expressões do poder nacional, a ponto de entre elas se poder estabelecer, em princípio, um nexó de causalidade simples de enunciar: quanto maior segurança for conseguida por uma Nação, melhores condições existirão para o seu desenvolvimento.

Embora de inegável valor como referência, o nexó é, porém, passível de contestação uma vez que o desenvolvimento, por si, pode originar outras razões de insegurança, tal como as que decorrem do despertar de expectativas crescentes. Paralelamente, a segurança necessita de ser adequada e medida para não se tornar um entrave ao desenvolvimento. A única verdade imutável é que o desenvolvimento exige um razoável grau de segurança e esta, um processo razoável de desenvolvimento. A posição equilibrada aponta, assim, para o reconhecimento de que dois aspectos da política nacional estão interligados e interdependentes e a prioridade, para um, ou para outro, decorrerá da conjuntura, entendida como conjunto de problemas que exigem uma resposta do poder. Tudo dependerá das circunstâncias, dos objectivos a alcançar, das resistências a vencer, das acções a realizar e dos recursos de que se dispõe, o que constitui referência para esclarecer as dúvidas quanto à sede em que deve ser colocada esta ou aquela questão da política nacional: se no âmbito do desenvolvimento, ou no da segurança.

A base do entendimento estabelecido permite esclarecer, assim, que não é sob o ponto de vista político, de per si, que a segurança terá prioridade sobre o desenvolvimento, ou vice-versa. O que determinará essa situação é justamente o enquadramento estratégico, por via dos antagonismos a ultrapassar, deduzidos da conjuntura.

Face aos aspectos peculiares a esta ou àquela expressão do poder nacional, as acções da estratégia nacional, fixados que sejam objectivos específicos, actuais, dão corpo a estratégias gerais, política, económica, psicossocial e militar, todas integradas na estratégia nacional. Aqui, também, a natureza integrada da estratégia nacional significa que nenhuma estratégia geral pode ser empregada com exclusão das demais, porque isso seria aceitar que as suas acções estariam restritas aos limites de uma única acção do poder nacional. Com efeito, se uma acção, pelo predomínio dos meios que emprega, ou dos efeitos que produz, se enquadra numa dada expressão (acção

específica), a estratégia correspondente necessita, normalmente, de ser apoiada por acções estratégicas oriundas de uma ou das demais expressões do poder nacional (acções de apoio).

A ponderação de cada uma das estratégias gerais dá origem, por sua vez, à fixação de políticas sectoriais a cada departamento do governo. Como políticas sectoriais elas não são mais do que um conjunto de directrizes que orientam e condicionam a acção governamental em campos delimitados da sua competência global comportando, com maior ou menor pormenor, objectivos a alcançar, sua ordem de prioridade, prazos e métodos e processos de acção a adoptar.

A sequência «política»-«estratégia» tem continuidade ainda dentro de cada Ministério, com a elaboração da respectiva estratégia sectorial, ou seja, o modo como por via das atribuições e competências que lhes são fixadas, procurará alcançar e manter os objectivos que lhes foram fixados.

A síntese de toda esta elaboração faz reconhecer que segurança e desenvolvimento, como estados a serem alcançados, requerem uma judiciosa definição de objectivos, conjugação de missões e utilização de meios de cada dos Ministérios que integram a estrutura governamental. Tornam indispensável, por outras palavras, que perante uma actividade pluridisciplinar, se estabeleça uma articulação interministerial capaz de orientar o desenvolvimento e a aplicação do poder nacional, de forma que, através das suas quatro expressões básicas, o Estado logre realizar os seus fins clássicos: conservação, justiça e bem-estar todos compreendidos no bem comum.

A perspectiva básica adoptada para análise do carácter multidisciplinar da defesa nacional e da sua articulação interministerial pôs a tónica na segurança-«estado» concomitantemente com o desenvolvimento-«estado» em vez de incidir directamente na função anteriormente classificada, quando se tratou da cooperação e do conflito, como instrumental, que visa assegurar o primeiro daqueles «estados» e que dá pelo nome de defesa, e só nesta. A via perfilhada oferece vantagens múltiplas:

- evidencia a ampla multidisciplinaridade e articulação interministerial subjacente à íntima correlação segurança-desenvolvimento;
- oferece, como se viu, um critério para responder à questão de saber se em determinadas circunstâncias um problema deve ser referido como interessando à segurança ou interessando ao desenvolvimento;

- constitui pano de fundo para analisar mais em particular as características da função instrumental antes mencionada e que dá pelo nome de defesa.

## 8. APROXIMAÇÃO FINAL

A evolução da competição entre Estados para o plano do conflito e a vontade de subsistir por via do recurso à coacção põe a tónica, tal como já referido, na busca da exploração das vulnerabilidades do antagonista. Esta prática, note-se, regista-se qualquer que seja o modelo estratégico adoptado. Acontece ainda que ela está presente, com as adaptações decorrentes do tipo de convivência estabelecido, naquilo que se convencionou designar por relações não conflituais.

Mais evidente quando na aplicação coerciva do poder nacional, o que a parte coagente procura, no intuito de lograr a decisão, é atingir uma vulnerabilidade do adversário; atacar as que não estão protegidas; ameaçar uma escolhida, de forma que a resposta do adversário ponha a descoberto aquela que efectivamente se procura atingir; forçar o adversário a despender energias e meios na defesa das suas vulnerabilidades; enfraquecer o seu poder nacional, etc. E tudo isto mediante aplicação do poder nacional, em todas as suas expressões, até que a decisão seja alcançada, constituindo-se as vulnerabilidades como referências fundamentais no processo de selecção do ponto decisivo.

Quanto ao coagido, a sua postura será a de defesa, fazendo igualmente apelo a todas as expressões do seu poder nacional para preservar, ou restaurar, a sua segurança.

Tal como a segurança, a defesa nacional não logrou ainda uma definição generalizadamente aceite. Exemplo deste estado de coisas, o General Beaufre afirmou que «defesa nacional» não corresponde a nada e tem, sobretudo, o efeito de baralhar as ideias. O autor parece que preferia situar os conceitos com que se pretende enunciar a defesa nacional no domínio da estratégia. Vem ganhando adeptos, porém, a conceituação da defesa nacional como conjunto de medidas de natureza política, psicossocial, económica e militar que, devidamente integradas e coordenadas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todo

o tipo de ameaças que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a segurança nacional.

A natureza muito particular da defesa nacional releva, assim, da relação íntima, indissociável, que se estabelece entre:

- os valores que se pretendem salvaguardar, expressos através dos objectivos nacionais;
- a ameaça àqueles objectivos, caracterizada já como multiforme, polifacetada;
- o instrumento que permite enfrentar aquela ameaça, o poder nacional, dito já como revestindo carácter multidisciplinar, passível de representação mental através do arranjo matricial das suas componentes, exigindo estreita articulação entre os órgãos cujas actividades se apresentam como manifestações daquele poder.

Tem-se então que é por via de, e reflectindo a consideração permanente daqueles factores, que a defesa nacional, vertente distinta da política global do Estado assume, ela também, um carácter multidisciplinar, de funcionalidade naturalmente sujeita à íntima articulação, designadamente, dos órgãos do Governo concorrentes de forma sinérgica, de acordo com as suas atribuições e competências, para garantir a segurança nacional.

## 9. O CASO PORTUGUÊS

São numerosos os estudos e as análises do tema aplicadas ao caso português. Serão talvez mais escassos os contributos susceptíveis de ultrapassar as deficiências apontadas ao que se pretende que seja uma prática multifacetada da defesa nacional e à sua articulação instrumental.

A apreciação da situação requer um levantamento, ainda que sumário, do quadro legal em vigor.

Começando por referenciar o diploma particular da defesa nacional do País, a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, do aplicável e essencial, destaca-se o seguinte:

- A defesa nacional é caracterizada como sendo a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos, no sentido de garantir, no

- respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas;
- Como política, a política de defesa nacional, que se exerce a todo o tempo e em qualquer lugar, dotada de carácter permanente, é assumida como o conjunto coerente de princípios, objectivos, orientações e medidas adoptadas para assegurar a defesa nacional, tal como anteriormente definida. As suas principais orientações e medidas constam do programa do Governo aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República;
  - O carácter nacional da política de defesa decorre de objectivos permanentes fixados que envolvem, entre outros, a garantia da independência nacional, a integridade territorial, a salvaguarda da liberdade e da segurança das populações e a protecção dos seus bens e do património nacional, a garantia da liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado;
  - No contexto da política de defesa nacional prosseguida o Governo, através do Conselho de Ministros, aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, entendido como a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional. As grandes opções deste conceito são objecto de debate prévio na Assembleia da República;
  - Incumbe ao Conselho de Ministros definir as linhas gerais da política governamental, sendo o Primeiro-Ministro politicamente responsável pela direcção da política de defesa nacional. Neste âmbito compete-lhe, designadamente, coordenar e orientar a acção de todos os ministros nos assuntos relacionados com a defesa nacional, dirigir a actividade interministerial tendente à execução da política de defesa nacional, podendo delegar, no todo, ou em parte, esta competência no Ministro da Defesa Nacional;
  - O Ministro da Defesa Nacional é politicamente responsável, por via de competência própria, apenas pela componente militar da defesa nacional, no que respeita nomeadamente à sua elaboração e execução;

- Para além do Ministro da Defesa Nacional todos os outros ministros são responsáveis politicamente pela execução das componentes não militares da política de defesa nacional na parte que deles dependa. Assim, compete em especial a cada ministro, entre outros, contribuir, dentro das atribuições do seu Ministério, para a elaboração do conceito estratégico de defesa nacional, dirigir as actividades do seu Ministério que de alguma forma concorram para a execução da política de defesa nacional e responder pela preparação e emprego dos meios que de de si dependem, nas tarefas de defesa nacional que lhes venham a ser cometidas.

Na execução do disposto no n.º 3 do artigo 8.º da LDNFA, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 13 de Janeiro, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, do qual se destaca:

- A fixação dos objectivos actuais da política de defesa nacional, deduzidos da estratégia global do Estado, objectivos que, por sua vez, se constituem como referência para a definição das linhas de acção para execução da estratégia global do Estado em matéria de defesa nacional;
- O reconhecimento de que para consecução dos objectivos da política de defesa nacional importa serem coordenadas as políticas sectoriais de educação e cultura, de ordenamento do território, e ambiente, de transportes e comunicações, de economia e finanças, de indústria e energia e de informação, por forma a contribuir para o aumento das capacidades da Nação no domínio da defesa;
- A fixação de orientações concretas para as estratégias gerais, compartimentadas em plano político externo e interno, neste último se incluindo as supracitadas políticas sectoriais, e plano militar.

Se a defesa nacional, como instrumento funcional da segurança, assume protagonismo no quadro da articulação interministerial, justificado pela sua natureza multidisciplinar, no âmbito do desenvolvimento ela integra-se simplesmente como contributo, assumindo um papel ajustado à natureza das

suas aptidões específicas. A este respeito, a Constituição da República fixa, designadamente que:

- Os planos de desenvolvimento económico e social são elaborados pelo Governo, de acordo com o seu programa. Têm por objectivo o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso de sectores e de regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português. Destes planos, o anual tem a sua expressão financeira reflectida no Orçamento do Estado;
- O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções do plano, tendo em conta as obrigações decorrentes da lei ou de contrato, sendo unitário, especificando as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional, podendo ainda ser estruturada por programas.

Para o período de 1994-99, as Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País foram aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro. Tendo em conta os aspectos pertinentes ao tema que se vem analisando, constantes daquela lei, verifica-se que eles se encontram associados à opção designada por «preparar Portugal para o novo contexto europeu», no «vector» intitulado «Garantir a segurança externa, contribuindo para a defesa europeia». Consideram-se de interesse as seguintes disposições:

- Portugal passa a garantir a sua segurança externa, salvaguardando a sua soberania e integridade territorial, num contexto de integração em alianças. Assim mesmo, a segurança do País depende do próprio reforço da coesão nacional, fundamento de uma sólida vontade colectiva de defesa. Para esta coesão contribuem vários factores de natureza económica, social e política que definem, de uma forma ampla, a segurança do País.
- Como linha de acção mais directamente ligada às questões de segurança e defesa define-se a participação activa na Aliança Atlântica e no seu pilar europeu e em organizações internacionais como a ONU

e a CSCE a adopção para as Forças Armadas de uma postura estratégica e de uma capacidade adequada a novas missões, e a sua reestruturação, redimensionamento e reequipamento.

As grandes Opções do Plano para 1994, aprovadas pela Lei n.º 74/93 de 20 de Dezembro, inserem-se obviamente nas que foram objecto da Lei n.º 69/93, não acrescentando, como seria de esperar, qualquer outro contributo à análise que se vem fazendo.

O Despacho Conjunto de 2 de Março de 1994, dos Ministro da Defesa Nacional e Ministro dos Negócios Estrangeiros, constitui-se como iniciativa mais recente no âmbito da coordenação de assuntos envolvendo a Defesa Nacional. A sua finalidade é a de criar um grupo de trabalho com representantes de ambos os Ministérios, visando garantir uma adequada articulação entre os departamentos governamentais em todas as questões que, relevando da competência de ambos, tenham incidência na área das relações externas.

As áreas identificadas, é de notar, constam tanto do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, como das Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período de 1994-99.

As disposições que ficam referenciadas induzem as seguintes reflexões:

- O instrumento funcional que propicia a segurança não é o único que reveste carácter multidisciplinar requerendo articulação interdepartamental. O desenvolvimento evidencia iguais características, havendo lugar, designadamente, para relevar o contributo da defesa em prol do desenvolvimento. Analogamente identifica-se o contributo do desenvolvimento no reforço da segurança;
- A lei acolhe e estabelece uma disciplina de elaboração e condução da política de defesa nacional como sucessão, em função de níveis decrescentes de responsabilidade de decisão, de alternância «política-estratégia» até ao nível das políticas sectoriais. Não existe, porém, instrumento que habilite ao acompanhamento permanente e à coordenação e controlo sistemáticos da execução da política de defesa nacional a cargo dos vários Ministérios, pelo que as competências do Primeiro-Ministro nesta matéria, não são exequíveis. O Despacho Conjunto de 2 de Março antes citado, pode considerar-se como uma primeira iniciativa expedita visando contribuir para minimizar este vazio.

## 10. QUE FAZER?

Um facto aparentemente ignorado é o de que, aos Estados, quando nascem, não se lhes entregue qualquer garantia de sobrevivência no concerto das Nações. Na realidade, a paz não é uma condição perene, mas um bem para cuja conservação se requer sensibilidade, empenhamento e saber.

Sensibilidade para reconhecer que os Estados, todos, não têm amigos, nem inimigos, mas têm interesses a defender, e a paz, significando ausência de guerra, não é sinónimo de ausência de ameaça. O tempo em que as ameaças respeitavam tão-somente à integridade territorial, soberania e unidade do Estado, há muito que passou. São ameaças também, todas as acções conscientes, potencialmente contrárias à manutenção da identidade e individualidade nacionais, atentatórias da personalidade cultural e do querer, à manutenção do desenvolvimento económico que permita o crescimento articulado ao serviço do progresso social de toda a comunidade, e do estilo de vida de que se fazem eco as aspirações nacionais. E porque os Estados indiciam, nas suas relações, comportamento traduzido em amplo conjunto de acções que se estendem desde o mero exercício de influências indesejadas à coacção militar, brutal e súbita, toda a comunidade nacional que não se dê conta, em tempo oportuno, desta realidade, corre o risco de ver a sua bandeira arriada a contra gosto. Donde, não está isento dos efeitos da concretização destas ameaças polifacetadas quem para elas não se preparou.

Mas a preservação da paz requer empenhamento e saber. Na sua essência as ameaças colhem alimento nas vulnerabilidades do ameaçado, pelo que a tarefa fundamental dos dirigentes dos Estados potencialmente ameaçados será a de procurar reduzir as suas vulnerabilidades. Paralelamente terão de cuidar de desenvolver e de fazer um judicioso uso integrado, estratégico, dos elementos do seu poder nacional, explorando as características do sistema internacional em busca da preservação da liberdade de acção possível.

Em Portugal, como em qualquer outro País, é ao homem de Estado munido da visão política esclarecida, legitimada pela vontade maioritária, que pertence identificar a dificuldade da governação em matéria de defesa nacional, como em outras, e desenhar soluções para as ultrapassar.

Reconhecendo a modéstia do lugar ocupado pelo país em qualquer tabela classificativa do poder das Nações organizado por um qualquer Cline, e cons-

ciente que este posicionamento não permite desperdícios de esforços e de recursos da Nação por falta de capacidade de organização, poderiam ser manifestações da competência daquele homem de Estado as seguintes reflexões:

- A defesa nacional, como outras áreas de actividade do Estado, requer uma visão sistémica que contemple a interacção dos seus elementos fundamentais: objectivos, meios, ou recursos, organização e normativo de funcionamento, à luz do ambiente das ameaças e das oportunidades;
- As duas grandes componentes da política global do Estado, desenvolvimento e segurança, requerem íntima articulação, porque sendo cada uma delas, por si, multidisciplinar, conhecem áreas de inequívoca interpenetração, designadamente por via dos recursos comuns utilizados e áreas de acção;
- Só é possível assegurar uma coordenação e controlo sistemáticos e permanentes da execução da política de defesa nacional concebendo e pondo em prática, na sequência do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, um planeamento integrado e coerente das actividades que em cada Ministério se constituem como contributo para a execução da estratégia de defesa nacional;
- Permanente prescrutação dos futuros possíveis, flexibilidade para acolher todas as alterações indispensáveis, e rigor para rejeitar iniciativas injustificadas de desvio dos objectivos fundamentais a prosseguir, deverão ser algumas das suas características fundamentais;
- O planeamento assim referido, desdobrado em programas e orçamentos-programas, oferece ainda a vantagem de poder ser aferido quanto à sua exequibilidade e aceitabilidade, sobretudo sob o ponto de vista financeiro, já que é a afectação dos recursos indispensáveis a cada Ministério, antecipadamente assegurados, que contribuirá para lhes dar consistência. Nesta ordem de ideias, a prática de, após aprovação do Orçamento Geral do Estado determinar o congelamento de percentagem de dotações atribuídas por razões de política orçamental, impõe reapreciação, sob pena de inviabilizar todo aquele esforço de planeamento;
- A discussão em torno da solução a adoptar para alterar este estado de coisas, designadamente quanto ao órgão que deve acompanhar de perto todo o processo, especialmente a coordenação e o controlo, sua constituição, poderes, dependência, etc., não é dispiciendo, mas

torna-se certamente secundária perante uma firme vontade política norteada fundamentalmente pela realização dos objectivos que são sua razão de existir.

A esta reflexão poderia um qualquer cidadão, atento aos problemas da defesa do seu País acrescentar ainda:

- assumam-se as elites, em razão das suas capacidades, como líderes nacionais, responsáveis, na concepção e execução das respostas a dar aos grandes desafios a que a Nação portuguesa está sujeita que o povo, que no grande livro da história das civilizações permitiu o registo, em 1143, do nome de Portugal, não aceitará o seu desaparecimento.

*Magalhães Queiroz*

## BIBLIOGRAFIA

- GONJDEC. P. F., «Relations Internationales», Paris, 1977.
- BRAILLARD, Philippe, «Teoria das Relações Internacionais», Lisboa, 1986.
- MERLE, Marcel, «Sociologie des Relations Internationales», Paris, 1976.
- I.S.N.G., «Elementos de Doutrina», Lisboa, 1984.
- E.S.G., «Fundamentos de Doutrina», Rio de Janeiro, 1981.
- MOREIRA, Adriano, «Ciência Política», Lisboa, 1979.
- MOREIRA, Adriano, «Política Internacional», Lisboa 1993.
- VASCONCELLOS, Duarte, «Apontamentos sobre Administração», Lisboa, 1977.
- ECCLES, Henry, «Logistics and Strategy», Newport, 1962.
- NOGUEIRA, Franco, «Juízo Final», Lisboa, 1992.

---

## A SITUAÇÃO NOS PALOP E AS PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES COM PORTUGAL

---

Intervenção de S. Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, integrada no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), que teve lugar no IDN, em Lisboa, em 28 de Fevereiro de 1994.

*Briosa e Gala*



---

## A SITUAÇÃO NOS PALOP E AS PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES COM PORTUGAL

---

### INTRODUÇÃO

Analisarei o tema que me foi proposto sobre «A situação nos PALOP e as perspectivas de evolução das relações com Portugal» em cinco aspectos: principiando por contextualizar essa relação no quadro da nossa política externa, explicitando a natureza da Política de Cooperação, referirei depois alguns factos que materialmente podem ilustrar a *praxis* dessa política, quer em termos do que tem sido feito quer em termos do que se continuará a fazer, e, finalmente, terminaria partilhando convosco algumas das preocupações e incertezas que o cenário africano hoje suscita.

### AS RELAÇÕES DE PORTUGAL COM OS PALOP NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

1. As relações entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa situam-se na confluência de factores de natureza quer estrutural quer conjuntural. Com avanços e recuos e através das mais variadas vicissitudes da História, fosse em períodos de expansão, fosse em períodos em que o carácter traumático dos acontecimentos se abatia com efeitos desmoralizadores sobre a vontade nacional — como os vividos a partir do final da primeira década do Séc. XIX, no processo que conduziria à independência do Brasil, ou mais recentemente com as independências africanas —, de uma forma ou de outra, desde os alvares do século XVI, sempre Portugal se tem pensado num horizonte de que fazem parte o referencial Atlântico e Africano.

Como bem dizia D. Luís da Cunha, o ilustre diplomata de D. João V, quando prestando conselho àquele que viria a ser o nosso primeiro Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros (Marco António de Azevedo Coutinho), lhe lembrava, a propósito da política ultramarina, que: «o Ultramar... *é todo o bem que a velha tem*».

2. Olhando para o elenco dos objectivos gerais da política externa de Portugal, tal como aparecem definidos no programa do Governo, bem como para o lugar central ocupado pelo desenvolvimento da relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), no âmbito das «prioridades essenciais da acção externa», definidos noutros documentos programáticos, facilmente se constata que a relação com África, e em particular com os PALOP, é um dado incontornável da acção externa do Estado português. Talvez mesmo aquele que, historicamente, melhor se compagina com os mais fortes e perduráveis traços da identidade de Portugal no concerto das nações.

Enunciemos, brevemente, os aludidos objectivos da política externa portuguesa. São eles: o reforço da participação nas instituições e tomadas de decisão internacionais; a valorização da sua identidade; a consolidação da construção europeia; o combate às tendências de excessiva continentalização da Europa, quer pela manutenção da ligação atlântica, quer pela promoção da ligação a África; o aprofundamento do relacionamento, a todos os níveis, entre Portugal e os PALOP, e o desenvolvimento de uma diplomacia económica activa.

3. O simples enunciado destes objectivos demonstra-nos a proeminência da questão africana.

Este amplo conjunto de directrizes permite-nos formular um melhor entendimento da Política de Cooperação com África. Por um lado, tirando consequências ao nível integrativo e concretizador das actividades da cooperação portuguesa, consequências essas ditadas pelo carácter, que me permito sublinhar, de *princípio constituinte* que essa cooperação adquire no programa político do Estado português, aliás exemplarmente traduzido na expressão já utilizada pelo senhor ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, ao dizer que «África representa a *diferença específica* na definição da personalidade político-diplomática portuguesa». Por outro lado, tendo presente o que se poderia chamar a *dupla dimensão da política de cooperação portuguesa com os PALOP*:

- uma dimensão que tem a ver com a sua eleição enquanto suporte para a definição de objectivos autónomos especialmente dirigidos à cooperação para o desenvolvimento;

— e, uma dimensão que tem a ver com o aproveitamento das virtualidades que, objectivos não directa e imediatamente concebidos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, possam ter do ponto de vista da maximização e optimização dos recursos a afectar a estas políticas.

Se no primeiro plano, isto é, o da definição e actuação de objectivos e estratégias específicas, se tem prosseguido e aprofundado um esforço continuado, através do quadro institucional e orgânico constituído pela Direcção-Geral da Cooperação (DGC), Instituto para a Cooperação Económica (ICE), agora fundidos no *Instituto para a Cooperação Portuguesa*, e Fundo para a Cooperação Económica (FCE) <sup>(1)</sup>, é no segundo plano, o do aproveitamento das potencialidades e interacção, que outros objectivos das políticas públicas possam ter com a cooperação para o desenvolvimento, que melhor avultam as virtualidades de um *modelo descentralizado* de cooperação, bem como o carácter *principiológico* que a eleição em prioridade da cooperação com os PALOP assume.

Em primeiro lugar, o *modelo descentralizado* de cooperação acha-se especialmente apto ao aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de acções multidireccionadas. É também particularmente importante para a optimização da limitação, relativa, dos recursos, nomeadamente financeiros, destinados à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

Em segundo lugar, o destaque da cooperação para o desenvolvimento com os países africanos, e em especial com os de língua oficial portuguesa, no quadro da acção externa mais geral, confere-lhe uma particular aptidão para densificar áreas e fornecer caminhos de concretização de actividade mesmo em programas que transcendem os objectivos da cooperação para o desenvolvimento estritamente considerados.

4. Mas não é apenas ao nível das relações bilaterais e do aproveitamento da extensibilidade material da acção dos diversos ministérios e departamentos da Administração, com interesse para a cooperação, que este princípio de prioridade à cooperação com os PALOP tem efeito: também no quadro multilateral se tem feito sentir esta opção de política externa.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. D.-L. n.º 48/94, de 24 de Fevereiro; D.-L. n.º 58/94, de 24 de Fevereiro; D.-L. n.º 60/94, de 24 de Fevereiro.

A um nível político-diplomático mais geral, Portugal tem privilegiado a intervenção junto das estruturas multilaterais e comunitárias no sentido da melhor utilização dos instrumentos que possam servir a cooperação com os PALOP. O *índice de retorno* no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o maior número de projectos para África no quadro do Centro para o Desenvolvimento Industrial (CDI), a aplicação aos PALOP de um conceito de *cooperação regional*, transcendente do conceito de mera contiguidade geográfica, objectivo que ficou garantido na quarta convenção de Lomé, ou a mobilização das nossas participações nas várias instâncias do sistema das Nações Unidas ou das instituições financeiras internacionais, a favor de projectos de acções de interesse para os Países de Língua Oficial Portuguesa, constituem exemplos do elevado empenho português nesta área.

### A NATUREZA DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO

5. Referida e contextualizada a Política de Cooperação, conveniente será explicitar a sua natureza. Essa explicação não é ociosa, nem um mero exercício académico.

Com efeito, inquirir da natureza de uma política é inquirir dos seus «porquês», e tantos os «porquês» tantos os tipos de condicionalismos dessa mesma política, isto é, as realidades que sempre é necessário ter em mente se quisermos que a nossa acção produza os efeitos desejados.

Sem querer ser exaustivo, e quiça com prejuízo de formalismo sistemático, diria que na natureza ínsita da Política de Cooperação portuguesa se analisam várias vertentes. Assim:

- uma vertente de *«vocação histórica» e definidora de identidade em política externa;*
- uma vertente de *política interna* em sentido restrito;
- uma vertente de *«Ajuda Pública ao Desenvolvimento»;*
- e, uma vertente *instrumental ao serviço do reforço da posição externa do Estado português.*

6. A vertente de «vocação histórica», definidora de identidade em política externa, que já atrás referi, é hoje titular de uma particular importância.

Esta importância advém de dois factores específicos: °, até ver, *interregno da lógica bipolar que caracterizou a guerra fria e as circunstâncias advenientes da integração europeia.*

7. As transformações verificadas na conjuntura internacional exigem de nós uma nova postura. O fim da bipolarização resultou num mundo mais fragmentado. Uma fragmentação que, se por um lado trouxe para a luz do dia novas instabilidades e inseguranças, por outro lado veio dar relevo e oportunidade ao surgimento de novos blocos. Esses novos blocos, quer assentem em factores meramente geográficos, quer assentem em factores históricos e culturais, evidenciam o desejo dos países que neles se agrupam de aumentarem a sua segurança e o seu peso específico nos palcos internacionais.

A nossa vocação histórica africana e a partilha de uma Língua Comum com mais seis países na África e na América é, pois, uma vertente importantíssima da política de cooperação. Exemplifico, a este nível, que estamos empenhados na institucionalização de um importante mecanismo permanente de coordenação das políticas de cooperação com os PALOP, o chamado exercício «5+1». Iguamente exemplo de esforço de concertação política é aquele que está a ser levado a cabo com o projecto das Comunidades dos Países de Língua Portuguesa.

8. No que diz respeito às circunstâncias advenientes da integração europeia, entendo que só temos a ganhar com a afirmação na Europa das nossas diferenças específicas, pois serão elas o alicerce da manutenção da nossa individualidade e identidade nacional. É nesse sentido que a afirmação e desenvolvimento da nossa relação privilegiada com África só pode acrescentar a nossa dimensão europeia.

Uma querela entre «europeísmo» e «atlantismo» ou «africanismo», que conduza a que nos pensemos como um país com o corpo na Europa e a alma algures no Atlântico ou em África, não deverá secundarizar o que é verdadeiramente importante: o facto de sermos um pequeno país europeu que não esgota na Europa os seus interesses estratégicos, e que, pelo contrário, pode ver — e tem visto — o seu peso e importância acrescidos pelo facto de ter uma tão peculiar relação com outros Povos.

9. Outra vertente importante da Política de Cooperação prende-se ao facto de ela se enquadrar largamente na chamada «*Ajuda Pública ao Desenvolvimento*». Neste aspecto Portugal insere-se, necessariamente, pelo seu padrão económico-social global, no grupo de países do Norte que fazem parte da Comunidade Doadora Internacional.

É importante lembrar que neste contexto participamos em diversos «fora» internacionais, desde os que são uma implicação da União Europeia, como o sistema de Lomé, passando pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, até às agências do sistema da ONU e das instituições de Bretton Woods.

Esta participação reflecte não apenas o reconhecimento a Portugal de um estatuto de parceiro respeitado e de maioria na comunidade internacional, no âmbito do diálogo Norte-Sul. Mas reflecte, também, a necessidade de uma acção de constante equacionamento dos nossos interesses e estratégias face às diversas agendas internacionais enquadradoras da ajuda ao desenvolvimento, nas quais, como se sabe, se definem políticas condicionantes dos fluxos financeiros afectos à APD.

Nesta vertente existem, necessariamente, limitações à autonomia dos nossos interesses, e é-nos exigida uma intensa e permanente actividade político-diplomática na qual procuramos tirar partido da concentração da nossa APD nos países africanos que são nossos parceiros, os quais são destinatários da quase totalidade dos 0,36% do nosso Produto Interno Bruto, que afectamos a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, valor bastante significativo no conjunto dos países membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

10. Uma outra dimensão presente na nossa Política de Cooperação a que, à falta de melhor expressão, chamaria de razões de política interna em sentido restrito, tem a ver com diversos factores humanos e sociais que resultaram da nossa presença em África. Temos Comunidades africanas residentes em Portugal, formamos quadros importantes dos PALOP, temos comunidades portuguesas importantes em países de África, temos ligações muito estreitas, quer empresariais quer ao nível de toda a Administração pública, com aqueles países. Temos, enfim, um vasto conjunto de cumplidades e interesses que nos mantêm a eles ligados. Daí que, não raro, os seus problemas se transformem em problemas quase de política interna em Portugal. Todas estas circunstâncias condicionam, limitam, enriquecem e promovem a Política de Cooperação.

11. Por fim, mas sem dúvida o mais importante: a Política de Cooperação é um instrumento ao serviço do reforço da posição externa do Estado Português. Isso mesmo é ditado pela sua matriz de política externa. Se, naturalmente, todas estas vertentes que abstractamente analisámos estão indissociavelmente ligadas e imbricadas nos seus efeitos, por cima de todas elas deve reger o princípio do reforço da nossa posição externa. Como sói dizer-se, «os Estados não têm amigos, têm interesses», e, quer no plano bilateral, quer no plano multilateral, seja numa base sinalagmática, seja numa base de «ajuda desligada», a nossa Política de Cooperação, que enquadra as relações com os PALOP, é ditada pela manutenção ou pelo aumento da nossa influência.

### A COOPERAÇÃO PORTUGUESA MAIS RECENTE

12. Numa panorâmica esquemática e breve diria que o campo de incidência da acção da Cooperação Portuguesa é de tal modo vasto que acompanha praticamente todas as áreas da vida social e económica.

Em 1993, de forma muito simplificada, a nossa actividade foi marcada por sete aspectos particularmente importantes:

- 1.º As solicitações resultantes dos Processos de Paz em Angola e Moçambique;
- 2.º A reestruturação dos Serviços, organismos e instrumentos da Cooperação;
- 3.º A atenção cuidadosa aos processos das Comissões Mistas;
- 4.º O seguimento dos problemas da Cooperação Empresarial;
- 5.º O empenho na prossecução do exercício «Cinco + um»;
- 6.º O Exame da Cooperação no âmbito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE;
- 7.º O diagnóstico e a definição de uma estratégia de acção, coerente no domínio da defesa da Língua Portuguesa.

13. Globalmente a política que seguimos concretizou-se na área socio-cultural científica e tecnológica por uma prioridade à Educação, no que

ela representa para a defesa e promoção da Língua e da Cultura Portuguesas. Destacaria aqui, a título de mero exemplo:

- a aceleração do processo de abertura do Centro Cultural de Portugal em Luanda;
- a compra do edifício para o Centro Cultural do Instituto Camões e para a Extensão da Escola Portuguesa em Bissau;
- a abertura do Centro Cultural de Portugal na Beira e o desbloqueamento do processo de apoio à Rádio Televisão de Moçambique;
- bem como a abertura da Escola Portuguesa e apoio à Escola Diocesana em São Tomé.

Refiro ainda o prosseguimento do nosso esforço noutras áreas tradicionais de actuação, nomeadamente não descurando a grande importância da nossa cooperação técnico-militar com os cinco e o apoio na área da formação de recursos humanos traduzido na concessão a bolseiros provenientes dos PALOP, de 1500 bolsas de estudo e de cerca de 1900 bolsas de formação profissional.

14. Também numa perspectiva sintética e global diria que no campo da Cooperação Técnico-Empresarial a nossa actuação se pautou, em 1993, por um lado, numa tentativa de apoio no terreno aos nossos interesses empresariais, e, por outro, pela efectivação dos meios disponíveis no Fundo para a Cooperação Económica.

No que diz respeito aos instrumentos de apoio às empresas no âmbito do FCE, tinham sido concedidos, até 31 de Dezembro de 1993, apoios no total de dois milhões e duzentos mil contos, dos quais 88% revestiram a forma de *incentivos* e 12% a forma de *bonificações* de taxas de juros. Foram aprovados pelo Fundo cerca de 205 projectos, 83 dos quais para Angola.

15. No plano multilateral salientaria alguns aspectos a que no início aludi:

- A nossa taxa de retorno no âmbito do FED, apesar de decrescente, e não obstante os interesses instalados na Comissão, em Bruxelas, (DGVIII) permanece a melhor de todos os Estados Membros das Comunidades;

- E, ao nível do Centro para o Desenvolvimento Industrial, somos também o país que detém o maior número de projectos com África: 78% do total de projectos aprovados para África;
- No sistema das Nações Unidas, para além de termos disponibilizado o nosso «trust fund» no PNUD para apoio à coordenação da ajuda humanitária em Angola, temos vindo a dar acrescida atenção às possibilidades oferecidas pela UNESCO.

### PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES DA NOSSA ACÇÃO ACTUAL

16. Terminado que foi o processo de reestruturação das estruturas orgânicas do MNE, pensamos estar mais aptos a imprimir maior coerência às políticas nesta área. No futuro imediato as prioridades da nossa acção passam por:

- 1.º Manter a activa participação portuguesa nos processos de Paz em Angola e Moçambique;
- 2.º Prosseguir o esforço bilateral numa dupla estratégia de *consolidação* e de *diversificação* da nossa cooperação a outros países, nomeadamente limítrofes dos PALOP (a recente Comissão Mista com o Zimbabwe e a futura assinatura de instrumentos com o Gabão inserem-se nesta política), na perspectiva de uma diversificação estrategicamente orientada que sirva a consolidação dos nossos interesses nos próprios PALOP. Este esforço ao nível da Cooperação bilateral passa não apenas pela cooperação institucional mas também pelo apoio à cooperação empresarial e às ONG.
- 3.º Desenvolver uma estratégia concertada de promoção e defesa da Língua. Neste aspecto quero referir que promovi em 93, através da Comissão Interministerial para a Cooperação, a elaboração de um detalhado documento de análise da situação existente e da definição de uma estratégia a seguir, a qual coloca especial destaque:
  - na formação de professores e apoio aos projectos de Escolas Superiores de Educação;
  - na melhoria e aumento da capacidade das Escolas Portuguesas;
  - no melhor aproveitamento do sistema de bolsas concedidas;

— no reforço da Acção dos Centros Culturais Portugueses e na promoção do Livro Português.

4.º Continuar a nossa participação activa nas instâncias e exercícios multilaterais.

É-nos particularmente importante nesta área a continuação da afirmação dos nossos interesses no processo de Revisão da Convenção de Lomé. Aqui, a nossa estratégia vai no sentido de impedirmos que, no futuro, não sejam prejudicados os meios possíveis de mobilizar, ao nível Comunitário, o apoio aos países africanos nossos principais parceiros.

No que se refere aos «Cinco+um», julgamos poder vir a dar em breve um passo fundamental com a criação de um Secretariado Permanente. E continuaremos também a apoiar a iniciativa brasileira de criação da Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa, procurando dar o melhor do nosso contributo para que ela possa vir a ser de facto um instrumento da aproximação entre os nossos países. Por isso temos chamado a atenção para a ponderação cuidada e amadurecida de todo o processo, para que, levados pelo fácil entusiasmo que a ideia concita, não venhamos apenas a criar mais uma organização como outras, que a história comum nos tem ensinado não passarem dos actos solenes de assinatura da sua fundação.

#### *ALGUMAS CONCLUSÕES E INTERROGAÇÕES NUM CENÁRIO DE INCERTEZAS*

17. No nosso horizonte de acção actual deparam-se-nos, em África, duas realidades completamente distintas:

- a) a um grupo de três pequenos países em paz, relativamente aos quais somos os principais parceiros bilaterais e onde o potencial de retorno é diminuto ou inexistente;
- b) e, dois outros países de potencialidades enormes, mas onde a guerra ou a fragilidade da paz colocam problemas cuja dimensão afecta não só as nossas perspectivas bilaterais como toda a região onde se inserem.

18. No que respeita a Cabo Verde, à Guiné-Bissau e a São Tomé e Príncipe, sem desconsiderar a sua especificidade e individualidade, a nossa

política manter-se-á nos níveis de empenhamento actuais. Aqui as nossas preocupações entroncam com os problemas decorrentes da inserção destes países numa zona de influência política, económica e cultural francófona. Daí que a nossa acção deva dedicar uma atenção especial à defesa e promoção da Língua portuguesa. Não devemos, todavia, deixar que a nossa acção seja tolhida pelo fantasma da «concorrência francesa» (2). Uma perspectiva realística a este respeito é uma perspectiva que tenha em conta as realidades locais, bem como os meios ao nosso alcance (e os meios de que hoje dispomos não são os mesmos de há 30 anos).

19. No que concerne a Angola e Moçambique o futuro do nosso relacionamento está necessariamente dependente da evolução da situação nestes países. E a análise da situação destes países impõe que ela seja considerada no conjunto da situação na África Austral, com particular destaque para a situação na República da África do Sul.

Centrar a atenção em Angola, Moçambique e RAS não é uma mera opção metodológica; há fortes razões para tal:

- Uma língua, uma cultura e uma história compartilhada com os dois primeiros países;
- A existência de uma implantada Comunidade de portugueses e lusodescendentes em todos eles;
- A importância económica (actual, ou potencial) de cada um destes países, seja numa perspectiva regional, seja do ponto de vista dos nossos empresários;
- A consciência dos riscos que a evolução dos respectivos processos — muito particularmente o da RAS — comporta para o desenvolvimento pacífico e harmonioso dos outros dois processos e de toda a região.

20. Em Angola, uma guerra de dezasseis anos, entre a independência e os Acordos do Estoril, e ferozmente retomada após os acontecimentos de Luanda em Outubro de 92, a situação não inspira optimismo. As etapas, sucessivamente inconclusivas de Adis Abeba, Abidjan e agora Lusaka, na

---

(2) Ou do Reino Unido, da Espanha ou da Itália...

nossa apreciação, aconselham igualmente prudência. Na actual situação avulta uma notória contradição entre os avanços diplomáticos na capital da Zâmbia e a intensificação do conflito no terreno. A este facto não é alheia a profunda desconfiança entre os beligerantes e a tentativa de ganhar peso negocial no terreno.

Por outro lado os factos têm provado quer a improbabilidade da vitória militar de uma das partes sobre a outra quer a impossibilidade de isolamento, regional e internacional — logístico e diplomático —, de qualquer delas. Ao que acresce que a preocupante latência de contornos de etnicidade no conflito pode, pelo decurso da guerra, ter consequências ainda mais graves se eles vierem a adquirir proeminência.

21. A discussão da questão da reconciliação nacional, em Lusaka, passa necessariamente por fórmulas de descentralização e partilha do poder, bem como pela definição do estatuto do Dr. Savimbi. A este nível pensamos que é matéria que deve ser deixada largamente às partes; encontramos-nos disponíveis para exercer alguma influência, para tentar obter do GRA concessões que julgamos aceitáveis, mas é nossa convicção profunda que a «troika» de observadores (e Portugal, em especial) não deverão ir além de um apoio discreto na procura de soluções, deixando que estas sejam encontradas e assumidas pelas partes.

É porém necessário manter a pressão. Pressão sobre a UNITA para que — sob o risco de ver aplicarem-se-lhe novas sanções internacionais — avance seriamente no campo das negociações e permita a realização, sem entraves, das operações de assistência humanitária às populações carecidas, em zonas sob o seu controlo, pressão sobre o GRA para, do seu lado, responder positivamente ao cessar-fogo unilateral, exercendo a máxima contenção, demonstrar a maior flexibilidade negocial e facilitar a assistência humanitária em todo o território nacional.

22. Não quero terminar esta sucinta referência ao processo angolano sem uma menção à «troika» dos observadores, cujo importante papel haverá que realçar. Apesar de todas as tentativas externas de divisão e de algumas naturais dificuldades internas, resultantes de diferentes percepções das realidades no terreno, a «troika» soube manter a sua unidade transmitindo uma imagem de coesão e coerência que em muito contribuiu para os avanços

realizados; a constante coordenação das posições entre os três observadores mostrou-se ser um mecanismo de grande utilidade para o desenvolvimento do processo e, pela nossa parte, pretendemos continuar a trabalhar para esse objectivo.

Quanto aos nossos dois parceiros, é notória a decisão dos EUA em assumirem um maior protagonismo em todo o processo; do lado da Rússia, após um período de relativo apagamento, manifesta recentemente alguma preocupação com o protagonismo americano, pretendendo contrabalançá-lo.

Pela nossa parte, devemos continuar activamente a desenvolver as iniciativas adequadas no âmbito da coordenação política da «troika», das negociações e, bilateralmente, reforçando a nossa relação privilegiada com o Governo angolano e apoiando as posições da UNITA que considerarmos consentâneas com o progresso do processo de paz, tal como fizemos na sequência do seu comunicado da reunião alargada de alto nível no Huambo.

23. Em Moçambique a cessação do conflito, possibilitada pelos Acordos de Roma, tem encontrado enormes dificuldades em transformar-se numa situação de paz duradoura.

Não obstante as aparentes semelhanças entre os processos de Angola e de Moçambique, não podemos permitir que se caia na tentação de pretender estabelecer um paralelismo automático entre os dois processos: a FRELIMO não é o MPLA dos anos 80 (nomeadamente no plano militar), Dhlakama não é Savimbi, nem a RENAMO a UNITA; diferentes foram os interesses económicos e estratégicos em jogo, como igualmente diversa foi a dimensão do envolvimento das grandes potências em cada um dos casos.

Mas se temos consciência da diferença das duas situações, igualmente consideramos que a Moçambique devemos fazer aplicar tudo quanto de ensinamento útil se possa extrair do processo angolano.

À nossa atenção logo saltam três grandes áreas em que os ensinamentos de Angola se podem mostrar de grande utilidade:

- 1) Acantonamento, desarmamento e desmobilização;
- 2) Constituição do Exército Único;
- 3) Partilha do poder.

Numa análise necessariamente esquemática e redutora da situação, constatamos que — com a honrosa excepção de algumas vozes discordantes, advogando uma abordagem mais pragmática e menos ideológica — o Governo (e a generalidade das estruturas e órgãos do Estado moçambicano) e o partido FRELIMO têm optado por tentar fazer vingar uma interpretação mais agarrada à letra dos acordos de paz, prosseguindo uma prática de cumprimento formal das obrigações políticas assumidas, amiúde sob interpretação restritiva.

24. Já quanto aos compromissos que impliquem a assumpção de encargos (como, por exemplo, a célebre questão da disponibilização de instalações condignas para os delegados da RENAMO, questão que atrasou a entrada em funcionamento de diversas comissões previstas nos AGP), o GM tem sistematicamente tentado esquivar-se ao seu cumprimento, invocando quer a insuficiência do OGE, quer a sua incompatibilidade com as obrigações assumidas com o FMI, ou o BM; recorrendo a uma ou a outra justificação, o GM tem em qualquer caso tentado fazer transferir para a comunidade internacional a respectiva satisfação e o ónus do seu incumprimento. Não aceitamos esta lógica e, pelo contrário, devemos continuar a persuadir o Governo a assumir posições mais construtivas sobre estas matérias.

Do lado da RENAMO a situação também se não tem mostrado brilhante já que, confrontada com as suas limitações (nomeadamente a insuficiência em quadros) e as dificuldades em se transformar em partido político, o movimento tem usado de todos os expedientes para ir atrasando o processo e acusando a comunidade internacional de não cumprir com o prometido, nomeadamente no que respeita ao seu financiamento.

25. Como é sabido, a questão do financiamento da transformação da RENAMO em partido político tem vindo a condicionar o ritmo do desenrolar do processo. Com esta finalidade foram incluídas diversas cláusulas nos AGP, bem como outras respeitantes ao financiamento das actividades dos partidos políticos, tendo no entanto vindo a constatar-se dificuldades legais, por parte de muitos países, para o poder fazer.

Muito recentemente, por outro lado, o RESGNU, Aldo Ajello, solicitou à anterior Presidência belga que, de alguma forma, a UE providenciasse uma assistência financeira ao processo de paz moçambicano, solicitação que mereceu a concordância dos Chefes de missão em Maputo e o apoio

expresso (circulado por COREU) da França, Alemanha, Portugal, Reino Unido, Países Baixos, Dinamarca e Itália; uma tal intervenção realçaria o perfil político da UE e facilitaria a aceitação dos parceiros com dificuldades político-institucionais para o funcionamento de partidos políticos; ultimamente, porém, a comissão veio informar que as regras de utilização dos recursos financeiros da comunidade lhe não autorizavam tal financiamento, devolvendo a questão para o quadro das relações bilaterais entre cada Estado membro e Moçambique.

Pelo nosso lado, e no plano bilateral, consideramos ser de todo o interesse a participação de Portugal no «trust fund» das NU, e eventualmente num outro com regras mais facilitadas.

26. Para além da nossa participação nas comissões previstas no AGP e no processo de formação das FADM, gostaria de salientar que, no seguimento da decisão de fazer integrar um contingente de observadores da polícia na ONUMOZ e de solicitação que nos foi dirigida pelas NU, está em curso no MAI a selecção de sete oficiais de polícia para participarem da ONUMOZ.

O Ministério da Justiça, pelo seu lado, procede agora à selecção de candidatos a serem submetidos às NU para um dos três lugares de juizes internacionais previstos na recém-aprovada lei eleitoral para o tribunal eleitoral.

27. De importância capital para o fundo de toda a África Austral será o curso dos acontecimentos na RAS. O, até agora, empenhamento dos dois principais intervenientes no processo, o Governo/Partido Nacional e o ANC, e os seus dois dirigentes, De Klerk e Mandela, permitiu quer a instituição do Transitional Executive Council (TEC) quer a aprovação, pelo Parlamento, de três importantes contributos para a futura estrutura político-jurídica da RAS: (1) o Projecto de Constituição Interina, que inclui a carta de direitos e que vigorará durante o mandato (5 anos) do governo transitório a sair das próximas eleições de Abril; (2) o Projecto de Lei Eleitoral; e (3) delimitações das futuras regiões constitutivas da RAS.

28. Não podemos, porém, ignorar que estes resultados foram conseguidos sem a participação do *Inkatha*, do *Partido Conservador* e dos bantustões do *Ciskei* e *Bophuthatswana*, que decidiram suspender a sua partici-

pação nas negociações multipartidárias por considerarem não estarem a ser tomadas em conta as suas pretensões de uma vasta autonomia nacional.

Mais ainda: a ausência daqueles e o radicalismo demonstrado por alguns (Inkatha e Conservadores) suscita graves preocupações e faz temer o surgimento de acções de desestabilização do processo, por advogados de soluções extremistas.

Aliados ao «Afrikaner Volksfront» (AVF), estes quatro constituíram a «Aliança da Liberdade» que já manifestou a sua oposição à constituição interina e decidiu o boicote às eleições de Abril.

29. A radicalização das posições do Inkata e do Afrikaner Volksfront, aliados à permanência constante de um ciclo de violência, são motivo de séria preocupação sobre a realização e consequência das eleições de 27 de Abril próximo.

30. Por outro lado, as próprias exigências destas facções radicais não se afiguram susceptíveis de garantir uma pacificação, pois quer os «Afrikaners» brancos quer os Zulos não se encontram em maioria nos territórios para os quais reclamam Estados Autónomos; pelo que não só a independência dos territórios mais ou menos correspondentes ao Estado livre de Orange e ao Natal não eliminaram o problema da convivência multirracial, como lhe acrescentariam um cenário propício à degeneração da violência em guerra civil.

31. Portugal tem feito um atento acompanhamento diplomático do evoluir da situação. Para além de participarmos na «Unidade Eleitoral Europeia», definimos como prioridade:

- (1) Reforçar o apoio à comunidade portuguesa na sua integração na nova sociedade sul-africana, quer influenciando o seu comportamento quer apoiando-a ao nível diplomático e consular;
- (2) E, o estabelecimento de um maior diálogo político com o futuro governo saído das eleições, em particular no que respeita à evolução dos processos de paz na África Austral, procurando que ele possa vir a ter um papel positivo e de não ingerência directa, ao contrário do que tem sucedido até aqui.

Paralelamente, e respondendo a apelo que nos foi dirigido, iremos proceder à formação de quadros do ANC.

32. Os efeitos devastadores da situação económica e da guerra em Angola e Moçambique, e a manutenção de um interesse desestabilizador regional, em sectores significativos da RAS e de outros países da zona, lançam perspectivas sombrias sobre o futuro. Paralelamente, o avolumar das vertentes étnicas e religiosas, nos alinhamentos políticos e nas lutas pelo poder em África, põe cada vez mais em perigo o «princípio da imutabilidade das fronteiras».

33. Talvez por isso o debate até há algum tempo predominante, entre as fórmulas do tipo «Winner-Takes-All» ou «power sharing», se começa a deslocar para a eventualidade de soluções de partilha do poder do tipo das que caracterizam o Federalismo.

A não conseguir uma solução política para os seus conflitos estruturais, a África Austral poderá entrar num ciclo interminável de guerras, cujas consequências, para os Estados já fragilizados e depauperados pela paralização económica e pela guerra, poderão ser a sua rápida desintegração, a exemplo do que sucede na Somália ou na Libéria.

34. A ordem que existiu, da Conferência de Berlim, ao fim do *império colonial português* deixou ao Sul do Sara «Três Áfricas», entre elas uma África de Língua Portuguesa. Quaisquer que sejam os desenvolvimentos que os acontecimentos venham a tomar, Portugal não poderá ficar indiferente a essa realidade e continuará, sem dúvida, a aplicar o seu esforço no desenvolvimento deste importante sector da nossa Política Externa.

35. E quero dizer-vos que daqueles que considero serem os domínios estruturais de qualquer Política de Cooperação que destinemos a África, a saber *o domínio da cooperação empresarial, o domínio da Informação e das Informações e o domínio da cooperação técnico-militar*, este último é, sem dúvida, dos mais importantes. A experiência recente o tem demonstrado, através das variadíssimas modalidades que a cooperação técnico-militar tem assumido.

36. É assim em São Tomé, quer através dos projectos que estão em curso quer através da presença de um destacamento e uma aeronave da Força Aérea ali estacionados; na Guiné-Bissau, onde o nível de execução

dos projectos da área técnico-militar tem sido reconhecidamente de elevada qualidade. Mas também em Angola, onde a componente militar da nossa intervenção no processo de paz mereceu elevados elogios, quer das partes quer dos observadores e das Nações Unidas.

37. Destaques especiais mereceu o nível de empenhamento que a cooperação técnico-militar desenvolve em Moçambique. Neste país temos o maior contingente de militares portugueses, fora de território nacional, desde 1975: o importante Batalhão de transmissões que integra a ONUMOZ.

Mas, para além disso, temos uma crucial participação, quer político-militar quer técnico-militar. Foi assim que, na sequência da reunião conjunta com representantes do Reino Unido e da França, da qual resultou a «Acta de Lisboa», fomos convidados a presidir à CCFADM, convite que, aliás, declinámos, tendo decidido participar sem a qualidade de presidentes da referida comissão. Ao nível da componente técnico-militar, entre outros aspectos, estamos a proceder à formação de fuzileiros na Catembe e das restantes tropas especiais em Nacala, importantes componentes da formação das Forças Armadas de Moçambique.

38. Não poderemos excluir que, no futuro, possa vir a ser pedida a Portugal a participação das nossas Forças Armadas também em Angola, no âmbito do processo de manutenção de paz. A elevada imagem e prestígio das FAP tem, aliás, sido comprovada pelo aumento significativo de solicitações de que tem sido objecto. Seja pela sua simples presença no terreno (transportando consigo um símbolo da nossa soberania), seja pela acção humanitária ou de manutenção de paz, ou ainda nas vertentes técnicas e formativas, a cooperação no domínio militar tem sido uma componente da qual devemos estar orgulhosos e que muito tem honrado Portugal.

*Briosa e Gala*

---

**FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA  
FORMAÇÃO PARA A RESPONSABILIDADE**

---

Texto baseado nas palavras de apresentação do I Curso de Formação para a Cidadania proferidas pelo autor, no Instituto da Defesa Nacional, em 18 de Abril de 1994.

*Mendo Castro Henriques*



---

## FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA

### FORMAÇÃO PARA A RESPONSABILIDADE

---

A atitude de cidadania nasce da experiência de pertença a uma sociedade politicamente articulada, caracteriza-se pela participação do cidadão na vida pública e desenvolve-se através do exercício de direitos e deveres. São valores da cidadania todos os que impelem à participação na vida activa da comunidade (1); são seus factos históricos as modalidades de desempenho e vigilância do poder, consignadas em preceitos constitucionais ou tacitamente aceites como responsáveis. Do exercício da cidadania resultam os compromissos históricos com que cada sociedade estabiliza em normas de direito público a tensão entre os valores individualmente assumidos e os múltiplos interesses de âmbito local, nacional e supranacional. A participação na vida pública decorre através das instituições políticas do regime democrático, cuja missão é legislar, executar ou fiscalizar, em conformidade com o grau de soberania de que estão investidos, e através das instituições e actividades cívicas cujo dever é responsabilizar o exercício do poder.

Sugerem estas observações que o exercício da cidadania envolve quase todos os factores da acção humana em sociedade. Formar para a cidadania exige, pois, o contributo das redes conceptuais das Ciências Humanas que permitem analisar a escolha de meios e fins sociais. Precisamos das abordagens metodológicas das ciências éticas (etologia, axiologia, deontologia), das ciências jurídicas, das ciências sociais (ciência política, economia, antropologia, polemologia), das ciências históricas que situam o concreto no tempo e das ciências filosóficas que inscrevem as particularidades nas questões da existência em geral. Na perspectiva do direito, trata-se de identificar os modos de se tornar cidadão e caracterizar as obrigações decorrentes. Para a ciência política, o essencial da cidadania é o modo como se adquire

---

(1) Cf. de Isabel RENAUD, «Os valores da cidadania», «Nação e Defesa» n.º 62, 1992, e de Guilherme d'Oliveira MARTINS, «Escola de Cidadãos», Lisboa, Fragmentos, 1991.

a liberdade política e como as fronteiras da soberania de estado acolhem, ou não, a soberania popular. Numa perspectiva moral, a cidadania implica lealdade a um grupo social — a comunidade nacional *prima facie* — assente em condutas cuja responsabilidade tem de ser apurada.

Se a diversidade dos factores implicados na atitude de cidadania já dificulta o aparecimento de uma teoria geral satisfatória, acresce que as abordagens reflectem clivagens doutrinárias de vulto. Na sistematização clássica de Aristóteles, é cidadão (*polites*) quem tem cargos públicos e toma parte na administração da justiça. No que interessa aos regimes democráticos contemporâneos, ou seja, onde existe capacidade universal de acesso às magistraturas e alternância entre governantes e governados, importa mostrar que não basta o voto para definir a cidadania. Esta também envolve outros direitos e deveres; há prerrogativas jurídicas, políticas, económicas e sociais de que cada pessoa dispõe, em virtude da acção do sistema político em que se insere; e há um conjunto de obrigações que o cidadão deve cumprir, para manter a eficácia desse sistema político. E, ao invés do que defendem concepções relativistas e permissivas, deveres como a participação cívica e o serviço militar são ainda mais permanentes numa democracia que visa garantir direitos cívicos, sociais e económicos, pois acabam por ser os redutos em que o cidadão nacional se distingue do estrangeiro.

Nos debates contemporâneos deste tema, as categorias científicas usadas não estão suportadas pelo senso comum; na comunicação social, o público assiste ao espectáculo dos fazedores de opinião, que só não desfazem o adversário não tanto porque não o pretendam mas porque não sabem como proceder. As diferenças ideológicas podem ir da atitude permissiva e libertária até neocollectivismos encapotados, passando pela omissão pura. A definição originária de cidadania como participação na vida pública é convertida, por uns, em acatamento da legalidade, por outros em exclusiva reivindicação de direitos, por outros, ainda, em subordinação fundamentalista ao interesse comum. Que termos e que conceitos existem para descrever a cidadania em África? E no «democrático» Japão? E no Islão, fundamentalista ou tolerante? E o que se apurou das transformações políticas, levadas a cabo sem excessos na Rússia, na Europa do Leste, na África do Sul e noutros países da América, África e Ásia? E mesmo nas nações ocidentais, que desde o séc. XVI levaram a cabo a Revolução Atlântica, há mudanças profundas em curso, decorrentes da integração euro-

peia e das modificações no sistema partidário que alteram a base institucional, as convicções pessoais e os factores históricos de cidadania. O que era um dado tradicional tem de ser, agora, objecto de educação. A democracia aprende, à força, que tem de educar para os valores e para as obrigações.

Na raiz da Revolução Atlântica, em curso desde o séc. XVI, salientam-se duas tendências, ambas parcialmente reflectidas no constitucionalismo português, quer no liberalismo monárquico quer em república. Os contributos de raiz anglo-americana salientam a importância da obrigação política, ameaçada ou destruída por forças absolutistas desde os sécs. XVI e XVII. A obrigação política atinge não só os direitos e obrigações do súbdito e do cidadão mas também, pelo menos com igual vigor, os governantes. De acordo com a narrativa de Locke, os governantes são obrigados a exercer os seus poderes, tendo como horizonte a preservação das liberdades e propriedades. A cidadania exige uma delimitação contratual desses poderes mas, como atitude de participação na sociedade, é mais do que consenso: as guerras civis são uma prova de que o contrato é implementável pela força e em nome da obrigação colectiva. Outro é o alcance da cidadania na tradição revolucionária francesa, também reflectida na história do constitucionalismo português. Significa, em abstracto, que todas as pessoas e cidadãos são iguais perante a lei e que nenhum grupo é privilegiado; mas a cidadania limitada pela propriedade (e outros factores censitários) não se generaliza a todos os membros da comunidade nacional. A partir de Karl Marx, consolida-se a crítica de que a noção «formal» de cidadania não proporciona condições para o seu exercício. Aos direitos cívicos teriam de ser acrescentados direitos económicos e sociais (paz, pão, terra, liberdade, educação, etc.), inspiradores das políticas de governos sociais-democratas e socialistas, conservadores e autoritários, desde os finais o séc. XIX <sup>(2)</sup>.

Oscilam os fazedores de opinião entre uma abordagem da cidadania centrada na defesa exclusiva dos interesses (de modo dito «realista», mas

---

(2) Para exposição recente desta posição ver a perspectiva materialista de T. H. MARSHALL, «*Citizenship and Social Class*», 1949, Cambridge. Para o autor existe um conflito de base entre os princípios dos direitos sociais e do mercado. A crítica de Ralph DAHRENDORF, 1959, «*Class and Class Conflict in Industrial Society*», Londres, de que assim se excluriria da análise o poder e autoridade foi respondido por A. GIDDENS «*Class division, class conflict and citizenship rights*» in *Profiles and Critiques and Social Theory*, Londres, 1982. Em língua portuguesa cf. BARBALET J. M., *A Cidadania*, Lisboa, 1989.

basicamente cínico) e o modo «idealista» (mas fundamentalmente ingénuo), da reivindicação de direitos. Após a Segunda Guerra Mundial, o desejo imperioso de paz, o avanço tecnológico, a economia social de mercado e as tentativas de coordenação da economia mundial criaram, nas nações ocidentais, um modelo tácito de cidadania que tornou obsoletos os debates sobre o regime de propriedade. Uma vez assegurado o estado de direito, o compromisso entre liberalismo e intervencionismo confiou ao desenvolvimento tecnológico e ao crescimento económico a solução dos remanescentes problemas de cada país, remetendo para a balança de poder o equilíbrio possível entre as nações. Por outro lado, e resumindo uma história longa, a cidadania foi apresentada como uma marcha na reivindicação de direitos: direitos civis no séc. XVIII, direitos políticos no séc. XIX, direitos económicos e sociais no séc. XX; descurou-se totalmente o enunciado de deveres como a outra componente da obrigação política, já presente na tradição clássica e liberal. As correntes oriundas da Revolução Francesa e dos seus críticos marxistas revolucionários insistiram no estado-providência, no partido, no grupo sindical para compensar a matriz inicial de cidadania individualista. A tradição liberal anglo-americana, que reteve melhor a componente clássica do bem comum, pôde permitir-se fazer a apologia da iniciativa individual, porque a inscreveu numa matriz de obrigações do governante e do cidadão.

Apesar de tudo, a apresentação destas tradições esconde mais do que revela. Em primeiro lugar, esconde a origem dos simbolismos que dominaram o horizonte ocidental desde o século XVII. Em segundo lugar, as amplas expectativas de direitos económicos, sociais e políticos criam uma dinâmica de igualdade de classes que, a prazo, se torna em guerra de todos contra todos, caso não seja acompanhada pela consciência dos deveres. O desequilíbrio entre direitos e deveres na sociedade industrial, já notado por Marshall, tem aumentado e não diminuído. Se direitos, liberdades e garantias de bem-estar não são contrabalançados por deveres fiscais, serviço militar e formas de participação cívica, a coesão social fica ameaçada. Os deveres e as obrigações de cidadania têm um papel indispensável na manutenção da ordem e da integração sociais, sobretudo em democracia<sup>(3)</sup>.

---

(3) JANOWITZ Morris, «Observations on the sociology of citizenship; obligations and rights», *Social Forces*, 59 (1).

Esta fragilidade da democracia é tanto mais facilmente esquecida quanto os símbolos políticos predominantes das nações-estado modernas — gizados desde os legistas medievais, Maquiavel, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu e com base no direito romano — reduziram tendencialmente todo o tecido das relações sociais aos esquemas da propriedade e do contrato, omitindo outras fontes orientadoras da acção humana. E foi este esquecimento do individualismo possessivo, como o designa C. B. Macpherson, que iniciou a crise da cidadania clássica, forjada na tradição ético-política de Aristóteles, Estóicos e Escolásticos; é ele que tem de ser ultrapassado para superar a crise actual do estado-de-poder soberano (\*).

Ao invés dos mitos veiculados pelos fazedores de opinião, o constitucionalismo não deriva da tradição do contrato social. O «pré-constitucionalismo» da Idade Média expresso na limitação do poder régio pelos estatutos — e ainda conservado nas tradições britânicas do *King-in-Parliament* e da *common law* e nas constituições liberais da monarquia portuguesa — desenvolveu-se a partir do feudalismo, baseado na confiança ou lealdade (*fides, trust, Treue*) como experiência central da existência em sociedade. Na Europa feudal, a *fides* — a fonte da obrigação — constituía a comunidade existencial do corpo político em que assentava a governação. Expressava-se de muitas maneiras, entre as quais as cerimónias de menagem e o juramento de fidelidade são as mais importantes em termos políticos. Foi por influência dos legistas formados no Direito Romano, em particular pela *lex regia*, e pelos seus critérios de poder, *princeps a legibus solutus* e *quod princeps placuit legis habet vigorem*, que todo o poder e autoridade, entregue ao príncipe, se tornou lei absoluta. Os absolutismos, do século XVI em diante, introduziram a soberania do estado como conceito supremo do direito público e entregaram a sociedade (por vezes dita «civil») à esfera do direito privado, enquanto sistema de mercado competitivo de relações de propriedade entre homens cujo atributo mais proeminente era a aquisitividade. Estava criada a situação histórica, atrás referida, em que a cidadania revolucionária surgiu na ribalta das preocupações, dadas as deficiências do absolutismo.

---

(\*) MACPHERSON C. B., 1975, *Democratic Theory*, Oxford, OUP.

É neste quadro histórico que se insere a «revolução atlântica», referida na vasta obra de Adriano Moreira. A revolução inglesa de 1689 («*glorious revolution*») no dito histórico, «*a revolution not made but evitated*» no dizer de Burke) e a revolução americana de 1776 estatuem o governo por consentimento, em que o contrato é mais uma metáfora do que uma descrição realista dos factos. As doutrinas anglo-americanas de obrigação mútua enfatizavam a responsabilidade de grupo, alcançando um equilíbrio entre as exigências da confissão religiosa e a defesa dos direitos, se necessário pela revolta armada. Nisto aproximavam-se da distinção entre pacto de sujeição e pacto de associação, defendida pelos Restauradores portugueses de 1640, modelo cortado cerce pelas exigências da guerra e do Absolutismo e depois retomado na revolução de 1820 e na revolução brasileira de 1822, como lembra Silvestre Pinheiro Ferreira no seu *Manuel do Cidadão*. Já o modelo racionalista da Revolução Francesa de 1789 teve de criar uma religião política, o nacionalismo dos «*enfants de la patrie*», a fim de levar cabo a transformação do súbdito em cidadão<sup>(2)</sup>.

Até 1989, seria verosímil pensar que a clara opção entre democracia e totalitarismo dispensava mais luz nestes temas. Mas 1989 é o símbolo das revoluções mundiais de restituição de direitos perdidos pelos povos. Vieram ao de cima os processos de libertação interna que conduzem as sociedades aculturadas pelo Ocidente a uma procura das respectivas raízes. Os dois modelos de democracia e totalitarismo são agora insuficientes. A verificação de que os direitos a assegurar excedem em muito os deveres pedidos, até ao extremo de o indivíduo se permitir fazer tudo o que não é proibido, liquida o estádio permissivo da democracia. A condição totalitária, em que uma minoria se arroga o imperativo de conduzir as massas, torna-se inviável em sociedades que recuperaram a liberdade do espírito e as liberdades de circulação de bens materiais. A partir de agora, tornou-se insuficiente a simples justaposição de estado e sociedade civil; a instituição que promove a justiça e a segurança com grau variável de intervenção e conforme directivas social-democratas ou liberais, perdeu o poder soberano; a multidão de interesses privados que apenas se identifica com grupos de interesses, raça ou partido, perdeu a coesão nacional. É neste contexto

---

(<sup>2</sup>) Ver, por todos, MALTÊZ José Adelino, *Ensaio sobre o Problema de Estado*, 2 vols, AICP, Lisboa, 1991.

que, do estado e dos cidadãos, se espera mais do que o mero cumprimento da lei; espera-se que sejam «pessoas de bem». E embora a bondade do sistema político e do indivíduo não coincidam, a concepção de um bom regime coloca, forçosamente, condições para a qualidade moral — a virtude — dos seus cidadãos. A sociedade tem de gerar uma escola de cidadania para os seus membros — eis o que afirmam liberais-conservadores como Friedrich Hayek, sociais-democratas que mantêm a chama da comunidade na linha de Tönnies, autores da escola neo-clássica como Eric Voegelin, Hannah Arendt e Leo Strauss, Allan Bloom, ou a Doutrina Social da Igreja, reinscrita na *Centesimus Annus*, 1991, de João Paulo II.

Fazem-se ouvir, periodicamente, na história os apelos às virtudes dos cidadãos. Hoje também. Mas para que tenham eficácia no quadro de uma sociedade industrial que alterou profundamente a escala e o impacto da acção humana, torna-se necessário que se insiram num plano mais fundamental do que as reivindicações de direitos, típicas das concepções de cidadania, dominantes desde o séc. XVIII. Esse plano principia pela esfera pessoal de acção, onde se forma o sentimento da obrigação e a exigência moral de fazer valer os direitos próprios e aceitar os alheios; a esfera pública traduzirá os valores a serem preferidos em instituições e normas. No domínio público, há que distinguir entre as instituições políticas, constitucionalmente definidas, e a dimensão cívica que permeia todas as instituições sociais. O exercício da cidadania extravasa os quadros da acção política tradicional, nomeadamente o partidário, porquanto é da responsabilidade de todos.

As demonstrações jurídicas de direitos teoricamente impecáveis e as declarações em favor dos direitos humanos poderão mover grupos de cidadãos; mas só movem os governantes que, quando muito, vejam nos direitos humanos uma estratégia indirecta para alcançar os seus fins. O presidente Carter dos EUA deu o exemplo de como o «príncipe» se torna árbitro da justiça, ao utilizar os direitos humanos como «critério» para condicionar a ajuda externa dada pelo seu país. Quando desligados de uma cultura global da responsabilidade, os apelos ao cumprimento dos direitos humanos ficam à mercê das predilecções subjectivas e das mudanças culturais. Apresentando-se como declarações sem outra justificação do que a boa vontade, os imperativos da razão só movem sensibilidades já convencidas, o que não é o caso em política interna nem, muito menos, em política externa. O problema da normatividade (e dos direitos e dos deveres) é que só actua

em pessoas e instituições sensíveis às normas. Ora como a condição humana está sempre repartida entre cumprir ideais e ganhar a vida, dilema que Cervantes caricaturou na dupla Dom Quixote e Sancho Pança; como a vida concreta das sociedades não espera pela autorização das normas; como os processos sociais têm uma inércia própria e independente dos ideais morais; como os grupos sociais, no interior de cada nação, carecem de um elemento a que sejam leais e superior aos conflitos de interesses; como o estado de direito (*Rechtstaat*) não abole, só por si, o estado de poder (*Machtstaat*); como a existência da comunidade internacional depende de soberanias que dificilmente reconhecem um poder superior; então, é preciso uma ponte entre validação abstracta e motivação concreta da vontade de justiça. A afirmação de direitos e deveres só ganha eficácia no quadro de um princípio que os dinamize.

A investigação ética mais recente estabelece como é a responsabilidade que funda e firma direitos e deveres. Diz-se de alguém que é responsável, no sentido jurídico, quando tem de responder pelas consequências dos seus actos. Na ausência de deveres positivos, o conselho da prudência é evitar a acção, admitindo-se que quem não chama a atenção da lei é porque a cumpre; o que não é proibido, é permitido. Neste primeiro sentido, a responsabilidade é condição de moralidade mas não é ainda atitude ética nem fornece o elemento afectivo requerido para apresentar, creditar e motivar a acção. Para que exista responsabilidade no sentido pleno do termo, distinto do sentido jurídico, é preciso assumir valores éticos. A responsabilidade substantiva é o dever positivo. A responsabilidade pelo bem-estar alheio obriga-me a agir. A vontade moral converte o direito em motivo de acção. E a atitude responsável não nasce da noção geral de direitos — que se presta à subjectivização — mas da necessidade pressentida no outro, que me apresenta um direito do objecto e um dever do sujeito.

Uma formação para a cidadania, baseada no princípio de responsabilidade, permite situar a já referida dualidade entre valores e interesses. O exercício da cidadania tem de começar quando abrimos a porta de casa. É privilégio da liberdade humana que alguém, sem mandato nem contrato, aspire por responsabilidades. E se o objecto desse privilégio for a *res publica*, a casa comum a todos, então ele é como que sagrado. Não sendo um dever moral positivo, quem aceita responsabilidades tem também de aceitar que pode errar, que os seus actos livres e subjectivos são algo incertos na

sua justificação e mesmo na sua presunção. Certo é que, para formar para a cidadania, é preciso formar para a responsabilidade, seja ela exercida para fiscalizar ou para decidir, para legislar ou para julgar, afinal as funções políticas tipificadas. Só assim será possível mover o sentimento da obrigação, enquanto princípio validador do dever, e o firmamento psicológico que move a vontade. Por outras palavras: a cidadania, nas suas vertentes ética, cívica e política, tem um aspecto objectivo racional e um aspecto subjectivo de emoção; uma formação para a cidadania tem de ser racionalmente convincente mas tem, também, de entusiasmar as reservas pessoais de boa vontade.

A ameaça que mais pesa actualmente sobre a cidadania, no quadro de uma sociedade industrial, é o excesso e poder que a tecnologia confia a governantes e a grupos sociais tão diversos quanto os agentes económicos não estatais ou os meios de comunicação social. Dois casos extremos: quando um governo legítimo pratica chantagem com as armas nucleares, coloca-se ao mesmo nível de um grupo de terrorismo ou de narcotráfico, não pelo conteúdo da ameaça mas pela escala sem precedentes da mesma, que visa toda a humanidade; quando a especulação legal de um grupo financeiro coloca em risco toda uma economia nacional, coloca-se ao nível de uma associação de malfeitores, dada a escala sem precedentes da acção. Os exemplos nesta escala originam os diagnósticos do *déficit* democrático, da corrupção no sistema democrático, do abstencionismo de massas. A chamada à prudência é o primeiro dever. Dada a nossa capacidade tecnológica exorbitante, os factos do poder geram o conteúdo do dever. Os ideais deixaram de ter a primazia sobre o que o homem poderia, depois, reivindicar. As éticas da convicção que subordinam as inclinações ao dever acabam, muitas vezes, por justificar as preferências de um chefe, um grupo ou uma raça. A ética da responsabilidade, pelo contrário, parte dos efeitos que estão à solta no mundo, para depois confrontar o «dever» com a nossa responsabilidade. Primeiro está o dever mais humilde: a responsabilidade pelas transformações que accionámos <sup>(9)</sup>.

A manipulação irracional e irresponsável da natureza provoca extravagâncias de produção e consumo; é a outra face, aliás muito evidente, do sucesso económico das sociedades industriais, escarpelado vezes sem conta

---

(9) JONAS Hans, *The Principle of Responsibility*, Chicago, 1987.

nos últimos 20 anos (1). A produção crescente de bens e a redução de trabalho humano aumenta os metabolismos da sociedade com os recursos finitos da natureza. O crescimento exponencial da população rouba os benefícios da expansão económica. A explosão demográfica pode criar uma situação de «salve-se quem puder». Acresce que a tecnocracia começa por manipular a natureza mas acaba por se subjuar à inércia tecnológica e produtiva. Perante este paradoxo das sociedades industriais, requer-se o poder da responsabilidade para moderar os abusos. Estamos perante um quadro em que o «poder dos sem poder» ganha sentido e eficácia, como ficou demonstrado na recente vaga de revoluções pós-totalitárias.

A ideia de cidadania assenta no «poder sobre o poder» — a substância da responsabilidade. Extravasa as vias da acção política tradicional, não podendo estar confiado só nos órgãos de governo e de legislação, à classe política e aos aparelhos partidários, através dos mecanismos tradicionais de separação dos poderes. Tem de estar disseminada na sociedade, como atitude de vigilância exercida por associações, personalidades e corpos intermédios, que criem condições para o cumprimento das obrigações políticas de responsáveis políticos locais, nacionais e supranacionais. Apenas o cumprimento das obrigações políticas mútuas permitirá o predomínio legítimo da segurança sobre a insegurança, da estabilidade sobre a instabilidade, do cumprimento das leis sobre a contravenção, do policiamento sobre a anarquia. Os bens da liberdade são obtidos a expensas de bens do tipo segurança. Uma formação para a cidadania tem de justificar por que razão o governo da lei é preferível à arbitrariedade, a igualdade perante a lei melhor que a desigualdade, o direito de mérito melhor que a lei de nascimento, o acesso aberto a cargos melhor que o privilégio, a deontologia melhor que a censura, a variedade melhor que o colectivismo, a justa tolerância preferível às pressões de conformidade, a realidade multicultural melhor que a xenofobia. Numa palavra: uma formação para cidadania, num regime democrático, tem de inculcar o sentimento de que, sendo os regimes de liberdade superiores aos despóticos, exigem doses superiores de dever cívico para combater riscos acrescidos de abuso, por parte do estado e dos cidadãos.

---

(1) Cf. de Meadows et al., *Os limites do crescimento — Relatório para o projecto do Clube de Roma sobre o futuro da Humanidade*, Universe Books, Nova Iorque, 1974.

Cada sociedade não escolhe entre abstrações — liberdade e segurança — mas sim entre compromissos históricos. E para a definição destes compromissos cooperam e concorrem instituições variadas: famílias, autarquias, nações-estado, blocos supranacionais e entidades transnacionais. Todas estas instituições estão em processo de mudança acelerada. Estará o foco principal da cidadania a deslocar-se das esferas mais abrangentes para as menos extensas, como alguns pretendem? O aparecimento de organizações mais complexas não elimina formas mais compactas de exercício da cidadania; obriga, sim, a especializar e a definir melhor as fronteiras de cada uma. O estado-nação continua a ser o garante principal dos direitos e deveres de cidadania, indo as obrigações de cada cidadão a par da responsabilidade de vigiar o estado. Formar para a cidadania implica chamar a atenção para as responsabilidades dos cidadãos, decorrentes dos direitos e deveres consignados na constituição nacional, e implica analisar a estrutura e modalidades de intervenção dos poderes políticos nacionais que integram os poderes locais e que são integrados, subsidiariamente, pelos poderes supranacionais. Na medida em que sejam transferidas funções específicas de soberania, nomeadamente defesa e moeda, para áreas supranacionais, torna-se importante definir-lhes o respectivo quadro de validade. Não há incompatibilidade de fundo entre cidadania nacional e supranacional, mas podem surgir toda a espécie de obstáculos à harmonização de ambas. Sucede ainda que cada pessoa tem um conjunto de direitos e obrigações supranacionais, como as que se referem à protecção mundial da paz, do ambiente e do património, mas cuja tradução em normas positivas de acção deve ser mediada por instâncias vigiáveis. Não basta a mera existência do regime democrático e o fim da violência exercida sobre os cidadãos. Para que desapareçam os vários tipos de agressão ao património, ao ambiente e à paz, o poder democrático tem de ser contrabalançado pelo poder moderador da responsabilidade.

É um dado sociológico que, ao promover a adesão geral a um conjunto de normas e valores, o exercício da cidadania reforça a integração política e social <sup>(6)</sup>. Os grupos de interesse encontram um terreno comum onde transaccionam benefícios materiais e concertam conflitos. À medida que são reconhecidos os direitos da cidadania — civis, políticos, sociais — di-

---

(6) Talcott Parsons, *Politics and Social Structure*, N. Y., Free Press, 1969.

minuem as tensões de classe implícitas nas relações sociais. As petições medievais de direitos, sancionadas de modo *sui generis* em cada uma das nações ocidentais, criaram uma identidade comunitária que persiste até hoje. A queda dos «antigos regimes», na sequência da Revolução Francesa, trouxe ao «terceiro estado» o direito de participação na vida nacional. Ao contribuir para transformar a ordem pública, o operariado entrou na comunidade política do estado-nação. O alargamento dos direitos sociais acompanhou a instalação da classe média no centro dos regimes democráticos actuais e criou uma situação de concertação em que os parceiros sociais têm interesse em satisfazer reivindicações mútuas.

Mas se os direitos de cidadania são, geralmente, força integradora, originam reivindicações que são, também, motoras de conflito social. Os processos de integração social têm efeitos perversos. A responsabilidade pessoal e o sentido de iniciativa e independência são diminuídas pelo estado-providência<sup>(9)</sup>. A extrema eficácia tecnológica permite políticas sociais que podem adormecer as reivindicações de direitos políticos e comprometer o futuro. A segurança paga com liberdade é uma velha política, expressa em fórmulas como o *prato de lentilhas e panem et circenses* e a que corresponde a actual possibilidade de manipulação sofisticada da política fiscal, incluindo vencimentos, reformas, bonificações e taxas de juro. Uma formação para a cidadania tem de mostrar como os grupos sociais se devem politizar para influenciar a acção governamental, no sentido de exigirem uma responsabilidade global. A par das funções atribuídas aos órgãos do poder pela constituição vigente, é preciso examinar o papel e a importância de partidos, associações cívicas, grupos de pressão e organizações não estatais no exercício dessa responsabilidade.

Surgida no interior das sociedades politicamente articuladas como estados, é evidente que o desenvolvimento da cidadania nacional se processa em relação com a comunidade internacional. Não se trata apenas do facto histórico de nações situadas na mesma área cultural e geopolítica terem ciclos semelhantes. Trata-se de que, em cada momento, a atitude de cidadania se exprime mediante reivindicações políticas concretas e reajustamentos sociais e económicos que são condicionados pela situação inter-

---

(9) Veja-se a recente chamada de atenção de Michael NOVAK, *The Catholic Ethos and the Spirit of Catholicism*, Free Press, 200 pp., 1993.

nacional. Mas tão irresponsável é esquecer estes parâmetros de actuação como é afirmar que a nação-estado e as formas convencionais de cidadania estariam ultrapassadas pela evolução histórica, pela interdependência económica mundial, ou por instâncias tais como o armamento nuclear, a ameaça ao equilíbrio ecológico, etc. Estar condicionado é diferente de estar determinado, uma diferença que os fazedores de opinião, influenciados pelo submarxismo, não são capazes de pensar. Um número crescente de pessoas percebeu que a relevância da nação-estado tem vindo a decrescer, conclusão que enfraquece as formas tradicionais de adesão ao patriotismo. Mas haverá alternativa? Não se trata de recusar à cidadania um quadro supranacional, mas sim de reconhecer que a identificação internacionalista não exige liquidar filiações mais localistas. A mudança social sobrepõe instituições mais especializadas às anteriores; para criar ordem no sistema mundial, não se pode esperar por que se cumpra a velha exigência kantiana de liberdade e cosmopolitismo universais. O conceito de cidadão do mundo não tem particular interesse numa formação para a cidadania porquanto, a não ser em iniciativas muito limitadas, não existem ainda as instituições supranacionais que corporizem essas boas intenções. Os sentimentos internacionalistas de pouco servem no concreto e, mais do que uma vez na história, estiveram na origem de impreparações que desencadearam guerras.

No caso português, à beira do séc. XXI, o patriotismo esclarecido implica o equilíbrio dos interesses comuns nacionais com as aspirações cívicas. As envolventes internacionais da nossa situação são a união europeia, as comunidades portuguesas no mundo e a comunidade de povos lusíadas. O balanço do que cada uma dessas comunidades representa para Portugal tem de ser permanente; e esse balanço não envolve só a contabilidade do PIB actual, as remesas gratuitas da emigração e os fundos de coesão da união europeia, ou das potencialidades de um novo triângulo económico atlântico euro-afro-brasileiro. Quando a comunidade nacional integra uma união europeia que lhe circunscreve a soberania; quando se projecta para comunidades de residentes fora do seu território; e quando se relaciona com outras nações-estado nascidas de si mesma, o que está em jogo «é o lugar de Portugal no mundo». Cada nação-estado pode ser um centro do mundo desde que participe em responsabilidades mundiais. A participação de Portugal nas responsabilidades mundiais de segurança e defesa, património, cultura, ambiente e direitos humanos, parece só ser

realista a partir das suas ligações históricas seculares, que não coincidem totalmente com as suas relações preferenciais actuais.

Entre os deveres que são a base institucional da coesão e da solidariedade sociais, avulta o cumprimento do serviço militar. O serviço militar é indispensável ao exercício da cidadania. Não só constitui o último garante da soberania como, enquanto cívico de defesa, é uma escola de coesão e lealdade. Se, por um lado, é decisivo para acautelar a defesa dos interesses políticos, sociais, económicos e tecnológicos do país, por outro lado ajuda o cidadão a situar-se perante o conjunto das suas responsabilidades. Na modalidade e conscrição universal, o cidadão-soldado é uma das consagradas expressões de cidadania levada a cabo pelas nações ocidentais. E, mesmo em modalidades atenuadas ou abreviadas de cumprimento, o serviço militar em defesa da nação continua a ser a maior prova de cidadania, porque envolve como possibilidade a grandeza e a servidão de *pro patria mori*. Objecções não faltam; mas a restrição temporária dos direitos individuais exprime a obrigação de cada um para com a nação-estado. Precisamente porque, na perspectiva individualista, a obrigação militar pode ser desagradável, tem de ser legitimada como expressão de cidadania democrática e do desenvolvimento de filiações de grupo.

Resta aludir ao facto de que uma formação para a cidadania tem de se inserir no sistema educativo nacional onde poderá traduzir-se em conteúdos de educação cívica, transversalmente presentes em todos os graus de Ensino Básico, e numa disciplina de formação cívica, no Ensino Secundário, que consolide a sensibilização e os conhecimentos. É fácil reconhecer que a escola é o meio principal para a educação cívica. O que se discute é como levar a cabo essa formação, oscilando as propostas entre a endoutrinação e o esclarecimento. O que preferir? Deve ensinar-se o essencial sobre as instituições governamentais e modelar as identificações essenciais dos cidadãos? Ou devem expor-se apenas os valores, práticas e relações interpessoais em sociedade democrática?

A prática pedagógica resolverá este dilema, algo artificial, quando se compenetrar que as tradições políticas nacionais — reafirmadas nas Cortes de Coimbra de 1384, nos Restauradores de 1640, nos revolucionários de 1820 e nas intenções do 5 de Outubro e do 25 de Abril — instituem um compromisso clássico de cidadania entre direitos e obrigações. Para que a educação resulte em maior compreensão, deve desenvolver identificações significativas e operacionais de cidadania nacional e supranacional. A questão

central é, uma vez mais, muito simples. No passado, os cidadãos assumiam naturalmente as afinidades nacionais e careciam de educação básica; hoje, é preciso formar para a cidadania, nacional e supranacional, quem já tem a educação básica. Se a escola se demitir deste papel, quem a vai substituir? A comunicação social? Os órgãos do poder? Nacionais, supranacionais? Os partidos? Com que base institucional? Com que êxito? E com que interesses?

Uma formação cívica envolve ainda aspectos didácticos. Nestas matérias somos todos formadores e formandos, e todos temos a aprender uns com os outros a responsabilidade pelo objecto comum das nossas preocupações. Acresce que as relações específicas dos docentes com os alunos dependem da inserção da escola no meio; e eu arriscaria afirmar que o principal problema escolar não é a relação professor/aluno mas a relação entre escola e sociedade, empenhadas em processos de transformação mal compreendidos e mal vigiados. A sociedade exige demasiado da escola, sem lhe dar as condições necessárias. Começa por supor que o ensino do currículo académico inculca por si só a formação cívica, de que muitos se demitiram no exterior da escola. Isso é errado. Em segundo lugar, não atribui aos docentes a capacidade de selecção dos alunos, mormente mediante um desenvolvimento curricular e processos de avaliação adequados: em particular, não remunera o professor em dignidade social, seja qual for o vencimento que lhe atribua.

Para sair do labirinto complicado das normas administrativas e pedagógicas do nosso actual sistema educativo, em que nem ousar aqui intrometer-me, decerto que é preciso como que um «sexto sentido». E esse «sexto sentido» só o tem quem sabe que a docência deve ser uma vocação e a pedagogia uma aprendizagem inacabada. Ainda aqui a palavra de ordem é responsabilidade. Entre os extremos de doutrinação e clarificação de valores, de obrigações, direitos e deveres, cada um que descubra o termo médio que resulta da articulação das respostas teóricas com situações e problemas com que se depara no ensino da cidadania. Se a cidadania requer um sentido directo de inclusão numa comunidade, baseado na lealdade de uma civilização que é propriedade comum, essa inclusão passa pela escola, o primeiro «país» que conhecemos fora de casa. Nela se alcança a integração quer pela aceitação de valores comuns quer pela ultrapassagem de desigualdades; nela se prepara a «casa comum» que se deseja ser Portugal.



---

BILATERAL AND MULTILATERAL SECURITY  
RELATIONS IN THE FORMER SOVIET UNION

---

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), em 19 de Abril de 1994, no IDN em Lisboa.

*Susan Clark*



---

## BILATERAL AND MULTILATERAL SECURITY RELATIONS IN THE FORMER SOVIET UNION

---

This paper focuses on some of the military-security developments in the states of the Former Soviet Union (FSU), specifically the range of bilateral and multilateral relationships among these countries that have emerged over the last several years. In examining security developments in this region, it is important to begin with an understanding of the different security perspectives among the newly emerged states in the wake of the collapse of the Soviet Union. On the one hand, there were some states that strongly advocated the preservation of some type of a unified military force (and who, not surprisingly, were among the last to begin establishing their own national armies); foremost among these states were Kazakhstan and Russia. On the other hand, countries such as Ukraine and Uzbekistan seized the opportunity quite soon after they declared themselves independent states to start the process of creating national militaries. Indeed, at this point all of the fifteen countries that had previously made up the Soviet Union (that is, including the Baltic states) have now begun this process. One of the primary reasons for the decision to create national armies is that an army is viewed as a significant effort to confirm and consolidate one's independence as a nation state.

Still, while each of these countries is seeking to establish its own national military force, there are certain reasons for continuing cooperation among these states. In fact, certain factors occasionally even *dictate* the need to develop such cooperation. The most notable of these factors is the requirements for an officer corps. Within the Soviet system, ethnic Russians comprised an overwhelming majority of the overall officer corps; the second largest group were Ukrainians, while the other Soviet republics had only a very few officers, particularly at the highest ranks. Hence, today virtually all of the new states (except Ukraine) are extremely dependent on Russia for providing many of the officers to guide the creation of

their own militaries. Russia also views such an arrangement as beneficial: in part because Russia lacks the housing and military jobs to offer many of these officers, and in part because close cooperation with the other countries can provide opportunities for Russia to shape the way in which the new militaries are established, reinforce certain security and defense industrial dependencies, etc.

Another area in which the other states (again, with the exception of Ukraine) are heavily dependent on Russia is in the availability of training facilities and military schools, given that some two-thirds of such Soviet facilities were located in Russia. This does not mean, however, that these other states have turned only to Russia for training and schooling. For example, in the case of some of the Central Asian states, Turkey has readily offered such opportunities, while the Baltic states have turned particularly to some of their Western neighbors, such as Finland and Denmark.

Finally, a third factor contributing to security cooperation among the FSU countries is the issue of defense industrial interdependency among these states and the overall limited national capability for weapons manufacture. Yet again, Russia possessed most of the arms production capacity in the Soviet Union, and although virtually every one of the states had some defense industrial production, many did not (and do not) have the independent ability to manufacture a given piece of combat equipment or weapon — such as a tank or an aircraft — in its entirety.

In short, none of the other countries of the former Soviet Union is truly able to provide for its own security without some form of reliance on Russia. The only possible exception to this assertion would be Ukraine, and there is some room for doubt about whether even Ukraine can actually do so.

### *EXPLORING SECURITY ALTERNATIVES*

What kind of alternatives, then, have the FSU states had in trying to pursue security issues and relationships? The first are obviously bilateral security arrangements; indeed, virtually all of these countries — with the notable exception of the three Baltic states — have opted to establish various levels of bilateral relations with Russia. It should be noted that Ukraine has recently sought to become more active in this arena, as a competitor

(or alternative) to Russia in some respects, having recently sent a military delegation to several Central Asian states for example, to discuss opportunities for expanded security cooperation. In addition to bilateral relations among the former Soviet states, each of course also has the opportunity to expand its contacts with countries beyond these borders, primarily in Europe, the Middle East, Asia, and the United States.

The second option for security relationships are multilateral ones, which can take several forms. The first of these forms is a multilateral relationship within the framework of the Commonwealth of Independent States (CIS), which is addressed in greater detail below. Another form of multilateral relations is the attempt by each country to establish contacts with a variety of multilateral institutions, including (but not limited to) NATO, the WEU, CSCE, EU, and ECO. However, all of the FSU states have generally found that the attitude of the Western institutions toward accepting them and trying to integrate them was much cooler than the former had either anticipated or desired.

The final alternative is to attempt to establish multilateral cooperative efforts on their own, efforts that would include several FSU countries but also other countries in the particular region. It is possible to cite at least two examples that fall under this alternative. Among some of the European FSU states, there has been discussion of creating a Baltic-to-Black Sea zone, which has been advocated above all by Ukraine and to a lesser extent by Lithuania, it would include, for instance: Ukraine, Belarus, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Romania. Among the problems this particular effort have encountered are: Russia has viewed the idea as an attempt to isolate it from the rest of Europe and the Central European states have proved reluctant to sign on, both because of the possible repercussions in their own relations with Russia and because of their desire to look more to the West than to the East. The other example of a multilateral effort initiated by an FSU state(s) is the one articulated by President Nursultan Nazarbaev of Kazakhstan, to create essentially an equivalent to the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) for Asia, or a «CSCA». Here, too, the level of interest has remained at a fairly low level and has to date been confined to some general meetings.

All these forms of bilateral and multilateral relationships have been explored to varying degrees by the states of the former Soviet Union, with

the greatest emphasis placed on the pursuit of bilateral initiatives. Before turning to a more detailed examination of such initiatives, however, I will briefly address the main multilateral security effort pursued to date within the Commonwealth of Independent States (CIS).

### *THE COLLECTIVE SECURITY TREATY*

The most significant effort in the context of multilateral security initiatives within the CIS has been the Collective Security Treaty. Initialed in May 1992, in Tashkent, at one of the CIS meetings, it was originally signed, however, by only six member states: Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan, and Armenia. It is thus readily evident that the agreement is largely one between Russia and the Central Asian states (with the exception of Turkmenistan).

Since that time, Belarus has also decided to join the Collective Security Treaty. This was not accomplished without some difficulties, nevertheless. On one side of the argument was then-Chairman of the Belarusian Parliament (the Supreme Soviet), Stanislav Shushkevich, who opposed joining the treaty on the grounds that it would violate Belarus' commitments to maintaining neutrality and to refusing to participate in military blocs (both of which were fundamental components of Belarus' statement of independence).

Shushkevich found himself opposed by the majority of parliamentarians, then-prime minister Kebich, as well as the foreign and defense ministers, all of whom were stronger proponents of a close relationship with Russia and argued that participation in the Collective Security Treaty was necessary because Belarus simply lacks the ability to provide for its own security and, perhaps even more importantly, because it would allow Belarus to gain economic benefits from Russia (such as more favorable prices on fuel and other commodities). In the end, Shushkevich was ousted from his position and Kebich, as his successor, signed the agreement (albeit with limitations placed on any possible participation of Belarusian military personnel in CIS peacekeeping efforts, for example).

In general, based on those who have signed the Collective Security Treaty, it is clear that the Central Asian states have been the ones who are most interested in pursuing multilateral cooperation and establishing

an effective collective security arrangement. Given the serious conflict in Tajikistan since 1992 and its potential implications for security throughout the region, this interest is certainly not surprising. The one exception, as noted, is Turkmenistan, which has opted to pursue strictly bilateral security relation with Russia. Still, the fact remains that the Collective Security Treaty is largely an agreement on paper, with little progress made in the form of developing a multilateral staff infrastructure. Certainly one of the impediments to such developments is Russia's reluctance to finance these efforts, knowing that as difficult as its economic situation is, the other former Soviet states are in an even less tenable position to finance such security projects.

#### *BILATERAL SECURITY ARRANGEMENTS WITHIN THE FORMER SOVIET UNION*

As is already evident from the preceding discussions, virtually all the countries of the former Soviet Union have reached bilateral military-security agreements with Russia. These agreements have covered, first and foremost, the continued service of Russian officers in the other new national, while still retaining their status as officers in the Russian military, and the provision of schooling and training at Russian military establishments for members of the other national militaries. In the case of the officer corps service, one of the main questions becomes: how long will both sides be interested in preserving this arrangement? It appears that for at least some of the countries, it could only last until the end of 1994, while for others agreements have already been reached to continue the arrangement until the turn of the century.

It is important to note that, as a whole, the bilateral arrangements that have been worked between Russia and the other former Soviet states do not offer mutual defense commitments. In other words, in the event one country is attacked by a third party, the other (most probably Russia) is *not* required to come to the defense of the country that was attacked; rather, it is committed only to conducting *consultations*. This provides further evidence (in addition to the absence of a collective security infrastructure) that Russia remains somewhat reluctant to shoulder too much of an open-ended burden in defense matters that it fears might not necessarily be in its direct interest.

The desire on the part of the other countries to have military-security cooperation with Russia is fairly self-evident, given some of their personnel and financial constraints noted above. Perhaps a more challenging question to answer is: what are, in fact, Russia's motivations in reaching these bilateral agreements? Part of the explanation lies in the fact that Russia cannot offer its military officers already living in Russia adequate housing and employment opportunities. These difficulties are only compounded by the need to complete troop withdrawals from Germany and the Baltic states. Thus, to the extent that officers can be usefully employed elsewhere in the FSU, and still retain the benefits of being a Russian officer, this arrangement reduces the demands (and even the potential for instability) on the Russian leadership significantly.

Another motivation for Russia's actions, which may represent a more cynical interpretation, is that the Russians are also interested in maintaining a certain level of military presence in many of the states of the «near abroad» (FSU). By having agreements to allow Russian officers to serve in these countries, the ability to maintain this presence is made easier. In fact, over the last several months, representatives of both the Russian military and political leadership have discussed the idea of creating as many as thirty military bases in the former Soviet Union. They recognize that such arrangements would not be welcome in the Baltic states, nor would the current leadership in Kiev allow such bases to be established in Ukraine (although the Crimean leadership's attitude to this would be quite different). Where the Russians have already succeeded is in Georgia: according to a recent bilateral agreement between these two countries, Russia will establish at least three military bases there. (It should be noted that this solution was certainly not Eduard Shevardnadze's first choice: he sought assistance from a variety of Western governments and international institutions, but in the wake of their unwillingness to commit resources and forces to preserve his country's integrity, he was forced to turn to Russia for help. One of the latter's conditions was the creation of these bases).

The existence of a network of military bases in the «near abroad» obviously gives Russia the potential, should a conflict arise in any of these areas, to keep the conflict further away from its own borders. A less benign interpretation is that, if Russia decides to pursue imperialist ambitions

— claiming some of the Soviet Union's former territory for its own — these bases will clearly facilitate such efforts.

### AREAS OF UNREST IN THE FORMER SOVIET UNION AND THE PEACEKEEPING MISSION

For all its negative consequences, one of the accomplishments of the communist system was to keep the manifestation of nationalist sentiments under wraps. But, with the advent of President Gorbachev's policy of *glasnost*, it became possible to express these sentiments more freely. Since the first overt manifestations of nationalism in Alma-Ata in December 1986 (precipitated by Gorbachev's failure to observe the unwritten rules of symbolic power-sharing between ethnic Russian and the indigenous population), this area of the world has witnessed increasing numbers of conflicts and civil wars. Today, ethnic tensions are further fueled by socio-economic difficulties caused by the collapse of the command economy and the absence of a working market economy to replace it.

A brief examination of current conflicts in the FSU provide an opportunity to view the various types of military-security solutions that have been tried to date. In the case of the long-term dispute between Armenia and Azerbaijan over Nagorno-Karabakh, attempts to resolve the confrontation have largely been pursued under the auspices of the CSCE, although there have been some bilateral mediation attempts as well (for, example, by both Russia and Turkey).

The conflict in Tajikistan, which broke out in mid-1992, has been the only example of peacekeeping activities being pursued under the rubric of the CIS Collective Security Treaty. Here, Russia has pushed for the other Central Asian signatories — Kazakhstan, Uzbekistan, and Kyrgyzstan — to contribute to the peacekeeping effort. The reasons for this approach are largely symbolic. In fact, Russia is providing some 90 percent of the financing and roughly 20 000 troops dedicated to peacekeeping in Tajikistan, the other three countries (Kazakhstan, Uzbekistan, and Kyrgyzstan) are supplying less than 1500 men. Still, at a time when Russia's motivations for its involvement and activities in the FSU are being questioned, the value of such symbolism is not to be dismissed.

In the case of conflicts in Georgia (both in the regions of South Ossetia and Abkhazia) as well as in the Dniester region of Moldova, Russia has been quite active in pursuing bilateral peacekeeping solutions with the given countries. Question about the neutrality of Russian forces participating as peacekeeping in these areas have legitimately been raised in these instances, but in short Georgia and Moldova have found that Russia provides effectively the only solution; no other countries appear to be willing to become involved in peacekeeping there.

Finally, Russia has experienced its own instances of domestic conflict and has sent some of its troops into regions of the North Caucasus as peacekeepers. Indeed, it should be expected that Russia's North Caucasus area will be the site of many cases of instability for the foreseeable future, fueled both by ethnic tensions and socio-economic difficulties. Anticipation of such instability is clearly a primary reason for the Russian leadership's decision to base its most mobile forces (currently being created) in this region; these forces will be the ones called upon to serve in peacekeeping roles.

Peacekeeping is obviously the primary focus for resolving all of these conflicts, both within particular countries and across what are now international borders in the Former Soviet Union. In that respect, these new states are seeking the same solution as most of the rest of the international community: from the former Yugoslavia to Somalia to Rwanda, everyone expects peacekeepers to solve the problems. Still the FSU's (and, namely, Russia's) approach to peacekeeping differs in an important way from other peacekeeping efforts, for example under the United Nations' auspices, an approach which has raised Western concerns about these activities. Specifically, the main difference is that the peacekeeping forces established in each of the areas comprise the belligerent parties. Thus, for example in the case of the unrest in Abkhazia in Georgia, the peacekeeping troops have been Georgia, Abkhazian, and Russian.

One of the apparent reasons for Russia's involvement in peacekeeping operations is the desire to obtain international recognition that it is still an important player on the world stage (although this recognition has not been as favorable as Russia apparently had expected). Furthermore, during the course of the last year, the Russian leadership has appealed to the United Nations to finance these peacekeeping operations. In other words, Russia wants the UN to give it the mandate and support for peacekeeping

in the former Soviet Union; these activities, Russia suggests, can be carried out under the auspices of the Commonwealth of Independent States, as an international organization.

In addition to the factor of international recognition, other possible motivations for Russia's interest in peacekeeping can also be identified. Certainly at least some forces within Russia are interested in using the guise of peacekeeping to return to Moscow's control at least parts of what had been the Soviet Union. Second, it must be recognized that no one else in the international community has yet displayed a willingness to assume this responsibility in the FSU, which further reinforces Russian attitudes that this area represents its legitimate sphere of interest. Third, given the lack of adequate border protection between Russia and many of these states and the relative close proximity of these conflicts to Russian territory, there are clearly concerns about the possible spill-over effects from these conflicts into Russia if they are not contained. Finally, the fact that 25 million Russians live outside the borders of the Russian Federation provides the leadership with another motivation for playing an active role in peacekeeping: protecting its diaspora.

The challenge for the Western community of nations lies in finding a balance between, on the one hand, recognizing that Russia does have a legitimate right to be concerned about areas of instability on and near its borders and, on the other hand, not allowing it to have a completely free hand to do whatever it pleases without risking international reaction.

*Susan Clark*



---

## THE CRISIS IN UN PEACEKEEPING

---

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN 94), em 20 e 21 de Abril de 1994, respectivamente, no IDN em Lisboa e na sua Delegação no Porto.

*Adam Roberts*



---

## THE CRISIS IN UN PEACEKEEPING

---

Peacekeeping operations under United Nations auspices have achieved notable results in recent years, in countries as far apart as Namibia, Cambodia, El Salvador and Bosnia. At the same time, UN peacekeeping is in crisis, because of a host of factors: tried and tested principles and practices of UN peacekeeping have had to be modified or abandoned; there have been repeated difficulties in the control and management of UN operations; the distinction between peacekeeping and enforcement has become blurred; states have imposed numerous conditions on their participation in operations; the many proposals to place forces at the general disposal of the UN have failed; peacekeeping finance remains a nightmare; some operations, as in Angola, have been followed by a resumption of war; the range of conflicts around the world far exceeds the UN's capacity to address them; and there have been accusations of bias in the choice of which conflicts to address, and the manner of doing so. There has been a bewildering variety of diagnoses, and of prescriptions for improvement.

### 1. *CAN UN PEACEKEEPING BE SEEN AS PART OF A COLLECTIVE SECURITY SYSTEM?*

Peacekeeping operations are only one part of the response of the international community to situations of international and internal conflict. By common consent, even if there is some overlap in practice, they are distinct from many other types of action under UN auspices, including enforcement actions.

In the post-Cold War era, the problems of peacekeeping have often been discussed in a broader context of seeing an opportunity to establish a new system of peace and security based on the UN. In 1993 Brian Urquhart asked the key question: «Are we trying to establish a comprehensive *system*

of international peace and security based on the resources and the political will of the membership of the United Nations (1)? In my submission there are grounds for doubt as to whether the aim should be set quite so high. Is such a system actually attainable, and what it would actually look like?

Four principal considerations make me pessimistic about the chances of establishing a substantially new system of peace and security, of which peacekeeping would be one part:

- a. The idea of a fundamentally new security system involves, in addition to peacekeeping, heavy reliance on «collective security»: this term refers to a system in which an attack on one member of the international community is treated as an attack on all, and leads to a strong and decisive response by the community. The idea of collective security is a very old one, which has perennially run into difficulties; and much present advocacy of it does not take into account the past history and problems of the idea (2).
- b. On the more specific topic of peacekeeping — the central concern of this paper — nothing the past record or present performance of UN peacekeeping operations entitles us to see these activities as a viable response to more than a limited, albeit somewhat expanding, range of situations.
- c. The genius of the UN system, and a key to its modest but still remarkable success in the past half century, is its relatively successful combination of, on the one hand, acceptance of sovereign states which retain their military power and their right to individual and collective self-defence; and, on the other hand, establishment of the rudiments of a structure for co-operative decision-making and multilateral military action in a UN framework in at least a substantial range of situations.

---

(1) Brian Urquhart, «The Future of Peace-keeping», paper at the June 1993 Oslo Symposium on Collective Responses to Common Threats, p. 3.

(2) The difficulties of the idea of collective security are outlined in the introductory chapter in Adam Roberts and Benedict Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, 2nd edn., Oxford University Press, 1993, pp. 29-31. For a succinct survey and assessment of the history of UN peacekeeping, see Sally Morphet's chapter in the same book, pp. 183-239.

This dual aspect of the UN system can be found in the Charter itself. Many of its provisions contain much more generous allowance for the continued role of states, and even continued state control of military power, than did the League of Nations Covenant. Particular Charter provisions illustrating this point include Article 51, with its famous passage on «individual or collective self-defence»; Article 2 (7) on domestic jurisdictions; and the extreme caution of the references to disarmament in Article 11 (1), 26, and 47 (1).

- d. The Cold War was not the only factor which prevented the UN system from managing security issues on the largely cooperative basis which might seem to have been envisaged in the Charter. As is now rapidly becoming apparent, there are other and more enduring factors in international politics which make difficult or impossible the realization of the dream of all major security problems being handled in a UN framework. In particular, states seem to guard their power over their own armed forces jealously. It is significant that in almost half a century since the UN was founded, not one state has concluded an agreement making forces available to the UN in the manner provided for in Article 43 of the UN Charter. We have to draw serious conclusions from this about the viability of supra-national visions of a UN security system.

These four reasons for pessimism may well be ignored in this period in which there are high expectations of what the UN can achieve. Yet ignoring these factors, and holding out excessively high hopes for the UN, is liable to lead to disappointment and recrimination. Indeed, if the UN is seen as in some way supplanting existing functions of states, there is a strong likelihood that the sovereign state, which is far from dead, will reassert its existence and vitality at the expense of the UN, with serious consequences for the latter.

Despite the grounds for pessimism, there are in fact elements of a system of international security. This system encompasses a wide range of measures of arms limitation, including in the field of nuclear nonproliferation. There is also a strong emphasis on force only being used for defensive purposes. There are also many elements which are different from what was laid down in the UN Charter: the pattern of certain uses of force by coalitions being authorized by the UN Security Council — as in Korea in 1950,

over Kuwait in 1990-91, and in Somalia in 1992-93; the emergence of an impressive practice of mediation and good offices within a UN framework; and, of course, UN peacekeeping.

## 2. ESSENTIAL FEATURES OF UN PEACEKEEPING UP TO 1987

Peacekeeping operations were not foreseen in the UN Charter, and emerged on an *ad hoc* basis in response to urgent problems.

In the period up to the end of 1987, there were thirteen UN peacekeeping operations, all but one of which were concerned with conflicts that had arisen following European descolonization: many other problems, including more directly East-West conflicts, were addressed through other mechanisms, mainly outside a UN framework.

The traditional tasks of UN peacekeeping operations, as they evolved from the 1950s to the 1970s, included monitoring and enforcement of cease-fires; observation of frontier lines; and interposition between belligerents. These tasks were generally carried out on the basis of three key principles: the consent of the parties, impartiality of the peacekeepers, and non-use of force in most circumstances. These three principles were seen as being interlinked, and as being fundamental to the effectiveness of peacekeeping operations.

Non-use of force, though not an absolute principle, was central to the practice of UN peace keeping for many years. As Murrack Goulding has said:

More than half the organization's peacekeeping operations before 1988 had consisted only of unarmed military observers. But when operations were armed, it had become an established principle that they should use force only to the minimum extent necessary and that normally fire should be opened only in self-defence.

On the basis of the principles established during the first four decades, he went on to define UN peacekeeping as follows:

Field operations established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts

between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states, and with military and other personnel and equipment provided voluntarily by them, acting impartially between the parties and using force to the minimum extent necessary <sup>(3)</sup>.

In the first decades of UN peacekeeping operations, the requirement of impartiality and disinterestedness was among the factors leading to the general practice of not using certain countries' troops. In particular, the UN for the most part avoided use of contingents from the permanent five (especially China and the two superpowers); and it also avoided relying on forces from neighbouring powers. The merits of these practices were obvious: local conflicts were insulated from Cold War rivalry and regional hegemony. The weaknesses of the practice were equally obvious: UN forces sometimes lacked the authority and strength that a great power presence could have provided; or they lacked the local knowledge, interest, and staying power that forces from a neighbouring power might have had.

There was no shortage of problems in the first thirteen UN peacekeeping operations. The weakness of depending on the consent of the host state was cruelly exposed by the expulsion of the United Nations Emergency Force (UNEF I) from Egypt in 1967, and the subsequent outbreak of war between Israel and a number of Arab states including Egypt. Sometimes in practice the performance of the original mandate led on to additional tasks which did not sit easily with the three principles outlined above. In the Congo in 1960-64 the tasks of the UN force came to include assisting in the maintenance of government and public order, and the use of military force to achieve these ends against a variety of challenges: this early case of peacekeeping turning into enforcement succeeded, but at a huge price. In Cyprus in 1974, and in Lebanon in 1982, the presence of UN peacekeeping forces could not prevent breakdowns of order including major foreign invasions and seizures of territory.

The achievements of UN peacekeeping, although modest, were real: they included the effective freezing of certain conflicts; some reduction of the risk, or extent, of competitive interventions by neighbouring or major

---

<sup>(3)</sup> Goulding, «The Evolution of Peacekeeping», p. 455.

powers; and isolation of some local conflicts from the East-West struggle, so that they did not exacerbate the latter. In short, some wars were prevented from spreading, and some missions effectively accomplished. While the development of UN peacekeeping before the end of the Cold War was impressive, it would be wrong to depict it as a golden era.

### 5. HOW HAS THE CHARACTER OF UN PEACEKEEPING CHANGED?

In the past six years there has been a dramatic expansion of the number of UN peacekeeping and observer forces. The often repeated, constantly changing, and ever more impressive litany of statistics shows just how remarkable the expansion has been. From 1948 to 1978, thirteen peacekeeping and observer forces were set up. Then for ten years no new ones were established. Since early 1988 a further twenty have been created (\*).

Now peacekeeping is in a new era, tackling a vast array of new problems. However, many of the new commitments involve peacekeeping forces in performing a bewildering variety of tasks with an unusually complex set of mandates. In both Somalia and Yugoslavia, as discussed later, these mandates involved authorization of force by or on behalf of peacekeeping forces: a step towards a type of action — namely enforcement — that has traditionally been viewed as distinct from peacekeeping.

#### *Reasons for the Expansion of Peacekeeping Activities*

A main reason for this expansion in the number of peacekeeping and observer missions has been, simply, the increased capacity of the Security Council to reach agreement on action in particular crises once it was no longer hamstrung by the previously heavy use of the veto by four of the Permanent Five members. The last-ever Soviet veto was on 29 February 1984, on a resolution proposing an extension in the Beirut area of what was at that time the last UN peacekeeping force to have been created (UNIFIL in Lebanon). Then from June 1990 to 11 May 1993 there was not a single

---

(\*) For a list of the 33 UN Peacekeeping and Observer Forces established to date, see the Appendix to this paper.

use of the veto, though of course its very existence still powerfully influenced decisions. On 11 May 1993 Russia broke the record three-year period of non-use when it vetoed a resolution on the financing of the long — established peacekeeping force in Cyprus. It is significant that it was on a peacekeeping issue that use of the veto resumed: Russia had reason to resent being asked to bear the financial burden of UN peacekeeping in the apparently stable island of Cyprus, at a time when the UN was hardly making a notable contribution to the much more urgent crises faced by Russia both internally and on its borders. Despite this use of the veto by Russia in 1993, which may be a harbinger of things to come, the new-found capacity of the Security Council to reach agreement has more or less survived, and constitutes a key part of the explanation of the increase in the number of peacekeeping operations (5).

A further factor leading to the expansion of peacekeeping has been a widespread mood of optimism that the UN can have a much more central role in international security matters, and that peacekeeping can take on a very wide range of urgent problems. National governments as well as the UN itself shared this mood to a surprising degree. The heads of government at the Security Council summit at the end of January 1992, and Secretary-General Boutros-Ghali in his *An Agenda for Peace* published in June 1992, reflected and for a period reinforced this optimism (6).

Finally, the end of the Cold War, and in particular the circumstances in a number of countries undergoing severe conflicts, created an increased need for international peacekeeping forces. In particular: (1) The peace agreements (all with an East-West dimension) ending foreign interventions and/or conflicts — in Afghanistan, Angola, Namibia, Central America, and Cambodia — created a demand for impartial international forces to assist in implementing their provisions on such matters as monitoring cease-fires,

---

(5) Statistics on the use of the veto to date may be found in Adam Roberts and Benedict Kinsbury (eds.), *United Nations, Divided World*, 2nd edn., pp. 10-11. China has been far the most abstemious power, having only used the veto three times: once in 1955 (when it was represented at the UN by the regime in Taiwan), and twice in 1972.

(6) Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, United Nations, New York, 1992. For a challenging article of the same period, calling for the major powers to give «unconditional subordination of an appropriate element of their effective military assets to an integrated UN command system», see John Mackinlay and Jarat Chopra, Second Generation Multinational Operations, *The Washington Quarterly*, Summer 1992, pp. 113-31.

troop withdrawals, and elections. (2) The decline and collapse of Communist systems resulted, in some cases, in new conflicts: and some of these (especially in former Yugoslavia) led to strong calls for action under UN auspices. (3) Following the end of the Cold War, the major powers were less likely than before to see a conflict in a distant country in geostrategic terms as part of a challenge to them from their major global adversary which required them to make an essentially unilateral military riposte: they were therefore more willing to see a response emerge from within a UN framework.

### *New Types of Task for UN Peacekeeping*

Since the late 1980s UN peacekeeping operations have involved a remarkably wide variety of activities.

Some tasks assigned to peacekeeping operations since 1988 have been partly or wholly new for them:

- monitoring and even running elections (as in Namibia, El Salvador, Angola, Cambodia, and Mozambique).
- protecting inhabitants of a region, whether the majority or minorities from the threat or use of force—including by the government of the region and/or country (part of the function in the three United Nations Protected Areas, or UNPAs, in Croatia).
- assuring delivery of humanitarian relief, and the performance of a wide range of other humanitarian tasks, during conflicts (especially in former Yugoslavia and Somalia).
- assisting in the reconstruction of certain governmental or police functions after civil war (including in El Salvador and Cambodia).

There should be no objection in principle to developing and expanding the tasks of peacekeeping. New circumstances have required new forms of action, and have presented some opportunities that had to be seized. Indeed, some of the developments since the late 1980s are extremely promising. Election-monitoring under UN auspices has had many successes. Sometimes, as in Nicaragua and Haiti, UN election verification was conducted on its own, not as part of a peacekeeping mission. However, several agreements in the late 1980s and early 1990s seeking to end internal con-

flicts, including in their international aspects, provided both for elections as an acceptable means of determining who was to rule, and also for a peacekeeping force whose tasks included monitoring or even helping organize the elections. Such outside assistance failed to prevent a renewed outbreak of civil war in Angola in 1992 (just as verification had been unable to prevent a coup in Haiti in September 1991). However, the picture elsewhere looks more hopeful. This function is particularly significant, for two reasons. First, it associates the UN with the idea of multi-party democracy. Second, it enables peacekeeping forces to be involved in something more than the mere freezing of conflicts: in some countries (though not in all), UN forces can achieve more by assisting in ballots than by interposing themselves between belligerents.

However, assisting democracy, like other aspects of UN peacekeeping, depends powerfully on local cooperation. Where this is denied or withdrawn, problems begin. The nature of post-conflict societies can make the realization of democracy a distant goal. A United Nations which concerns itself with the type of government in member states may find itself involved in a wide range of complex and dangerous disputes. Sometimes, as in the *débâcle* over Haiti in 1993, the UN may be powerless, apart from use of sanctions, in face of even a small and weakly armed sovereign state.

Many other aspects of the expanded character of UN peacekeeping have been problematical. «Humanitarian relief» is a case in point. Too often, the natural emphasis on such relief has been accompanied by a failure to think through the broader questions raised by an involvement. It may be necessary, but it is never enough, to say that the UN's role in a crisis is essentially humanitarian. There is also a need for tough analysis of the problems and crises which created the need for aid, and of policies for tackling them.

The central difficulty in the expansion of tasks of UN peacekeeping has been in the blurring of the lines between peacekeeping and coercive action. This is intimately linked to a tendency to down-grade the requirement of consent of the parties as a pre-condition for setting up and maintaining a peacekeeping operation. There is a much more interventionist element in peacekeeping today, and this is at the heart of the crisis.

*Consent as a Basis for Peacekeeping*

The down-grading of the consent of the parties as a requirement for UN action occurred in three important crises in 1991-95, and was accompanied by a change in doctrine regarding peacekeeping operations.

The establishment of the Kurd-inhabited «safe havens» areas in northern Iraq in April 1991 was achieved, not by any formal UN peacekeeping force, but by US, British and French forces. These were subsequently replaced by a small group of UN guards, who were entirely distinct from peacekeeping forces. This experience did, however, mark a decisive crossing of an important line about the requirements for action under UN auspices. There was no Iraqi consent to the initial incursion of coalition forces; and although there were subsequently Iraqi-UN agreements under which the UN guards were sent to northern Iraq, clearly Iraq's consent was in some measure the outcome of the earlier forcible incursion (<sup>7</sup>). This action under UN auspices, because it both saved large numbers of lives and showed some degree of ability to act against the wishes of a sovereign state, strongly influenced subsequent UN action in other crises.

Less than a year later, in the exceptionally difficult circumstances of the wars in former Yugoslavia, a second case arose in which the issue of consent was in practice more complex and nuanced than in the theory: and this time, a UN peacekeeping force was involved. The original Security Council resolution of February 1992 authorizing the United Nations Protection Force (UNPROFOR) in former Yugoslavia, while containing evidence of elements of consent, also specified that the Council was acting under its responsibility «for the maintenance of international peace and security» — a coded reference to Chapter VII of the Charter; and, by referring to Article 25 of the Charter, reminded states of their formal obligation to accept and carry out the decisions of the Security Council. Further, this resolution set UNPROFOR up for a definite term which was a matter for decision by the Security Council (<sup>8</sup>). All of this implied, at the very least,

---

(<sup>7</sup>) The texts of the agreements between the UN and Iraq are in UN doc. S/22663 of 31 May 1991. See also Lawrence Freedman and David Boren, «Safe Havens» for Kurds in Post-War Iraq, in Nigel Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights*, Brassey's, London, 1992, pp. 43-92.

(<sup>8</sup>) Security Council Resolution 743 of 21 Feb. 1992, preamble and para. 3.

that although the operation began with a degree of consent of the parties, it might continue even without that consent. Subsequent resolutions have continued along similar lines.

Within a few months of the establishment of UNPROFOR, the downgrading of consent as an absolute requirement for peacekeeping was also apparent in Boutros-Ghali's *An Agenda for Peace*, published in June 1992. This famously defined peacekeeping as follows:

*Peace-keeping* is the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto with the consent of all the parties concerned, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well. Peace-keeping is a technique that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace <sup>(9)</sup>.

The «hitherto» in that definition became the subject of much comment from individuals and states. There were two main grounds for concern. First, that tried and tested principles of UN peacekeeping were being changed, and perhaps fatally weakened, without full discussion of all the implications; and second, many individuals and states (mainly small and/or developing ones) feared a new interventionism.

In Somalia, especially from December 1992 onwards, the criterion of consent has been further downgraded. There was no functioning government there to give or refuse consent. Also, as in Yugoslavia, the number of parties to the conflict and the disputes about their status made consent of all the parties hard to obtain and impossible to maintain. The UN Security Council explicitly referred to its powers under Chapter VII of the UN Charter when it made its decisions to establish the two principal forces in Somalia:

- a. *The US-led Unified Task Force (UNITAF)*, the multi-state force under US command which operated in Somalia from December 1992 to May 1993 <sup>(10)</sup>. This is not generally regarded as a UN force, nor as a pure peacekeeping force, but rather as a UN-ortho-

---

<sup>(9)</sup> *An Agenda for Peace*, para. 20.

<sup>(10)</sup> UNITAF was authorized by SC Res. 794 of 3 Dec. 1992. This explicitly bases it on Chapter VII of the UN Charter.

alized force roughly comparable, so far as its legal basis and command system is concerned, to the US-led coalition forces in Korea in 1950-53 and in the Kuwait crisis in 1990-91. It had some liaison with the UN, and with the United Nations Operation in Somalia (UNOSOM I), the UN peacekeeping force which had been set up earlier in 1992, and whose inability to fulfil its mandate had led to the creation of UNITAF.

- b. The United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)*, which took over responsibilities and personnel from UNITAF in May 1993. Although this is designated as a UN peacekeeping force, it was from the start a most unusual one. Its authorizing resolution departs in a number of ways from the traditional mandate of peacekeeping forces. It explicitly refers to Chapter VII, and clearly leaves room for a greater use of force than was typical for UN peacekeeping operations.

Thus in the post-Cold War era to UN peacekeeping forces, UNPROFOR and UNOSOM II, have been set up largely in the framework of Chapter VII of the UN Charter, and without relying on consent of the parties to quite the same extent as in earlier cases. This marks a very significant watershed in the history of the organization.

This reduction in the emphasis on consent has happened for good reasons, which include a desire to overcome the past weaknesses of peacekeeping, as in the Middle East in 1967. There has also been a need for a new approach to the issue of consent because in situations of chaos such as the UN has encountered recently a peacekeeping force cannot be allowed to have its entire continued existence dependent on the whim of every local leader.

Yet down-grading the consent of the parties as a key criterion for action takes peacekeeping into dangerous territory, involving it in a series of tasks for which it was hardly ready. The very lack of a formal Charter framework for all peacekeeping operations may have facilitated a tendency, evident in these cases, to regard peacekeeping as a flexible technique which can be radically adapted as regards its legal basis, its purposes, and its mode of operating; and to apply it to situations of great difficulty, where it is not necessarily appropriate.

### *Use of Force*

Directly associated with the issue of consent is the issue of readiness to use force. In the past, UN forces had been empowered to use force when directly threatened, or when their central activities were being openly opposed: but they had seldom actually resorted to major uses of force. In connection with some peacekeeping operations in recent years there have been unprecedented threats and uses of force. Security Council resolution 836 of 4 June 1993, authorizing force in defence of UN safe areas in Bosnia, is a landmark in this regard.

In Namibia in April 1989, UN representatives authorized, or at least tolerated, a South African use of force against infiltrators from SWAPO (the South West Africa People's Organization): this was a necessary precondition for the success of the UN peacekeeping and election-monitoring operation.

Events in a number of recent conflicts, particularly those in Bosnia-Herzegovina and Somalia, have been seen as reinforcing the need to peacekeeping to have teeth. There has been proper revulsion over a situation in which parties to a conflict can, at will, stop the distribution of aid, prevent the rotation of UN peacekeeping troops, bombard cities, maintain cruel sieges, and commit war crimes: all with UN forces looking on, and seemingly powerless to act. The calls for action have been made stronger by the fact that UN forces frequently assist the passage of journalists, whose reports on what they have seen inevitably lead to demands to put things right.

An increased willingness to use force in support of UN purposes was apparent in certain passages of *An Agenda for Peace*. Enforcement was presented as an activity which would be likely to require separate and distinct forces:

Cease-fires have often been agreed to but not complied with, and the United Nations has sometimes been called upon to send forces to restore and maintain the cease-fire. This task can on occasion exceed the mission of peace-keeping forces and the expectations of peace-keeping force contributors. I recommend that the Council consider the utilization of peace-enforcement units in clearly defi-

ned circumstances and with their terms of reference specified in advance <sup>(1)</sup>.

In practice, what has happened has been different. The new breed of UN «peace-enforcement units» envisaged in *An Agenda for Peace* has not been created. Instead, the functions envisaged for it have been assigned in an *ad hoc* manner to national forces (as in Namibia, and with certain US actions in Somalia), to NATO forces (as in the air exclusion zone over Bosnia and also in the Sarajevo exclusion zone), and to UN peacekeeping forces themselves (as with certain aspects of the operations in former Yugoslavia and Somalia).

One form of association of peacekeeping with a readiness to use force in preventive deployment. Since December 1992, part of UNPROFOR in former Yugoslavia has been stationed in Macedonia to discourage possible attacks on that former Yugoslav republic. This kind of preventive deployment may have considerable potential, and is one of the most interesting new uses of peacekeeping forces. However, it is a much more directly military function than past peacekeeping efforts. It is not certain that the label «peacekeeping» is appropriate in such a case.

The main practical problems arising from the greater willingness to use force in connection with peacekeeping operations have arisen, not in the context of preventive deployments, but rather in cases of continuing conflict where action needs to be taken. When, as in Somalia and Bosnia, local parties defy existing agreements, and also the Security Council's pronouncements, the demand for action becomes strong, but the dilemmas involved are difficult.

The first dilemma is that any strong use of force, by or on behalf of peacekeepers, may help restore their credibility, but it may also increase the risks to lightly-armed peacekeepers in vulnerable positions. As events in Somalia have suggested, they may be more exposed to attack, robbery, or being taken hostage than they were before. Regarding Bosnia, this fear led to repeated discussion of the possibility that peacekeepers might have to be withdrawn before any military action was taken: in which case, the much-discussed «peacekeeping with muscles» would have involved a signi-

---

<sup>(1)</sup> *An Agenda for Peace*, para. 44.

ficant diminution in the range of activities which peacekeepers could undertake.

The second dilemma, closely related to the first, is that the use of force in complex civil wars frequently involves killing and injuring civilians as well as armed adversaries. If such things happen, as they did in Somalia in 1993, accusations of acting in a brutal or colonial manner are bound to be made: neither the UN nor its leading members are immune from such accusations. Military disasters may result from air strikes, from naval artillery bombardments, and from actions by ground forces. If such dangers are to be minimized, there is a need for local knowledge, first-class intelligence, good decision-making, and skilled performance of military tasks. Not all UN forces and procedures are notably strong in all these respects.

The third dilemma is that some (though not all) uses of force risk undermining perceptions of the impartiality of the particular peacekeeping force involved. Such forces often have grave difficulties in maintaining their impartiality anyway, especially if, as in Bosnia, humanitarian aid is needed more by one side than by another. A peacekeeping force, like any other force in an alien land, needs local allies and supporters, and will need them even more if it is engaged in hostilities. In such circumstances, impartiality must be a casualty. There may even be some risk that the impartiality of UN peacekeeping forces generally, and indeed of the UN itself, may be undermined.

The fourth dilemma is that, while the UN system of decision-making is not well geared to controlling major uses of force, there must be a reluctance to leave the decision to others when the lives of peacekeepers and the reputation of the UN are at stake. Hence the long and complex discussions over the authority to use force in Bosnia — a matter in which national governments, NATO collectively, the UN Secretary-General, the UN Security Council, and the commanders of UNPROFOR in former Yugoslavia and Bosnia, all felt entitled to have a key role, or even veto. The UN's lack of serious institutional machinery for long-term strategic planning of particular operations only reinforced the weakness of this process.

Despite all these dilemmas, the need for some intelligent means of using force in support of peacekeeping operations remains. If such means cannot be found, those operations will inevitably suffer a decline in credibility. Indeed, this already happened in 1993. The travails of the UN, and

of the Western powers generally, in Bosnia and Somalia led to a decline in their credibility in certain other situations, including Haiti.

Some attempts have been made to work out a new strategic role for the UN. Kofi Annan, UN Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, said in an article in late 1993:

Today's conflicts in Somalia and Bosnia have fundamentally redrawn the parameters. It is no longer enough to implement agreements or separate antagonists; the international community now wants the United Nations to demarcate boundaries, control and eliminate heavy weapons, quell anarchy, and guarantee the delivery of humanitarian aid in war zones. These are clearly tasks that call for «teeth» and «muscle», in addition to less tangible qualities that we have sought in the past. In other words, there are increasing demands that the United Nations now enforce the peace, as originally envisaged in the Charter <sup>(12)</sup>.

Kofi Annan suggested that NATO could have a key role in the «peacekeeping with teeth» he was advocating. He saw the involvement of NATO in peacekeeping operations as a major way past the main obstacle to success which he identified in the article — namely the reluctance of member states to translate commitment into action through supply of funds and forces. His article foreshadowed the discriminate and effective uses of air power in February 1994 in Bosnia, both to enforce the controls on artillery in the Sarajevo exclusion zone, and to stop military flights by belligerents. Yet this use of the threat and reality of air power, although it contributed to decisions to send additional Russian and British troops to Bosnia, has not totally transformed the general reluctance of states to commit ground forces in Bosnia while the risks there remain high. This reluctance is the product of factors which are enduring and not necessarily discreditable: a worry that the aims of an operation may be uncertain, mistaken, or the subject of disagreement between major powers; a nervousness about risking lives in a conflict in which national interests do not seem to be directly

---

<sup>(12)</sup> Kofi A. Annan, «UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO», *NATO Review*, vol. 41, no. 5 (October 1993), p. 4.

engaged; and a fear that major uses of force by peacekeepers could simply drag the UN down to the level of the belligerents.

Force, and the threat of force, have a role in the new peacekeeping. However, any applications of force has to be discriminate both in the choice of situations in which it is brought to bear, and in the timing and manner of its application. To rush into a generalized advocacy of the use of force, on a misguided assumption that the UN can succeed where so many states and empires have failed, is to invite disaster. The risks in the expansion of the concept of peacekeeping which we are currently witnessing, and of proposals for increased willingness to use force, are obvious. Major military activities in the name of peacekeeping may get mired in controversy, and tainted by failure. In the process, it is possible that traditional peacekeeping could suffer — with serious effects both on the willingness of states to agree to the presence of such forces, and the willingness of donor countries to provide the desperately needed funds and forces without which no peacekeeping operation can get off the ground.

#### *Involvement of the Permanent Five and Other Powers*

Since 1992, peacekeeping operations have involved participation by military units from all five permanent members of the Security Council, and from neighbours or near-neighbours (such as Thais and Chinese in Cambodia). They have also involved participation from powers which had hitherto been constitutionally prevented from sending their armed forces into action abroad (Japan and Germany, in Cambodia and Somalia respectively). These developments suggest that peacekeeping operations have become a symbol of the determination of the international community to see its decisions implemented. They constitute additional evidence that peacekeeping has a more coercive aspect than hitherto. They also pose problems: major powers are naturally anxious to keep a degree of control over their forces, and there are inevitably concerns that their forces may reflect national military styles, and may serve national as well as international purposes.. The US participation in UNOSOM II in Somalia from May 1993 to March 1994 provided a vivid and at times tragic illustration of such problems.

#### 4. IN WHAT TYPES OF CRISIS CAN UN PEACEKEEPING USEFULLY BE INVOLVED?

In face of the crises which have now arisen, especially in Angola, Bosnia, and Somalia, a crucial issue to address is: in which types of situation is peacekeeping appropriate, and in which not?

For its first several decades, virtually all UN peacekeeping was in areas which had experienced European colonialism and subsequent decolonization. In these areas, common problems of decolonization were encountered. New states emerged which lacked legitimate borders, regimes, and institutions; and in some cases lacked a notion of civic identity. In many parts of the post-colonial world the great powers could agree on keeping out of such conflicts, and trying to prevent their internationalization. In these circumstances, handling the matter through UN peacekeeping was usually a convenient, and sometimes an effective, approach.

It is notorious that the interposition of lightly-armed UN peacekeeping forces only really had an effect locally when there was already some willingness on the part of warring states or groups to stick to a cease-fire: as there was, at various times, in Cyprus, and also between Israel and some of its neighbours. True, UN peacekeepers did also eventually succeed in what turned out to be a thoroughly interventionist military mission in the Congo in the 1960s. But that experience, which was traumatic for the UN, illustrated the difficulties and well as the possibilities of a more direct military role.

The use of UN forces in civil wars has increased markedly in recent years, including in Angola, Cambodia, El Salvador, Georgia, Mozambique, Rwanda, Somalia, and former Yugoslavia. Tragic circumstances have led to persuasive calls for intervention, to which the UN has in many cases responded. This vastly increased use of UN peacekeeping and observer forces in bitter intra-state as well as inter-state conflicts raises serious problems<sup>(13)</sup>.

In many of these cases there has not been an effective cease-fire, nor even any clear front lines; and the problems confronting UN forces have challenged many traditional assumptions of peacekeeping, including the

---

<sup>(13)</sup> For thoughtful recent analyses, see Goulding, «The Evolution of UN Peacekeeping», pp. 451-64; and Alan James, «Internal Peace-keeping: A Dead End for the UN?», *Security Dialogue*, vol. 24, no. 4 (December 1993), pp. 359-68.

principles of operating on the basis of consent, impartiality between the parties, and non-use of force except in self-defence. These recent interventions also raise a deeper question. Is such a pattern of intervention justified, or is the UN, at least in some cases, taking on problems which it is in fact incapable of solving?

Some of the challenges now faced by the UN are not in themselves of a wholly new character: there have been some bitter civil and international wars in earlier decades (for example, in China before the 1949 revolution, in Vietnam for thirty years after 1946, and in Nigeria in the late 1960s) in which the UN did not get directly involved. What is new is not so much the number of conflicts, but rather the Security Council's ability to reach a decision to act in many (though by no means all) cases.

A second, and equally serious, set of challenges of the post-Cold War era are those posed by the process of fission in the collapsed states of former Yugoslavia and the former Soviet Union. The crises arising from the disintegration of these federal states have proved in some respects no less difficult than the crises following European decolonization a generation earlier. They have raised questions about the appropriateness of asserting the instant and undifferentiated applicability of certain vital principles derived from the somewhat different context of inter-state relations. The principle that the changing of frontiers by force can never be accepted is fundamental in contemporary international relations, and was immediately invoked by the international community in connection with the Yugoslav crisis<sup>(14)</sup>. It was held to be applicable both because of the characterization of the crisis as a conflict between states, and because dangerous precedents could be set by successful grabs for territory on largely ethnic grounds. Yet there must be a question as to whether it was wise to express this legal principle so forcefully in the special context of the disintegration of federal states where, as in this case, some of the existing «frontiers» have no physical existence and lack both logic and legitimacy, where there are such deepseated ethnic problems, and where almost any imaginable out-

---

(14) See e. g. the Declaration of 3 Sept. 1991 of the CSCE states; SC Res. 713 of 25 Sept. 1991, and numerous subsequent Security Council resolutions; the Statement on the Situation in Yugoslavia, issued by the North Atlantic Council meeting in Rome, 7-8 Nov. 1991, para. 2; and the Statement of Principles adopted on 26 Aug 1992 by the London Conference on the Former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, para. 11.

come short of massive conflagration involves some *de facto* success for those who have sought to change frontiers by force.

It is sobering to reflect that following European decolonization the taboo against changing frontiers by force operated more or less effectively for decades: whereas in parts of former Yugoslavia and the former Soviet Union, it broke down within weeks or months of the achievement of independence. There remain many problems in these areas which may yet draw in the UN, and risk involving it in deep and unrewarding entanglements. In former Yugoslavia, as if there were not already crises and conflicts enough, there is the possibility of a deeper UN involvement in Bosnia, Croatia, and Macedonia; not to mention within Serbia, where the vulnerable position of Albanians in Kosovo, and Hungarians in Vojvodina, may yet lead to pressures to intervene. In the former Soviet Union, there are already several major wars within and between successor republics.

There is no reason, apart from prudence and exhaustion, why the UN should not involve itself directly in the post-Soviet conflicts — or at any rate in the ones which can be considered inter-state in character. In fact, however, the UN as an institution, and its leading member states, have been nervous about getting involved in these conflicts in the ex-URSS. There have been many UN missions there, but no serious UN peacekeeping operations apart from the very small and near-irrelevant UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG). This reluctance of outside powers, and of the UN, to get involved in peacekeeping in the former Soviet Union poses an awkward problem. Those who advocate a universal and consistent system of UN peacekeeping need to take account of the understandable weariness of institutions and states when faced with so daunting an array of conflicts. A regional approach may be required.

The Russian government clearly realises that the international community is not about to launch into a major series of peacekeeping operations in the former Soviet Union. Instead, it is seeking some kind of international association with actions that may be taken in the «near abroad». On 4 February 1994, Russian defence minister Pavel Grachev appealed for a strong UN mandate to carry out peacekeeping missions in the former Soviet republics. He was quoted as saying: «Some Western countries reproach us for sending too few peacekeepers to Bosnia, but we have already allocated more than 16 000 servicemen to carry out peacekeeping missions in the former Soviet Union. We carry out an important task and deserve

a stonger UN mandate to accomplish it <sup>(15)</sup>. Needless to say, the government of many former Soviet republics view such statements as evidence of a sinister attempt to recreate a collapsed empire. It is certainly true that any interventions are bound to have a different character from any known form of UN peacekeeping. However, this is not a reason to reject the Russian appeal out of hand: the international community could engage in a serious dialogue with Russia about the circumstances, legal basis, national composition, and functions of future peacekeeping missions in the former Soviet Union.

The problems involved in any such missions are vast. The situations which the post-Cold War order has thrown up — Somalia, former Yugoslavia, and the former Soviet Union providing the clearest examples — are in many cases peculiarly difficult to tackle by means of UN peacekeeping. In particular:

- There is no reliable cease-fire between the parties, so fighting continues.
- The bewildering array of non-state and state entities involved, and of regular and guerrilla forces, mean that it is unclear which individual leaders actually have the capacity to reach agreements and implement them.
- There is no single, stable or clear front line between the parties of a kind which a peacekeeping force might be able to patrol.
- Peacekeeping troops dispatched to these countries are in a situation of great danger, and protecting themselves may well find that they have to lean toward, or against, particular parties to a dispute, thus endangering their much-valued impartiality.

One could conclude from all this that the UN must confine its activities rigidly to situations in which it can stick safely to what is seen (rightly or wrongly) as the classic approach to peacekeeping: operating with consent of the parties, avoiding the use of force except in immediate self-defence, and maintaining impartiality between the parties to a conflict. Whether or not there ever was a pure golden age of peacekeeping, such a simple return to the old approach seems inadequate. Peacekeeping has changed

---

<sup>(15)</sup> Reuter report from Moscow, *International Herald Tribune*, London, 5-6 February 1994, p. 4.

because its old incarnations had faults, and also because the challenges it faces have changed. New approaches are certainly needed in face of new challenges.

Yet new approaches will be of no use whatsoever if those involved in UN decision-making adopt an unimaginative and mechanical approach to their implementation. There is a strong tendency in UN circles to talk of «preventive diplomacy», «preventive deployment», «peacekeeping», «peace makin», and «peace-enforcement», as if between them these techniques constituted a full set of UN tools for addressing virtually any problem. They do not. There are many problems, of many types, which have eluded the best efforts of statesmen to address them over centuries, and will do so again. If we are to grasp the real opportunities which the present moment in international history offers, we need to temper our enthusiasm with a sense of tragedy, an awareness of the sheer difficulty of problems now being faced, and a recognition that every crisis is unique. There are no reach-me-down tool-kits or all-purpose answers.

The pressures on an international organization to tackle all problems impartially, in accord with agreed criteria, are very great. Unlike states, the UN cannot simply proclaim lack of direct interest in a conflict as a reason for non-involvement. Hence *An Agenda for Peace* becomes, only too easily, an agenda for endless involvement. This agenda—with its unpalatable consequences in terms of burdens undertaken, peacekeepers' lives lost, heavy expense, and political fall-out—inevitably produces its own reaction. All sorts of agendas appear on how *not* to get involved in distant conflicts.

It is sometimes suggested that the UN should simply steer clear of civil wars. It was not designed to tackle them, its Charter does not deal with them and many involvements in civil wars have been costly and unrewarding. However, such a rule of thumb, saving the UN from involvement in one major class of trouble, could hardly work in practice. Many, even most, civil wars are also at the same time international wars, or at least have a large and potentially dangerous international dimension. Further, the UN has had some notable successes in helping end certain largely internal conflicts, including in El Salvador and Cambodia <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> For a balanced discussion of the difficulty of tackling civil wars, see Alan James, «Internal Peace-keeping: A Dead End for the UN?».

An attempt to devise an even more radical rule of thumb for avoiding foreign involvement is the division of the world into «zones of peace» and «zones of turmoil». In this view, 85 per cent of the world is assigned to the latter category, and there is little to be done about it <sup>(17)</sup>. This pessimistic approach, reminiscent of ancient divisions of the world into «civilized nations» and «barbarians», is hardly a complete description of the world, the troubles of which are not neatly parcelled into zones. Yet it has strengths, including in its appeal to an understandable isolationist instinct in the USA following periods of heavy overseas involvement and numerous disappointments.

Other attempts to devise criteria to limit UN activities have included President Clinton's speech at the United Nations General Assembly on 27 September 1993, in which he warned against the UN's reach exceeding its grasp, and suggested conditions for US participation in new missions, including:

- Is there a real threat to international peace?
- Does the proposed mission have clear objectives?
- Can an end point to UN participation be seen?
- How much does it cost?

These suggested conditions are hardly new, or are they problem-free. In particular, the characteristic and understandable US anxiety to work out in advance an end-point to an operation, coupled with the equally understandable US worry about casualties, can actually encourage local leaders in a course of obstinacy, knowing that they can outlast an embattled peacekeeping force. Problems such as these — as well as difficulties over sensitive issues of funding, and also subjecting US troops to foreign command — help to explain the repeated delays in 1993 and early 1994 in finalising President Clinton's long-awaited policy document, or Presidential Decision Directive, on the subject of peacekeeping and peace-enforcement.

---

<sup>(17)</sup> Max Singer and Aaron Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey, 1993.

There is simply no substitute for the exercise of judgement about involvement or non-involvement in particular conflicts. Above all, in the post-Cold War era, the members of the Security Council need to be discriminating both in which problems they tackle, and the manner in which they do so. They need to be discriminating in two ways: (1) There is sometimes a case for deciding not to tackle a problem, even if it is desperately serious, and even if it constitutes a threat to international peace and security. If there is insufficient will to stay the course, or no clear idea of what solution the UN seeks to bring about, or no adequate local basis for seeing to the implementation of a settlement, it may be best for the UN to avoid undertaking a burden which is likely to end with a humiliating exit. (2) In cases where the UN does decide to set up a peacekeeping operation, it needs to have a clear overall strategic purpose, and an operation geared to the particular needs of the country. Yet the UN is not always good at long-term strategic thinking. One of the reasons for this is inherent in the whole process of multilateral diplomacy. It is very difficult to get all the members of the Security Council to agree on the terms of resolutions dealing with immediate crises, without worrying about long-term goals, consideration of which can always wait.

##### *5. WHAT KEY ISSUES NOW NEED TO BE ADDRESSED?*

Despite its current difficulties, UN peacekeeping still has some solid qualities which it should not lose in the new era. UN peacekeeping is still, in many parts of the world, acceptable in a way that a purely national or even regional military presence would not be. Further, UN peacekeeping has an impressive record of achievement in isolating some conflicts from regional or great power rivalry.

The UN has been compelled to confront the severe problems of peacekeeping in situations of endemic conflict, but is bound to have grave difficulty in coming up with answers. The problem is not just that the UN lacks a satisfactory command system capable of taking quick decisions and able to coordinate effectively the many different types of force and national contingents deployed. There is as yet little sign of the emergence of a satisfactory doctrine or practice regarding operations which have an essentially hybrid character, involving elements of both peacekeeping and enforcement.

An important question of terminology follows. It must be doubtful whether it is right to hi-jack the respected term «peacekeeping» and apply it to actions which are not based on the full consent of all the parties, and which involve extensive use of force. Is there not something Orwellian about this, as also in such terms as «peace-enforcement»? Turning a familiar saying on its head, one could comment on much recent action and discussion in the field of peacekeeping: «C'est magnifique, mais c'est la guerre.» And yet what has happened undoubtedly represents an evolution of peacekeeping, has preserved some of its characteristics, and has overcome some of its earlier weaknesses. It would be politically impractical, and doctrinally unwise, to try to give current UN multi-national military operations a new name.

The extent of UN control over peacekeeping operations remains inevitably unclear. The experience of peacekeeping operations in several countries, particularly Yugoslavia and Somalia, has exposed the problematic relation between UN command and national command. States supplying forces, and their commanders in the field, have remained independent decision-makers, reluctant to defer to UN command, especially in matters relating to the safety of their troops, or to the use of air power or other advanced weaponry. Indeed, the simple proposition could be advanced: the greater the elements of military risk in an operation, the more will governments be nervous about handing over control of their forces to the UN.

If peacekeeping is to adapt successfully to even some of the difficult problems it is asked to tackle, the following issues must be addressed.

a. *Criteria for Involvement in Particular Conflicts*

As disappointment with the idea of a universal system of peacekeeping grows, there is an urgent need for reconsideration of the criteria to be used by national governments, and by the UN, in discussions about whether peacekeeping forces are an appropriate response to particular conflicts. There are signs that states are retreating from the idea of universal obligations in defence of international norms into a reliance on the familiar, and sometimes extremely limited, concept of national interest. While such a reaction is inevitable, there is a need to consider other criteria as well.

The most important is whether a given conflict is of such a type that the UN has a significant comparative advantage in addressing it.

*b. Management by the Security Council and Secretariat*

The methods of decision-making and management in respect of UN peacekeeping operations are odd and are likely to come under increasing scrutiny<sup>(18)</sup>. Indeed, the more the UN has to be discriminating about its involvements, the more important it will be that its decisions are seen to be the work of bodies whose composition is accepted as legitimate, and whose work is procedurally fair.

Defects in the actual management of peacekeeping forces are commonly said to be the result of «UN bureaucracy», but that broadbrush accusation often misses the mark. The so-called bureaucracy is actually quite small, and among its numerous problems are the need to follow procedural arrangements established by the General Assembly; and to abide by rules and regulations which result from attempts to ensure financial efficiency. The requirements for competitive bidding for materials needed by forces in the field, imposing as they do terrible delays, are a notorious case in point.

One central problem so far as management is concerned is the lack of a serious acceptance of responsibility by any one individual or country for the efficient running of an operation. When things go wrong, the UN system provides far too many possibilities of buck-passing, not only within the organization, but more importantly between member states on the one hand and the organization on the other. Many things are going wrong in peacekeeping at the moment—so much so that the Security Council and the Secretariat may come to be seen as thoroughly fillible bodies. The question is bound to arise: what realistically can be done to prevent the recurrence of mistakes and disasters? There will only be a real interest in the important cause of improving the UN management of peacekeeping forces if there is also confidence in the judgements made at the UN. The answer from national capitals may well be the dismal one that states will become more, not less, cautious about contributing money and forces for UN operations.

---

<sup>(18)</sup> For a fine survey, see Mats R. Berdal, *Whither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper 281, International Institute for Strategic Studies, London, 1993.

### *c. Intelligence, Command and Control*

In difficult and dangerous operations, officers naturally want the best systems of intelligence, and the best forms of command and control, that they can get. They need quick decisions, and ones in which they can have some trust. Inevitably, at present they tend to fall back onto the resources of their own countries in these matters. Thus a multi-national peacekeeping force may have different contingents pulling in different directions. Any answer to this problem needs to go well beyond the action taken in 1993 — the creation of the «situation room» at UN Headquarters in New York, intended to keep lines open to all ongoing peacekeeping operations at the same time. Among other actions needed is the appointment, for each operation, of a better equipped directing group, with more resources at its disposal. There is a very strong case for setting up an integrated task force at UN Headquarters for each peacekeeping operation.

It remains an open question whether such a directing group might sometimes be best created on a national basis, and answerable to its country's institutions, rather than on an international basis, answerable to the Secretary-General and the Security Council. It may be that the demands of peacekeeping in situations of great danger will lead to peacekeeping — like the authorization of force in Korea and the Gulf — being «subcontracted» to a particular country or regional organization, which would play a lead role in a given operation. Despite obvious failings, such as those of the US in Somalia, states may sometimes be better at long-term management of operations than is the UN. Syria's role in Lebanon has in some respects been more effective than those of either the UN or the multi-national peacekeeping forces which have operated there.

### *d. Use of Force by or on Behalf of Peacekeeping Forces*

Peacekeepers in contemporary conflicts have been under intense pressure to use force for various purposes, including of humanitarian relief, punishment of attacks on UN personnel, prevention of atrocities or flagrant aggression, and compelling parties who have agreed to a peace settlement to comply with it. Such pressure to take military action has raised several problems. UN troops may have to choose between losing credibility and losing impartiality. They risk being perceived simply as one additional

belligerent party. They may readily become targets for retaliation. In many situations, UN peacekeeping forces must of necessity avoid major uses of force. They may be of insufficient size, lacking in major armaments, restricted by their mandates and the views of their national governments, and lacking the popular political support to engage in major offensive operations.

Yet the costs of military inaction by UN forces may be high. As in Yugoslavia, UN forces may be formally defined as a protection force, yet unable to protect beleaguered local communities. They may be unable to prevent or punish visible and continuing atrocities. The situations in Bosnia, until the developments of February 1994, exposed the stark problems of attempting a peacekeeping operation in a situation where there is no peace to keep. The Bosnian Muslims' perception of an ineffectual UN was compounded by its arms embargo on former Yugoslavia, which has affected them heavily: they argue that this deprived them of the right of self-defence at a time when the UN was unable to provide any other protection.

The UN Security Council will have to be willing to authorize certain uses of force in connection with peacekeeping operations, especially in situations of endemic civil war. US uses of force in Somalia in 1993, and NATO's uses of air power in Bosnia in February 1994, are illustrations of a significant trend in this direction. Yet ensuring that any use of force is geared to realizable objectives and remains controlled is astonishingly difficult. There is bound to be a risk of UN forces behaving like a beleaguered colonial garrison. It is very hard to achieve fairness and balance in the use of force within a country, as between the various parties to a conflict; and it is equally hard to achieve anything like fairness and balance in the choice of conflicts in which force is authorized. There are almost bound to be accusations of «double standards».

*e. The Question of Privileging UN Forces*

With peacekeeping troops in obvious danger in many contemporary conflicts, a peculiarly difficult question is emerging, or rather re-emerging. When UN peacekeeping forces are involved in hostilities, are they to be regarded (at least for the purposes of the operation of the laws of armed conflict) simply as belligerents, on an equal footing with other parties?

Or are they in some way in a superior position <sup>(19)</sup>? In recent years there has been a revival of the idea that UN forces are entitled to receive assistance and cooperation from local parties, at least when carrying out such tasks as delivery of humanitarian aid. This can easily lead to the argument that those who oppose or threaten UN forces are in some way «outlaws». While it is natural to want to give UN forces a privileged status as against other parties, there are potential dangers in any doctrine or practice of this kind. It could lead to a new kind of colonial mentality, and to a general undermining of the laws of war because UN forces failed to treat their adversaries as legitimate belligerents.

UN peacekeeping and observer forces are inevitably involved in other complex issues connected with the laws of war, or what is now widely called international humanitarian law. For example, the conflicts in former Yugoslavia have forced them to confront the issue of how to respond to massive violations of the most basic rules of war by belligerents. Inasmuch as a clear answer has emerged, it appears to be that information on violations may be recorded and passed on, at least by some national contingents through their own national authorities; but UN peacekeepers have not yet been involved in actually arresting suspected war criminals and holding them for trial.

Quite apart from such international legal issues, the expansion of UN peacekeeping activities has highlighted a huge range of ethical and disciplinary issues: there have been reports of UN personnel being involved in the illicit sale of diesel oil, use of child prostitutes, and illegal smuggling. As well as better training (discussed below), such practices point to the need for a stronger and more uniform code of discipline.

#### *f. The Changing Meaning of Impartiality*

In UN peacekeeping, impartiality is no longer in practice interpreted to mean in every case impartiality between the parties to a conflict. In some conflicts there may, and perhaps should, be more toughness with one party than with another, or more aid to one than another. In several cases since 1988 in which UN peacekeeping has been involved, there have

---

<sup>(19)</sup> For earlier discussions, see e. g. the 1971 Zagreb Resolution of the Institute of International Law on «Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to Hostilities in which United Nations Forces May Be Engaged», reprinted in Adam Roberts and Richard Guelff (eds.), *Documents on the Laws of War*, 2nd edn., Oxford University Press, 1989, pp. 371-5.

also been economic sanctions against a particular state or party. There have also been some arms embargoes. Yet there are important elements in the notion of impartiality which should not be lost, including the idea that the UN represents a set of interests, values and tasks which are distinct in some respects from those of any one belligerent. In some operations, «impartiality» may have come to mean, not impartiality between the belligerents, but impartiality in carrying out Security Council decisions.

*g. The Question of Permanent Armed Forces*

The idea of a standing UN force comprised of professionals recruited on a voluntary basis has been advanced by Sir Brian Urquhart <sup>(20)</sup>. There has also been some discussion of having UN standing forces on some other basis — for example through the hitherto moribund Article 43 of the Charter. Such proposals are not limited to peacekeeping. A standing force along one or other of these lines would have the merit that it would give the Secretary-General and/or the Security Council a capacity for a fast military response in certain crises, for example in assisting a state threatened by external attack. However, the proposal faces problems. The sheer variety of tasks tackled by the UN make it improbable that a standing force could be ready for all of them. The proposal is of limited relevance to certain key challenges faced by the UN. Somalia and Bosnia have cast doubt on the capabilities of even quite large professional forces to carry out difficult tasks: in these cases it is more the fact of involvement, the specific mandates of the forces, and the decision-making procedures under which they operate, which are the main issues for debate. Further, the volunteer force proposal has run up against the familiar problem that governments seem resistant to the idea of endowing the UN with an independent military capacity, and to financing it.

*h. Involvement in Administration and Trusteeship*

In countries in which the UN has become involved in peacekeeping because of a general breakdown of government, the organization and its leading members are deeply reluctant to take over responsibility for govern-

---

<sup>(20)</sup> See Brian Urquhart, «For a UN Volunteer Military Force», *New York Review of Books*, 10 June 1993, pp. 2-4, and comments in subsequent issues.

ment. For the most part the UN role in government has been confined to administrative assistance, training, helping to hold or monitor elections, and generally giving advice. In some countries where government scarcely exists, such roles are inadequate, and the question of a more direct if hopefully temporary administration has to be addressed. Naturally it is not a popular subject to raise. We may be in an imperial situation today, but who are the imperialists? Except in cases of regional hegemony, old-fashioned forms of the direct exercise of dominance are out of fashion. No country is rushing to take up the White Man's Burden. In some circumstances there may be good reasons to establish a temporary externally-imposed administrative system, at least when such a proposal has the active support of all parties to a dispute. The absence of an administrative role may sometimes have the effect of restricting the options available to UN forces to primarily military ones.

i. *Language*

UN forces are often crippled by language problems, of two kinds. First, different contingents in the same force may have great difficulty in communicating with each other: there have been much-publicized cases of this in Bosnia. Second, the contingents may not be able to communicate effectively with the local population: this is particularly crippling where there is a need for intelligence, policing and administration.

j. *Training*

Troops involved in UN peacekeeping forces have been, and are, of extraordinarily uneven quality. Despite the UN's urgent need for such forces, there must be a higher basic standard which forces are required to meet before they can be dispatched in a peacekeeping mode. This is one matter which some states and their armed forces are already beginning to address.

k. *Finance*

Setting up a UN peacekeeping operation has been aptly called a «financial bungee jump». Peacekeeping is in a more or less continuous

state of financial crisis. The system of apportionment of peacekeeping costs among UN member states has caused problems with various major powers. The United States has long been expected to bear over 30 per cent of the costs and wants that figure reduced to 25 per cent. Russia is also concerned about the present system, partly because it faces heavy tasks maintaining order in its immediate environment. By contrast, over 150 states are apportioned for peacekeeping at either one tenth or one fifth of their regular UN dues: a situation which requires some modification.

In conclusion, the problems which peacekeeping now faces, and will go on facing in coming years, are such as to confirm that we are very far still from any form of global governance that involves a truly global capacity for peacekeeping. The system of UN peacekeeping is, and is likely to remain, patchy, *ad hoc*, and more appropriate to some situations than to others. It is vital that its achievements, its reputation, and its future possibilities should not be undermined by its application to too many conflicts, and by failure to address some of the hard questions it now faces.

*Adam Roberts*

*APPENDIX: LIST OF UN PEACEKEEPING AND OBSERVER  
FORCES (\*)*

This is a chronological list of the the thirty-three UN peacekeeping and observer forces whose composition includes military or police units contributed for the purpose by member states. This list does not refer to smaller special missions, investigatory panels, election monitors where there was no peacekeeping element, advisory groups, or deployments of UN guards. Nor does it include the UN authorized forces in Korea 1950-3 and in the Gulf 1990-1, nor the Unified Task Force (UNITAF) in Somalia in 1992-3.

Information is given in the form: *Name of force (acronym), location, years of operation, a principal authorizing resolution. Maximum strength Strenght on 31 March 1993 (if applicable)*. There are some variations on this format, especially as regards recently established forces.

*(a) Established Up to 1978*

1. *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*, several areas in the Middle East, 1948-?, SC Res. 54 of 15 July 1948. Maximum strength: 572 (1948). Strength in March 1993: 239.
2. *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)*, Jammu and Kashmir, 1949-?, SC Res. 47 of 21 April 1948. Maximum strength: 102 (October 1965). Strength in March 1993: 38.
3. *United Nations Emergency Force (UNEF I)*, Suez Canal, Sinai, Gaza, 1956-67, GA Res. 1000 (ES-I) of 5 November 1956 and GA Res. 1001 (ES-I) of 7 November 1956. Maximum strength: 6073 (February 1957).
4. *United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL)*, Lebanon, 1958, SC Res. 128 of 11 June 1958. Maximum strength: 591 (November 1958).

---

(\*) This list is adapted from the one published in Roberts and Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World*, 2nd edn., 1993, pp. 538-41. Information on last four operations listed is from Foreign and Commonwealth Office.

5. *United Nations Operation in the Congo (Opération des Nations Unies pour le Congo=ONUC)*, Republic of the Congo, 1960-4, SC Res. 143 of 14 July 1960. Maximum strength: 19 828 (July 1961).
6. *United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF)*, established to assist the *United Nations Temporary Executive Agency (UNTEA)*, West Irian, 1962-3, GA Res. 1752 (XVII) of 21 September 1962. Maximum strength: 1576.
7. *United Nations Yemen Observation Mission (UNYOM)*, Yemen, 1963-4, SC Res. 179 of 11 June 1963. Maximum strength: 189.
8. *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNIFICYP)*, Cyprus, 1964-?, SC Res. 186 of 4 March 1964. Maximum strength: 6411 (June 1964). Strength in March 1993: 1531.
9. *Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic (DOMREP)*, Dominican Republic, 1965-6, SC Res. 203 of 14 May 1965. Strength: 2.
10. *United Nations India-Pakistan Observation Mission (UNIPOM)*, India-Pakistan border, 1965-6, SC Res. 211 of 20 September 1965. Maximum strength: 96 (October 1965).
11. *United Nations Emergency Force II (UNEF II)*, Suez Canal, Sinai, 1973-9, SC Res. 340 of 25 October 1973. Maximum strength: 6975 (February 1974).
12. *United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)*, Golan Heights, 1974-?, SC Res. 350 of 31 May 1974. Authorized strength: 1450. Strength in March 1993: 1121.
13. *United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)*, southern Lebanon, 1978-?, SC Res. 425 and 426 of 19 March 1978. Authorized strength: 7000. Strength in March 1993: 5216.

(b) *Established Since 1988*

14. *United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)*, Afghanistan and Pakistan, April 1988-March 1990, SC Res. 622 of 31 October 1988. Maximum strength: 50 (May 1988).
15. *United Nations Iran-Iraq Military Observer Group (UNIIMOG)*, Iran and Iraq, August 1988-February 1991, SC Res. 598 of 20 July 1987 and SC Res. 619 of 9 August 1988. Strength 399 (June 1990).
16. *United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM I)*, Angola, January 1989-June 1991, SC Res. 626 of 20 December 1988. Maximum strength: 70 (April-December 1989).
17. *United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)*, Namibia and Angola, April 1989-March 1990, SC Res. 435 of 29 September 1978 and SC Res. 632 of 16 February 1989. Maximum military strength: 4493 (November 1989).
18. *United Nations Observer Group in Central America (ONUCA)*, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, December 1989-January 1992, SC Res. 644 of 7 November 1989. Maximum strength: 1098 (May 1990).
19. *United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission (UNIKOM)*, Kuwait-Iraq DMZ, April 1991-?, SC Res. 689 of 9 April 1991 and SC Res. 806 of 5 February 1993. Authorized strength: 500. Strength in March 1993: 71 troops, 247 military observers.
20. *United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)*, Angola, June 1991-?, SC Res. 696 of 30 May 1991. Maximum strength: 350 military observers, 126 police monitors, 400 electoral observers (September 1992). Strength in March 1993: 75 military observers, 30 police monitors.
21. *United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL)*, El Salvador, July 1991-?, SC Res. 693 of 20 May 1991 and SC Res. 729

- of 14 January 1992. Authorized strength: 1000 military and police, 146 international civilian staff (mainly human rights observers). Strength in March 1993: 286 civilian/police monitors, 94 military observers, 7 troops.
22. *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)*, Western Sahara, September 1991-?, SC Res. 658 of 27 June 1990. Authorized strength: 1695 military observers and troops, 300 police, and up to 1000 civilians. Strength in March 1993: 224 military observers, 110 troops.
  23. *United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC)*, Cambodia, October 1991-March 1992, SC Res. 717 of 16 October 1991. Strength: 380. Absorbed by UNTAC.
  24. *United Nations Protection Force (UNPROFOR)*, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), the former Yugoslav Republic of Macedonia, March 1992-?, SC Res. 743 of 21 February 1992, SC Res. 761 of 29 June 1992, SC Res. 776 of 14 September 1992, SC Res. 795 of 11 December 1992, SC Res. 836 of 4 June 1993. Authorized strength: over 20 000. Strength in March 1993: 22 534 troops, 394 military observers, 621 civilians/police.
  25. *United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)*, Cambodia, March 1992-December 1993, SC Res. 745 of 28 February 1992. Replaced and absorbed the United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC). Authorized strength: up to 20 000 (military; civilian police; electoral; civil administration; human rights; repatriation; rehabilitation). Strength in March 1993: 3578 civilians/police, 15 023 troops, 488 military observers.
  26. *United Nations Operation in Somalia (UNOSOM I)*, Somalia, April 1992-April 1993, SC Res. 751 of 24 April and SC Res. 775 of 28 August 1992. Strength in March 1993: 893 troops. Absorbed by UNOSOM II.
  27. *United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)*, Mozambique, December 1992-?, SC Res. 797 of 16 December 1992. Authorized strength: 7000-8000. Strength in March 1993: 1082 troops, 153 observers.

28. *United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II)*, May 1993-?, SC Res. 814 of 26 March 1993: Authorized strength: aprox. 30 000.
29. *United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (UNOMUR)*, Uganda-Rwanda border, August 1993-?, SC Res. 846 of 22 June 1993. Authorized strength: 81 military observers.
30. *United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG)*, Georgia, SC Res. 858 of 24 August 1993. Authorized strength: 88 military observers.
31. *United Nations Missions in Liberia (UNOMIL)*, Liberia, SC Res. 866 of 22 September 1993. Authorized strength: 303 military observers, 20 military medical personnel, 45 military engineers, 129 international and local staff.
32. *United Nations Mission in Haiti (UNMIH)*, Haiti, SC Res. 867 of 23 September 1993. The force was to comprise: 567 UN police monitors and a military construction unit with a strength of aproximately 700.
33. *United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)*, Rwanda, SC Res. 872 of 5 October 1993. Strength by staged deployment, envisaged as consisting at its height of 2548 personnel.



---

**ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN**

---



---

## ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

---

### 1. DEBATE SOBRE ENERGIA

#### *Introdução*

No dia 20 de Janeiro de 1994 teve lugar nas instalações do Instituto da Defesa Nacional um debate centrado nos problemas energéticos nacionais, encarados numa perspectiva de Defesa Nacional, conforme já referido na revista «Nação e Defesa» n.º 69.

Foi constituído um painel de oradores formado por S. Ex.º o Ministro da Energia, Sr. Engenheiro Mira Amaral, pelo deputado, Sr. Eng.º Pero dos Penedos, e pelo Engenheiro Pires de Miranda. O debate incluiu intervenções dos oradores e de personalidades convidadas, ligadas aos vários sectores energéticos nacionais.

O resumo que se segue não corresponde à cronologia das exposições nem das intervenções, agrupando, por assuntos de maior relevo, o que foi tratado e discutido.

#### *A situação energética nacional*

a. Portugal é um país de fracos recursos energéticos. Não obstante, as necessidades energéticas não cessam de crescer, mercê do aumento do nível de bem-estar das populações e, ainda, do desenvolvimento das redes viárias de transporte e do tecido industrial.

Podem distinguir-se quatro grandes sectores de consumo energético: doméstico, industrial, dos transportes e agrícola. Se os dois primeiros concorrem, primordialmente, no consumo de energia eléctrica, os segundos são consumidores, sobretudo, de hidrocarbonetos.

b. Os recursos naturais nacionais centram-se no aproveitamento das bacias hidrográficas dos seus rios, actualmente quase totalmente explorados com centrais hidroeléctricas. Os aproveitamentos sobran-tes,

- possíveis, são de elevado custo, tornando menos aliciante a relação investimento/produção energética.
- c. Portugal depende, em alto grau, da importação de recursos energéticos provenientes do exterior, quer sob a forma de produtos transformáveis, quer sob a forma de energia eléctrica de alta tensão, proveniente de redes estrangeiras e transportada através da rede espanhola, bem como da produção eléctrica desta última.
  - d. A fim de reduzir as suas dependências do estrangeiro, Portugal tem adoptado uma política de diversificação, quer no que se refere aos produtos transformáveis — crude, carvão e hidrocarbonetos transformados — quer quanto às origens do fornecimento, quer atendendo, ainda, às oportunidades oferecidas pelo mercado respectivo. Os valores flutuantes deste último aconselham a uma gestão prudente dos recursos, recorrendo à importação de energia eléctrica, em detrimento da sua produção nas centrais térmicas, sempre que o custo final, nestas, se revele superior ao daquela.
  - e. A energia eléctrica potencial instalada em território nacional, nas centrais térmicas e nos aproveitamentos hidroeléctricos, tem o mesmo grau de grandeza (3,7 e 3,8 MW). No entanto, as limitações impostas pela variação dos caudais hídricos, consequentes de períodos de seca, levam a que sejam as primeiras as maiores responsáveis pela satisfação das necessidades energéticas nacionais (cerca de 2/3).
  - f. Os sectores agrícola e dos transportes são dependentes, sobretudo, dos combustíveis derivados do petróleo. A indústria e o sector doméstico tendem a recorrer, progressivamente e cada vez mais, à energia eléctrica, mercê da introdução de novas tecnologias, na primeira, e da proliferação dos equipamentos electrodomésticos, no segundo. Neste particular, o incremento de instalações de condicionamento de ambiente tem permitido uma melhor gestão eléctrica, dado que os consumos da época quente se aproximam dos verificados no período invernos.
  - g. Na diversificação dos combustíveis a importar para as centrais térmicas de produção de energia eléctrica, além das considerações de preço de mercado há que atender aos problemas ambientais, dado que o carvão se revela muito mais poluente que o «fuel». Na situação

actual da tecnologia, o recurso ao carvão é muito limitado pela observância das disposições comunitárias quanto ao ambiente.

### *A solução gás natural*

- a. Dos combustíveis transformáveis nas centrais térmicas, o gás natural é o que se revela menos poluente. A existência de gás natural, a nível do Globo, é ainda de conhecimento incipiente, sabendo-se já de várias jazidas mas estando em exploração apenas duas — a siberiana e a norueguesa. Ambas se encontram em adiantada fase de aproveitamento, alimentando, a primeira, os gasodutos da rede alemã, e, a segunda, a rede francesa, com uma extensão prevista à rede espanhola. A existência de jazidas de gás na Argélia levou a que Portugal encarasse um projecto que possibilitaria uma nova alternativa energética. Aquela solução passava pela liquefacção do gás-natural, no porto terminal do gasoduto argelino, seu transporte, de navio, até Setúbal, inversão do processo e alimentação da Central térmica da Tapada e da rede de gasodutos nacional, a desenvolver.
- b. Numa fase mais adiantada da concepção, e por ter a Espanha negociado, entretanto, uma ligação em gasoduto entre o território argelino e o sul daquele país, tornou-se mais aliciante prolongar até Portugal a rede espanhola sem ter de recorrer à liquefacção do gás (de fraco rendimento) e evitando os custos do transporte marítimo, das instalações de liquefacção e gaseificação, etc. Quanto a considerações de ordem estratégica, de dependência de um único fornecedor, a situação não se altera. Nas de ordem económica, a segunda solução mostra-se mais favorável.
- c. Há que ter em atenção, na execução deste projecto, considerações várias:
  - o contrato de fornecimento de gás argelino é por 25 anos.
  - os seus termos obrigam ao pagamento integral da quantidade contratada, seja esta consumida ou não.
  - a rede portuguesa de gasodutos pode sofrer atrasos de execução, que limitam o imediato consumo do gás natural quer pelo sector industrial quer pelo sector doméstico, afectando o rendimento da operação (ter-se-á de pagar sem consumir).

- uma eventual alteração na situação política interna do país fornecedor pode pôr em perigo a observância, por parte deste, das suas obrigações contratuais.
- d. A fim de reduzir os inconvenientes atrás referidos há que garantir, o mais possível, o consumo integral do gás contratado, o que passa pela transformação das actuais centrais térmicas em bicomustíveis passando a admitir o gás natural para além do produto actualmente em uso.
  - e. Em fase posterior, na perspectiva do possível aparecimento, nos primeiros anos do próximo século, de fornecedores de gás liquefeito (Nigéria, Golfo Pérsico, Venezuela), voltar a encarar a efectivação do projecto inicial (já desonerado dos custos da construção da central de liquefacção), se as condições de oferta do mercado se mostrarem convenientes, para o combustível naquele estado.
  - f. Tendo em consideração a ligação do gás natural noroegûês à Espanha, através da rede francesa, há que estudar a viabilidade de ligar o terminal espanhol à rede nacional no norte de Portugal.
  - g. Numa visão ainda mais no futuro, perspectivar uma possível rede de gasodutos na União Europeia e a sua ligação à rede nacional.

#### *A solução nuclear*

Para memória e apenas por razões metodológicas (pondo de lado considerações de segurança de operação, já que as centrais nucleares, de tecnologia ocidental, se têm mostrado satisfatórias e em progressiva melhoria) verifica-se que uma central nuclear, dos modelos actuais, teria capacidade de produção de energia eléctrica excessiva para as necessidades de Portugal nos primeiros anos dos próximo século, e que os excedentes de energia, daí resultantes, seriam dificilmente colocáveis no exterior. Enquanto não forem tecnicamente possíveis as minicentrais nucleares, aquela solução não parece ser adequada à problemática energética nacional.

#### *Os recursos enérgicos mundiais. Condicionantes do mercado*

- a. Tendo em consideração os actuais conhecimentos quanto à localização de jazidas, os processos tecnológicos de utilização e as necessidades

energéticas mundiais, admite-se existirem reservas de petróleo para os próximos 45 anos, a manterem-se as presentes tendências de consumo. As reservas em gás natural, dentro das mesmas condicionantes, apontam para 65 anos, enquanto as de carvão (hulha) são praticamente ilimitadas.

As maiores reservas de petróleo situam-se no Médio Oriente (cerca de 65%), sendo as restantes jazidas distribuídas pela Indonésia, China, Venezuela, África, Rússia e Cazaquistão.

A Rússia dispõe das maiores reservas conhecidas de gás (cerca de 40% a nível mundial).

- b. Os maiores consumidores de energia são os Estados Unidos da América do Norte e os mais poluentes e mais ineficientes no seu aproveitamento. Dispõem de 25% do mercado e, devido à sua política de baixos preços internos, distorcem o mercado do petróleo.

Os preços do petróleo têm pouca relação com os seus custos e são objecto de especulações várias, de origem política e comercial. Aqueles preços são, assim, influenciados pelos dos outros combustíveis e muito sujeitos à acção do mercado da Bolsa de Chicago. Os do «crude» (do qual se extraem muito outros produtos que não só o petróleo) são variáveis e muito dependentes do mercado.

Prevê-se que o preço do petróleo venha a baixar quando o Iraque reassumir a sua produção.

Uma análise da evolução dos preços dos produtos petrolíferos nos dois últimos decénios, a valores constantes, permite constatar que aqueles se mantiveram relativamente os mesmos.

#### *As reservas estratégicas*

- a. Num país que, como Portugal, depende da importação de matérias-primas para fazer face às suas necessidades energéticas, é evidente que a constituição de uma reserva é fundamental para que fique ao abrigo de eventuais carências de fornecimento por inacessibilidade das fontes (conflitos locais, alterações políticas, por exemplo) ou de subidas especulativas de preços, por iniciativa dos produtores e por estes executadas de forma concertada.

- b. As reservas estratégicas portuguesas foram estabelecidas para um prazo de 90 dias.

Estando Portugal, hoje, inserido num grupo de nações que professam uma comunidade de interesses, é admissível que aquele prazo seja reduzido (60 dias?).

No entanto o passado mostra que, em tempo de crise, os interesses próprios se sobrepõem aos colectivos, pelo que esta matéria merece cuidada ponderação.

- c. A existência de reservas estratégicas «em excesso» permite actuar sobre o mercado, sobretudo se a subida de preços tem origem especulativa por parte dos produtores. A disponibilidade de uma quantidade significativa do produto, a preços de mercado inferiores aos propostos, age como um potente dissuasor.
- d. Por outro lado, há que considerar que a constituição de reservas se repercute sobre os preços ao consumidor, já que aquelas são improdutivas.
- e. A constituição de reservas de gás natural é menos importante do que parece. Com efeito, a Central da Tapada, responsável pelo consumo de 70% dos gás natural a importar, irá apenas cobrir 8% do consumo eléctrico.

A Central será desenhada para funcionar com outro combustível. Assim, só 2,4% do consumo energético fica dependente do gás natural proveniente da Argélia. Não obstante, será considerada a possibilidade de armazenagem de gás natural em cavernas naturais existentes em Portugal.

#### *As fontes de energia secundárias*

Não resolvendo mais de 4 a 5 % das necessidades energéticas, as várias fontes alternativas de energia, cujo estudo e desenvolvimento estão na ordem do dia, não devem ser desprezadas, pois resolvem muitos problemas locais em zonas de difícil acesso e de difícil ligação à rede primária de distribuição de energia eléctrica.

Sejam o recurso ao vento, às matérias biodegradáveis ou apenas mini-hídricas, essas fontes secundárias de energia devem ser aproveitadas e encorajadas.

### *A política energética europeia*

- a. Não há, ainda, uma política energética pan-europeia. No entanto, a sua formulação apresenta-se como altamente provável, a curto ou médio prazo, com a interligação das redes de produção e distribuição de energia eléctrica e, eventualmente, dos sistemas de gasodutos. Portugal deverá manter-se especialmente atento ao desenrolar dos acontecimentos por aquela política interessar a uma área em que apresenta importantes carências.

### *A revisão e reformulação das actividades da EDP*

Se bem que não directamente ligada à temática do debate, há certos aspectos da «futura» EDP, «holding» de outras empresas regionais, que interessa focar.

Um primeiro objectivo é descentralizar a decisão, colocando as empresas subsidiárias mais próximas do consumidor, promovendo uma mais rápida resposta às necessidades e reclamações.

Separando os três sectores — produção, transporte e distribuição — tornam-se mais transparentes os respectivos encargos e, eventualmente, será possível melhorar e tornar menos onerosa a sua gestão.

### *Conclusões*

- a. A política de diversificação das fontes energéticas e dos produtos transformáveis deve ser prosseguida. Nela se inclui o actual projecto do gás natural.
- b. As centrais térmicas actuais devem ser modificadas para admitirem dois tipos de combustível. Os encargos que daí derivam para o sector produtivo da EDP devem ser cuidadosamente considerados sob a dupla perspectiva de defesa nacional e da economia de empresa.
- c. A eventual formulação de uma política energética europeia não pode deixar de ser tida em especial consideração.
- d. Na segunda parte do projecto do gás natural, a localização do terminal de gás liquefeito deverá ser cuidadosamente analisada, abandonando a

opção porto de Setúbal devido às condições operacionais deste em favor do de Sines, que reúne condições mais favoráveis. A rede de gasodutos pode vir a ser condicionada por esta decisão.

## 2. ESTÁGIO DE ESTADOS-MAIORES CONJUNTOS (EEMC/94)

Foi organizado pelo IDN e teve lugar neste Instituto, no período de 4 a 29 de Julho de 1994, o EEMC/94, que foi frequentado por 12 oficiais dos três Ramos das Forças Armadas com os postos de Capitão, Capitão-Tenente e Major.

O Estágio teve por finalidade contribuir para ampliar os conhecimentos daqueles oficiais sobre a doutrina militar conjunta e a sua capacidade para o exercício de funções em Estados-Maiores Conjuntos.

Os objectivos do Estágio foram concretizados através de 7 conferências distribuídas por dois blocos intitulados «Defesa Nacional e Defesa Militar» e «Doutrina Militar Conjunta», de 4 visitas de estudo e de um Trabalho de Aplicação que constou da elaboração de um tema e da preparação de um Plano de Contingência aplicando os conhecimentos das técnicas de Estado-Maior.

Foi Director do Estágio o Contra-Almirante Ribeiro Ramos e Coordenador o Coronel Piloto-Aviador Arnaut Monroy, Assessores do IDN.

## 3. CONFERÊNCIA DE EDITORES

A VII Conferência dos Editores Ibero-Americanos de Publicações Militares teve lugar no Instituto de Altos Estudos Militares, em Pedrouços, no período de 25 a 29 de Julho de 1994, sob a Presidência do Subchefe do EME, Brigadeiro António Martins Barrento.

Enviaram os seus Delegados à Conferência 11 países da América do Sul (incluindo o Brasil), e os Estados Unidos, a Espanha e Portugal (Director do «Jornal do Exército»).

A revista «Nação e Defesa» fez-se representar na Sessão de Abertura pelo Presidente da Comissão Redactorial.

---

## A DEFESA NO MUNDO

---

*Com a colaboração do ISNG*



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

### 1. SISTEMAS NUCLEARES

«ARMS CONTROL TODAY» (Estados Unidos), de Julho/Agosto de 1994

Estamos a menos de um ano da conferência que em Abril de 1995 irá procurar rever e prolongar o tratado NPT (Non-Proliferation Treaty), a principal barreira internacional à proliferação de armas nucleares. A sua disseminação tenderia a eliminar a vantagem que os EUA disfrutam presentemente, ao disporem de forças convencionais que constituem o principal dissuasor contra potenciais ameaças militares aos seus interesses. Poderá ainda multiplicar o número de áreas onde os EUA poderão ser chamados a intervir.

Os países interessados em adquirir armas nucleares têm de ser persuadidos de que os seus interesses ficam melhor servidos se não possuírem essas armas. Para tal, os declarados cinco países possuidores de armas nucleares precisam de demonstrar, através da sua conduta e das suas doutrinas nucleares, que não estão a procurar obter benefícios políticos pelo facto de disporem dessas armas.

Cerca de 115 dos 163 países do NPT são países em desenvolvimento, pertencendo a maior parte ao movimento dos não alinhados. Na Cimeira de Outubro de 1992 expressaram a esperança de que o objectivo final da completa eliminação dos arsenais nucleares seria alcançado dentro de um determinado prazo. Esta posição irá influenciar os votos em 1995, uma vez que são necessários mais de 40 votos dos países em desenvolvimento para se chegar a um acordo para um prolongamento do tratado.

Da análise das doutrinas de emprego de armas nucleares das superpotências, bem como do Reino Unido, China e França, pode concluir-se que todos as consideram como sistemas dissuasores de último recurso. De notar

que a posse de armas nucleares por um país mais pequeno torna-o alvo de aniquilação total se tais armas forem usadas contra uma superpotência ou contra países por ela protegidos.

Perante a sua actual superioridade convencional, os EUA não têm necessidade de uma doutrina de armas nucleares de último recurso. O argumento a favor destas armas é, por conseguinte, contraprodutivo para a causa da não proliferação. Provavelmente, os potenciais proliferadores não aceitarão que a Rússia e os EUA tenham direito de reter indefinidamente as 3500 ogivas nucleares estratégicas permitidas pelo START II.

Por outro lado, o alargamento do conceito para o emprego de armas nucleares em resposta à ameaça de armas químicas e biológicas fará aumentar a importância destas armas e, assim, estimular a sua aquisição por países que não podem adquirir armas nucleares. Em conclusão, será aconselhável reduzir a função futura das armas nucleares, mantendo os objectivos da não proliferação como um objectivo primordial.

A inconsistência das várias doutrinas acerca do uso de armas nucleares será simplesmente anulada, e minimizadas as pressões resultantes para a proliferação, se a única função das armas nucleares for definida pelos cinco países possuidores destas armas como sendo para dissuadir o emprego de armas nucleares por outros e para responder, apenas, no caso da dissuasão falhar.

«TIME» (Estados Unidos), de 1 de Agosto de 1994

A descoberta numa garagem alemã de um frasco contendo 6 gramas de plutónio 239 fez levantar dúvidas acerca da segurança dos depósitos nucleares da Rússia e, talvez, de outros países. Com uma pureza de 99,7%, superior aos 96% necessários para fazer uma bomba atómica, faz sugerir que proveio de um laboratório de pesquisas.

Receia-se que, devido aos baixos salários praticados na Rússia, as cerca de 100 000 pessoas envolvidas no complexo de armas nucleares do país sejam arrastadas para o crime ou tentadas pela corrupção, numa altura em que também os militares russos deixam de merecer confiança total.

## 2. MANUTENÇÃO DA PAZ E PARCERIA PARA A PAZ

«MILITARY REVIEW» (Estados Unidos), 3.º Trimestre de 1994

Desde a sua criação em 1945 que as Nações Unidas têm grangeado uma longa e distinta tradição de manutenção da paz e de ajuda humanitária, representando o capacete azul um símbolo de esperança. Da história da evolução das operações sob a égide da ONU destacam-se as acções desenvolvidas em El Salvador, Camboja, Somália, Moçambique e na antiga Jugoslávia, prevendo-se dificuldades para o futuro, em face da limitada capacidade de planeamento, coordenação e apoio das Nações Unidas.

Nos últimos anos, o novo ambiente político decorrente do fim da guerra fria e a crescente cooperação entre os membros permanentes do Conselho de Segurança têm contribuído para uma dramática ampliação das operações de manutenção da paz, tendo a ONU despendido 3,7 biliões de dólares nas operações de manutenção da paz em 1993, quase cinco vezes mais do que em 1991.

Verificou-se também uma importante mudança na natureza dessas operações, as quais deixaram de ser essencialmente militares em composição e finalidade. Incorporam agora novas tarefas, tais como a protecção das remessas de suprimentos, o atendimento às necessidades de refugiados, a imposição de embargos, a remoção de minas e o empreendimento de esforços visando o desarmamento de facções belicosas.

Na actualidade muitas das operações conduzidas pela ONU continuam com a participação de grandes componentes civis, que desempenham funções políticas, humanitárias e administrativas essenciais, incluindo o controlo de eleições, a verificação dos direitos humanos, a ajuda humanitária, o fortalecimento das instituições e a restauração de infra-estruturas e dos serviços.

Algumas das 32 operações conduzidas desde 1942 não têm atingido os seus objectivos (Caxemira, Palestina, Líbano, Chipre, etc.) e muitas outras vêm enfrentando dificuldades (Angola, Somália, Bósnia e Haiti, por exemplo). A manutenção da paz tornou-se numa actividade arriscada. Até hoje, cerca de 1020 homens e mulheres, oriundos de mais de 40 países, foram mortos enquanto serviam com as forças de manutenção da paz da ONU.

«NATO REVIEW» (NATO), Junho de 1994

A Parceria para a Paz (PPD), lançada na cimeira da NATO de Bruxelas, realizada em Janeiro de 1994, é uma nova e ambiciosa iniciativa destinada a melhorar a estabilidade e a segurança em toda a Europa Central e de Leste, bem como com outros países participantes da CSCE.

Trata-se de um convite àqueles países para o aprofundamento e intensificação das suas ligações com a Aliança, através de uma cooperação prática, nomeadamente na esfera militar, concentrando-se em fomentar a capacidade de trabalho em conjunto em certos campos, tais como os da manutenção da paz e da assistência humanitária. Tem também uma dimensão política, visando promover os princípios democráticos com vista a aumentar a estabilidade e diminuir as ameaças à paz.

Os progressos têm sido notáveis desde o seu lançamento, tendo até 1 de Junho de 1994 aderido 20 países (Roménia, Lituânia, Polónia, Estónia, Hungria, Ucrânia, Eslováquia, Bulgária, Letónia, Albânia, República Checa, Moldávia, Geórgia, Eslovénia, Azerbaijão, Suécia, Filândia, Turquemenistão, Cazaquistão e Quirguizistão). Os objectivos da PPP foram estabelecidos no Documento Estrutural promulgado na Cimeira de Bruxelas:

- Facilitar a transparência nos planos nacionais da defesa e nos processos orçamentais.
- Assegurar o controlo democrático das forças da defesa.
- Manter a capacidade e a prontidão para contribuir, sujeito a considerações constitucionais, nas operações sob a autoridade da ONU e responsabilidade da CSCE.
- Desenvolver relações de cooperação com a NATO, através do planeamento, treino e exercícios, a fim de melhorar a sua capacidade de executar missões nos campos da manutenção da paz, busca e salvamento, operações humanitárias e outras.
- Desenvolver, a longo prazo, forças que sejam capazes de melhor operar com as dos países membros da NATO.

A fim de serem atingidos aqueles objectivos foi criada a comissão PMSC (Political-Military Steering Committee) que tem trabalhado nos detalhes da PPP e nos preparativos para a sua implantação.

*EXECUÇÃO GRÁFICA*

---

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





