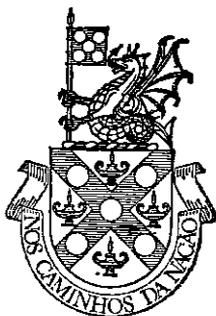


---

# NAÇÃO E DEFESA

---



ANO XIX — N.º 72 — OUTUBRO-DEZEMBRO 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

### **PRIMEIRA PARTE: Temas de Política, Segurança e Defesa Nacional**

- Cooperação Técnico-Militar, uma das Vertentes Externas da Política de Defesa Nacional ... .. 13  
*Gonçalves Aranha*
- Papel do Ocidente na Busca da Paz no Médio Oriente ... .. 71  
*Pedro de Pezarat Correia*
- Forças Armadas Nacionais e Democracia: O Processo Nicaraguense ... 83  
*Belchior Vieira*
- A Génese e a Condução das Crises ... .. 95  
*Jesus Bispo*
- A União Económica e Monetária da União Europeia ... .. 137  
*Almeida Lopes*

### **SEGUNDA PARTE: Temas de Política Internacional por Conferencistas Estrangeiros**

- The Path of Peace-Keeping ... .. 155  
*Kofi A. Annan*
- The UN, CSCE, NATO and WEU: Peacekeeping Cooperation ... .. 165  
*John O. B. Sewall*

### **TERCEIRA PARTE: Elementos Informativos**

- Actividades Promovidas pelo IDN ... .. 183
- A Defesa no Mundo ... .. 195

## NOTAS SOBRE OS AUTORES

- **GONÇALVES ARANHA:** Brigadeiro do Exército, Comandante da Brigada Ligeira de Intervenção. Auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 93). Desempenhou diversas funções como oficial de Estado-Maior. Foi Adjunto do Chefe da Missão Militar para a Paz em Angola.
- **PEZARAT CORREIA:** Brigadeiro do Exército. Tem o Curso Superior de Comando e Direcção do IAEM. Foi Auditor do CDN 80. Tem participado em Conferências, Seminários e Colóquios, em Portugal e no Estrangeiro, sobre temas de Defesa Nacional e Conflitos Internacionais. É autor de vários livros e outros trabalhos sobre assuntos militares, o 25 de Abril e a Descolonização.
- **BELCHIOR VIEIRA:** General do Exército, na reserva. Foi Director do Instituto de Altos Estudos Militares e Subdirector do Instituto da Defesa Nacional. Foi Professor nos IAEM e IAEFA. Professor no Pólo Universitário de Setúbal, é também Assessor e Conferencista no IDN.
- **JESUS BISPO:** General da Força Aérea, na reserva. Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Foi Director do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea. Director do Projecto SIMDEF (Sistema de Informação e de Simulação sobre Segurança e Defesa) junto do Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial.
- **ALMEIDA LOPES:** Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Pós-graduado em Economia Europeia e Direito Comunitário. Licenciado em Direito Canónico pela Universidade de Salamanca. Auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 89). Juiz Desembargador do Tribunal Tributário de 2.ª Instância (Lisboa). Professor de Direito da Universidade Lusíada (Porto) e Juiz Diocesano do Tribunal Eclesiástico, também do Porto.
- **KOFI ANNAN:** Subsecretário-Geral da ONU para as Operações de Manutenção da Paz, desde 1 de Março de 1993. Ocupou diversos cargos no âmbito daquela Organização, desde 1962, designadamente na Comissão Económica para África, Organização Mundial de Saúde, Alto Comissariado para os Refugiados e nos Departamentos de Serviços Financeiros e de Gestão de Recursos Humanos. É Licenciado e pós-graduado em Economia, e Mestrado em Gestão (MIT).
- **JOHN SEWAL:** Major-General, USA (Ret). Vice-Director of the Institute for National Strategic Studies, National Defense University Washington, DC. Foi um dos oradores na X Conferência Anual de Estudos Estratégicos, da NATO, realizada na Bélgica, de 15 a 18 de Setembro de 1994.

---

## EDITORIAL

---



---

## EDITORIAL (\*)

---

*Nas palavras de abertura do ano académico do Instituto vem sendo tradição o seu Director apresentar, de forma resumida, o balanço do ano que passou e indicar algumas orientações relativas à programação do ano que se inicia.*

*Para não me alongar demasiadamente, e não maçar V. Ex.<sup>as</sup>, e porque interessa mais olhar para o futuro, direi apenas, no que ao ano findo se refere, que se cumpriu a actividade programada — que muita e valiosa foi — pondo o acento tónico na realização de mais um Curso de Defesa Nacional — actividade nuclear do Instituto —, na concretização do 1.º Curso de Formação para a Cidadania para professores — actividade reconhecida por todos os intervenientes como muito proveitosa e do máximo interesse que tenha continuidade — o que se espera possa acontecer mediante a resolução de algumas vicissitudes — e nos esforços, que passam despercebidos, para melhorar e aumentar a capacidade do Instituto visando ampliar e diversificar cursos e dar continuidade aos seminários, painéis, encontros, inquéritos e mesas-redondas realizados, actividade sempre objectivada para a difusão de conceitos de segurança e defesa e para o fortalecimento da coesão nacional.*

*Para o ano que se inicia, e uma vez que algum pessoal já se conseguiu ou está em vias de se conseguir para a melhoria dos serviços de apoio e estruturação dos órgãos criados pelo Decreto*

---

(\*) O texto que se segue é um excerto da alocução proferida pelo Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva, Director do IDN, na Sessão Solene de Abertura do Ano Académico 1994/1995.

*Regulamentar 41/91, está o Instituto em condições de ser um pouco mais ambicioso, prevendo-se que a sua actividade, no ano 94/95, seja já disso reflexo.*

*É certo que, a par do permanente trabalho de actualização curricular, há que continuar um ingente esforço na obtenção de melhores condições de habitabilidade dos funcionários e apoio ao estudo e trabalho dos utentes — o que passa por uma imprescindível ampliação das instalações e pelo completamento do Quadro Orgânico — mas a nossa «alma não é pequena» e tudo faremos para ultrapassar as dificuldades conjunturais subsistentes, na esperança de que, a breve prazo, o Instituto da Defesa Nacional possa cumprir, cabalmente, tudo aquilo que dele se espera e a Nação necessita.*

*Consciente da sua missão, o Instituto pretende que o esclarecimento recíproco e a valorização dos quadros das Forças Armadas, da Administração Pública, dos sectores público, privado e cooperativo, através do estudo, divulgação e debate dos grandes problemas nacionais e da conjuntura internacional com incidência no domínio da defesa nacional, não se confine às paredes desta Casa. É propósito que essa actividade tenha continuidade e sequência na Associação de Auditores, a qual novamente convidamos a, connosco, prosseguir os mesmos objectivos.*

*Ciente de que — se o ente humano se reconhece como parte de uma sociedade, impõe a si próprio a obrigação e a necessidade de defendê-la da desagregação, do conflito ou da estagnação — o Instituto procurará «a sensibilização da população para os problemas da defesa nacional, em especial no que respeita à consciência para os valores fundamentais que lhe são inerentes, para os factores que a ameaçam e para os deveres que neste domínio a todos vinculam», criando condições que permitam que a malha de Auditores se vá estendendo e venha a cobrir todo o território nacional, de forma a permitir que, com eles ou por seu intermédio, e mediante a realização de cursos de pequena duração, seminários ou conferências e outras actividades, se possa levar aos mais recônditos pontos do País a mensagem de coesão transmitida nesta Casa.*

*E graças à imagem que conseguiu criar, ao entusiasmo de alguns Auditores residentes fora dos grandes centros e ao interesse que o 1.º Curso de Formação para a Cidadania suscitou, já nos foi solicitado que, extraprogramação, ministremos um curso de Formação para a Cidadania, na Madeira, e um curso de pequena duração de Segurança e Defesa, para autarcas, em Vila Nova de Foz Côa.*

*Mas o Instituto não esgota o seu contributo para o estudo e investigação nos domínios da segurança e das relações internacionais com as actividades e intenções já delineadas:*

- No presente ano académico já foram realizados um curso monográfico e um seminário sobre operações de Paz;*
- Tendo em atenção o crescente interesse das Universidades que reconhecem o Instituto da Defesa Nacional como instituição de nível científico de qualidade em matéria de Segurança e Defesa, fomentamos o estabelecimento de convénios e apoiamos projectos, estudos e trabalhos de investigação no âmbito das actividades científico-pedagógicas das Universidades;*
- Com a colaboração da Universidade de Évora vamos, dentro de dias, realizar uma «Semana de Defesa» naquela cidade, património mundial;*
- Considerando que a nossa identidade cultural, bem alicerçada por mais de oito séculos de nacionalidade, sempre foi influenciada pela força atractiva do Atlântico — factor de identidade e espaço de conciliação das realidades geopolíticas e geoestratégicas que caracterizam o País —, está programada a publicação de um estudo monográfico sobre «a importância do mar para Portugal». Com conexão, directa ou indirecta, à mesma temática, estão projectados estudos sobre «transportes extraterritoriais», «Identidade e Coesão Nacionais» e «Potencial Estratégico de Portugal»;*
- Consciente de que a integração europeia — componente essencial da nossa política externa e interna — não é única nem suficiente na problemática da nossa posição geopolí-*

*tica global; considerando urgente encontrar formas de cooperação entre o Norte rico do mundo e o Sul; considerando a nossa vocação ecuménica e a necessidade de preservar o mundo da língua portuguesa como espaço de futuro; e tendo em atenção que a Mesa-Redonda de Luanda, em 17 de Janeiro de 1994, concluiu que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a institucionalizar dentro de dias, deve ser um instrumento de cooperação e integração política cultural, social e económica, o que é perfeitamente compatível com os demais compromissos bilaterais, regionais ou multilaterais dos Países membros; o Instituto da Defesa Nacional está a ultimar a preparação de um Seminário, a realizar em 1995, sobre «A Tradução Prática da Dimensão Atlântica de Portugal»;*

- *O Departamento de Investigação, ainda em estado embrionário quanto a recursos humanos, dará continuidade aos «inquéritos à opinião pública» para avaliar a evolução da motivação da população em geral e da juventude em particular, relativamente a assuntos de segurança e defesa.*

*Com a colaboração de Assessores, permanentes ou não, Auditores e Centros de Estudos Europeus de algumas Universidades, promoverá estudos e reflexões sobre a posição de Portugal na evolução da segurança europeia, estudos esses que, conjuntamente com o restante trabalho do Departamento, darão origem à edição de uma nova colecção — «Investigação de Defesas» — editada, tal como a colecção «Nação e Defesa», pelo Centro de Documentação, também recém-criado;*

*Manter-se-á o intercâmbio com congéneres estrangeiros, nomeadamente com o Centro Superior de Estudos da Defesa Nacional, de Espanha, com o Colégio de Defesa da Tailândia e o Colégio de Defesa NATO, e procurar-se-á reforçar ligações já iniciadas com organismos similares da China, Tunísia e Marrocos, e tentar-se-á iniciar o intercâmbio com os Institutos do Brasil e França.*

*Instituto da Defesa Nacional, ao dar-vos as boas-vindas, manifesta-vos o seu propósito em, convosco, reflectir e debater os grandes problemas e os grandes conceitos enformadores de uma maior coesão nacional e preservação da nossa identidade e forma de estar no mundo.*

*O vosso voluntariado para a frequência do Curso de Defesa Nacional, exigindo-vos sacrifícios de ordem profissional e particular, é atitude de cidadania merecedora do maior apreço e respeito, que a todos os que aqui servem obriga e é penhor de que o desafio será alcançado.*

#### SENHORAS E SENHORES AUDITORES DO CDN/94

*Os diplomas que V. Ex.<sup>as</sup> vão receber constituem um público testemunho do interesse e dedicação com que, durante cerca de 8 meses, frequentaram o Curso de Defesa Nacional, de um modo geral em acumulação com o desempenho das funções na vossa vida profissional.*

*Estou certo de que terão considerado a experiência como enriquecedora nos planos cultural, humano e cívico, pelo que valeu a pena o vosso e o nosso esforço.*

*O Instituto revê-se no vosso sucesso e acredita que, quer através da vossa acção isolada, quer canalizando-a através da Associação de Auditores, quer em colaboração com esta Casa, tereis engenho e arte para potenciar a mensagem aqui recebida, espalhando-a por todo o Portugal.*

*Com esta actividade pretende-se dar seqüência ao trabalho que o Instituto da Defesa Nacional tem vindo a desenvolver desde a sua criação ao constituir-se em espaço responsável de reflexão e de debate, aberto às mais diversificadas colaborações e opiniões e atento à discussão desapassionada dos mais importantes problemas nacionais; pretende-se, em suma, que o Instituto, fiel ao seu lema, continue a cooperar para, prafraseando o poeta, «Cumprir Portugal».*

*Para a realização de toda esta actividade, o Instituto da Defesa Nacional, apoiado no seu, ainda, reduzido núcleo de pessoal, continua a contar com a colaboração generosa, entusiástica e patriótica de um conjunto excepcional de personalidades, dos mais diversos quadrantes e sectores da vida nacional. Permitam-me que preste rendida homenagem a este conjunto notável de colaboradores ligados afectivamente ao Instituto da Defesa Nacional e exprima o maior reconhecimento ao pessoal civil e militar do Instituto pelos altos serviços que têm prestado à causa nacional que esta Casa persegue. Neste conjunto enalteço, também, o pessoal que, impossibilitado de adquirir vínculo à função pública, vem manifestando uma dedicação e uma entrega dignas dos maiores encómios*

#### SENHORAS E SENHORES AUDITORES DO CDN/95

*São de mudança os tempos em que nos encontramos, com acelerações por vezes vertiginosas e, com frequência, aparentemente erráticas em vários domínios, desde o da cena internacional ao tecnológico e ao social. A nível nacional tais acontecimentos continuam a dar azo a comentários, por vezes caracterizados por ingenuidade ou falta de pudor, apregoando o fim dos conflitos e a inutilidade da defesa e das Forças Armadas.*

*O que se tem passado a nível mundial desde a queda do Muro de Berlim mostra a vacuidade de tais concepções.*

*Se, como diz Tofler, o poder depende, cada vez mais, da informação e do conhecimento, e se, como ensina a História, as culturas não degeneram desde que se preservem ideais básicos, o*

---

COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR, UMA DAS  
VERTENTES EXTERNAS DA POLÍTICA DE  
DEFESA NACIONAL

---

O presente artigo corresponde a um trabalho monográfico individual elaborado pelo autor, na qualidade de Auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 93), escolhido para publicação na revista «Nação e Defesa».

*Gonçalves Aranha*



---

## COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR, UMA DAS VERTENTES EXTERNAS DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

---

### INTRODUÇÃO

*«A Cooperação visa o Desenvolvimento.  
O Desenvolvimento é o outro nome da Paz.»*

As relações que Portugal e os portugueses mantiveram com os países africanos de expressão portuguesa diferenciaram-se sempre das tradicionalmente mantidas entre os demais ex-colonizadores e colonizados.

Isto é, Portugal nunca foi considerado, na sua forma clássica, um País explorador e os povos das suas ex-colónias alguma vez se sentiram verdadeiramente explorados.

Após a onda de independências verificada em 1975, gerou-se nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa instabilidade política e até alguns conflitos armados se prolongaram até aos dias de hoje, com consequências negativas no relacionamento com Portugal. A agravar esta situação esteve a organização política daqueles países, fortemente influenciada por ideologias exportadas por países do Leste Europeu que se fizeram acompanhar de milhares de «cooperantes» que controlaram e influenciaram toda a máquina do Estado.

Todavia a experiência de cooperação desenvolvida com técnicos desses países provou ser inconsequente pela ignorância da língua, dos costumes e das populações, deixando nestas a imagem dum neocolonialismo exacerbado.

Os principais dirigentes dos PALOP foram então tomando consciência de que Portugal e os portugueses continuavam a ser aqueles que reuniam melhores condições duma sã e desinteressada convivência, sem tentações de ingerência política, nem propósitos neocolonialistas, e dispondo dum instrumento importantíssimo de relacionamento, a língua portuguesa comum.

E é assim que o reencontro dos PALOP na área da cooperação militar se processa a partir de 1978, com algumas missões militares a deslocarem-se aos novos países africanos e em especial a Moçambique.

Entre 1985 e 89 dá-se então um aumento considerável de solicitações por parte dos PALOP, de que resultam os primeiros Acordos de Cooperação no âmbito militar: com Cabo Verde em Junho de 1988, S. Tomé e Príncipe em Dezembro de 1988, Moçambique em Dezembro de 1988, Guiné em Janeiro de 1989.

Com Angola a cooperação técnico-militar continuou a processar-se no âmbito do Acordo Geral de Cooperação, assinado em 1978.

Este reencontro de Portugal com os PALOP, através da cooperação técnico-militar, passa a desenvolver-se fundamentalmente no respeito pela dignidade dum passado histórico e cultural comuns e no reforço dos laços de multissecular amizade que nunca deixou de unir e identificar os povos envolvidos e que terá de prosseguir num clima de tolerância, de humanismo e garantia das liberdades fundamentais que levem aqueles países a caminhar para a Paz, a Democracia e Desenvolvimento.

E a finalidade da Cooperação é exactamente contribuir para o desenvolvimento dos PALOP, desenvolvimento que constituirá o instrumento mais importante para a consolidação da Paz, como é realçado na carta-encíclica *Centesimus Annus*.

A cooperação de Portugal com os PALOP constitui assim, hoje, um verdadeiro desígnio nacional, e os portugueses surgem como interlocutores privilegiados e desejados no relacionamento com aqueles povos.

Mas se Portugal não souber ou quiser ocupar o lugar a que tem direito, na Cooperação Internacional, outros países economicamente mais desenvolvidos o farão, explorando a única vantagem subjectiva que reside no facto de não sentirem traumas duma ainda recente descolonização.

## I — CARACTERIZAÇÃO GEOESTRATÉGICA DOS PALOP

1. O continente africano, e em particular a região austral, continua a ser uma fonte inesgotável de matérias-primas e minerais estratégicos indispensáveis ao funcionamento das novas tecnologias.

Todavia, mantém-se a sua dependência económica especialmente da Europa, com baixas taxas de crescimento de produções agrícola e industrial, em contraste com um evidente crescimento demográfico.

Esta débil situação económica, potenciada por falta de identidade cultural dos povos e dificuldade na constituição de verdadeiros Estados-Nação, tem gerado no continente africano grande instabilidade político-social e um clima de insatisfação, a que se têm seguido actos individuais ou colectivos de violência e conflitos armados regionais.

2. Porque a desorganização da vida económica se seguiu à descoloniização e à guerra de guerrilhas, alguns dos PALOP não fogem a esta análise, caracterizando-se por baixos níveis de PNB *per capita*, com as naturais implicações nas estruturas sociais em geral. A segurança e o bem-estar, que procuravam obter com as suas independências, não foram ainda alcançadas e pensa-se que estão ainda longe de o ser, se formas intensivas de cooperação internacional não forem desencadeadas.

3. Em Angola e Moçambique a influência inglesa tem sido evidente e os países limítrofes são membros da COMMONWEALTH — Zâmbia, Malaui Botswana, Zimbabue, Lesotho e Suazilândia.

A África do Sul procura ser na África Austral a verdadeira potência regional e tem na Grã-Bretanha e na Alemanha os grandes parceiros comerciais. A França, através dos países de influência francófona do Norte de África, exerce também forte pressão sobre Angola, Guiné e S. Tomé.

Moçambique sofre ainda a influência de interesses da Índia e dos países islâmicos do Norte.

4. Os EUA não têm evidenciado interesses especiais na região, mas, no âmbito duma estratégia global, poderão vir a manifestá-lo se a CE se lhe mostrar concorrente noutras áreas do mundo; por isso não descure de procurar manter boas relações com todos os países africanos e em particular com a África do Sul.

5. Presentemente, os desenvolvimentos políticos no Leste europeu estarão a reflectir-se negativamente em África, uma vez que para lá se desviam as ajudas alimentares e tecnológicas agravando a situação dos povos africanos.

6. A CE, por intervenção da Convenção de Lomé, tem alguma influência na região, dispondo de programas de assistência no âmbito de Lomé III.

7. Os únicos aliados que Portugal possui em África parece serem os próprios PALOP; todos os restantes países são seus concorrentes e muito ocasionalmente parceiros.

E poderá mesmo vir a assistir-se, na África Austral, a um certo reavivar do espírito da Conferência de Berlim; e se, na altura, Portugal ficou prejudicado face ao direito histórico, hoje, pela via da capacidade económica, os actores que estiveram em Berlim em 1895 pretendem adquirir a supremacia da influência na região.

8. Portugal, para projectar a sua influência nos PALOP, terá que aproveitar o facto de pertencer à CE e manter relações privilegiadas com os EUA, desenvolvendo paralelamente acções de cooperação com carácter eminente e genuinamente nacional.

É neste panorama que terá de se desenvolver no futuro a Cooperação de Portugal com os PALOP (1).

## II — A PROBLEMÁTICA DA COOPERAÇÃO

### 1. CONCEITO GERAL DE COOPERAÇÃO

Nenhum país pode considerar-se verdadeiramente independente.

A interdependência dos povos é hoje cada vez maior e teremos de reconhecer que a Humanidade tem um destino comum, pelo que se torna necessário encontrar os mecanismos de cooperação que possibilitem a complementaridade dos Estados na consecução do desenvolvimento, do progresso e da segurança.

A Cooperação surge então como uma das componentes prioritárias e essenciais da política externa dos estados, tendo como objectivo atenuar ou eliminar as desigualdades económicas e financeiras dos povos, proporcionando o relacionamento pacífico da comunidade internacional.

Cooperar é pois uma forma de solidariedade internacional, levando os países mais ricos e privilegiados a transferir parte dos seus recursos mate-

---

(1) Ver ANEXO 1 — Quadro Sinóptico dos PALOP.

riais, financeiros, humanos e tecnológicos, a sua experiência e conhecimentos, para os países menos desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

Cooperação que obriga à adopção do princípio da equidade nas relações entre os países soberanos e independentes e, conseqüentemente, o respeito pela não ingerência nos seus assuntos internos, com rejeição de quaisquer propósitos hegemónicos.

Ela pode desenvolver-se entre Estados — cujos gestores são os serviços públicos —, entre Estados e empresas ou organizações privadas, ou entre empresas exclusivamente.

A Cooperação não pode ser uma tarefa exclusiva dos Governos, embora deva ser por estes estimulada como elemento essencial da dita política externa global. Tem de ser um esforço colectivo que envolve pessoas singulares e agentes económicos, organismos estatais e não governamentais. Todavia, não podendo ser identificada apenas como ajuda, não poderá ser jamais vista como um simples negócio.

Apresenta diversas modalidades: bilateral, triangular ou multilateral, conforme aparecem associados entre si dois, três ou mais estados.

Consoante o domínio em que se processa a Cooperação, pode designar-se por financeira, técnica, comercial, cultural, militar, etc.

## 2. COOPERAÇÃO DE PORTUGAL COM OS PALOP

Portugal, tal como todos os demais países, tem obrigação de assinalar a sua presença no vasto domínio da Cooperação, mas não deverá limitar-se ao estrito cumprimento das disposições contidas nos estatutos das Organizações Internacionais (ONU, CE, etc.), uma vez que as suas responsabilidades históricas legitimam uma política autónoma neste domínio, com estratégias específicas e com objectivos de exclusivo interesse nacional.

Cinco séculos de convivência com os PALOP exigem a Portugal um reencontro com aqueles que ajudou a construir.

### a. *Bases Institucionais*

(1) Na defesa dos interesses e valores universais, Portugal tem-se integrado nas políticas de Cooperação, tomando em consideração os objecti-

vos enunciados na Carta das Nações Unidas (art.º 55.º) e reafirmados pela Comunidade Europeia.

Na sua sequência a Constituição da República Portuguesa refere no n.º 1 do seu artigo 7.º que:

*«Portugal rege-se nas relações internacionais pelo princípios da independência nacional, do direito dos povos à autodeterminação e à independência, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da Cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da Humanidade.»*

Também no n.º 4 do seu artigo 7.º a CRP refere que *«Portugal mantém laços especiais de amizade e cooperação com os Países de Língua Portuguesa»*.

(2) Daqui se infere que as actividades decorrentes da Cooperação se integram perfeitamente no espírito constitucional, bastando, como já se disse, que se respeitem os princípios da independência nacional, do direito dos povos à independência, da igualdade entre os Estados e da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados.

(3) É também possível deduzir da leitura das Grandes Opções do Plano para 1993 a importância especial da cooperação em geral, e em particular com os países africanos de língua oficial portuguesa nas suas vertentes política, cultural, económica e militar:

*«Portugal foi sempre um país aberto aos contactos com regiões extra-europeias, facto que, de resto, contribuiu de modo decisivo para a caracterização da nossa civilização comum. Importa por isso manter essa dimensão histórica da nossa cultura, acentuando a importância da abertura para o exterior, até como elemento complementar da participação portuguesa no esforço da construção europeia. Deverá, naturalmente, merecer particular atenção o desenvolvimento dos laços que nos unem aos países africanos de língua oficial portuguesa na dupla perspectiva de incrementar o relacionamento recíproco e contribuir para a progressiva afirmação de uma identidade lusófona no sistema internacional.»*

*Deste modo, à progressiva democratização política e económica vivida nos países lusófonos de África, Portugal está também a corresponder com os meios adequados ao fomento da cooperação empresarial: pelo reforço da orientação para a cooperação dos Grupos de Estado, BFE, e IPe; pelo apoio e negociação de programas de conversão da dívida entre Estados em participações financeiras por empresários portugueses em empresas locais, dando assim feição mais construtiva aos esquemas internacionalmente acordados para o perdão da dívida; pelo aumento dos limites para a cobertura de operações de crédito aos PALOP, e pela entrada em funcionamento do Fundo para a Cooperação Económica destinado a incentivar as empresas portuguesas a estabelecerem laços empresariais duradouros com esses países.*

*Nessa perspectiva deverá assumir importância especial:*

*...o desenvolvimento adicional da cooperação com os PALOP, através nomeadamente:*

*...do continuado apoio à consolidação dos regimes democráticos que nalguns países já existem e noutros se perspectivam a curto prazo, o que pressupõe naturalmente a atribuição duma particular atenção ao apoio ao processo de crescimento económico, pressuposto essencial para a estabilização de qualquer sistema político. Sem esquecer as necessidades próprias dos outros países, deverá ser prestada atenção especial aos casos de Angola e Moçambique, países onde a resolução de conflitos internos que há longos anos se arrastam abre novas perspectivas e desafios e onde o nosso país poderá desempenhar um papel importante no auxílio à criação de todo um acervo imprescindível e indispensável das novas estruturas político-económicas;*

*...da prevista criação de um mecanismo de coordenação da cooperação entre Portugal e os PALOP, destinado a introduzir novos critérios de planificação e racionalização no relacionamento entre os seis países e permitindo, ao mesmo tempo, introduzir uma perspectiva de globalização que tenderá, com vantagem, a aumentar a eficácia dos resultados obtidos;*

*...da manutenção do esforço feito nos últimos anos na área específica da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP, de harmonia com a Política Geral de Cooperação do País, para satisfação de interesses mútuos, num quadro de amizade e solidariedade que potencie o espaço de influência da Língua Portuguesa, o papel charneira de Portugal no diálogo Norte-Sul e*

*a abertura a novas formas de cooperação. Continuará o desenvolvimento dos Programas-Quadro de duração bienal, como forma de dar execução e coerência às acções definidas no quadro da Política aprovada para a Cooperação Técnico-Militar e de rentabilizar os meios disponíveis para tais acções;*

*...da implantação do serviço de voluntariado juvenil, contribuindo para a participação de jovens quadros portugueses no processo de auxílio aos países em vias de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, contribuindo para a sensibilização das novas gerações para a importância que assumem, para o nosso país, o aprofundamento dos laços que nos prendem àquelas áreas do Mundo;*

*...da consolidação da acção do Fundo para a Cooperação Económica, que através do financiamento de estudos, da bonificação da taxa de juro de empréstimos bancários e dos instrumentos que se revelarem adequados, favorecerá o lançamento e a inserção de empresários portugueses nas economias daqueles países, participando em projectos e instalando empresas, designadamente mistas, e contribuindo para o reforço das ligações económicas entre países e para o progresso e desenvolvimento de um tecido empresarial local.»*

### III — COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR COM OS PALOP

*«...Particulares responsabilidades temos, por exemplo, em relação aos países africanos de língua oficial portuguesa. E estamos a assumi-las com dignidade e mérito. Queremos prosseguir por aí. Nessa medida, desenvolveremos a cooperação militar com esses países, na qual vemos igualmente uma alavanca potenciadora de outras formas de cooperação e um instrumento privilegiado de preservação da língua e cultura portuguesas, bem como do fomento de relações entre instituições fundamentais do Estado, como são as Forças Armadas. ...»*

Ministro da Defesa Nacional — Dr. Fernando Nogueira, in Estado-Maior do Exército, 18-VI-93.

1. OBJECTIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR

a. O principal objectivo da Cooperação Técnico-Militar é a sua contribuição para o Desenvolvimento Global dos PALOP.

E a finalidade suprema da Cooperação Técnico-Militar traduz-se na valorização do factor humano pela via militar. Essa valorização obtém-se essencialmente através da frequência de cursos militares, quer em Portugal quer nos PALOP, cujo conteúdo curricular e programático possa concorrer para o levantamento dum as Forças Armadas eficientes e que sejam elemento estruturante do Estado e da Nação, suporte essencial da estabilidade política, e, consequentemente, contributo importante para o desenvolvimento económico e social.

A diversidade dos cursos e especialidades ministrados aos militares provocará necessariamente um enriquecimento do tecido social dos respectivos países, potenciando todos os sectores de actividade.

O pleno aproveitamento das potencialidades dos recursos humanos e a sua formação torna-se assim na essência da Cooperação Técnico-Militar.

b. Como instrumento da Política Externa de Portugal, a execução da Cooperação Técnico-Militar terá sempre presente os seguintes objectivos:

- Organização e eficiência das Forças Armadas dos PALOP no quadro mental da valorização dos respectivos interesses nacionais;
- Fomento das respectivas capacidades de Unidade e de Identidade Nacionais, através da consolidação da ideia de Instituição Militar, como elemento estruturante dos Estados e das Nações;
- Defesa e suporte do exercício das Instituições Democráticas numa perspectiva de segurança e estabilidade interna desses Estados;
- Desenvolvimento económico e social, através da execução da Cooperação Técnico-Militar, potenciadora da capacidade do factor humano, por via da profissionalização técnico-científica dos militares dos PALOP;
- Aumento, pela via militar, do índice da participação de Portugal na ajuda ao Desenvolvimento;
- Aumento das capacidades de Segurança e Defesa dos PALOP no quadro da defesa dos princípios democráticos (Processo de Democratização dos PALOP);
- Projecção do Poder Nacional;

- Aumento do grau de credibilidade da Nação Portuguesa;
- Influência da Doutrina Militar e da Indústria de Defesa de Portugal;
- Potenciação do uso da Língua Portuguesa;
- Contributo para a expressão do mercado económico e até financeiro português;
- Fomento do prestígio das Forças Armadas Portuguesas no seio da comunidade nacional, comunidade lusófona e, até, na cena internacional.

## 2. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

a. A cooperação técnico-militar com os PALOP é da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, inserindo-se no âmbito da Política Nacional de Cooperação — vertente importante da nossa Política Externa — sendo, por isso, coordenada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, quer no plano interno quer na conjugação de interesses com agências multilaterais.

b. Os princípios políticos de cooperação com os PALOP emanam, na generalidade, do Programa do Governo e das Grandes Opções do Plano, e, ao nível a cooperação técnico-militar, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Na dependência directa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação existem dois departamentos específicos:

O Instituto para a Cooperação Económica (ICE), vocacionado para apoiar acções, programas e projectos de assistência técnica e de cooperação nos domínios técnico-económico, financeiro e empresarial, e a Direcção-Geral para a Cooperação (DGC), vocacionada para coordenar e subsidiar os bolseiros da cooperação com os PALOP.

c. Das Grandes Opções do Plano para 1993 retiram-se as seguintes orientações:

*«Prosseguir o esforço de afirmação de Portugal no mundo.  
Neste sentido será privilegiada uma actuação que visará:*

*a)...*

*b)..., aprofundar o relacionamento com os países com os quais Portu-*

*gal tem laços históricos, assumindo uma importância especial a cooperação com os PALOP, nas suas vertentes política, cultural, económica e militar e...»*

d. Do Conceito Estratégico de Defesa Nacional pode extrair-se:

*«c) A cooperação económica, científica, cultural, diplomática e militar com os países de expressão portuguesa e, em geral, com todos os países do espaço euro-Atlântico e Africano será intensificada com o objectivo de favorecer a influência de Portugal de forma relevante;»*

e. A própria Constituição da República Portuguesa (tomando em consideração o objectivo enunciado no artigo 1.º, n.º 3, da Carta das Nações Unidas, que define como um dos seus objectivos a cooperação internacional para a resolução dos problemas internacionais de carácter económico, social, cultural e humanitário) consigna alguns princípios entre os quais:

*«...e manterá laços especiais de amizade e cooperação com países de língua portuguesa.»*

f. A Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) iniciou funções em Julho de 1989, como consequência da aprovação em Fevereiro de 1988 da Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional.

O Despacho n.º 43/MDN/91, de 27 de Março, vem definir, claramente, o âmbito das responsabilidades dos principais agentes que, no quadro do Ministério da Defesa Nacional, intervêm na execução da política de cooperação militar:

- Direcção-Geral da Política de Defesa Nacional;
- Ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército, F. Aérea).

Através desta determinação ministerial fomentou-se a desejável interligação entre os níveis de definição da política, na respectiva avaliação e da sua execução.

Ainda no âmbito da definição da política de execução da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP foram emitidos os seguintes despachos ministeriais:

- Despacho n.º 95/MDN/91 de 31 de Maio (participação integrada dos Adidos Militares na Cooperação Técnico-Militar);
- Despacho n.º 220/MDN/91 de 26 de Dezembro (repartição de encargos).

g. Para suporte e execução da política de Cooperação e dos princípios nela consagrados foram ainda criados órgãos e diplomas legais, como seja a Comissão Interministerial para a Cooperação, vocacionada para, sistematicamente, proceder à gestão desta política, cujas reuniões periódicas possibilitam os ajustamentos conjunturais, quer ao nível sectorial, quer ao nível intersectorial.

Existem também as Comissões Mistas Permanentes de Cooperação ao nível das quais se elaboram os Programas-Quadro de Cooperação (bilaterais e de periodicidade bienal).

h. Da análise dos documentos citados (Constituição da República, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Programa do Governo, Grandes Opções do Plano) e das finalidades dos organismos criados (ICE, DGC, DGPDN) se pode concluir que, desde a descolonização, processada a partir de 1974, Portugal sentiu a necessidade de salvaguardar, nas relações com os PALOP, interesses que a todos dizem respeito, como *«o estreitamento de relações com os PALOP, criando e desenvolvendo com eles uma Política de Cooperação e preservando um espaço de manobra onde nos possamos realizar como país independente»*, contributo para a consecução das Aspirações Nacionais Colectivas de Desenvolvimento, Justiça e Segurança <sup>(2)</sup>.

### 3. PROCESSO METODOLÓGICO DA COOPERAÇÃO

A Metodologia para a implementação da Cooperação Técnico-Militar ficou consagrada no já citado Despacho n.º 43/MDN/91 de 27 de Março

---

(2) Ver ANEXO 2 — Organograma da estrutura de cooperação militar com os PALOP

Assim os Governos dos PALOP solicitam ao Governo Português as acções ou apoios carecidos que o MDN transforma em projectos, após prévio parecer de um dos Ramos das Forças Armadas.

Tais projectos são remetidos ao MNE para aprovação, após o que vão enformar os Programas-Quadro de duração bienal que especificam as áreas de cooperação e que são posteriormente trabalhados pelas Comissões Mistas Permanentes de Cooperação.

Cada programa-quadro define os objectivos, as acções a desenvolver, a duração e custos estimados e abrange quatro componentes fundamentais: formação de pessoal, prestação de serviços, fornecimento de material e transporte (pessoal e material). Obviamente que cada programa-quadro tem em conta os limites das reais capacidades de resposta de Portugal.

Para cada projecto é nomeado bilateralmente um Director Técnico.

Ao Director Técnico Português — um Oficial das FA Portuguesas — cabe o estudo e o planeamento técnico do Projecto, a direcção de execução, avaliação de resultados e propostas de alteração ou de desenvolvimento.

Compete-lhe a selecção do material necessário e a constituição de missões técnico-militares a deslocar aos PALOP, no âmbito das acções aprovadas. Esta figura de director técnico tem sido fundamental para o êxito dos projectos aprovados.

A Cooperação militar processa-se e desenvolve-se assim através da execução dos projectos que enformam os Programas-Quadro.

Como se depreende, ao MDN, através da sua DGPDN, compete a definição e avaliação da Política de Cooperação Técnico-Militar e ao EMGFA e ramos das FA e respectiva execução.

Tem sido reconhecida como necessária a interferência no Processo dos Adidos de Defesa, assegurando a ligação entre as autoridades dos PALOP com o EMGFA Portuguesas, ramo das F. Armadas e Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional.

#### 4. AREAS DE INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR

Conforme o consignado nos Acordos bilaterais de Cooperação, as acções de Cooperação no âmbito Técnico-Militar abrangem três áreas de intervenção:

- 1.ª Formação profissional do pessoal no plano técnico-militar;
- 2.ª Fornecimento de material;
- 3.ª Prestação de Serviços.

#### a. *Formação Profissional*

O objectivo da formação profissional é dotar os militares de conhecimentos técnicos e científicos, potenciando assim as capacidades humanas das suas Forças Armadas.

*«Cobre a formação dos três Ramos das FA's (Marinha, Exército e F. Aérea) nas disciplinas técnico-científicas (teóricas e práticas) que constituem os currículos de formação de pessoal em vigor nas FA's Portuguesas.*

*Assim, desde os campos da Logística, da Disciplina e Justiça Militares, das tecnologias militares avançadas, passando por áreas mais complementares como sejam as do Serviço de Saúde e do Serviço de Material, a formação do pessoal militar dos PALOP processa-se em tirocínios, estágios e cursos consoante o grau de conhecimento a atingir e a consequente duração da instrução.*

*Desde os cursos superiores militares (ministrados na Academia Militar, Escola Naval e Academia da F. Aérea) até aos tirocínios de promoção a oficial superior das armas e ou serviços, curso de estado-maior, até técnicos de manutenção de aeronaves, técnicos de alimentação, de psicotécnicos para recrutamento de pessoal, etc., a formação espraia-se por um leque vastíssimo das disciplinas de formação militar.*

*Estes militares, que frequentam cursos ou estágios nas Unidades, Estabelecimentos ou Órgãos das F. Armadas Portuguesas, possuem um estatuto próprio que estabelece o regime jurídico das suas condições de permanência (direitos e deveres). O referido estatuto determina os requisitos necessários e indispensáveis à frequência dos cursos (requisitos académicos e físicos), às condições de permanência que englobam aspectos de ordem disciplinar, apoios sociais concedidos, etc.*

*Os custos respeitantes à formação de pessoal constituem, por força dos acordos, encargo do Estado Português, englobando o ensino propriamente dito, o alojamento, alimentação, deslocações em serviço, fardamento interno, apoio médico-sanitário e material didáctico em condições semelhantes ao estipulado para os militares das FA's Portuguesas.*

*Para além disso é atribuída a cada militar, consoante a sua patente, uma bolsa mensal em dinheiro, para despesas pessoais, processada pelo MNE/Direcção-Geral para a Cooperação.*

*O encargo com a viagem de ida e volta dos bolseiros entre os PALOP e Portugal constitui encargo dos PALOP.»*

#### *b. Fornecimento de Material*

*«Cobre a área do chamado fornecimento de material que, consoante as suas características e as disponibilidades dos ramos das FA's Portuguesas, poderá revestir as seguintes formas:*

- 1) Cedência gratuita;*
- 2) Venda por valor integral;*
- 3) Venda por valor parcial;*
- 4) Empréstimo.*

*De realçar que, eventualmente, o material pode ter sido já utilizado, o que não impede o seu fornecimento desde que se encontrem conservadas as suas características fundamentais de eficiência.*

*A figura do empréstimo ou cedência do material, limitada no tempo, constitui-se como uma possibilidade desde que seja objecto de um acordo pontual firmado entre as partes.*

*O tipo de material fornecido, nas diferentes modalidades, diz respeito a material de logística (fardamento, equipamento), material didáctico e medicamentos.*

*Está excluído o material de armamento.»*

#### *c. Prestação de Serviços*

*«Esta área tem como componente importante as designadas missões técnico-militares que se deslocam aos PALOP, a pedido destes, onde, no terreno, prestaram apoio técnico ao estudo e planeamento, à revitalização ou modernização de infra-estruturas militares e à implementação de projectos já anteriormente aprovados por ambas as partes.*

*Estas missões são custeadas pelo MDN no que diz respeito às despesas directas de deslocação, ficando a cargo do país hospedeiro as despesas inerentes ao alojamento e alimentação.»*

São exemplos de «prestação de serviços» as hospitalizações do pessoal militar evacuado dos PALOP para Unidades hospitalares portuguesas e a existência dum Destacamento da F. Aérea Portuguesa que guarnece 1 «Avio-car C-212» à disposição do Governo de S. Tomé para proceder a transportes gerais e de evacuação sanitária interilhas.

Outro exemplo nesta área foi o envolvimento directo da F. Aérea (com 2 aviões «C-130»), do Instituto de Emergência Médica e da RTP no apoio à visita do Papa João Paulo II a Cabo Verde e Guiné-Bissau, em 1990.

##### 5. SITUAÇÃO ACTUAL — PROJECTOS EM CURSO

a. Como já foi referido as acções no âmbito da Cooperação Técnico-Militar abrangem quatro componentes fundamentais: formação de Pessoal, fornecimento de Serviços, fornecimento de Material e Transporte de Material e Pessoal.

b. A Formação de Pessoal em Portugal tem-se desenvolvido da seguinte forma:

- Cursos de Longa Duração nas Academias Militares do Exército e F. Aérea e na Escola Naval;
- Cursos de Formação de Oficiais e Sargentos;
- Cursos de Promoção e de Qualificação de Oficiais e Sargentos;
- Cursos de média duração, essencialmente para a obtenção de qualificações técnicas, quer para Oficiais quer para Sargentos;
- Na Academia Militar realiza-se também o «Ano Vestibular» que é obrigatoriamente frequentado por todos os alunos dos PALOP que se destinam aos Cursos das Armas e Serviços da Academia Militar, Escola Naval ou Academia da F. Aérea. Este curso procura compensar as prováveis insuficiências académicas dos concorrentes.

Todos estes cursos abrangem um vasto leque de interesses e graus académicos, pois visam a formação de Oficiais Superiores, Cadetes das A. Militares, Sargentos, e ao nível das especialidades (cozinheiros, padeiros,

socorristas, condutores auto, electricistas, serralheiros, telefonistas, escriturários, etc).

No ano lectivo 91/92 frequentaram em Portugal os diversos cursos oferecidos aos PALOP cerca de 360 formandos, admitindo-se que no ano lectivo de 92/93 o contingente atinja os 473.

c. É já visível nos PALOP o resultado do desenvolvimento dos projectos que nos últimos dois anos foram aprovados. Assim é possível destacar:

#### *Em Cabo Verde*

Um Centro de Instrução Militar Polivalente, no Mindelo.

#### *Na Guiné-Bissau*

Uma Companhia de Engenharia de Construções; o arranque para breve de uma Companhia de Reparações Auto; um Núcleo do Serviço de Transmissões e a formação já avançada de um Destacamento de Fuzileiros Navais.

#### *Em S. Tomé e Príncipe*

A recuperação de um Centro de Instrução Militar exemplar, adaptado à realidade e necessidades locais, bem como a formação de um Pelotão de Engenharia de Construções.

#### *Em Moçambique*

Quase todos os projectos se encontram dependentes das fases de recuperação e beneficiação das respectivas infra-estruturas, destacando-se, entre eles, o da Escola Prática de Administração Militar do Maputo que em breve começará a funcionar.

O Comando desta EPAM é constituído por oficiais moçambicanos que em Julho de 1991 terminaram, na Academia Militar de Lisboa, o Curso de Administração Militar.

d. De mencionar ainda, repetindo-me, outras acções no âmbito da Cooperação Técnico-Militar, como seja o estacionamento em permanência em S. Tomé de um Destacamento da Força Aérea Portuguesa, operando um «Avio-car C-212» que estabelece as ligações entre S. Tomé e a ilha do Príncipe, e ainda o internamento em Hospitais Militares Portugueses de militares dos PALOP que exijam internamento ou intervenções cirúrgicas impossíveis de realizar naqueles países.

*e. Caso específico de Angola*

Como já atrás se referiu, Angola é o único PALOP com o qual Portugal não assinou ainda nenhum acordo específico de cooperação no domínio militar.

Quando o Ministro da Defesa Nacional visitou Angola em 24 de Fevereiro de 1992 entregou ao Governo daquele país uma proposta para a formação de militares pertencentes às FA Angolanas — oriundos das FAPLA e FALA — que por nós foi trabalhada.

Se o pessoal tivesse sido nomeado proporcionaria a formação de quadros em Portugal, num quantitativo de 228 vagas a preencher nos diversos estabelecimentos de Ensino Militar (Exército, F. Aérea e Marinha).

O conflito armado desencadeado em fins de Outubro, princípios de Novembro, entre o Governo e a UNITA inviabilizou tais propósitos.

Todavia, em finais de 1992 Angola passou já a beneficiar oficialmente, e em igualdade de circunstâncias com os restantes PALOP, do programa anual de formação técnico-militar em Portugal, encontrando-se 29 militares a frequentar a Academia Militar (Curso Vestibular), IMPE e Colégio Militar.

Entretanto foram já desenhadas as áreas prioritárias de actuação da Cooperação Técnico-Militar Luso-Angolana, as quais tomarão a forma de projecto logo que as condições político-militares aconselhem a aprovação dum Programa-Quadro de Cooperação no domínio militar e até mesmo a negociação e assinatura entre os Estados Português e Angolano de um Acordo específico neste domínio.

É de admitir que num futuro muito próximo (a visita do General CEMGFA Angolanas a Portugal em Junho de 93 é indício técnico deste

propósito) Angola comece a beneficiar da execução dos seguintes projectos de cooperação técnico-militar:

- Organização do Serviço de Saúde Militar;
- Criação de um Centro de Instrução de Comandos, Pára-quedistas e Rangers;
- Reestruturação da Força Aérea;
- Reestruturação da Marinha de Guerra;
- Criação da Força de Fuzileiros Navais da Marinha de Guerra;
- Reestruturação do Serviço de Material;
- Reestruturação das Transmissões Militares;
- Organização da Polícia Militar;
- Modernização do Sistema de Comunicações Navais da Marinha de Guerra;
- Modernização da Área de Assistência Oficial da Marinha de Guerra.

f. Muito embora num quadro específico de características conjunturais (curto prazo), não se pode deixar de referir e salientar o papel fundamental das FA Portuguesas no levantamento e Formação das Forças Armadas Angolanas — saídas dos Acordos de Bicesse 1991 — e que foi levado a efeito por uma Missão Militar Portuguesa que integrou a Comissão Conjunta para a Formação das FAA (CCFA), acção suspensa como consequência da brusca interrupção do processo de paz (Capítulo V).

#### 6. OBJECTIVOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR PARA 1993

Decorridos dois anos sobre a implantação do novo modelo e da metodologia de execução da Cooperação, no domínio militar com os PALOP, foi possível à Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, de acordo com as directivas do MDN, definir para 1993 os seguintes objectivos:

- Consolidar os projectos entrados do antecedente em fase de execução;
- Fomentar os Cursos de longa e média duração em Portugal em detrimento absoluto dos de pequena duração;
- Aumentar o número de Assessorias Técnicas ao nível da organização administrativa de Órgãos e Departamentos das Forças Armadas dos PALOP;

- Continuar a apoiar a reabilitação e a operacionalidade de infra-estruturas militares, favorecendo o desenvolvimento de projectos na área da Engenharia Militar;
- Fomentar o intercâmbio militar aos mais variados níveis, reforçando os actos de relacionamento institucional;
- Favorecer o uso da língua portuguesa através dos Cursos ministrados nos PALOP, da adaptação/utilização de manuais técnicos ou outro tipo de documentação escrita em Português.

#### *7. APRECIACÃO CRÍTICA DAS ACÇÕES DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR DOS TRÊS RAMOS DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS*

Nestes últimos dois anos tem-se constatado uma acrescida capacidade de intervenção no âmbito da cooperação técnico-militar materializada na concretização de diversos projectos na Guiné-Bissau, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, ao contrário do verificado fragilmente em Moçambique e sem qualquer expressão em Angola, se excluirmos o processo de formação das FAA no quadro dos Acordos de Paz de Bicesse.

Foi o Exército o ramo das Forças Armadas que mais projectos executou, seguindo-se a Marinha e, por último, a Força Aérea.

Ficou demonstrada a viabilidade dos projectos desenvolvidos pelo Exército nas áreas da Organização das Armas e Serviços, na Operacionalidade da Engenharia Militar de construções e do Serviço de Material (reparações de viaturas) e os que permitiram o levantamento de Centros de Instrução Militar e Escolas Práticas. A Engenharia Militar é imprescindível para assegurar a concretização de acções a desenvolver na maior parte dos projectos.

Constatou-se alguma dificuldade na implementação de projectos na Área de Intendência e na Área das Transmissões por, respectivamente, inexistência de cadeias de reabastecimento organizadas e equipamentos de tecnologia de ponta.

Foi evidenciada a viabilidade de prosseguir os projectos no Ramo da Marinha e na área dos Fuzileiros Navais e em organizações do tipo logístico-administrativo e financeiro.

Constatam-se algumas dificuldades em conferir operacionalidade às missões de controlo e fiscalização das respectivas ZEE por inexistência de meios navais adequados e indispensáveis comunicações rádio.

Relativamente aos projectos no âmbito da F. Aérea verificam-se enormes dificuldades, se não algumas impossibilidades de viabilização, dados os elevados custos de operacionalidade dos meios atribuídos a este Ramo que são incompatíveis com os orçamentos dos PALOP.

As Forças Armadas Portuguesas reiteram o seu empenhamento na execução da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP, a qual se enquadra no conceito da Missão Geral das FA e se constituiu como tarefa complementar para o conjunto dos 3 Ramos. Todavia tal tarefa poderá estar condicionada por constrangimentos de natureza financeira e por eventuais limitações em meios humanos.

Em síntese, a Cooperação Técnico-Militar com os PALOP em 1991 e 1992 atingiu diferenciados graus de execução face às capacidades de sustentação daqueles países.

No final dum Curso de Auditores de Defesa Nacional o Primeiro-Ministro do Governo Português fez a seguinte apreciação: *«No âmbito bilateral a cooperação militar com os PALOP é uma área sensível e importante que tem vindo a ser desenvolvida com base na valorização do factor humano e na formação de quadros ajustados às necessidades reais dos países. Esta área de cooperação tem decorrido de forma muito satisfatória e considero-a bem articulada e coerente. Os PALOP não poderão deixar de sentir que há uma grande seriedade de intenções na cooperação militar, o que é certamente compensador e constitui uma garantia de estabilidade de relações com os povos a que nos ligam séculos de história em comum.»*

#### IV — FORMAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS ANGOLANAS EM 1991/92 — ACORDOS DE PAZ DE BICESSE

*«...Neste ano que decorreu coexistiram complexas acções de reorganização do Exército, com importantes missões no âmbito da Política Externa do Estado e de defesa do interesse nacional, em operações de manutenção de paz e humanitárias, sob a égide das organizações internacionais a que Portugal pertence, e de Cooperação Técnico-Militar com os países lusófonos.*

*Destaco, pela sua maior importância, a participação do Exército:*

No processo de paz e de formação das Forças Armadas de Angola em que a nossa acção, em conjunto com a dos outros ramos das FA, foi dedicada e eficaz. Ela prosseguiu os objectivos fixados e pensamos, com convicção, que o retomar desses programas constitui componente indispensável para a consolidação da paz e da Unidade e Coesão da Nação Angolana.»

Chefe do Estado-Maior do Exército — General Cerqueira Rocha, *in* Dia do Exército, Santa Margarida, 2-VII-93.

## 1. NOTA PRÉVIA

Entende-se que a finalidade suprema da Cooperação Técnico-Militar se traduz na valorização do factor humano, através da via militar.

Este capítulo expressa o que foi a experiência da formação das Forças Armadas Angolanas saídas dos Acordos de Bicesse e permite antever a importância dessa actividade, apesar de não ter sido possível a sua plena concretização.

Porque integrei a Comissão Conjunta para a formação das Forças Armadas Angolanas (CCFA) não deixo de desse facto dar o meu testemunho, embora condicionado pelo espaço disponível que o âmbito deste trabalho me confere.

## 2. INTRODUÇÃO

O Despacho conjunto A-62/91-XI, do DR n.º 124 — II série, de 31 de Maio de 1992, criou a Missão Temporária de Portugal junto das estruturas do Processo de Paz em Angola (MTPJEPPA) com a incumbência de assegurar a representação de Portugal junto da Comissão Político-Militar (CCPM), da Comissão Mista de Verificação e Fiscalização (CMVF), da Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas (CCFA) e da Comissão Política (CP).

A componente militar da Missão chegou a Luanda em 13 de Junho de 1991, e quando se iniciou a fase da efectiva formação das Forças Armadas Angolanas (FAA) foi reforçada por sucessivos grupos de Instrução constituídos por oficiais e sargentos dos três ramos das Forças Armadas que, primeiro no Huambo e depois no Soyo, N'Dalatando, Luanda, Benguela, Cabo Ledo e Lubango asseguraram os cursos de formação dos efectivos incorporados no Exército, na Força Aérea e na Marinha Angolana, e, complementarmente, assessoraram a organização e funcionamento dos diversos Centros de Instrução, dos órgãos da Estrutura Superior das FAA, dos Quartéis-Generais das Regiões Militares, Zonas Militares, dos Regimentos e das Bases Aéreas e Navais que progressivamente se foram levantando.

### 3. PRINCIPIOS GERAIS DE ACTUAÇÃO DA ASSESSORIA

A actuação da assessoria portuguesa pautou-se fundamentalmente pelos seguintes princípios gerais:

- Respeito permanente pelas disposições contidas nos Acordos de Paz;
- Compreensão e respeito pelas vontades próprias das partes (Governo e UNITA);
- Total equidistância e isenção política;
- Entendimento da situação vivida em cada espaço de tempo, privilegiando o diálogo mútuo, quando a tensão se instalava e acelerando as acções concretas quando o entendimento reinava;
- Elaboração oportuna de propostas originais capazes de atender à experiência das duas partes, à realidade social da Nação angolana e à efectiva capacidade de serem implementadas e activadas;
- Concepção de uma estrutura em que, quer os Órgãos Superiores das FAA quer os ramos das FAA, se entrosassem harmoniosamente, mantendo-se sempre a unidade de conceitos e organização;
- Só as «partes» tinham competência deliberativa, pelo que a acção da assessoria se situava no domínio da «boa vontade», sendo exercida através de propostas, recomendações e/ou críticas.
- Organização de um todo coerente que, embora respeitasse todos os pressupostos enunciados, se apoiasse em princípios doutrinários testados e articulasse harmonicamente os níveis de comando e decisão com os de estado-maior e os de execução.

4. FASES DO PROCESSO DE LEVANTAMENTO E FORMAÇÃO

O Processo de Levantamento e Formação das FAA foi conceptualizado nas seguintes fases:

1.<sup>a</sup> — Criação de condições e processamento do suporte normativo:

- Recuperação de quartéis;
- Aquisição de equipamentos;
- Elaboração de normas e doutrinas militares.

2.<sup>a</sup> — Levantamento do Sistema de Comando e Controlo e Formação de Formadores:

- Recuperadas instalações militares no Huambo, processa-se o levantamento e organização da Escola de Formação de Oficiais;
- Instrução e levantamento no Huambo (EFO) do Comando Superior das FAA, oficiais gerais chefes das repartições do EMGFAA e do Comando Logístico e Infra-estruturas (CLI);
- Formação na EFO dum núcleo de 50 instrutores angolanos que serão os «formadores»;
- Estes Instrutores, distribuídos pela EFO (Huambo), EFS (Escola de Formação de Sargentos — Benguela) e ISEM (Instituto Superior do Ensino Militar — Luanda), formam 300 oficiais e 600 sargentos;
- Estes oficiais e sargentos, distribuídos pelos Centros de Instrução de Benguela, Soyo, N'Dalatando, Lubango, colaboram na formação das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos da Estrutura das FAA.

3.<sup>a</sup> — Levantamento do Sistema Logístico Central:

- Nos Centros de Instrução do Soyo, N'Dalatando e Lubango, com o apoio da assessoria portuguesa, dá-se início à formação dos militares angolanos que integrarão os Regimentos do Serviço de Material, de Intendência, de Transportes, de Transmissões e de Polícia Militar. Regimentos que viriam a ser localizados em Luanda.

4.<sup>a</sup> — Levantamento do Sistema de Forças:

- No Instituto Superior de Ensino Militar (Luanda) foram sendo ministrados cursos para oficiais generais e superiores, destinados aos Estados-Maiores dos ramos e Quartéis-Generais das Regiões Militares, e cursos para comandantes de regimento;
- Na Base Aérea de Cabo Ledo (Sul de Luanda) são ministrados dois cursos aos «formadores» da F. Aérea e Marinha, e seguidamente distribuídos pelas diversas bases aéreas e navais para aí iniciarem «*On Job*» a formação dos quadros daquelas Unidades e, bem assim, procederem à sua reorganização e redimensionamento.

5. PESSOAL DA MISSÃO MILITAR

a. *Pessoal militar do QO da Missão — Núcleo Permanente — CCFA*

Exército: 1 Gen	F. Aérea: 1 TCor	Armada: 1 CapFrag
1 Brig		1 MarFuz
2 Cor		
3 TCor		
2 Maj		
2 1.º Sarg		

b. *Pessoal Militar de Assessoria à Instrução*

Exército: 5 TCor	F. Aérea: 4 Maj	Armada: 1 CapFrag
9 Maj	5 Cap	1 2.º Ten
14 Cap	3 PSarj	
6 SAjud		
1 Cabo Adj		
2 1.º Sarg		

6. CENTROS DE INSTRUÇÃO E CURSOS EFECTUADOS

a. Com a finalidade expressa de colaborar na formação das Forças Armadas Angolanas e, mais especificamente, assessorar os diversos Cursos de

Formação Profissional previstos nos Acordos de Paz (Ponto 7, alínea A, Cap. VI — Formação das FAA), os grupos de assessores à instrução foram distribuídos pelos Centros de Instrução (ISEM — Luanda; EFO — Huambo; EFS — Benguela; CI — Soyo; CI — N'Dalatando; CI — Lubango; CI — Base Aérea Cabo Ledo) onde desenvolveram a sua actividade de acordo com o quadro que constitui Anexo 1 a este capítulo.

b. De acordo com as directivas dimanadas pela CCFA, a finalidade dos cursos de formação era fundamentalmente:

*«Permitir aos elementos das FAPLA (MPA) e das FALA (UNITA) constituírem-se como militares das FAA, devendo privilegiar a uniificação de procedimentos e conceitos, a criação dum forte e são espírito de corpo e a consciência de que se inserem numa instituição nacional, não partidária, e fundamental para o futuro do país.»*

c. As matérias curriculares cobertas pela assessoria portuguesa incluíram as técnicas de Estado-Maior, a Organização, a Tática Elementar, a Logística, a Segurança, o Serviço Interno, o Protocolo e as Relações Públicas e, além disso, absorveram acções concretas nas áreas da Alimentação, Matrícula, Secretaria-Geral, do Reabastecimento, dos Transportes, da Manutenção, das Finanças, das Transmissões, da Saúde e das Obras Militares.

Os grupos de assessores produziram as fichas de Instrução que serviram de base às Instruções de: Ordem Unida, Continências e Honras Militares, Serviço de Unidades, Disciplina Militar, Tática Geral, Métodos de Instrução, Educação Moral Cívica, etc. Foram também elaboradas as normas de execução permanente (NEP) respeitantes às actividades de todos os sectores da vida diária das Unidades levantadas.

d. Para viabilizar a organização e funcionamento das estruturas militares levantadas, foi necessário elaborar e publicar o seguinte conjunto normativo legal que foi aprovado pela CCPM:

Normas Reguladoras da Disciplina Militar;  
 Normas do Serviço das Unidades;  
 Normas de Ordem Unida;  
 Normas de Continências e Honras Militares;  
 Normas de Preparação Física;

- Normas de Justiça Criminal Militar;
- Normas de Prestação de Serviço Militar.

Não tendo sido objecto de documento regulador foi acordado um plano de uniformes provisório que, numa primeira fase, apenas comportava o uniforme de instrução, numa 2.ª fase incluiu o de serviço interno para Oficiais Gerais e numa 3.ª fase seria completado com os uniformes de passeio e de cerimónia.

Também sem regulamentação específica foram aprovados os modelos de material de aquartelamento, fundamental para equipamento dos aquartelamentos activados.

O fornecimento dos fardamentos, simbologia e materiais de aquartelamento foi feito pelas OGFE/Portugal que, para concretização das encomendas e laboração dos necessários contratos manteve periodicamente em Angola um ou dois oficiais do Exército.

#### 7. OUTRAS ACTIVIDADES DA CCFA

A delegação portuguesa na CCFA, ao longo dos 16 meses em que esta Comissão esteve activa, desenvolveu a sua acção de forma faseada, dando progressivamente ênfase aos aspectos seguintes:

- Organização do Ministério da Defesa Nacional;
- Organização Superior das FAA;
- Organização Superior do Exército;
- Enquadramento Legal e Doutrinário das FAA;
- Normas regulamentares para uniformização de procedimentos:
  - Plano de Uniformes;
  - Plano Logístico.
- Conceptualização de Levantamento do Exército:
  - Escolas e Centros de Instrução a ser utilizados;
  - Programas de Instrução;
  - Áreas e tarefas de apoio;
  - Organização da Assessoria.
- Elaboração dos Quadros Orgânicos de Pessoal e Material;

- Elaboração de Normas Básicas para a Reorganização da Força Aérea e Marinha;
- Bases Doutrinárias do Sistema Logístico;
- Bases do Sistema Financeiro das FAA e Normas para a prestação de contas;
- Organização e composição do Sistema de Saúde das FAA;
- Bases Gerais do Sistema de Informática e de Telecomunicações das FAA;
- Organização da Polícia Militar.

#### 8. *EFFECTIVOS E UNIDADES FORMADAS PARA AS FAA*

##### a. *Efectivos formados para as FAA*

###### (1) *Exército*

A formação do dispositivo territorial, composto pela Estrutura Superior, pelo Sistema de Administração de Justiça e pelo Sistema de Saúde das FAA, e, ao nível do Exército, pela estrutura de comando e controlo, pelo sistema administrativo-logístico e pelo regimento de cada Arma, foi feita, em 1.<sup>a</sup> prioridade, dispondo no final do 2.<sup>o</sup> turno de instrução de 40,3% dos efectivos previstos.

A formação do dispositivo operacional foi planeada em 2.<sup>a</sup> prioridade, pelo que no final do 2.<sup>o</sup> turno de instrução dispunha de 9,37% dos efectivos previstos.

###### (2) *Força Aérea*

Este ramo das FAA foi redimensionado para os quantitativos previstos nos Acordos de Paz e rearticulado de forma a respeitar a organização aprovada para as FAA, tendo nele sido integrada a quase totalidade dos militares oriundos das FAPLA e FALA, nos termos dos critérios de selecção e de participação definidos pela CCFA.

(3) *Marinha de Guerra*

Este ramo das FAA foi redimensionado para os quantitativos previstos nos Acordos de Paz e rearticulado de forma a respeitar a organização aprovada para as FAA, tendo nele sido integrada a quase totalidade dos militares oriundos das FAPLA, mas não se concretizou a incorporação dos efectivos provenientes das FALA.

No dia 27 de Setembro de 1992 foram oficialmente extintas as FALA e FAPLA, tendo a Marinha e a Força Aérea do Governo de Angola sido automaticamente integradas.

b. *Assim, o total de efectivos das FAA em 30 de Setembro de 1992 era o seguinte:*

Formados nos Centros de Instrução e Unidades do Exército	7697
Formados e integrados nas Bases Aéreas	5000
Formados e integrados nas Bases Navais	3000
<b>Total</b>	<b>15697</b>

c. *Unidades Formadas para as FAA*

Naquela mesma data tomou posse a Chefia do Estado-Maior-General das FAA. Foram investidos nas suas funções 13 Generais de 3 estrelas e estavam em exercício os Chefes de Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Força Aérea. Encontravam-se formadas ou em formação as seguintes estruturas:

- Exército: Quartéis-Generais das RM/ZM e seus Estados-Maiores;  
Regimentos de Logística a 39%;
- Regimentos de Organização Territorial a 25%;
- Estrutura Administrativo-Logística a 28,5%;
- Estrutura Operacional a 66%.
- F. Aérea: Redimensionada a 100%.
- Marinha: Redimensionada a 100%.

Os sucessivos atrasos verificados no processo de desmobilização, as dificuldades de ordem logística, nomeadamente na reconstrução dos quartéis e outras razões de natureza político-partidária, obrigaram a que o conceito inicial de formação tivesse sido sucessivamente alterado e impediram que obviamente fosse ultimado.

Anexo 2 — Efectivos do Exército — Dispositivo Territorial e Operacional.

*d. Bolsas de Estudo em Portugal*

De referir, por último, que o Governo Português disponibilizou 228 vagas para a formação de militares das FAA, durante o presente ano lectivo (92-93), a decorrer nos diversos estabelecimentos de ensino do Exército (102), F. Aérea (120) e Marinha (66) de Portugal.

No entanto, nos estabelecimentos de ensino em Portugal, no ano escolar 92/93 apenas iniciaram a sua frequência os seguintes bolseiros angolanos:

Academia Militar (Exército)

- 4 pilotos-aviadores;
- 2 engenheiros aeronáuticos;
- 8 diversas especialidades.

Academia da Força Aérea

- 4 pilotos-aviadores;
- 5 administração aeronáutica.

Colégio Militar e Instituto Militar dos Pupilos do Exército

- 4 alunos.

9. *SINTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS*

Dos resultados obtidos poder-se-á salientar:

- Elaboração de todo um conjunto de referências doutrinárias, suporte de reestruturação e formação das Forças Armadas Angolanas;

- Criação e desenvolvimento dum forte espírito de unidade e coesão entre os militares oriundos das FAPLA e FALA, que durante mais de quinze anos se combateram;
- Levantamento de 40% da Estrutura Territorial e 9% da Estrutura Operacional do Exército Angolano;
- Redimensionamento e conceptualização doutrinária da F. Aérea e Marinha Angolanas.

10. *IMPORTÂNCIA DO LEVANTAMENTO E FORMAÇÃO DAS FAA NO CUMPRIMENTO DOS ACORDOS DE PAZ DE BICESSE E NA GARANTIA DA UNIDADE NACIONAL*

a. O êxito dos Acordos de Paz de Bicesse assentava fundamentalmente em cinco pilares: Cessar Fogo, Desmobilização dos militares excedentários, Desarmamento dos Exércitos, levantamento e Formação das Forças Armadas e Eleições Democráticas (3).

Analisemos sumariamente cada um deles:

*Cessar Fogo*

Desde a data da assinatura dos Acordos de Paz (31MAI91) até à data das eleições 28/29SET92) o cessar fogo foi respeitado pelas «partes».

*Desmobilização dos excedentários militares das FAPLA (Governo) e das FALA (UNITA) e sua reinserção social.*

De acordo com as estruturas de Verificação e Fiscalização e Estados-Maiores das FAPLA e FALA, os efectivos a desmobilizar eram de cerca de 112 000 H (FAPLA) e 30 000 H (FALA).

Até à data das eleições tinham sido desmobilizados: FAPLA — 72 000; UNITA — 7600.

Faltava, assim, desmobilizar: FAPLA — 40 000; UNITA — 22 400.

Os programas de reinserção dos desmobilizados foram minimamente implementados e praticamente apenas atingiram alguns militares oriundos das FAPLA.

---

(3) Os outros factores que poderiam contribuir para a concretização desse êxito seriam: 1 — Maior comprometimento no Processo de Paz da Comunidade Internacional; 2 — Controlo da Comunicação Social; 3 — Total Organização, Controlo e Verificação pela ONU do Acto Eleitoral; 4 — Existência de um Governo de Salvação Nacional.

Os sucessivos atrasos no processo de desmobilização provocados por «crises políticas» e os efectivos que ainda havia para desmobilizar eram indícios reveladores de que ambas as partes desejavam manter um significativo potencial de combate e capacidade de intervenção militar, pelo menos, até à data das eleições (29/30SET92).

*Desarmamento das FAPLA (Governo) e das FALA (UNITA)*

A dotação individual do armamento ligeiro (e as munições respectivas) existente nas Áreas de Localização e Acantonamento onde se concentravam as forças militares a desmobilizar foi o único controlado e guardado pelos Grupos de Fiscalização e pelas Equipas de Verificação da UNAVEM II.

Apesar de os Acordos de Paz estipularem que a troca de listas de materiais de guerra se deveria efectivar até 15 de Junho de 1991, ela só veio a verificar-se na fase final do processo, fins de Julho de 1992, e, a partir daí, sem quaisquer resultados práticos.

A menos de dois meses das eleições as «partes» desconheciam qual o arsenal militar mutuamente disponível e não haviam ainda acordado a sua entrega ou sequer permitido o seu controlo. Era já tarde para o fazerem. Os quantitativos existentes de material de guerra, a sua localização em depósitos espalhados (e por localizar) pela imensidão do território angolano, e ainda os escassos efectivos das estruturas de fiscalização e verificação impossibilitava que se fizesse o seu controlo e se procedesse à sua guarda ou destruição.

Dá se poder concluir que, à data das eleições, não obstante se ter garantido um cessar fogo efectivo, os dois exércitos só parcialmente estavam desarmados, retendo importantes quantidades de armamento e munições e por isso dispendo dum significativo potencial de combate. E os recentes conflitos armados e generalizados em toda a Angola são disso prova evidente.

*Levantamento e Formação das FAA com incorporação de efectivos em partes iguais das FA, do MPLA E UNITA*

Os Acordos de Paz exigiam a formação dumaa FAA com os seguintes efectivos:

Exército — 40 000; F. Aérea — 6000; Marinha — 4000.

Foram formados e/ou integrados nas Unidades do Exército, da F. Aérea e Marinha cerca de 16 000 H. Na data das eleições faltavam, pois, levantar e formar cerca de 34 000 H. Não obstante, todo o trabalho de formação e levantamento das FAA decorreu de forma relevante. Se não foi ultimado, tal se deveu às seguintes razões:

- sucessivos atrasos no processo de desmobilização;
- atrasos na apresentação dos militares que integrariam as FAA;
- dificuldades de natureza logística;
- indisponibilidade de quartéis, cuja reconstrução se iniciou tarde e em ritmo lento (100 milhões de dólares em obras);
- ausência de equipamentos e armamento não disponibilizados pelas «partes»;
- interrupções no processo de formação por «crises» de natureza político-partidária;
- abandono das FAA pelos Oficiais Gerais oriundos das FALA (UNITA) como forma de pressão para que o Governo Angolano reconhecesse como fraudulentas as eleições de 28 de Setembro de 1992.

#### *Eleições livres e democráticas*

As eleições angolanas verificaram-se em 28/29 de Setembro de 1992, mas foram consideradas fraudulentas pela UNITA, ao contrário da ONU que as reconheceu justas e válidas, após ter procedido à rectificação de algumas irregularidades processuais constatadas.

*A posteriori* é fácil apontar erros praticados que conduziram a esta situação. Um desses possíveis erros terá sido a ilusória convicção de querer obter-se uma solução rápida para uma questão tão complexa e intrincada e ainda o facto de se desviarem para o seu controlo e verificação escassíssimas forças da ONU.

Mas, se à data das eleições os dois exércitos estivessem realmente extintos e existissem umas F. Armadas únicas, nenhuma das «partes» teria «argumentos» suficientes para contestar os seus resultados e assumir a veleidade de enveredar por novo conflito armado.

b. *Síntese conclusiva*

Em 27 de Setembro de 1992, véspera das eleições, os dois Generais (BenBen — UNITA e França N'Dalo — Governo) que tinham sido respectivamente os Chefes do Estado-Maior-General das FAPLA (Governo) e das FALA (UNITA) anunciaram solenemente em cerimónia pública a criação das FA Angolanas únicas e confirmaram a dissolução das suas antigas forças militares.

Ora sabia-se bem que o processo de desmobilização e a constituição das FA únicas se encontrava longe de estar terminado e aquele anúncio tinha apenas propósitos políticos e visava permitir que um dos requisitos dos Acordos de Paz para a realização das eleições fosse «cumprido».

Já nesta data o Governo Angolano acusava a UNITA de dispor dum «Exército Secreto» estrategicamente localizado e com cerca de 15 000 efectivos. Por outro lado a UNITA acusava o governo de ter afectado um número semelhante de homens às forças de polícia, contrariando os Acordos de Paz.

Do que sabemos, e é possível inferir da análise do parágrafo anterior, na data das eleições verificava-se um «certo» equilíbrio de forças entre a UNITA, que dispunha duma capacidade operacional quase inalterável, e o Governo, que contava com um Corpo de Polícia controlando as Zonas Urbanas e uma Força Aérea com limitada capacidade de intervenção.

Se antes do acto eleitoral tivesse sido garantida e confirmada pela UNAVEM II a total desmobilização dos excedentários militares, concretizado o desarmamento dos dois Exércitos, e completado o levantamento das FAA únicas, ter-se-iam eliminado algumas das condições que levaram à denúncia posterior dos resultados eleitorais e evitado o desencadear dum novo e violento conflito armado.

Seja como for, e é isto que se deve salientar, o «pilar» Levantamento e Formação das FAA foi aquele que se revelou mais sólido e consistente, nunca sendo posto em causa por qualquer das partes envolvidas no Processo de Paz, que o consideravam fundamental para a construção do regime democrático.

E é exactamente deste «pilar» fundamental que a UNITA, após esgotadas todas as outras formas de pressão diplomática, se vai servir para exigir que a Comunidade Internacional reconheça como fraudulentos os

resultados eleitorais. Consequentemente, em 6 de Outubro de 1992 foi determinado aos 11 Generais oriundos daquele movimento, e que já integravam os Estados-Maiores-Generais do Exército, da Marinha e da Força Aérea, o abandono das Forças Armadas Angolanas únicas, até que o Governo Angolano aceite a repetição do processo eleitoral.

Este facto terá sido o mais importante de todos os demais que veio a marcar a viragem definitiva e catastrófica do processo de paz angolano e aquele que assinalou o fim da paz até aí realmente vivida e o reinício, em 31 de Outubro de 1992, do sangrento conflito armado cujo término infelizmente hoje não se vislumbra.

Em resumo, se o cessar fogo, a desmobilização, o desarmamento (que se deviam ter efectivado totalmente) e a realização de eleições eram actos fundamentais de todo o processo de Paz, o levantamento e Formação dumas FAA únicas, consequência lógica da integração e extinção das FA dos dois beligerantes, constituía o seu mais importante e indispensável suporte.

E factor potenciador de unidade e coesão, cimento imprescindível ao ressurgimento da nação angolana (\*).

#### V — A COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR, COMO UMA DAS VER- TENTES DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, E A LÍNGUA PORTUGUESA

«Vivemos um tempo em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da Política Externa do Estado.

*Diremos até que o peso específico de cada país é frequentemente medido pela sua capacidade de integrar meios militares nacionais em Forças Multinacio-*

---

(\*) As ideias formuladas neste parágrafo 10 traduzem as opiniões pessoais de quem viveu intensamente o processo de paz em Angola e muito particularmente o período pré-eleitoral, eleitoral e pós-eleitoral.

E foi protagonista dos trágicos acontecimentos de Luanda em 31 de Outubro, 1 e 2 de Novembro de 1992, que originaram o recomeço das hostilidades entre o Governo Angolano e a UNITA.

*nais, em cumprimento de Missões legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.*

*Quem não aparece, não conta.*

*Assim, a Portugal e às Forças Armadas Portuguesas, para além das missões específicas e fundamentais da Defesa Militar da República bem como das missões de interesse público, será precisa também capacidade para a execução de novas missões fora do território nacional.*

*Tais missões dizem respeito a acções de Cooperação Técnico-Militar, de carácter humanitário ou visando a protecção da paz.*

*Decorreu das relações bilaterais com outros países, nomeadamente com os países lusófonos de África, ou de compromissos internacionais assumidos.»*

Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas Portuguesas — General Soares Carneiro, *in* Alocução nas Comemorações do Dia das Forças Armadas, em 8 de Julho de 1993.

1. Vive-se hoje numa época em que a afirmação dos Estados passa muito pelo papel que possam desempenhar na gestão das crises internacionais e nas tarefas de cooperação.

Nunca o prestígio internacional de Portugal esteve tão elevado como no período em que conduziu o processo de paz em Angola saído dos Acordos de Bicesse/1991.

Portugal foi invejado pelas então chamadas grandes potências, e pela África do Sul em particular, porque, sendo um país de escassas dimensões territorial e demográfica, com baixo peso no concerto das Nações, pôde, ao contrário dos demais, obter um cessar fogo entre dois beligerantes, levá-los à assinatura de Acordos de Paz e conduzir todo um complexo processo que culminou com a realização de eleições democráticas em Angola.

E é preciso não esquecer que Portugal foi o mediador dum processo de Paz tendo como parceiros os EUA, a União Soviética e a ONU. Não

obstante, o seu protagonismo eficaz traduziu-se, sem dúvida, num dos casos mais manifestos de afirmação e projecção de poder no exterior e muito particularmente em todo o Continente Africano.

Ao garantir a paz e a segurança nos PALOP, em formas que no futuro terão de ser reactivadas e reforçadas, Portugal adquiriu prestígio e criou condições de relações privilegiadas com aqueles e outros países ainda em conflito para poder um dia assumir, se necessário, um papel interventor na gestão de outras crises.

Simultaneamente a Cooperação com os PALOP, ao contribuir para a sua paz e desenvolvimento, tem constituído também uma forma de valorizar o nosso poder negocial e de relacionamento com a Comunidade Europeia, OTAN, UEO e demais países não integrados nestas organizações internacionais.

2. Como é internacionalmente reconhecido, às populações dos PALOP ligam-nos laços culturais, históricos e até de consanguinidade e aqueles sentem que só Portugal e os portugueses dispõem da capacidade de os entender e com eles conviver.

É este passado histórico, esta experiência de diálogo, este sentido ecuménico, este contacto com civilizações e culturas africanas que podem multiplicar a projecção do poder externo de Portugal, se convenientemente utilizado.

Se nos lembrarmos que todas estas capacidades são potenciadas por um instrumento poderoso que se chama língua portuguesa, concluiremos que a nossa afirmação externa poderá assumir no futuro ainda uma maior relevância.

Língua Portuguesa que é um capital único e exclusivo, e que no confronto com outros países nos coloca numa posição de parceiro privilegiado pois constitui um veículo de comunicação a juntar às raízes históricas e aos laços seculares que marcaram a cultura, os hábitos e a maneira de ser e estar no mundo.

3. E um dos factores de êxito mais importantes na formação das Forças Armadas Angolanas (que se refere no capítulo V) foi, sem dúvida, esse veícu-

lo que constituiu a língua portuguesa e que se transformou rapidamente em elemento de unidade.

Todas as instruções, e actividades complementares, no âmbito da formação militar, foram ministradas em língua portuguesa, perceptível pelos formandos oriundos das mais diversas parcelas do território angolano e pertencentes a etnias e grupos sociais diferentes.

Os manuais de ensino publicados em língua portuguesa constituíram a fonte de conhecimento dos militares angolanos, não se tornando necessário recorrer a outras publicações editadas em idiomas diferentes.

Pelo contrário, os militares ingleses e franceses destacados para colaborar na formação das FAA não puderam cumprir as suas missões por não disporem do veículo de comunicação que constituía a língua portuguesa e acabaram mesmo por ser rejeitados.

No domínio do ensino dificilmente se encontrará alguém que ofereça maiores vantagens, no quadro da cooperação.

4. Este exemplo pretende significar que as F. Armadas Portuguesas, ao darem corpo à Política de Cooperação Técnico-Militar, têm-se vindo a constituir cada vez mais num eficaz instrumento da nossa política externa, e em particular da de Defesa Nacional, tornando-se alavancas potenciadoras de outras formas de cooperação e peça fundamental e privilegiada da preservação da língua e cultura portuguesas.

Dispomos, é bom repeti-lo, duma sensibilidade única no relacionamento com povos africanos — que os militares portugueses demonstraram durante os conflitos armados que se travaram no período de 1961-74. Possuímos um particular gosto pela aventura e uma língua comum que nos transformam em interlocutores privilegiados, credíveis e fundamentalmente desejados.

Porém, há que alertar que estas características *sui generis* podem desvanecer-se com o tempo e com a sucessão das gerações se não forem alimentadas e renovadas; e era bom que tivessémos a prudência de guardar esta ideia no espírito.

Com o prestígio que já desfruta internacionalmente, Portugal tem que saber tirar partido do momento histórico que se vive, empenhando-se incondicionalmente numa cooperação com os PALOP e evitando ser ultrapassado neste domínio por outros países concorrentes.

5. Portugal encontra-se hoje no limiar duma nova fase da sua história que será pautada pela Cooperação Internacional, à semelhança dos outros países que descolonizaram mais cedo, e a sua relação com os Países Africanos de Expressão Portuguesa terá pois que ser assumida como autêntico desígnio nacional, dignificante do País, aumentando o seu prestígio e vendo desta forma reforçada a sua projecção externa e a própria independência.

Em síntese:

- A Cooperação militar deverá ser entendida numa perspectiva global;
- A Cooperação Técnico-Militar com os PALOP é uma das vertentes externas da Política de Defesa Nacional (\*) e insere-se na Política Nacional de Cooperação que, por sua vez, é uma vertente importante da Política Externa;
- As Forças Armadas Portuguesas revelam-se cada vez mais como instrumento apropriado à execução da cooperação técnico-militar e suporte da afirmação externa de Portugal;
- A Língua Portuguesa apresenta-se como factor potenciador das acções de Cooperação.

## VI — *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

1. São inesgotáveis as razões que impelem Portugal para uma efectiva e alargada Cooperação que, a ter êxito, poderá proporcionar:

- A difusão do património cultural português e em especial a língua portuguesa;
- O incremento das relações diplomáticas com outros países africanos e, correlativamente, das relações comerciais;
- A reorientação do caudal de emigração de portugueses para África;
- O reforço da influência e do prestígio de Portugal no mundo e em África.

---

(\*) As outras duas vertentes são as Relações Multilaterais de Defesa (NATO, UEO, CSCE) e as Relações Bilaterais de Defesa (ex: Acordos com os EUA (Lajes) com a RFA (Beja) e França (Flores)).

2. Para que uma Cooperação seja viável e alcance os objectivos atrás enunciados, no condicionalismo actual português, há que observar as seguintes premissas:

- Ser do interesse comum de Portugal e dos PALOP;
- Partir da igualdade entre as partes, tanto no relacionamento recíproco como no plano internacional;
- Não entrar ou limitar a liberdade de decisão de cada um;
- Ser credível, tanto perante cada um dos países como da comunidade internacional;
- Ser institucionalizada, respeitando os requisitos internacionais;
- Ter estrutura muito simples, para ser comportável por todos e não onerosa para qualquer um;
- Ser racionalizada, atendendo às prioridades e capacidades de cada parte;
- Funcionar sem ambiguidades, sem promessas vãs, com objectivos concretos.

3. A Cooperação de Portugal deverá obedecer aos seguintes princípios:

- Pautar as relações não só por factores de amizade ou ideológicos, devendo ser evitadas soluções «imediativas»;
- Manter um bom relacionamento político, independentemente das ideologias;
- Não tornar os assuntos internos dos PALOP como portugueses;
- Necessidade de manter a presença portuguesa onde esta possa vir a ser preferencial;
- Afirmar as relações preferenciais através dos pontos de contacto culturais (língua), económicos e humanitários;
- Defender os interesses nacionais, acima de tudo.

4. A Cooperação Técnico-Militar desenvolvida pelas F. Armadas Portuguesas, e visando fundamentalmente a formação dos quadros dos PALOP, é da maior importância e poderá trazer a médio ou longo prazo vantagens incalculáveis ao Estado Português.

Não podemos esquecer a importância fulcral das Forças Armadas, na generalidade dos países africanos, como elemento estruturante do Estado e da Nação, factor essencial da estabilidade política e, por isso, pilar fundamental de segurança que por sua vez garantirá o desenvolvimento:

- Teremos de reconhecer que, em quase todos os PALOP, com maior ou menor incidência, o poder se encontra nas mãos dos militares e estes continuarão a ser a sua fonte durante muito tempo, havendo assim todo o interesse em que a sua formação seja assegurada pelas Forças Armadas Portuguesas, facto que poderá contribuir para um relacionamento preferencial entre os Estados;
- O relacionamento pessoal e profissional do autor com todos os Oficiais Gerais e Superiores que ingressaram nas Forças Armadas Angolanas permite-lhe afirmar com elevado grau de certeza de que a grande maioria destes integrará nos próximos anos a classe dirigente político-militar do Estado Angolano;
- Admitindo que os regimes dos PALOP evoluam num sentido democrático como se deseja, e os militares abandonem a área do poder, continuarão por muito tempo a ser o único tecido social com aptidões para congregar os diferentes grupos sociais e garantir a Unidade Nacional;
- O relacionamento entre os militares portugueses e os dos PALOP, pela sua formação ética, pelos valores universais que praticam e defendem, oferecem uma via privilegiada para o reforço da cooperação. O empenhamento das Forças Armadas em Missões de Cooperação Técnico-Militar com as suas congéneres de países lusófonos tem gerado forte estímulo e mobilização nos militares portugueses, permitindo-lhes descobrir aí uma forma complementar para a sua realização profissional.

5. Como se procurou demonstrar, a cooperação em geral é do maior interesse nacional e imperativo constitucional.

A Cooperação Técnico-Militar com os países africanos de Língua Oficial Portuguesa, como vertente externa da Política de Defesa, terá que ser assumida como um desígnio nacional que dignificará Portugal e os portugueses, aumentará o seu prestígio internacional e reforçará a sua projecção externa e a própria independência.

## VII — CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão enunciam-se as «ideias-base» subjacentes a cada um dos anteriores capítulos, cujo desenvolvimento ficou naturalmente limitado pela natureza deste trabalho.

1. A finalidade da Cooperação é contribuir para o desenvolvimento dos países, constituindo o instrumento mais importante para a consolidação da Paz.

2. A cooperação surge hoje como uma das componentes prioritárias e essenciais da Política Externa dos Estados, tendo como objectivo atenuar ou eliminar as desigualdades económicas e financeiras dos povos, proporcionando o relacionamento pacífico da comunidade internacional.

Cooperar é pois uma forma de solidariedade internacional, levando os países mais ricos e privilegiados a transferir parte dos seus recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, a sua experiência e conhecimentos, para países menos desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

3. A cooperação de Portugal com os Países Lusófonos tornou-se um verdadeiro desígnio nacional e os portugueses surgem como os interlocutores privilegiados e desejados no seu relacionamento.

4. Portugal tem obrigação de assinalar a sua presença no vasto domínio da Cooperação, mas não deverá limitar-se ao estrito cumprimento das disposições contidas nos estatutos das Organizações Internacionais (ONU, CE, etc.) uma vez que as suas responsabilidades históricas legitimam uma política autónoma neste domínio, com estratégias e com objectivos de exclusivo interesse nacional. Cineo séculos de convivência com os PALOP exigem um reencontro com aqueles que ajudaram a construir.

5. Os únicos aliados que Portugal possui em África parece serem os próprios PALOP. Todos os restantes países são seus concorrentes e muito ocasionalmente parceiros.

Portugal, para projectar a sua influência nos PALOP, terá que aproveitar o facto de pertencer à CE e manter relações privilegiadas com os EUA,

desenvolvendo paralelamente acções de cooperação com carácter eminente e genuinamente nacional.

6. Na defesa dos interesses e valores universais, Portugal tem-se integrado nas Políticas de Cooperação, tomando em consideração os objectivos enunciados na Carta das Nações Unidas e reafirmados pela Comunidade Europeia.

A Constituição da República e as Grandes Opções do Plano para 1993 expressam a importância especial da cooperação em geral e em particular com os Países Lusófonos nas suas vertentes política, cultural, económica e militar.

7. Os princípios políticos de cooperação com os PALOP emanam, na generalidade, do Programa do Governo e das Grandes Opções do Plano, e, ao nível da Cooperação Técnico-Militar, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Da análise dos documentos citados (Constituição da República, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Programa do Governo, Grandes Opções do Plano) e das finalidades dos organismos criados (ICE, DGC, DGPDN) se pode concluir que, desde a descolonização, processada a partir de 1974, Portugal sentiu a necessidade de salvaguardar, nas relações com os PALOP, interesses que a todos dizem respeito, como *«o estreitamento de relações com os PALOP, criando e desenvolvendo com eles uma Política de Cooperação e preservando um espaço de manobra onde nos possamos realizar como país independente»*, contributo para a consecução das Aspirações Nacionais Colectivas de Desenvolvimento, Justiça e Segurança.

8. a. O objectivo principal da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP é o contributo para o seu desenvolvimento global. E a finalidade suprema traduz-se na valorização do factor humano pela via militar, obtida pela frequência de cursos militares — em Portugal ou nos PALOP — cujo conteúdo curricular e programático possa concorrer para o levantamento dumhas Forças Armadas eficientes e que sejam elemento estruturante do Estado e da Nação, suporte essencial da estabilidade política e consequentemente contributo importante para o desenvolvimento económico e social.

b. A cooperação técnico-militar com os PALOP é da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, inserindo-se no âmbito da Política Nacional de Cooperação — vertente importante da nossa Política Externa —, sendo, por isso, coordenada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, quer no plano interno quer na conjugação de interesses com agências multilaterais.

c. A cooperação técnico-militar processa-se e desenvolve-se através da execução de projectos que enformam Programas-Quadro.

Ao MDN, através da sua Direcção-Geral de Defesa Nacional, compete a definição e avaliação da política de cooperação técnico-militar e aos Estados-Maiores (EMGFA, EME, EMA, EMFA) a respectiva execução.

d. Conforme o consignado nos Acordos bilaterais de Cooperação, as acções de Cooperação no âmbito Técnico-Militar abrangem três áreas de intervenção:

- 1.ª Formação profissional do pessoal no plano técnico-militar;
- 2.ª Fornecimento de material;
- 3.ª Prestação de Serviços.

e. Nestes dois últimos anos tem-se verificado uma acrescida capacidade no âmbito da cooperação técnico-militar materializada na concretização de diversos projectos na Guiné-Bissau, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe, ao contrário do verificado fragilmente em Moçambique e sem qualquer expressão em Angola, se excluirmos o processo de formação das FAA, no quadro dos Acordos de Paz de Bicesse. Os diferenciados graus de execução atingidos estão dependentes das capacidades de sustentação dos países apoiados.

Foi o Exército o ramo das FA que mais projectos executou, seguindo-se a Marinha e a F. Aérea.

9. a. De 13 de Junho de 1991 a 13 de Dezembro de 1992 a Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas Angolanas, contituída por oficiais e sargentos dos três Ramos das FA, desenvolveu um conjunto de acções no âmbito da formação que se traduziu nos seguintes resultados:

- Elaboração de todo um conjunto de referências doutrinárias, suporte da reestruturação, levantamento e formação das Forças Armadas Angolanas;

- Criação e desenvolvimento dum forte espírito de unidade e coesão entre os militares oriundos das FAPLA (Governo) e FALA (UNITA), que durante mais de quinze anos se combateram;
- Levantamento de 40% da Estrutura Territorial e 9% da Estrutura Operacional do Exército Angolano;
- Redimensionamento e conceptualização doutrinária da F. Aérea e Marinha Angolanas;
- Formação e/ou integração nos comandos e Unidades das FAA de cerca de 16 000 H dos 50 000 «excessivamente» previstos nos Acordos de Paz.

b. Dos cinco pilares em que assentava o êxito dos Acordos de Paz de Bicesse (cessar fogo, desmobilização de excedentários, desarmamento dos dois Exércitos, levantamento e formação das F. Armadas e eleições democráticas) considera-se que o do Levantamento e Formação das FAA foi o que se revelou mais sólido e consistente, nunca sendo posto em causa por qualquer das partes envolvidas no Processo de Paz que o consideravam fundamental para a construção do regime democrático.

c. O cessar fogo, a desmobilização e o desarmamento (que deviam ter-se efectivado totalmente) e a realização das eleições eram actos fundamentais de todo o processo de paz, mas o levantamento e formação dumas FAA únicas — consequência lógica da integração e extinção das FA dos dois beligerantes — constituía o seu mais importante e indispensável suporte. E factor potenciador de Unidade e Coesão, cimento imprescindível ao ressurgimento da Nação Angolana.

Se antes do acto eleitoral tivesse sido garantida e confirmada pela UNAVEM II a total desmobilização dos excedentários militares, concretizado integralmente o desarmamento dos dois Exércitos e completado o levantamento das FAA únicas, ter-se-iam eliminado algumas das condições que levaram à denúncia posterior dos resultados eleitorais e possivelmente evitado o desencadear dum novo e violento conflito armado.

10. a. A afirmação dos Estados passa hoje pelo papel que possam desempenhar na gestão das crises internacionais e nas tarefas de cooperação, e o prestígio internacional de Portugal nunca foi tão elevado como durante o período em que conduziu o processo de paz em Angola.

b. A Cooperação com os PALOP, ao contribuir para a sua paz e desenvolvimento, tem constituído também uma forma de valorizar o poder negocial e de relacionamento de Portugal com a Comunidade Europeia, OTAN, UEO e demais países não integrados nestas Organizações Internacionais.

c. A Língua Portuguesa é um capital único e exclusivo e, no confronto com outros países, coloca Portugal numa posição de parceiro privilegiado, pois constitui um veículo de comunicação a juntar às raízes históricas e aos laços seculares que marcaram a cultura, os hábitos e a maneira de ser e de estar no mundo. A Língua Portuguesa é assim um factor potenciador das acções de cooperação.

d. *As Forças Armadas Portuguesas, ao darem corpo à Política de Cooperação Técnico-Militar, têm-se vindo a constituir cada vez mais num eficaz instrumento da nossa Política Externa e com particular da de Defesa Nacional, tornando-se alavancas potenciadoras de outras formas de cooperação e peça fundamental e privilegiada da preservação da língua e cultura portuguesas. São também um suporte da afirmação externa de Portugal.*

e. *A Cooperação Técnico-Militar com os países lusófonos, como vertente externa da Política de Defesa Nacional, deverá ser assumida como um desígnio nacional que dignificará Portugal e os portugueses, aumentará o seu prestígio internacional e reforçará a sua projecção externa e a própria independência.*

11. A Cooperação técnico-militar, desenvolvida pelas F. Armadas Portuguesas e visando fundamentalmente a formação dos quadros dos PALOP, é da maior importância e poderá trazer a médio ou longo prazo vantagens incalculáveis ao Estado Português.

É que não podemos esquecer a importância fulcral das Forças Armadas, na generalidade dos países africanos, como elemento estruturante do Estado e da Nação, factor essencial da estabilidade política, e, por isso, pilar fundamental da segurança que por sua vez garantirá o desenvolvimento.

Teremos de reconhecer que, em quase todos os PALOP, com maior ou menor incidência, o poder se encontra nas mãos dos militares, e estes continuarão a ser a sua fonte durante muito tempo, havendo assim todo o interesse em que a sua formação seja assegurada pelas Forças Armadas Portuguesas, o que poderá contribuir para um relacionamento preferencial entre os Estados.

12. *Em síntese*

- A Cooperação é uma das componentes prioritárias e essenciais da política externa dos Estados e visa o desenvolvimento, a justiça e a segurança dos povos;
- Pode ser considerada como um Objectivo Nacional Permanente do Estado Português;
- *É um imperativo constitucional e constitui elemento prioritário das Grandes Opções do Plano e do Programa do Governo e transformou-se em orientação política permanente da política externa portuguesa;*
- A Cooperação tem constituído uma forma de valorizar o nosso poder negocial e de relacionamento com a CE, OTAN, UEO e outros países da comunidade internacional;
- A Cooperação Técnico-Militar com os PALOP *é uma das vertentes externas da Política de Defesa Nacional inserida na Política Nacional de Cooperação*, que deverá continuar a ser intensificada e muito particularmente no âmbito da valorização do factor humano, como motor do desenvolvimento do poder nacional de qualquer país;
- *As Forças Armadas Portuguesas têm constituído o instrumento mais eficaz e apropriado à execução da Cooperação Técnico-Militar.*
- *As acções desenvolvidas no âmbito da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP têm dignificado Portugal, aumentado o seu prestígio e reforçado a sua projecção externa.*

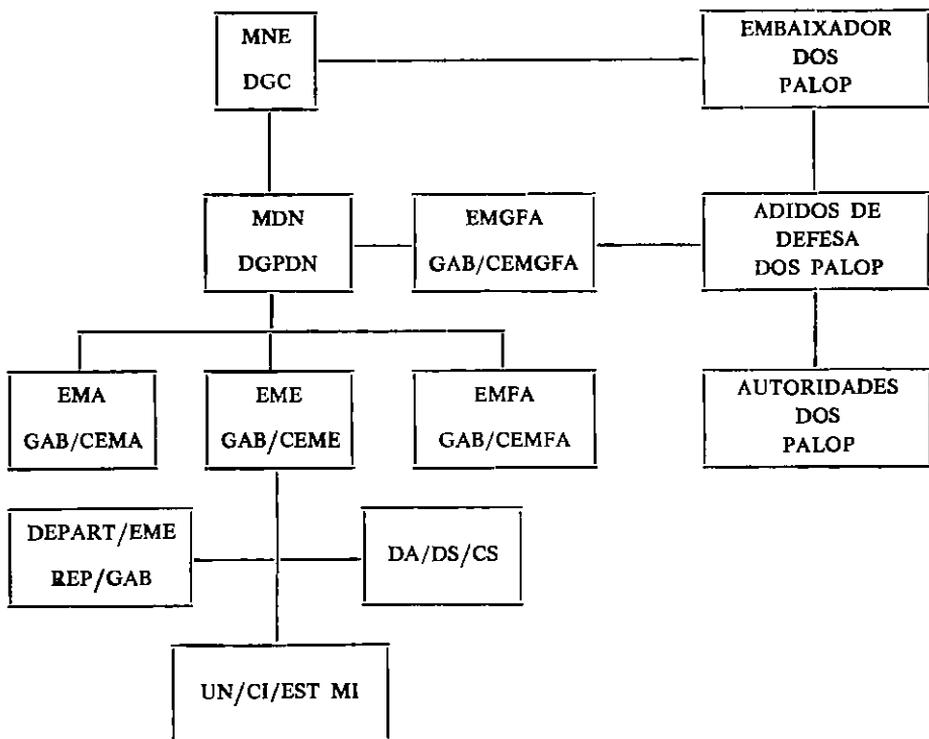
Gonçalves Aranha

ANEXO I — QUADRO SINÓPTICO DOS PALOP

	LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA	ECONOMIA	POPULAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO ÉTNICA	RELIGIÃO	FORÇAS ARMADAS	SISTEMA POLÍTICO	DIVERSOS
CABO VERDE	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Posição geopolítica favorável, cerca obrigatória da "Rota do Cabo" e controle dos corredores aéreos e marítimos entre a Europa e América do Sul.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— PIB em 1971, 315 milhões de dólares. Agr. 21%, Indústria 28%, Siv. 51%.</li> <li>— PIB/cap. em 1971, 814 dólares.</li> <li>— Crescimento anual de PIB 6%.</li> <li>— Aumento de divisas das emigrações (cerca de 600 000 H) e receitas do turismo permitem equilibrar a balança comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cerca de 390 000.</li> <li>— Crescimento anual de 3%.</li> <li>— Esperança de vida: H: 60, M: 63.</li> <li>— Nível e identidade cultural superior à média da África Negra que tornam o povo resistente a qualquer influência.</li> <li>— Forte sentimento patrio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Maço 71%, Negro 28%, Branco 1%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Católicos 98%, Protestantes 2%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Efetivo: 1 300 H (forças 1 000).</li> <li>— Detimento equipamento. Potencial militar muito reduzido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Devido à independência, por sistema multipartidário com eleições democráticas. Abertura a todas as tendências, o que fez com que se atingisse um certo equilíbrio de forças económicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Mais dependentes do exterior, nem para a zona política internacional.</li> </ul>
GUINÉ	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Menor interesse estratégico, estreitada de países com influência brasileira.</li> <li>— Degrade de poucos recursos naturais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— PIB em 1971, 185 milhões de dólares. Agr. 31%, Indústria 36%, Siv. 33%.</li> <li>— PIB/cap. em 1971: 181 dólares, um dos mais baixos de África.</li> <li>— Agricultura insuficiente. Pesca e mineração são os seus maiores recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cerca de 1 014 000.</li> <li>— Crescimento anual de 2,4%.</li> <li>— Esperança de vida: H: 45, M: 43.</li> <li>— Negros cabulais baixo.</li> <li>— Nacionalidade nacional em consequência dos processos autonómicos face à Portugal e Cabo Verde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Batacas 72%, Fulas 23%, Malinkas 12%, Mandingas 11%, Papel 10%, outros 17%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Animistas 65%, Islâmicos 30%, Católicos 5%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Efetivos de soma de 9 200 H, uma Marinha e P. Aérea incipientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de partido único com uma política interna de não alistar, mas.</li> <li>— Futuro dependente de evolução do partido político. Situação que podem gerar conflitos internos.</li> <li>— A França tem procurado evitar influência na região, procurando o uso da língua portuguesa.</li> <li>— A situação de dependência política e económica face à França e à Indonésia tem levado a uma situação de grande problema do Governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Com uma divisão interna superior a 500 milhões de dólares, um baixo nível de vida, falta de nacionalidade política. Situação que podem gerar conflitos internos.</li> <li>— A França tem procurado evitar influência na região, procurando o uso da língua portuguesa.</li> <li>— A situação de dependência política e económica face à França e à Indonésia tem levado a uma situação de grande problema do Governo.</li> </ul>
S. TOMÉ E PRÍNCIPE	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Pequeno espingão longe das rotas marítimas que atravessam o Atlântico.</li> <li>— Reduzida importância estratégica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— PIB em 1971, 41 milhões de dólares. Agr. 21%, Indústria 21,5%, Siv. 52%.</li> <li>— PIB/cap. em 1971: 320 dólares, um dos mais baixos de África.</li> <li>— PIB em 1970, 32,8 milhões de dólares, resultado de grande produção de cacão de cacau e café. Menor dependência do exterior, especificamente Angola e Guiné.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cerca de 136 000.</li> <li>— Crescimento anual de 3%.</li> <li>— Esperança de vida: H: 64, M: 63.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sem divisão étnica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Católicos 81%, Protestantes 17%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Simbolizada com cerca de 600 H, mal equipadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Foi o primeiro PALOP a eleger democraticamente a direção da soberania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Situação muito boa de influência da França, um voto a receber apoio no exterior e divulgação do idioma francês.</li> </ul>

	<p>— Própria estratégia privilegiada, com ênfase na costa e várias portos que permitem escoamento dos minérios do Zaire e Zâmbia.</p> <p>— Proximidade da «Reia do Cabo»; controle das comunicações.</p>	<p>— FNB em 1991, 7167 milhões de dólares; Agre. 10%, Ind. 36%, Svq. 50%.</p> <p>— FNB por capita em 1991: 827 dólares.</p> <p>— Crescimento anual do PNS 9,2%.</p> <p>— Inorgânicos recursos naturais.</p> <p>— As explorações do petróleo mantêm-se activas no SOYO e CABINDA, constituindo a única reserva de Estado.</p> <p>— As explorações de minérios continuam paradas por falta de zonas de conflito armado.</p> <p>— Agricultura que foi destruída (café, algodão) permanece em estado de estagnação.</p>	<p>— Cerca de 9 142 000.</p> <p>— Crescimento anual 2,7%.</p> <p>— Esperança de vida: H:42, M:46.</p>	<p>— Bilinguagem franca.</p> <p>— Ovimbundos (Humbos) 37%, base da UNITA. Kimbundos 23%, base do MPLA.</p>	<p>— Cadênia 90%, Anilinas e outros 10%.</p>	<p>— Actas das Acções de Paz de Bizama, MPLA 100 000 H, UNITA 50 000 H.</p> <p>— O MPLA dependa da F. Além com razoável operatividade e uma Marinha muito idiossincrasa.</p> <p>— A UNITA não depende da F. Além sem Marinha.</p>	<p>— Em regime de partido único.</p> <p>— A partir de 1990 surgiram proclamações e comunicações por meios electrónicos, sobretudo os multipartidarismo, direito à liberdade de religião, trabalho e associação e introdução de uma economia de mercado.</p> <p>— Aguarda-se para 1994 as primeiras eleições livres de que se espera a implementação dum regime democrático.</p>	<p>— O conflito PRELIM/RENAMO resultou em derrotas sociais e proclamações.</p> <p>— O fracasso cultural da população colosa Moçambique levou a dependência de ajuda externa.</p> <p>— A cooperação estrangeira em áreas educacionais, sanitárias, tecnológicas, militares.</p> <p>— Aguarda-se com grande autoridade e rapidez a proliferação da imprensa livre sob o Acórdão da Paz assinado e no cumprimento do processo de democratização do país.</p>
<p>MOÇAMBIQUE</p>	<p>— Própria estratégia em zonas costeiras e vários portos que são portos de escoamento para o ZIMBABUWE.</p> <p>— ZIMBABUWE e MALAWI portos bem localizados face às rotas marítimas vindas do golfo e que se dirigem ao Ocidente.</p>	<p>— FNB em 1991, 1077 milhões de dólares; Agre. 44%, Ind. 37%, Svq. 19%.</p> <p>— FNB por capita em 1991: 71 dólares (um dos países mais pobres do mundo).</p> <p>— Crescimento anual de FNB 5%.</p> <p>— Recursos naturais dependentes da ajuda externa da África do Sul, onde trabalham centenas de milhares de moçambicanos, cujos recursos são o principal fonte de divisas de Moçambique.</p> <p>— Elevada dívida externa.</p> <p>— Situação económica de fome e miséria.</p>	<p>— Cerca de 16 525 000.</p> <p>— Crescimento anual 4,6%.</p> <p>— Esperança de vida: H:46, M:49.</p>	<p>— Malaia 47%, Tonga 2%.</p>	<p>— Administração 48%, Ca. pública 31%, Libânicos 13%.</p>	<p>— PRELIM 70 000 H (Estado soviético degradado); RENAMO cerca de 30 000.</p> <p>— O ZIMBABUWE (600 H) e MALAWI (1000 H) em luta por concessões em zonas petrolíferas importantes.</p> <p>— F. Além desorganizada / guerra civil interna.</p>	<p>— Em regime de partido único.</p> <p>— A partir de 1990 surgiram proclamações e comunicações por meios electrónicos, sobretudo os multipartidarismo, direito à liberdade de religião, trabalho e associação e introdução de uma economia de mercado.</p> <p>— Aguarda-se para 1994 as primeiras eleições livres de que se espera a implementação dum regime democrático.</p>	<p>— O conflito PRELIM/RENAMO resultou em derrotas sociais e proclamações.</p> <p>— O fracasso cultural da população colosa Moçambique levou a dependência de ajuda externa.</p> <p>— A cooperação estrangeira em áreas educacionais, sanitárias, tecnológicas, militares.</p> <p>— Aguarda-se com grande autoridade e rapidez a proliferação da imprensa livre sob o Acórdão da Paz assinado e no cumprimento do processo de democratização do país.</p>

ANEXO 2 — ORGANOGAMA DA ESTRUTURA DE COOPERAÇÃO MILITAR COM OS PALOP



ANEXO 3 — CENTROS DE INSTRUÇÃO/CURSOS/MILITARES DAS FAA FORMADOS

CI	CURSOS	OFICIAIS	SARGENTOS	PRAÇAS	TOTAL
ISEM Instituto Superior de Ensino Militar (Luanda)	1.º Curso de Coronéis e OF EMGFAA e CLI	29			29
	Curso QO			157	157
	1.º Curso Gerais	17			17
	2.º Curso Coronéis	39			39
	3.º Curso Of Sup	36			36
EFO Escola de Formação de Oficiais (Huambo)	1.º CFO	50			50
	Curso QO	17	30	110	157
	Estágio Of EMGFAA e CLI	36			36
	2.º CFP	260			260
	3.º CFP	210	33	389	632
	4.º CFP *	500			500
EFS Escola de Formação de Sargentos (Benguela)	1.º CFP		266	288	554
	Curso QO			107	107
	2.º CFP	13	161	285	459
	3.º CFP *	10	200	150	360
LUBANGO	1.º CFP	36	77	537	650
	Curso QO			113	113
	2.º CFP	20	50	490	560
N'DALATANDO	1.º CFP	18	61	252	331
	Curso QO			80	80
SOYO	2.º CFP *	15	30	355	400
	1.º CFP	40	96	513	649
	Curso QO			100	100
	2.º CFP *	30	50	180	260
CABO LEDO (F. Aérea e Marinha)	1.º CFP	171			171
	Curso QO			192	192
	2.º CFP *	137			137
EMGFAA	Curso QO			96	96
TOTAL		1684	1054	3881	6619

ANEXO 4 — EFECTIVOS DO EXÉRCITO/DISPOSITIVO TERRITORIAL E OPERACIONAL

DISPOSITIVO TERRITORIAL					DISPOSITIVO OPERACIONAL					TOT	
U E O	EFFECT	%	EFFECT	%	U E O	EFFECT	%	EFFECT	%	EFFECT	%
		(40000)	FORM				(40000)	FORM			
EMOFAA	649	1,62	311	47,92						311	47,92
CLI	542	1,36	261	48,15						261	48,15
OrgAdmJust	253	0,63		0,00							
EME	1057	2,64	493	46,64						493	46,64
Saúde	1337	3,34		0,00	5 HMReg	400	1,00		0,00		
					1 BatSS	162		86	53,09	86	53,09
6 QG (1 2)	1062	2,66	858	80,79	6 QG (1 2)	1062	2,66		0,00	858	40,40
4 RegInf	1568	3,92	731	46,62	7 BatInf	6004	15,01		0,00	731	9,65
1 Reg P C	392	0,98	98	25,00	3 Bat P C	1833	4,58	611	33,33	709	81,87
1 RegCav	392	0,98	13	3,32	2 GCC	1290	3,23		0,00	13	0,77
					5 ERec	1095	2,74		0,00		
1 RegArtCamp	392	0,98	98	25,00	4 OAC	2452	6,13		0,00	98	3,45
					1 BatAClad	185	0,46		0,00		
1 RegAAA	410	1,03	98	23,00	8 GAAA	3418	8,55		0,00	98	2,56
1 RegEngSap	392	0,98	98	25,00	5 CEngSap	1320	3,30		0,00	98	5,72
					2 CEngPt	400	1,00		0,00		
1 RegEngCons	392	0,98	98	25,00	2 CEngConst	386	0,97		0,00	98	12,60
1 DepMatEng	162	0,48		0,00							
1 RegTm	392	0,98	113	28,00	7 CTm	1421	3,55	192	13,51	305	16,82
1 DepMatTm	218	0,55	113	51,00						113	51,83
1 RegPm	392	0,98	225	57,40	1 BatPm	20	0,05	20	100,00	245	59,47
					8 CPm	1352	3,38	609	45,04	609	45,04
1 RegIntend	392	0,98	223	56,89	5 BatApSvc	2455	6,14	699	28,47	922	32,38
1 DepMaInt	172	0,43	50	29,07						50	29,07
1 DepViv	68	0,17	68	100,00						68	100,00
1 DepComb	68	0,17		0,00							
1 DepAvInt	25	0,06		0,00							
1 DepAvViv	25	0,06		0,00							
1 DepAvComb	25	0,06		0,00							
1 RegSvcMat	392	0,98	222	56,63	2 BatSvcMat	846	2,12	289	34,16	511	41,28
1 DepMatGuer	495	1,24	289	58,00						289	58,38
1 RegTpt	392	0,98	222	56,63	2 BatTpt	790	1,98	32	4,05	254	21,49
					3 DestTerm	207	0,52		0,00		
1 BatSvcPess	348	0,87		0,00							
1 ISEM	144	0,36	141	97,92						141	97,92
1 EFO	133	0,33	184	138,35						184	188,35
1 EFS	133	0,33	152	114,29						152	114,29
TOTAL	12814	32,04	5159	40,26	TOTAL	27098	67,34	2538	9,37	7697	19,28
TOTAL EFECTIVOS GLOBAIS					39912						

## ANEXO 5 — ENCARGOS FINANCEIROS — 1992

PAÍS COMPONENTE	RCV	RGB	RSTP	RM	TOTAL
ASSESSORIAS	2.653.350\$	43.238.045\$	16.257.075\$	2.664.425\$	64.812.895\$
MATERIAL	22.426.009\$	27.752.892\$	45.663.636\$	30.982.993\$	126.825.530\$
INFRA-ESTRUTURAS	—	12.082.217\$	2.540.180\$	11.741.937\$	26.364.334\$
FORMAÇÃO DE PESSOAL	263.143\$	50.872\$	144.811\$	917.972\$	1.376.798\$
ACÇÕES EXTRA P.Q.	904.020\$	3.900.473\$	10.109.699\$	1.661.710\$	16.575.902\$
TRANSPORTE DE PESSOAL E MATERIAL	3.138.767\$	5.312.516\$	4.379.391\$	18.933.353\$	31.764.027\$
RESIDÊNCIAS DA CTM	—	55.235.693\$	1.700.682\$	160.000\$	57.096.375\$
TOTAL	29.385.289\$	147.572.708\$	80.795.474\$	67.062.390\$	324.815.861\$

**NOTA:** Este total não inclui a verba despendida com acções relativas a Angola no valor de 23.832.393\$00.

## BIBLIOGRAFIA

- BARROSO, José Manuel Durão (Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros) — *Cooperação Internacional e o Processo de Paz: o Exemplo Angolano*.
- CAETANO, Guerreiro (Coronel) — *Estratégia Nacional Portuguesa e Cooperação Militar com os PALOP*, IAEM, Lisboa, 1984.
- CARNEIRO, Soares (General) — *Alocação no Dia das Forças Armadas*, Setúbal, 8 de Julho de 1993.
- CARVALHO, Virgílio de (Capitão-de-Mar-e-Guerra) — *Cumprir Agora Portugal, Uma Proposta para Uma Grande Estratégia Nacional*, págs. 159 a 169, Ed. DIFEL, Lisboa, 1987.

### DIVERSOS

#### *Actividades Exteriores do Exército*

- Suplemento do *Jornal do Exército*, n.º 396, de Dezembro de 1992.

#### *Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas (CCFA) — Angola*

- Relatório Fim de Missão — FIR.
- Relatório da Instrução.

#### *Comissão Mista de Verificação e Fiscalização — Angola*

- Relatório «Fim de Missão».
- Relatório Final.

#### *Cooperação Técnico-Militar com os PALOP*

- Relatório de Actividades — 1992, Ministério da Defesa Nacional, Direcção-Geral de PDN, Lisboa, 1991.
- Relatório de Actividades — 1992, Ministério da Defesa Nacional, Direcção-Geral de PDN, Lisboa, 1992.

#### *Seminário de Reflexão sobre Execução da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP*

- Seminário realizado no IDN em 14, 15 e 16 de Outubro de 1992. Conclusões.

### LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

- Lei n.º 30-B/92 — *Grandes Opções do Plano para 1993*.
- Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho — 2.ª Revisão — DR, 1.ª Série, n.º 155.

- MACHADO, Victor Sá — *O Relacionamento Norte-Sul, os Problemas do Sul* — Conferência ao Curso de Defesa Nacional de 1993, IDN, Lisboa, 1993.
- MAIO, Hermínio T. (Capitão de Engenharia) — *A Engenharia na Cooperação* — Curso de Promoção a Oficial Superior, IAEM, Lisboa, 1993.
- MARQUES, Carlos A. Rebelo (Coronel) — *Cooperação Militar entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Estudo Prospectivo*, IAEM, Lisboa, 1987.
- MINGAS, Rui Alberto V. D. (Embaixador de Angola em Portugal) — *Perspectivas de Cooperação entre Portugal e Angola*, in *Nação e Defesa*, IDN, n.º 64, Outubro/Dezembro de 1992.
- MONGE, Manuel Soares (Coronel) — *Cooperação com os PALOP, Formas e Processos de Actuação no Âmbito Militar*, IAEM, Lisboa, 1990.
- MOURA, Mendonça — *A Situação em Angola e Moçambique e as Perspectivas de Evolução das Relações com Portugal*, conferência ao Curso de Defesa Nacional de 1995, IDN, 29 de Janeiro de 1993.
- NOGUEIRA, Fernando (Ministro da Defesa Nacional) — *Intervenção no Curso de Defesa Nacional, no Porto, em 22 de Junho de 1990*, in *Nação e Defesa* — Anos 90, IDN, n.º 3, de Setembro de 1990.
- NOGUEIRA, Fernando (Ministro da Defesa Nacional) — *Discurso Proferido ao Curso de Defesa Nacional 1990-1991*, in *Nação e Defesa*, IDN, n.º 58, Abril/Junho de 1991.
- NOGUEIRA, Fernando (Ministro da Defesa Nacional) — *Segurança e Estabilidade no Mediterrâneo Ocidental* — Intervenção realizada em 27 de Março de 1992, em Sesimbra, na Abertura do Seminário realizado pelo IEEI, *Defesa Nacional* — *Uma Política para 4 anos*, MDN, Março de 1992.
- NOGUEIRA, Fernando (Ministro da Defesa Nacional) — *Cooperação Técnico-Militar* — Intervenção realizada no IDN em 16 de Outubro de 1992. *Defesa Nacional* — *Uma Política para 4 anos*, MDN, Outubro de 1992.
- NOGUEIRA, Franco — *Julço Final*, págs. 78 a 82, Livraria Civilização Editora, 1992.
- PAULO VI, João (Sua Santidade o Papa) — *Carta Encíclica Centesimus Annus*, págs. 112 e 113, Ed. Rei dos Livros, Lisboa, 1991.
- ROCHA, O. Cerqueira (General) — *Alocação no Dia do Exército*, Santa Margarida, em 25 de Julho de 1993.
- RIBEIRO, Gonçalves (General) — *Portugal no Contexto LESTE-OESTE e NORTE-SUL. Distensão Entre Blocos e Cooperação Técnico-Militar com os PALOP*, in *Nação e Defesa* — Anos 90, IDN, n.º 4, Setembro de 1990.
- RIBEIRO, Gonçalves (General) — *Cooperação Técnico-Militar com os PALOP*, in revista *Segurança e Defesa Nacional*, Lisboa, Dezembro de 1992.
- SANTOS, José Alberto Loureiro dos (General) — *Como Defender Portugal, Política Externa e Poder Nacional* — *A Dimensão Militar*, IAEM, Lisboa, 1991.
- SANTOS, Victor Marques dos — *Cultura e Poder, Breves Reflexões sobre o Vector Cultural do Poder Nacional*, in *Nação e Defesa* — Anos 90, IDN, n.º 1, Agosto de 1990.
- SILVA, Aníbal Cavaco (Primeiro-Ministro) — *Discurso proferido pelo Primeiro-Ministro ao Curso de Defesa Nacional 1991-92*, in *Nação e Defesa*, IDN, n.º 62, Abril/Junho de 1992.
- SOARES, José A. Moura (Coronel) — *Cooperação Militar com os PALOP, Processos Prioridades e estruturas* — *O Caso de Angola*, IAEM, Lisboa, 1992.
- VIEGAS, José Manuel da Silva — *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* — *unotada*, IAEM, Lisboa, 1988.



---

PAPEL DO OCIDENTE  
NA BUSCA DA PAZ NO MÉDIO ORIENTE

---

O presente artigo, que corresponde a uma intervenção do autor na Universidade Autónoma de Lisboa em 10 de Maio de 1994, foi escolhido para publicação na revista «Nação e Defesa» no âmbito dos temas relativos a Segurança e Defesa.

*Pedro de Pezarat Correia*



---

PAPEL DO OCIDENTE  
NA BUSCA DA PAZ NO MÉDIO ORIENTE

---

*CARACTERIZAÇÃO GEOESTRATÉGICA DO MÉDIO ORIENTE*

Um problema que se coloca, de imediato, quando se pretende abordar qualquer tema relativo ao Médio Oriente, é o da delimitação desta região.

De facto, o conceito de Médio Oriente é um tanto impreciso, uma vez que, em termos geográficos, não é rigorosamente definível, ou delimitável. Trata-se de uma área que se identifica mais pelas multiplicidades que nela convergem, do que pelos seus limites físicos.

Quando se fala no Médio Oriente, associa-se a ideia a um espaço onde se juntam três continentes — Europa, África e Ásia, onde se inscrevem três mares quase interiores — Mediterrâneo, Mar Vermelho e Golfo Pérsico, onde convivem várias origens étnicas — semita, greco-romana, indo-europeia e norte-africana, onde se misturam três civilizações — árabe, cristã-românica e cristã-bizantina, onde coexistem as três grandes religiões monoteístas do ocidente — islamismo, cristianismo e judaísmo.

Por isso o Médio Oriente é, por excelência, o modelo daquilo a que o grande estrategista francês e especialista do mundo islâmico, Jean-Paul Charnay, chama de «fendas estratégicas», que ele define como «*zonas de rotura ou de interferência entre sociedades*», pela sua própria natureza propiciadoras de conflitos.

Em geral, quando se refere o Médio Oriente, faz-se no seu sentido restrito, englobando o Egipto, parte da Turquia, a península arábica e o Irão, correspondendo,  *grosso modo*, a um espaço incluído num círculo de 1500 a 2000 km de raio, centrado na foz dos rios Tigre e Eufrates, no Golfo Pérsico. Distingue-se assim um Médio Oriente e um Próximo Oriente, constituído este pelos países do Magrebe norte-africano.

Mas há quem não faça esta distinção, encarando o Médio Oriente num conceito alargado, estendido de Marrocos, a ocidente, até ao Afeganistão e Paquistão, a leste, incluindo a norte parte dos Balcãs e a sul o Sudão e o Corno de África.

É esta diversidade que, constituindo a sua riqueza, é também a fonte das suas fragilidades.

Não foi pois por acaso que o Médio Oriente foi o berço do Neolítico, da civilização urbana e, portanto, da história do Ocidente, como não é também por acaso que tem sido teatro de continuados conflitos, que se agudizaram depois da guerra de 1939-45.

O Médio Oriente tem estado sempre na mira dos projectos imperiais que sucederam na História visando unificar as duas margens do Mediterrâneo. Por isso se viu incluído no império helénico, no império fenício-carthaginês, no império romano, no império otomano, no império franco-britânico.

Depois da guerra de 1939-45, apesar da independência política de todos os seus países, foi profundamente afectado pela disputa Leste-Oeste que caracterizou a guerra fria, e particularmente pelas influências hegemónicas das superpotências EUA e URSS.

O Médio Oriente é vítima de dois factores estratégicos decisivos, que podendo constituir trunfos quando se dispõe de poder autónomo, se transformam em *handicaps* quando se é dependente: o factor posição, dado que constitui a plataforma de acesso e controlo de pontos de passagem entre o Oriente e o Ocidente e entre o Norte e o Sul, e o factor energia, dado que detém as maiores reservas petrolíferas do mundo.

A sensibilidade do Médio Oriente, para além destas causas que podemos classificar de endógenas, porque derivam da sua própria natureza, é acrescida por conflitos que lhe são estranhos. E aqui assumiu particular significado o facto de a região se integrar no flanco sul dos blocos político-militares que se confrontaram durante a guerra fria, a OTAN e o PV.

O domínio do Mar Mediterrâneo e dos seus acessos foi sempre, desde a antiguidade, o instrumento decisivo para a emergência da potência dominante na área. Foi esse domínio que permitiu que, durante a guerra fria, apesar da presença pontual da URSS, o Médio Oriente se tornasse uma região de influência hegemónica dos EUA, que a incluíram naquilo a que chamam os seus «espaços vitais», e que a doutrina de George Kennan iden-

tificou como áreas de «contenção estratégica», dos EUA, entendendo por tal *«as áreas do mundo que não se podem deixar cair em mãos hostis»*. Doutrina que permanece válida para os centros de decisão dos EUA, mesmo depois do fim da guerra fria.

Por outro lado a URSS, através da «doutrina da soberania limitada», proclamada por Brejnev, também se autolegitimou para intervir nos países vizinhos e aí teve origem a sua intervenção no Afeganistão, que tanto viria a influenciar todo o Médio Oriente. E também não parece que os actuais dirigentes da Rússia, mesmo depois do desmembramento da URSS e do PV, se disponham a abandonar essa doutrina.

Com o fim do PV os EUA têm procurado ampliar para leste o flanco sul da OTAN, objectivo que está na base da alteração do conceito estratégico da Aliança, aprovada na reunião de Roma de Novembro de 1961. Aqui veio a optar-se por uma «concepção alargada de segurança», retirando-lhe o anterior impedimento de intervir fora da área, alteração que visa em especial, como consta do respectivo texto, *«os países do sul do Mediterrâneo e do Médio Oriente»*.

Desde sempre que os países da OTAN do Sul Europa, com a exclusão da França, isto é, Portugal, Espanha, Itália Grécia e Turquia, foram encarados pelos EUA como plataformas para a projecção de forças para o Médio Oriente, papel que surge revalorizado com os novos conceitos estratégicos que, ao repositionamento de forças em países permanentes, privilegia agora as «forças de intervenção rápida».

E, naquilo a que os estrategos americanos chamam a política de «divisão do trabalho» nas tarefas de segurança, os EUA pretendem que os países do Sul da Europa assumam maiores responsabilidades na área do Mediterrâneo, responsabilidades essas que, servindo os «interesses vitais» dos EUA, podem não se ajustar aos interesses específicos dos países europeus.

Daqui que o Mediterrâneo e, implicitamente, o Médio Oriente, depois de flanco sul do conflito Leste-Oeste que, para já, se esbateu, se transformasse numa frente, talvez a mais importante, do conflito Norte-Sul que, apresentando-se com novos contornos, está a suceder ao Leste-Oeste.

Acresce ainda que se têm confundido e entrelaçado, no Médio Oriente, um emaranhado de conflitos regionais, por vezes despidos de qualquer sen-

tido no quadro da lógica política e dos antagonismos estruturais, pois vão desde o conflito mais geral israelo-árabe até conflitos entre países árabes, entre países europeus, no interior dos próprios países, conflitos religiosos, até às lutas de movimentos de libertação de minorias. Conflitos estes muitas vezes inesperados. Quando se punha termo à guerra Irão-Iraque, da qual nunca se descortinaram as causas reais, surgiu a guerra do Golfo. Enquanto se desenha a paz para a Palestina, dá-se a guerra nos Balcãs que, não se situando com rigor no Médio Oriente, lhe está associada, pelo confronto entre cristãos e muçulmanos, ameaçando envolver, se é que não envolve já, países muçulmanos do Médio Oriente. E, de repente, reacende-se a guerra civil no Yémen.

Face ao quadro aqui traçado, é fácil constatar que carece de sentido caracterizar o Médio Oriente, quer no seu âmbito restrito quer no alargado, como uma região geoestratégica homogénea, onde seja possível, com um mínimo de lógica, detectar objectivos comuns a médio e longo prazo, estabelecer alianças duradoiras, apontar inimigos permanentes, definir ameaças potenciais.

Como «fenda estratégica» que é, a situação no Médio Oriente apresenta-se por natureza fluida, volátil, instável, sujeita a surpresas.

Por isso, toda a análise que o tenha por objecto tende a localizar-se na conjuntura, na busca de soluções para o imediato, perdendo ou carecendo de perspectiva estratégica.

### *AMEAÇAS AS RELAÇÕES ENTRE AS DUAS MARGENS DO MEDITERRÂNEO*

Com o fim da guerra do Golfo e o anúncio, pelos EUA, já então investidos no estatuto de única superpotência, de uma «nova ordem internacional», os analistas mais crédulos perspectivavam o limiar de uma solução pacífica e global para o Médio Oriente. A «nova ordem internacional» foi entendida, no essencial, como uma «nova ordem para o Médio Oriente». E, de facto, avançou-se na solução de um conflito parcial — se bem que a questão de fundo — e que parecia eternizar-se. As negociações sobre a Palestina e para um acordo israelo-árabe têm progredido.

Mas agudizam-se entretanto tensões que se inserem no novo conflito que já referi, que pode assumir dimensões planetárias, mas que tem particular incidência no Médio Oriente — o conflito Norte-Sul.

Só que este é um conflito que, pelo menos no curto e médio prazo, não se inscreve no quadro habitual dos conflitos armados.

Os sinais deste conflito, no Médio Oriente, podem, para já, sistematizar-se em três grandes áreas: área do ambiente com a ameaça da poluição; área demográfica com a ameaça das emigrações maciças; área ideológica com a ameaça do fundamentalismo islâmico. Conjunto de problemas que, como veremos, vêm todos a desembocar numa mesma questão.

Começemos pela área do ambiente.

É sabido como a questão da água doce, por ser um bem escasso, é um factor estratégico decisivo no Médio Oriente, potencial gerador de conflitos entre os vários países. Mas não é menos grave a questão das águas mediterrânicas, esta colocando já em confronto as margens norte e sul do Mediterrâneo.

Bernard Ravenel tem um interessante estudo sobre esta matéria, feito para o GRIP (Grupo de Pesquisa e Investigação para a Paz), em 1992, a que chamou justamente «Poluição no Mediterrâneo: o norte contra o sul?», no qual afirma que a condição primeira de toda a segurança no Mediterrâneo é de natureza ecológica. E acrescenta que, se são os povos da margem sul que dependem mais dos seus recursos marítimos — até porque os seus países não dispõem de meios para os ir procurar em mares mais longínquos — são os países da margem norte os grandes responsáveis pela sua poluição e pela sobre-exploração dos seus recursos.

O Mediterrâneo é, por um lado, permanentemente atravessado pelos grandes petroleiros, com destino aos países do Norte. Por outro lado é na margem norte que se instalam os grandes complexos industriais que descarregam no mar os seus detritos poluentes. Por último, e acima de tudo, é na margem norte que se situam as centrais nucleares e é dela que partem os navios de propulsão e armamento nucleares, sendo o Mediterrâneo já hoje considerado um dos maiores cemitérios nucleares do planeta.

Isto é, o Mediterrâneo está a ser objecto de uma permanente e crescente agressão ecológica, fundamentalmente a partir da margem norte, da qual as populações da margem sul são as grandes vítimas.

A questão demográfica, pelos seus efeitos directos na emigração, é das que é mais visivelmente sentida pelos países europeus, eles mesmos actualmente confrontados com a questão do seu próprio desemprego crescente.

O Médio Oriente está perante uma verdadeira explosão demográfica, admitindo-se que as suas populações estejam a duplicar de 30 em 30 anos. Estima-se que, no ano 2000, nenhum país da margem sul estará em condições de satisfazer as suas necessidades alimentares.

Esta situação, porque se inscreve num quadro de subdesenvolvimento, com baixos salários, deficientes condições de saúde e educação, elevado índice de desemprego, é gerador do fenómeno da emigração maciça, e particularmente dos jovens, porque é o grupo etário mais numeroso, mais atingido pelo desemprego, com maior força de trabalho, e mais disponível para a aventura.

Mas este problema não pode desligar-se do resto da África a sul do Sara. Porque estando ainda mais carenciada e mais subdesenvolvida, com conflitos mais graves e com idêntica explosão demográfica, não só não representa uma atracção para a emigração árabe como até constitui uma pressão migratória sobre os países mediterrânicos. Excluindo o caso especial da Oceânia, todo o fluxo migratório mundial se desenvolve, actualmente, no sentido sul-norte.

Por isso, e face à estagnação demográfica da Europa e à imagem atractiva que esta transmite através dos *media*, o destino normal da corrente migratória do Médio Oriente é a margem norte do Mediterrâneo.

Esta pressão, como o dia-a-dia nos revela e como foi realçado no «Relatório da primeira conferência sobre o Mediterrâneo» de Atenas, em Fevereiro de 1992, é «*geradora de fenómenos de racismo e xenofobia*».

Aquí, ao contrário do que se coloca com a poluição, são os povos da margem norte que se consideram vítimas da situação na margem sul.

O problema do fundamentalismo islâmico é mais complexo, e é por vezes mal interpretado no ocidente cristão, que não tem em consideração dois aspectos: primeiro, é que o fundamentalismo não é uma questão exclusivamente, porventura nem sequer prioritariamente, religiosa; segundo, que não é exclusivamente islâmica.

Em termos genéricos, o fundamentalismo pode ser entendido como a expressão de um ponto de vista que se apresenta como absoluta, radicada

no culto conservador de valores tradicionais, portanto negador da modernidade, do pluralismo, da tolerância.

No caso particular do fundamentalismo islâmico, pretende apresentar-se como o único caminho para a salvação, através da fusão das autoridades espiritual e temporal, isto é, da religião e da política. E como considera o Ocidente o responsável pelos males que afligem o mundo islâmico, assume a condição de uma revolta contra o Ocidente e suas influências nos países do Médio Oriente. É também uma reacção contra o falhanço do pan-arabismo nasseriano e do socialismo árabe argelino, experiências que considera de influência europeia. É, por fim, uma reacção contra os responsáveis árabes pelas derrotas face a Israel e ao Ocidente, particularmente no Líbano e no Iraque, e contra os que se aliam ao Ocidente, como os da Arábia Saudita e os do Egipto pós-Nasser.

Havendo quem distinga fundamentalismo de nacionalismo, há também quem veja nele a nova face do nacionalismo árabe, perseguindo os mesmos objectivos que este não logrou obter. Isto é, o nacionalismo terá sido importante na luta de libertação contra o domínio colonial, mas não foi capaz, depois, de encontrar respostas para as questões que se colocavam às nações independentes.

O fundamentalismo será assim uma nova forma de nacionalismo cultural, mais genuinamente popular, que se manifesta contra o fracasso do modelo de desenvolvimento económico decalcado dos modelos ocidentais, sejam capitalistas ou socialistas. O fundamentalismo alimenta-se das crises económicas e do subdesenvolvimento.

Por isso o fundamentalismo perfila-se como uma modalidade de tomada do poder, mas que só poderá ter êxito quando conseguir penetrar e controlar as forças armadas. O exemplo da Argélia, onde o FIS esteve no limiar do poder pela via eleitoral, mas onde foi travado *manu militare*, é paradigmático.

Em última análise, há quem considere o fundamentalismo um conceito neo-islâmico de uma «nova ordem universal» dominada pelo Islão, como resposta à «ordem mundial» patrocinada pelos EUA.

Digamos então que o fundamentalismo islâmico gera um fenómeno de influência bilateral e algo contraditória, por um lado reacção árabe contra o Ocidente, mas por outro lado fomentador no Ocidente de reacções contra o que considera ameaças do próprio fundamentalismo.

## PAPEL DO OCIDENTE

É com estes dados globais que devemos contar quando pretendemos reflectir sobre o papel que a Europa, e principalmente os países da Europa do Sul, podem desempenhar face às questões do Médio Oriente.

O primeiro aspecto, sem o qual nada será possível, tem a ver com a mentalidade, com a disponibilidade intelectual e anímica, para encarar estes problemas como problemas comuns que afectam igualmente os países das duas margens do Mediterrâneo. Tem assim de se combater a ideia, que tende a instalar-se entre os europeus, de que os problemas apenas respeitam à margem sul, perfilando-se para a margem norte apenas como ameaças, o que conduz a que aqui se desenvolva muito mais uma preocupação negativa, de defesa contra as ameaças, do que uma motivação positiva, de cooperação para a busca de soluções.

Essa nova mentalidade passa também pela consolidação de um clima de confiança, para a qual muito poderia contribuir a realização de uma conferência internacional sobre o Médio Oriente, que começou por ser proposta por Gorbachev em Março de 1986 e tem sido retomada por vários responsáveis, mas para a qual nunca se avançou.

Dessa conferência poderia e deveria desaparecer o conceito do Mediterrâneo como «espaço vital» para qualquer superpotência, e dela poderia resultar a transformação do Mediterrâneo numa zona desarmada e de paz, a formalizar através de um fórum permanente, que poderia ser uma Conferência de Segurança e Cooperação Mediterrânica, à semelhança da CSCE, da qual seria parceiro privilegiado.

Conferência que não inviabilizaria o prosseguimento do diálogo e cooperação bilateral ou em fóruns mais restritos, como o Grupo 5+4 (Magrebe+Portugal, Espanha, França e Itália) que depois passou a 5+5, com a inclusão de Malta, mas que se encontra paralisado.

Na identificação dos três fenómenos susceptíveis de constituírem ameaças, poluição, emigração, fundamentalismo, surge como denominador comum, influenciando o agravamento de todos eles, o problema do subdesenvolvimento na margem sul. Subdesenvolvimento que é chocante, quando encarado em termos absolutos, isto é, na ausência de resposta à satisfação das necessidades básicas das populações, mas que se torna explosivo quando

colocado em termos relativos, ou seja, quando se confronta com o subdesenvolvimento e o desperdício da sociedade de consumo a norte.

Nenhum dos grandes problemas, poluição, emigração, fundamentalismo, é susceptível de soluções imediatas. Mas se não forem traçadas desde já estratégias para os solucionar agravar-se-ão, vindo a assumir dimensões incontroláveis.

E se todos eles são atravessados pelo factor comum do subdesenvolvimento na margem sul, também as soluções terão de ter, como factor comum, o apoio ao desenvolvimento da região. Mas, exactamente porque, como atrás referi, o problema da margem sul do Mediterrâneo não é isolável do resto do continente africano, o apoio ao desenvolvimento tem de se estender a todo o continente, sem o que apenas se estarão a deslocar as ameaças alguns quilómetros para sul.

Há assim que erradicar em absoluto a ideia, que tem prevalecido nos países do chamado bloco ocidental, e que Esther Barbée identifica com a tendência tradicionalista dos EUA, «*para encarar a manutenção da paz no Mediterrâneo, prioritariamente por meios militares*». Causa estranheza, mas é uma realidade, voltarem a ouvir-se críticas e apelos, até de sectores responsáveis, que recuperam as grandes tiradas das cruzadas «contra os infiéis».

É evidente que os conflitos regionais, quando eclodem com expressão armada, exigem respostas militares. Mas na sua origem, como se diz no relatório da Conferência de Atenas para o Mediterrâneo de 1992 a que já me referi, estão sempre as disparidades socioeconómicas. E estas não têm soluções militares. Mais do que nunca a segurança terá de significar cooperação e não defesa militar.

Outro aspecto que pode prejudicar a busca de soluções de cooperação para o combate ao subdesenvolvimento a Sul é a possível tendência para a UE se fechar na chamada «Europa fortaleza», como se fosse possível substituir o muro que a separava do Leste, por uma cortina que a isole do Sul.

Os obstáculos à emigração legal não travam e, pelo contrário, até fomentam a emigração clandestina. E os riscos que decorrem da emigração, desemprego de nacionais, marginalidade, racismo, xenofobia, derivam muito mais da emigração clandestina do que da emigração legal.

A cooperação com os países do Sul pode também ser prejudicada pelos problemas que se verificam na Europa de Leste, e que em termos de preocupações da UE tendem a sobrepor-se aos do Médio Oriente. Funciona aqui a solidariedade norte-norte, entre países da mesma família étnico-cultural, que se cruza com a necessidade de impedir o ressurgimento de fracturas ideológicas que estiveram na base das grandes guerras, quentes e frias, do século XX.

Mau seria se a Europa viesse a ser surpreendida por novas contradições no seu seio, consequentes de problemas oriundos do Médio Oriente, para cuja solução não deu a oportuna e conveniente contribuição.

Em conclusão, hoje a segurança da Europa, face aos problemas do Médio Oriente, passa pela segurança do próprio Médio Oriente, e só tem solução no quadro de uma cooperação para o desenvolvimento desta região e da África.

Desenvolvimento que tem que ser global e integrado, como muito bem refere um estudo elaborado nesta UAL, segundo o qual a questão demográfica passa por uma visão cultural, que envolve o estatuto da mulher, o controlo da natalidade, a educação; em que os investimentos sejam canalizados para a criação de postos de trabalho, orientados sobretudo para os jovens, para objectivos sociais, para as infra-estruturas, para o ambiente.

Honestamente, não vemos em que outro quadro a Europa poderá contribuir para ajudar o Médio Oriente a enfrentar e superar os gravíssimos problemas que o afligem.

Contribuição que, afinal, se destinará à solução dos problemas da própria Europa, quer os actuais, quer os que se perfilam no horizonte.

*Pedro de Pezarat Correia*

---

## FORÇAS ARMADAS NACIONAIS E DEMOCRACIA O PROCESSO NICARAGUENSE

---

O presente artigo resulta de uma reflexão do autor baseada na sua participação num Seminário organizado pela Assembleia Nacional da Nicarágua, e que se realizou em Manágua em Abril do corrente ano.

*Belchior Vieira*



---

## FORÇAS ARMADAS NACIONAIS E DEMOCRACIA O PROCESSO NICARAGUENSE

---

*«O Exército Defensor da Soberania Nacional da Nicarágua oferece, com toda a sua lealdade, desde este momento, o seu apoio incondicional e decisivo para que se consolide o Governo Nacional a que aspiramos todos os bons filhos de Nicarágua».*

A. C. Sandino (1927)

Integrado num grupo de especialistas de relações civis-militares convidados pelo National Democratic Institute for International Affairs (NDI) de Washington, desloquei-me a Manágua, em Abril passado, a fim de participar num seminário organizado pela Assembleia Nacional da Nicarágua (Comissão de Defesa e Governação) sob o auspício do NDI, subordinado ao tema geral «Relações civis-militares: Uma visão comparada»<sup>(1)</sup>. Este seminário constituiu a mais recente acção do programa a desenvolver, de 1993 a 1996, pelo NDI, sob proposta da Assembleia Nacional da Nicarágua, dos partidos políticos e das suas Forças Armadas, com vista a promover a superintendência e competência civil no domínio da segurança e familiarizar os militares com o papel de neutralidade política das Forças Armadas numa sociedade democrática. O objectivo do referido programa é preparar líderes civis políticos para a gestão dos assuntos de segurança, realçando a impor-

---

(1) Nas sessões plenárias, realizadas no Centro de Convenções Olof Palm, foram expostas, sucessivamente: a experiência nicaraguense, pelo Ministro da Presidência, Eng.º António Lacayo, Comandante-Chefe do Exército Popular Sandinista (EPS), Gen. Humberto Ortega, e Presidente da Assembleia Nacional, Dr. Luís Guzman; a experiência chilena, pelo ex-Ministro da Defesa, no período de transição para a democracia, Dr. Patricio Rojas; a experiência argentina, pelo ex-Ministro da Defesa, no período de transição para a democracia, Dr. Horacio Jaunarena; a experiência espanhola, pelo Dr. Júlio Busquets; a experiência portuguesa, por mim próprio.

tante distinção entre segurança interna e defesa nacional e a supremacia das autoridades civis sobre as Forças Armadas.

A complexidade da situação nicaragucense no domínio particular das relações civis-militares decorre do facto de na Nicarágua, desde a sua independência como nação soberana em 1838 <sup>(2)</sup>, nunca terem existido umas Forças Armadas *nacionais*.

A criação de umas Forças Armadas *verdadeiramente nacionais*, como instituição ao serviço da nação e da sua política, constitui factor decisivo, não só no processo de transição para a democracia, mas também no seu processo de consolidação. Como tal, a sua acuidade não é hoje exclusiva da América Latina. Em África, três países, entre os mais próximos de nós, defrontam este desafio, embora sob condicionamentos muito diferentes daqueles que se verificam na Nicarágua: Angola, Moçambique e a África do Sul. Em Angola e em Moçambique, dois governos de partido único de inspiração marxista-leninista (MPLA e FRELIMO, respectivamente), depois de uma trágica e prolongada guerra civil, viram-se coagidos, face à alteração profunda do quadro geopolítico e geoestratégico internacional ocorrida a partir do final da década 80, a negociar a «parceria» democrática com dois movimentos de forte implantação étnica e geográfica (UNITA e RENAMO, respectivamente). Os processos de paz, decorrentes dos Acordos de Bicesse de 1991 (Angola) e de Roma de 1992 (Moçambique), pressupunham a necessidade de organização de umas Forças Armadas Nacionais, com base nos «braços armados» dos partidos em confronto, cuja formação teria início desde a entrada em vigor do cessar-fogo e que deveria estar concluída à data das eleições. As tarefas diversificadas da assessoria militar portuguesa, neste âmbito, tanto em Angola, interrompidas pelo massacre de Setembro de 1992 (o modelo de formação das Forças Armadas Nacionais nunca foi contestado nas conturbadas negociações ainda em curso), como as que decorrem em Moçambique, marcam, sem dúvida, as realizações mais positivas da nossa cooperação com estas duas ex-colónias. Por seu turno, na África do Sul, a eliminação da política de «apartheid» e os consequentes resultados das recentes eleições exigem, entre as tarefas de elevada prioridade, visando a sua consolidação pacífica, a integração nas Forças

---

<sup>(2)</sup> A independência da Nicarágua data de 1821, como parte de uma efémera Federação Central Americana.

Armadas, estruturadas segundo o modelo britânico e tecnologicamente avançadas, dos guerrilheiros dos diferentes movimentos étnicos do antecedente empenhados na luta armada.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O governo do Presidente Zelaya, surgido de uma revolução liberal em 1893 e no poder até 1909, procurou criar um corpo armado permanente, instaurando o serviço militar obrigatório e fundando, para a formação dos oficiais, uma Escola Politécnica sob a orientação de professores chilenos (influência alemã) <sup>(3)</sup>. Com este corpo pretendeu Zelaya, «em primeiro lugar, defender o seu poder na Nicarágua e, em segundo lugar, envolver-se nas guerras centro-americanas» <sup>(4)</sup>, inspirado por um nacionalismo que pugnava por uma união centro-americana de domínio nicaraguense. Mas este esforço organizativo militar fracassou quando os EUA decidiram apoiar uma revolta conservadora que, em 1909, destituiu Zelaya.

Contudo, a resistência liberal manteve-se ao longo dos anos, dela emergindo, como seu símbolo e bandeira, Augusto César Sandino, o «general de hombres libres» à frente do Exército Defensor da Soberania Nacional da Nicarágua (o «pequeño ejército loco») que, de 1927 até ao final de 1932, se empenhou na luta armada contra os «marines» dos EUA estacionados na Nicarágua.

Em 1927 os EUA haviam criado, por seu turno, uma Guarda Nacional com a intenção de fazerem substituir os grupos de «partisans» armados por um Exército profissional sob o controlo de um governo democrático. Porém, este corpo armado, um pretense misto de exército e polícia (a «constabularia»), de nacional só tinha o nome: em 1930, dos seus 220 oficiais apenas 15 eram nicaraguenses... Quando, dois anos depois, os «marines» deixaram o país, não havia nenhum oficial nicaraguense com um posto compatível com o desempenho das funções de Comandante-Geral. Assume então estas funções Anastasio Somoza García, chefe do Partido Liberal, um

---

<sup>(3)</sup> Alain Rouquié em «El Estado Militar en América Latina», ed. EMECÉ, Buenos Aires (1984).

<sup>(4)</sup> David Browning numa síntese histórica da Nicarágua.

general improvisado <sup>(5)</sup> que, de imediato, procede na Guarda à depuração de todos aqueles que não lhe eram pessoalmente leais e ordena, em 1934, a eliminação de Sandino e dos seus apoiantes. Em 1936 depõe o Presidente liberal Juan Bautista Sacas e, no ano seguinte, inicia uma «dinastia sangrenta» de 43 anos, apoiada na Guarda Nacional por ele transformada na sua guarda pretoriana.

Depois de longos anos de conspirações, de acções de guerrilha desencadeadas por efémeros movimentos anti-somozistas, tanto de filiação revolucionária como conservadora, do atentado em que é abatido a tiro Anastasio Somoza (imediatamente substituído por seu filho, Luís Somoza Debayle), surge, em Julho de 1961, a Frente de Libertação Nacional, organização político-militar que congregou os três principais movimentos marxistas-leninistas e que, a partir de 1963, passou a ser designada Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Em 13 de Outubro de 1977 tem início a ofensiva insurreccional da FSLN e, em 20 de Julho de 1979, os membros da sua Direcção Nacional e da Junta de Governo de Reconstrução Nacional <sup>(6)</sup> entram em Manágua, precedidos da entrada das forças da FSLN na véspera <sup>(7)</sup>.

### O GOVERNO SANDINISTA

Ao derrubar a ditadura somozista, a FSLN substitui de imediato a Guarda Nacional pelo Exército Popular Sandinista (EPS), comprometendo-se a nele integrar os remanescentes de uma Guarda «depurada», mas esta desmoronou-se, como consequência lógica da sua falta de profissionalismo e do seu carácter pretoriano <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Na história da Nicarágua, como na de outros países da América Latina, existem numerosos presidentes que se autodenominaram generais. Este título, segundo Luís Guzman, denotava a sua capacidade para reunir voluntários, mercenários ou recrutas forçados que lutaram com as armas na mão nas disputas de poder.

<sup>(6)</sup> Constituída na Costa Rica, em 16 de Julho, integrava cinco membros, sandinistas e provenientes dos movimentos seus aliados, entre os quais Violeta Chamorro, viúva do cristão-democrata Pedro Joaquín Chamorro, líder de uma coligação de oposição e director do jornal «La Prensa», assassinado em Janeiro de 1978.

<sup>(7)</sup> De uma cronologia baseada na obra «23 años de luchas del FSLN».

<sup>(8)</sup> Segundo o Instituto Nicaraguense de Estudios Socio-Políticos (INESP), em «Reflexion 94-02 — Consideraciones sobre el Tema Militar» (1994), este compromisso foi assumido, nos princípios de Julho de 1979, na Costa Rica, numa reunião entre a Frente Sandinista — formalmente a Junta do Governo de Reconstrução Nacional — e os Embaixadores norte-americanos Lawrence Pezzulo e William Bouwlder.

Entretanto, a atitude radical e excessivamente ligada ao bloco Soviético assumida pela FSLN provocou divisões na aliança partidária anti-Somoza e, em 1981, cerca de 2000 ex-membros da Guarda Nacional (os «contras») desencadearam «raids» no nordeste da Nicarágua, provenientes de bases no território vizinho das Honduras e com o apoio militar do Exército deste país e o apoio financeiro do Governo dos EUA. Este grupo contra-revolucionário, designado Forças Democráticas Nicaraguenses (FDN), dispunha, em 1985, de um efectivo superior a 10 000 homens armados. Ainda em 1982, o Governo Sandinista viu-se coagido a declarar o estado de emergência.

Em Novembro de 1984 realizaram-se as primeiras eleições do pós-ditadura para a Presidência da República e para a Assembleia Constituinte, tendo sido eleito o candidato presidencial da FSLN, Daniel Ortega, com 67% dos votos, e tendo a FSLN conseguido 61 dos 92 lugares da Assembleia. Estas eleições, apesar das suas imperfeições, indicaram, como sublinha David Browning <sup>(9)</sup>, que os sandinistas mantinham o apoio popular, particularmente entre as classes trabalhadoras que haviam beneficiado com as reformas então introduzidas na agricultura, saúde e educação. Contudo, acrescenta o mesmo analista, os sandinistas já não representavam a vanguarda de um movimento revolucionário que tinha tido o apoio de toda a sociedade nicaraguense. Entre as razões desta atitude contam-se as confrontações frequentes com a Igreja local, as restrições aos direitos sindicais e à actividade política, a ineficácia das políticas económica e administrativa e a introdução do serviço militar obrigatório. Convirá não esquecer que os sandinistas assumiram o governo de um país «devastado, esgotado na sua forma de vida», destruído por uma guerra de aniquilação sistemática da quase totalidade das escassas infra-estruturas existentes, e que depararam, a partir do final da década de 80, com um progressivo declinar do sentido ideológico da «guerra fria» e, em consequência, do apoio material que da URSS recebiam. Numa tal situação, a urgente formação e instrução dos «novos» quadros militares (uma primeira Academia Militar só foi criada

---

<sup>(9)</sup> Ainda que a conduta das eleições tivesse sido formalmente correcta, segundo David Browning, o contexto em que elas decorreram (com o domínio dos sandinistas em todos os órgãos legislativos e executivos do poder estatal) fundamentou a ideia de que não seriam tolerados procedimentos democráticos susceptíveis de ameaçar o controlo do poder sandinista.

em 1993) e a organização de umas Forças Armadas compatíveis com o novo quadro de defesa regional, distintas das forças de segurança interna, e empenhadas em funções sociais e económicas mais prementes, tiveram que ser adiadas, como perigosamente ficou também adiado o relacionamento e o diálogo civil-militar.

Contudo, para o general Humberto Ortega <sup>(10)</sup>, o Governo Sandinista havia permitido que no Exército se tivesse verificado não só uma fase de consolidação, mas também de aperfeiçoamento da sua doutrina, estratégia e estrutura orgânica. Face à previsível desmobilização dos «contras» após as eleições de 1990, Ortega preconizava um Exército permanente mais reduzido, mas mais qualificado profissionalmente, e um Ministério da Defesa capaz de contribuir para o desenvolvimento económico «pela experiência e o potencial — sobretudo, no campo da planificação — que todos os Exércitos têm».

### A DERROTA ELEITORAL DOS SANDINISTAS

Os resultados das eleições de 1990, realizadas sob intensa supervisão internacional (ONU e OEA), foram, apesar dos sinais de frustração anteriormente referidos, surpreendentes, inclusive para os próprios sandinistas... A União Nacional Opositora (UNO) <sup>(11)</sup>, uma coligação eleitoral de catorze pequenos partidos liderada pela sua candidata presidencial, Violeta Chamorro, alcançou 55% dos votos contra 41% para os Sandinistas (51 deputados contra 39 da FSLN). Violeta Chamorro, por seu turno, alcançou 54,7% dos votos contra 40,8% do candidato da FSLN, Daniel Ortega. Um dirigente da FLSN afirmou-me: «Não foi a UNO que venceu, fomos nós que perdemos.» O certo é que, na realidade, o poder da UNO é demasiado frágil. A situação surgida, designada como de «transição fundacional» pelo Instituto Nicaraguense de Estudos Sócio-Políticos no respeitante ao aparelho militar, coagiu Violeta Chamorro a subscrever um Acordo de Transição com o general Humberto Ortega, considerado como o principal estrategista do processo revolucionário responsável pelo derrube da ditadura somozista, e nomeá-lo Comandante-Chefe das Forças Armadas, com um estatuto

---

<sup>(10)</sup> Síntese referida em (\*).

<sup>(11)</sup> Com esta mesma designação surgiu, em 1967, um movimento de oposição burguesa à ditadura somozista. Como coligação eleitoral, a UNO emerge no diálogo nacional com o Governo Sandinista em 1987-88.

de quase completa autonomia, sendo praticamente nula a intervenção da Assembleia Nacional no EPS. A Presidente da República reservou para si a pasta da Defesa Nacional, mas ao fim de quatro anos de mandato a organização do Ministério da Defesa mantinha-se por fazer. Entretanto, o serviço militar obrigatório foi extinto, tal como havia sido prometido pela UNO na campanha eleitoral. Assinale-se que a FSLN chegou a ter cerca de 90 000 homens em armas, distribuídos por três frentes de operações de guerrilha, tendo passado pelas suas fileiras mais de um terço da população nicaraguense (estimada em 3,8 milhões em 1991). Actualmente, os efectivos militares permanentes da Nicarágua são, segundo dados do próprio EPS, contestados pela UNO, os mais reduzidos de toda a América Central (menos do que 40% dos efectivos das Honduras), a rondar os 15 000 homens. O investimento militar «per capita» é hoje, ainda segundo os mesmos dados, o mais baixo da América Latina.

#### QUATRO ANOS DE GOVERNO UNIONISTA

As Forças Armadas da Nicarágua são, ainda hoje, o Exército Popular Sandinista (EPS), denunciado pela UNO como o «braço armado» da FSLN. O general Humberto Ortega refuta esta denúncia, afirmando que o Exército é, sim, «o braço da Constituição do Estado nicaraguense» (12). Mas, na realidade, um dos problemas mais complexos a resolver será encontrar um consenso civil-militar capaz de garantir a efectiva subordinação democrática da estrutura militar (em lenta reformulação) ao poder político instituído por vontade expressa do povo.

Em fins de 1992, o Comando e Estado-Maior-General do EPS emitiu um «Pronunciamento à la Nación» (13) em que, depois de se afirmar a necessidade imperiosa e urgente de uma estabilidade nacional para que a econo-

---

(12) Na entrevista «La gran tarea del nuevo docenio: asegurar la concertación y reconstruir Nicaragua» (1990), publicada na obra «Nicaragua: Revolución y Democracia», Organización Editorial Mexicana (1992).

(13) «Pacto contra la Pobreza: evitar los extremos del paternalismo y el neoliberalismo pronunciamento lido no Auditório do Complexo «David y René Tejada Peralta, em Manágua, a 27 de Outubro de 1992.

mia do país pudesse reactivar-se, fortalecer-se e desenvolver-se de maneira gradual e sustentada, era exaltado o papel vital desempenhado pelo EPS, «a instituição militar da nação nicaraguense», no destino libertário e democrático da Nicarágua: «o nosso Exército, à frente do povo, derrotou a guerra de agressão que pretendeu inutilmente reinstalar o regime somozista e a Guarda Nacional», assim garantindo «que o actual processo de mudança na Nicarágua continuará pela via geral — histórica — que a Revolução abriu com o derrube do somozismo em 1979». Concluindo ser o EPS «imprescindível para que a Nicarágua não sofresse o caos e um novo banho de sangue», os militares reiteravam a sua firme determinação em: exigir do Estado um orçamento básico e digno para o EPS, a fim de que este pudesse «garantir as faculdades que lhe conferem a Constituição e as leis»; em não aceitar «o desmantelamento do Exército que se pretendia através de chantagens e pressões para que os comandos do mesmo fossem negociados e removidos de acordo com a vontade e caprichos dos extremistas». E o pronunciamento rematava com o compromisso dos generais, oficiais, graduados e soldados do EPS em, na obediência do prescrito na Constituição e nas leis do país, contribuir para «a procura do sagrado entendimento nacional para 1993, enfrentando sem vacilações aqueles que atentassem contra a paz e a estabilidade nacional». Em 1994, a confiança entre militares e civis mantinha-se por alcançar, ainda que fossem evidentes sinais de plataformas de diálogo, como a realização do seminário de Abril.

Numa terra flagelada por terremotos (o de 1972 destruiu praticamente o centro de Manágua, ainda hoje com um sem-número de «feridas» por sarar), erupções vulcânicas e secas prolongadas, desprovida de minérios, a sua situação geográfica na América Central e nas Caraíbas, infelizmente para o povo nicaraguense, conferiu-lhe particular relevo no quadro geopolítico e geoestratégico da confrontação das duas ex-superpotências: os EUA apostaram na estabilidade a todo transe, tendo apoiado a ditadura do clã Somoza como um «baluarte» contra a infiltração marxista-leninista na região; a URSS apostou na instabilidade latente que a opressão e a miséria explicam, apoiando a guerrilha como um outro «foco» (o primeiro era Cuba) da sua ideologia revolucionária. Hoje, quando as «armas se calaram» e a esperança de paz interna anima o povo sofrido da Nicarágua, os interesses dos EUA e da Rússia voltam-se para outras paragens...

## SÍNTESE CONCLUSIVA

É inquietante a actual situação em que hoje vive o povo nicaraguense, sob o governo de um poder político por ele escolhido em liberdade, depois da ignóbil ditadura hereditária dos Somozas, durante 43 anos, e da conturbada experiência sandinista, de 1979 a 1990. As vitórias, por margens confortáveis, de Violeta Chamorro para a Presidência da República e da UNO para a Assembleia Nacional, nas eleições de 1990, foram, sem dúvida e sobretudo, um sinal de frustração da opinião pública nicaraguense relativamente à acção governativa da FSLN, embora consciente dos obstáculos com que a Frente deparou, cuja componente exterior não é esquecida.

O EPS surge forjado a partir de uma formidável força de guerrilha, uma força de natureza civil enquadrada e orientada por uma ideologia política revolucionária, apoiada, internamente, por uma insurreição em massa da população e, externamente, pelo potencial bélico soviético. Transformar este Exército de génese partidária numas Forças Armadas ao serviço da nação e, em consequência, subordinadas à política de defesa de um Governo democraticamente instituído está longe de ser tarefa fácil, sobretudo quando este Governo é resultante do poder fragmentado de uma coligação que reúne catorze pequenos partidos, entre os quais os partidos conservadores, liberais, social-cristão, social-democrata, socialista e comunista. Mas o diálogo civil-militar parece surgir menos tenso, num ambiente mundial e regional que lhe são favoráveis. Aguarda-se que aqueles que tanto investiram na concretização dos seus próprios interesses através da guerra civil nicaraguense venham, agora, a investir nos factores do desenvolvimento económico, base essencial da frágil democracia da Nicarágua. Será então possível consolidar, como o pretendia o general Sandino, «o Governo Nacional que aspiram todos os bons filhos de Nicarágua».

*Belchior Vieira*



---

## A GÊNESE E A CONDUÇÃO DAS CRISES

---

*Jesus Bispo*



---

## A GÊNESE E A CONDUÇÃO DAS CRISES

---

### 1. INTRODUÇÃO

A investigação científica sobre a crise alcançou autonomia em data muito recente. O estímulo para o tratamento individualizado desta matéria resultou, em termos gerais, do confronto bipolar, e em particular dum acontecimento que foi seguido com ansiedade por todo o Mundo, pela consciência de perigosidade que fez suscitar. Referimo-nos aos acontecimentos relacionados com a tentativa de instalação de mísseis nucleares em Cuba, em 1962, por parte da União Soviética, e ao ambiente de guerra fria reforçado por esses acontecimentos. Ficou claro aos olhos do Mundo que os custos da guerra nuclear eram insuportáveis, e não justificavam a prossecução de objectivos legítimos, por mais elevados que fossem, quando pusessem em risco o recurso à confrontação violenta extrema. Porque o conflito se afigurava como inevitável, em resultado do choque dos interesses, e porque se reconhecia a inviabilidade da eliminação das estratégias de coerção associadas à vontade das Nações, importava explorar ferramentas lógicas para auxílio dos decisores políticos e criar fundamentação para o levantamento de instituições que procurassem salvar a Humanidade da ameaça do holocausto nuclear.

A bibliografia sobre a crise, produzida desde meados da década de sessenta, é vasta e rica. A mais conhecida é a da «escola americana». Muitas destas obras fazem referência à frase emotiva de McNamara, proferida no rescaldo da crise de Cuba, e que sugeria o resumo das problemáticas da Estratégia ao campo da gestão das crises: «There is no longer any such thing as strategy, only crisis management.» Esta declaração terá tido um forte impacto na investigação, pelo estímulo aparentemente produzido. Do ponto de vista da análise teórica o seu conteúdo não terá sido tão rico quanto o foram os seus efeitos práticos, ou seja, o envolvimento, a aderência a uma necessidade de investigar, que na realidade parece ter produzido.

O facto de se ter verificado um grande esforço de pesquisa a partir da crise de Cuba de 1962 não quer dizer que se estivesse então perante um fenómeno novo, ainda não estudado ou não referenciado. Afinal, Tucídides já nos fala de situações de crise. E a crise de Cuba não é um caso isolado; as crises de Berlim e a crise do Suez, por exemplo, constituíram memória recente. O que se terá criado neste período terá sido a ideia de que a gestão das crises seria, no futuro, a forma privilegiada do tratamento das questões dramáticas nas relações entre as superpotências. O que passou a ser novo, em termos de investigação, foi talvez a individualização, o enfoque, a autonomia do estudo da crise. Criou-se uma disciplina de estudo e generalizaram-se os órgãos, os mecanismos, os procedimentos para a gestão das crises, desde então com muito maior acuidade.

A crise é um ponto de viragem que tanto pode resultar em melhoria como pode ter resultados fatais: o diagnóstico de «estado crítico» não deixa margem para dúvidas na linguagem vulgar. Mas crise também significa ou está associado à decisão: qualquer coisa que nos perturba porque não sabemos prever, minimamente, o seu desenlace, e que, talvez por isso, faz apelo a uma decisão, a um comportamento que possa facilitar o controlo da situação. Ronald Howard diz que se tomam decisões quando se não sabe o que fazer; esta frase irónica significa, em nossa interpretação e para o caso da crise, que ela surge como um bloqueio potencial do «sistema de informação humana», em face do qual será necessário «fazer qualquer coisa», tomar uma decisão no sentido da reposição da normalidade, ou seja, da redução da incerteza e da complexidade para níveis aceitáveis.

Não parece haver dúvida sobre a razão de ordem prática que estimula a investigação sobre o fenómeno da crise: em síntese, poderemos dizer que ela reside na percepção generalizada sobre os custos das rupturas. No caso particular da crise internacional os custos da guerra, com relevo absoluto para os que resultam dos riscos da guerra nuclear.

A investigação sobre a crise justifica-se, na perspectiva idealista, como geradora de instrumentos para a resolução dos conflitos, sem a necessidade de recorrer à guerra. De facto, a crise corresponde a uma situação entre a paz e a guerra. A compreensão da guerra fica mais facilitada com o estudo da crise, na medida em que esta constitui a antecâmara daquela; a guerra corresponde a uma crise não resolvida, em que todas as «saídas» não violentas foram fechadas. Por outro lado o conhecimento da crise, em termos

teóricos, dá outra luz ao estudo e à prática da relação internacional. As acções de apelo ao esforço preventivo na resolução dos conflitos e a institucionalização de órgãos de gestão de crises, aos vários níveis, reflectem as preocupações já mencionadas e estão de certa forma relacionados com a investigação que tem sido efectuada, em especial a das últimas décadas.

Mas existem algumas contenções a ter em conta, relativamente a esta aproximação idealista. Em primeiro lugar, o estudo teórico da crise não garante a resolução de todas as crises; o governo do Mundo não está a cargo do «conselho de sábios», e existem muitas indeterminações. Em segundo lugar, a ideia de que todos os conflitos se poderão resolver só com a ameaça de utilização da força, ou com medidas de baixa intensidade, cria efeitos perversos na prontidão da força institucionalizada. Apesar da importância dos aspectos psicológicos no processo da negociação implícita na crise, designadamente a actuação nos mecanismos da percepção do opositor, é fundamental que as acções verbais possam ser sustentadas por uma força real, pronta para se envolver em combate no caso da não ultrapassagem dos impasses; é esta hipótese que, por não ser desejada, pelos custos que envolve, dá credibilidade às jogadas de valorização correcta dos interesses. A generalização da ideia de crises como substituto definitivo da guerra cria o risco da impreparação das forças armadas institucionais para o combate efectivo real. O emprego das forças armadas em situações ambíguas, sem definição precisa de objectivos, sem intenção de prosseguir com firmeza mas apenas de tirar vantagem da oportunidade, e sem avaliação da relação de forças efectivamente existente, pode pôr em causa a credibilidade política, enfraquecer a posição negocial e degradar a eficácia do aparelho militar. Em crise é relativamente fácil cair naquelas situações ambíguas, em especial quando não se está preparado para as reconhecer e ultrapassar.

Em resumo, a resolução da crise pressupõe um entrosamento permanente entre as metas decorrentes da decisão política e os objectivos de natureza militar; o processo da crise implica formas peculiares de emprego da força militar, para atingir resultados de vantagem relativamente aos interesses em jogo, mas com uma intenção da não utilização efectiva, sem os efeitos destrutivos a que ela iria corresponder. Contudo, as forças armadas deverão estar sempre preparadas para o combate, e não para apenas simularem

essa capacidade, assim como para responder aos desafios específicos que os novos ambientes lhes colocam.

O estudo da crise é de natureza multidisciplinar. A teoria do conflito, a teoria dos sistemas, a teoria da informação, a teoria da negociação, a teoria dos jogos, a teoria da decisão, são fontes essenciais para a construção duma teoria da crise.

O presente texto pretende aflorar a problemática da crise na sua essencialidade, constituindo apenas um contributo para suscitar, eventualmente, uma reflexão mais profunda. E o essencial é, do nosso ponto de vista, obter algum consenso sobre o conceito de crise, caracterizar os aspectos típicos do processo da crise, da sua dinâmica, relevar o papel da informação, colocar os dilemas típicos da acção estratégica, com as suas consequências lógicas, e equacionar, nesta conformidade, o problema da decisão.

## 2. O CONCEITO DA CRISE

Como seria de esperar, existem várias propostas não coincidentes para um conceito de crise.

E, como é óbvio, as diferenças resultam do tipo de aproximação ao problema, da perspectiva segundo a qual ele é examinado. Por exemplo, na aproximação sistémica valoriza-se o efeito de mudança, que actua ou que resulta das variáveis estruturais, e o efeito de alteração do padrão normal da relação. A crise corresponde a um estado de irreversibilidade sistémica e caracteriza-se por uma intensificação das relações com predomínio para as acções de hostilidade.

A crise provoca alterações na estabilidade do sistema internacional, e é condicionada pela natureza do próprio sistema. A forma de geração duma crise num sistema bipolar é diferente daquela que eventualmente se cria no interior dum sistema multipolar; e os reflexos no sistema são igualmente diferentes.

Quem fizer a aproximação pelo lado do processo da decisão valoriza os aspectos da percepção humana. Nesta perspectiva, as condições para a crise são a surpresa, a ameaça aos objectivos prioritários, a urgência da decisão e a elevada probabilidade do uso da força militar. Tudo com base na percepção, sem consideração de causas objectivas.

Em nosso entender há uma realidade objectiva que se vai gerando em direcção à crise, mesmo que não exista uma intenção premeditada nesse sentido; os atributos do poder vão sofrendo evolução e podem, num dado passo, criar situações de relacionamento que a percepção humana classifica como de crise; é sobre este conjunto de factos que os decisores vão actuar, no sentido da alteração das condições objectivas.

No seguimento de Snyder e Diesing, consideramos crise internacional como uma sequência de interacções entre unidades com capacidade de decisão autónoma, em ambiente de conflito intenso, sem ser em guerra, mas em que existe a percepção duma probabilidade perigosamente elevada de guerra.

Na análise desta definição temos a considerar os aspectos que a seguir se discriminam. Desde logo, uma crise não é um fenómeno instantâneo; há sempre lugar à manifestação de posições e de respostas, de parte a parte, no sentido da clarificação do que está em jogo e da vontade posta na realização dos interesses inerentes. Esta sequência pode ser mais ou menos alongada, sendo no mínimo constituída pela declaração de intenções, de forma explícita ou tácita, pela resposta, também segundo formas diversas, e pelo desencadeamento do confronto. Ao contrário do que às vezes parece, existe sempre uma fase de preparação para a guerra, que corresponde ao jogo da crise, à clarificação da situação, à mobilização para os objectivos pretendidos e à simulação do confronto violento.

Quando se fala de crise internacional naturalmente que os seus actores são os governos dos estados soberanos. A crise interna, que pode ser reflexo do sistema internacional ou que pode provocar alterações de equilíbrio no sistema internacional, é disputada entre o regime e a oposição dissidente, oposição que deixou de aceitar qualquer legitimidade daquele.

O que importa é que, em qualquer circunstância, só a um actor de cada parte é imputada a posição, como representante do conjunto. Com isto não se quer dizer que não exista disputa interna para a definição da posição, que o opositor não explore as divergências com o propósito de enfraquecer, ou que não existam outras acções da mesma natureza. O que se pretende dizer é que não podem existir, do ponto de vista lógico, duas posições diferentes duma mesma entidade, sobre a mesma questão e no mesmo tempo.

Um outro elemento caracterizador da crise é o ambiente de hostilidade elevada, o que valoriza os aspectos emotivos, a pressão psicológica que pesa sobre os decisores, o clima de tensão de que todos os agentes conscientes estão imbuídos. O conflito de interesses está exarcebado. Aqui há que fazer um pequeno parêntese. Alguns autores caracterizam o conflito de interesses como aquela situação em que existem interesses divergentes entre as partes, mas em que nenhuma delas atribuiu recursos no sentido de forçar a outra a abdicar; isto é, quando nenhuma das partes assume um comportamento de conflito. O nosso conceito de conflito é mais amplo, na medida em que pressupõe uma percepção de incompatibilidade, uma vontade para o superar, uma estratégia e um conjunto de acções no sentido da eliminação dos objectivos incompatíveis. Em todo o caso, o que importa agora é que a crise existe quando, entre outras condições, uma das partes tenta coagir a outra com ameaças de violência e a outra parte responde ou resiste de forma idêntica. Admite-se que uma determinada situação possa ser classificada como de crise já com a ocorrência de actos de violência; situamo-nos em crise quando a guerra não é declarada, os actos violentos são esporádicos e o grau de violência é relativamente baixo.

Se não se assumir que existe um risco da situação evoluir para a guerra, não estamos em situação de crise. A essência da crise é, justamente, a sua imprevisibilidade. Em analogia com o exemplo da crise clínica, a consequência da crise internacional tanto pode ser a resolução pacífica da disputa de interesses como a guerra, e nem as partes nem os terceiros estão em condições de prever com segurança qual irá ser o desfecho. O elemento de elevada incerteza resulta, essencialmente, da imperfeição da informação acerca das intenções do outro, da valorização que atribuí aos seus interesses e até onde está disposto a assumir os riscos da ruptura.

Em nosso entender, a riqueza deste conceito reside na possibilidade da sua extrapolação. Com efeito, o termo está relativamente generalizado aplicando-se a âmbitos diferentes do conflito internacional. O que importa reter é que ao eclodir uma crise nada virá a ser igual ao que era: ou se transita para uma situação considerada como normal, ou de novo equilíbrio, ou se passa para a violência onde as regras de relação passam a ser outras. Por outras palavras, a crise implica uma opção em prosseguir os interesses, com os riscos da ruptura, ou em ceder à vontade do outro com sacrifício dos interesses; resolver a crise é compatibilizar estas duas opções. Hoje

fala-se de crise relativamente a situações que não se enquadrarão com o que se acaba de mencionar. Há quem refira como de crise uma situação que não envolve risco, do ponto de vista da segurança. Em nosso entender, e com o devido respeito, isso parece incoerente; se essa característica essencial se perde, que significado tem a crise? O que mais sublinhamos na crise é aquela ameaça de ruptura, que admitimos ser de diferentes naturezas, a que está associado um elevado custo; é perigoso assumir que a guerra será definitivamente contida e os interesses serão realizados sem empenho ou custo. Um outro ponto nos parece importante referir aqui: é o de que a resolução duma crise pode trazer resultados muito diferentes, e não necessariamente a harmonia entre as partes; as relações a seguir à crise tanto podem ser melhores do que eram como torna-se mais desequilibradas; podem acontecer variações no poder relativo entre as partes, assim como nos alinhamentos; os interesses podem variar, assim como poderá haver impacto de natureza emocional no que concerne ao prestígio e ao estatuto das partes directamente envolvidas e dos aliados.

### 3. O PROCESSO CONFLITUAL

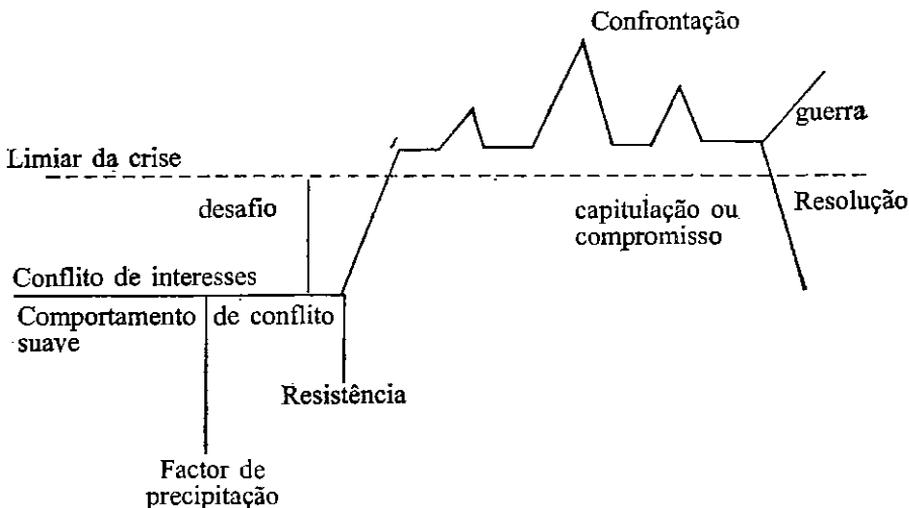
Para além da definição ou do conceito de crise é importante dar uma ideia da sua dinâmica para completar a caracterização da realidade que pretendemos estudar: a crise internacional. Antes do estado da crise uma das partes assume que se está a desenvolver uma situação que, a consolidar-se, vai pôr em causa a realização dos seus objectivos. Esta situação «intolerável» é o elemento de precipitação da crise, que pode ter que ver com a segurança, com o desenvolvimento económico, com o estatuto ou com o poder duma das partes, dum dos estados.

Aquele que se sente ameaçado lança um desafio ao outro, ao que ele considera como responsável da situação intolerável. Este elemento, o desafio, marca o início da crise. Estão eleitas as duas partes em conflito. Para que ele se concretize é necessário que a parte ameaçada resista. A resistência é o elemento de consolidação da crise e pode assumir gradações variadas, desde a acção muito fraca indiciando a conciliação a uma «preço baixo» até à intenção de combate. O desafio e a resistência desembocam na confrontação. No final da confrontação, que assume intensidades variáveis ao longo do tempo, três resultados são possíveis: a guerra, a capitulação

duma das partes ou o compromisso. A fase que se segue à confrontação, no caso da capitulação ou do compromisso, é a fase da resolução ou fase terminal. O processo de negociação varia substancialmente nesta fase, em função do resultado da confrontação que se atingiu.

O cerne da confrontação é a negociação ou, melhor dito, a barganha. Por razões da natureza cultural afigura-se existir entre nós uma certa relutância ou pudor ao estudo destas questões, pela sua associação a um regateio que se considera impróprio da relação entre estados e pelo convencimento de que esta relação se subordina sempre à ética e ao direito internacionais (a consideração de que a divergência de interesses pode ser sempre resolvida por normas superiores a cada um dos actores em oposição).

O elemento que caracteriza a negociação na crise é a coerção, ou seja, a pressão para tomar determinadas acções não desejadas, e que, se não existisse tal pressão, não seriam tomadas. O quadro em que se desenvolve a negociação é aquele em que uma das partes é confrontada com uma posição da outra parte e é forçada a escolher entre aceitar a proposta, seja ela uma oferta ou uma exigência, ou em rejeitá-la na esperança de obter um melhor resultado, embora com o risco de vir a obter qualquer coisa bem pior. A resistência, ou a contra-resposta dissuasiva ao desafio, tem o risco da escalada e, em última análise, da ruptura ou da guerra (para o caso da crise internacional).



Fases da crise (Snyder and Diesing)

A negociação da crise é normalmente classificada em distributiva e integrativa. No primeiro caso trata-se de disputar coercivamente um bem que é mutuamente desejado pelas partes. Este bem pode já estar na posse, ou em vias de ficar na posse, duma das partes (aquela que está a ser desafiada) — o desafio que desencadeia a crise é uma exigência feita ao outro, para que desista desse bem que já possui ou que já controla, ou para que desista de prosseguir numa via que, no entender do primeiro, o conduziria à sua posse ou ao seu controlo. Ne negociação da crise do tipo distributivo as partes orientam-se muito mais segundo os interesses particulares, para extrair ganhos ou para evitar perdas, do que segundo os interesses comuns; aliás o que as partes fazem é arriscar o interesse comum de evitar a guerra.

A negociação integrativa é aquela em que as partes buscam uma solução que contemple um benefício mútuo.

No início da crise a predominância da negociação distributiva é nítida, em regra, embora possam ocorrer fases típicas da negociação integrativa ou se possam atingir resultados que se poderiam identificar com os resultados deste tipo de negociação. De facto, a negociação integrativa apenas funciona quando se está prestes a alcançar um resultado satisfatório para ambas as partes, ou quando uma das partes assume a inferioridade e a partilha esperada corresponde a um valor absoluto superior às perdas estimadas para a parte vencida, no caso da estratégia coerciva. A negociação integrativa funciona de forma plena no arranjo das alianças; trata-se dum problema à margem da crise, mas que é importante para a sua resolução.

Uma característica da negociação para a resolução da crise é o da assimetria de posições, no seu início. Esta assimetria resulta do processo de génese da crise, como se referiu; é aquele que coloca o desafio que escolhe a oportunidade para o fazer, podendo a precipitação ser apenas uma situação artificialmente criada, entendida com uma provocação que deixa os desafiados sem flexibilidade, pois não pode ter outra atitude que não seja resistir. A assimetria é, portanto, um resultado da legitimidade da situação invocada ou do facto consumado.

Outra particularidade da negociação durante a crise é a da predominância da estratégia coerciva, como já referimos. E isto é assim porque os valores que estão em jogo são muito elevados, as perdas seriam pesadas em caso da sua não realização e o empenho posto em ganhar, ou em não perder, é muito elevado.

O clima emocional que envolve a crise, e que resulta duma percepção de ameaça a valores fundamentais, faz com que determinados aspectos irracionais potenciem posições de firmeza e rigidez, numa escalada de violência. Cada uma das partes actua em função da outra (o olho por olho, dente por dente), elevando a hostilidade a um nível não directamente proporcional àquilo que está em jogo, que passa para um segundo plano. A dimensão psicológica da crise envolve não só os aspectos do ódio, progressivamente fabricado pela frustração na realização de interesses, mas também o medo do outro. A espiral do medo resulta duma distorção do processo, duma percepção errada das atitudes do outro, que conduz à preparação duma atitude ofensiva (por exemplo, aumento da prontidão militar) que cria medo no outro e que o leva a ripostar, e assim sucessivamente.

A crise desenrola-se normalmente sob a pressão do tempo para reagir, o que não significa que as crises sejam obrigatoriamente curtas. É óbvio que se não existir a pressão do tempo para a definição da posição, aquele que é desafiado, e que, em princípio, fica em desvantagem inicial, não terá qualquer incentivo para dar uma resposta que lhe seja incómoda. E nestas condições não há lugar a crise. O que se disse aqui resulta igualmente da condição de reduzida flexibilidade que o desafiado tem para responder. O desafio corresponde assim a uma ameaça que só não se concretizará se o desafiado deixar de prosseguir os seus objectivos próprios e tiver a capacidade de absorver, ou de amortecer, os efeitos associados ao prestígio e à imagem de resolução em defesa dos seus valores.

Impende sobre os actores na crise uma pressão de outra natureza, e que é a percepção do risco da transição para uma situação de guerra, com os custos inerentes, a imprevisibilidade quanto ao controlo dos acontecimentos.

Uma vez desencadeada a crise, e ultrapassado o limite mínimo da hostilidade, tem lugar a confrontação, como já se sublinhou. O objecto da confrontação é a negociação, cuja finalidade consiste na descoberta da relação entre interesses e poder, por cada uma das partes. Quando cada uma das partes assumir a valorização correcta dos seus interesses, as suas capacidades e a vontade de as utilizar para salvaguardar os interesses mais valorizados, assim como quando obtiver a percepção da mesma estrutura no opositor, está finalizada a fase de negociação. É a incerteza mútua quanto a interesses, quanto ao empenho em defendê-los e quanto às capacidades, que conduz à crise, ou, melhor dito, que caracteriza a fase de confrontação

da crise. A negociação separa os interesses divergentes dos interesses comuns e clarifica a valorização dos resultados, ou seja, a realização dos interesses ou os custos da ruptura ou da guerra. Cada um valoriza os custos da guerra em função da percepção sobre a relação de poderes e da valorização dos seus próprios interesses. Estes interesses podem ser *intrínsecos ou instrumentais*, ou seja, aqueles que resultam da posse, do uso ou do controlo sobre um bem, ou aqueles que dizem respeito à obtenção de posições de vantagem (interesses estratégicos) relativamente a uma disputa potencial, ou à credibilidade negocial (interesses de reputação).

#### CONTEXTO DA CRISE

- Interesses, valores e poder.
- Interesses:
  - Estratégicos;
  - De reputação;
  - Intrínsecos.
- Valorização dada:
  - A guerra;
  - Ao acordo.
- Legitimidade:
  - Status quo*;
  - Princípios;
  - Regras convencionais de comportamento;
  - Tradição.

A guerra é uma das saídas possíveis da crise, como já se mencionou. Existe portanto uma relação entre o processo da confrontação, em que está presente o constrangimento da ruptura, e o processo da decisão para a guerra, em que aquele constrangimento deixou de existir. A crise procura evitar a ruptura, na realização satisfatória para ambas as partes dos interesses em oposição; a guerra consiste na ruptura com uma nova relação de interesses, agora exclusivamente estratégicos.

Então, para estudar a crise torna-se essencial equacionar as variáveis relacionadas com a decisão sobre a guerra. O modelo mais puro e abstracto, e naturalmente o mais simples, é o modelo da utilidade esperada; não é um modelo realista porque apenas contém elementos racionais e assenta em pressupostos teóricos de homogeneidade dos bens em disputa e das utilidades que deles se extraem. Contudo, no quadro destas restrições, pode constituir uma base de partida, para aditamento progressivo de factores de complexidade; em todo o caso parece ser um instrumento de investigação importante. Em traços muito gerais, poderemos dizer que o modelo considera como regras de decisão as seguintes:

- se a utilidade esperada com a guerra for igual ou superior a zero existem as condições necessárias para entrada em guerra; se aquela utilidade for inferior a zero não estão criadas as condições; isto para o caso dum actor propenso ao risco;
- para um actor avesso ao risco, a acrescentar àquelas condições existe ainda uma outra: é necessário que a utilidade esperada com a entrada de terceiros na guerra seja igual ou superior a zero.
- a utilidade esperada é função da percepção sobre o sucesso ou insucesso da guerra (vitória ou derrota), e da percepção do que pode ser ganho pela imposição das políticas ao derrotado; e é função ainda da percepção sobre o insucesso do vencedor.

Equações de Bueno Mesquita:

$$[E(U_i)_b] = [P_i(U_{ii} - U_{ij}) + (1 - P_i)(U_{ij} - U_{ii})]_{t_0} + P_i t_0 [\Delta(U_{ii} - U_{ij})]_{t_0 \rightarrow t_n} + (1 - P_i) t_0 [\Delta(U_{ij} - U_{ii})]_{t_0 \rightarrow t_n}$$

onde:

$E(U_i)_b$  = utilidade esperada com a entrada em guerra, no plano bilateral.

$U_{ii}$  = utilidade de  $i$  relativa à visão do Mundo preferida de  $i$ ; por definição  $U_{ii} = 1$ .

$U_{ij}$  = utilidade de  $i$  em caso de adopção das políticas de  $j$ ; varia entre 1 e -1.

$(U_{ii} - U_{ij})_{t_0}$  = a percepção de *i* quanto ao que poderia ganhar com o sucesso num conflito bilateral com *j*, na situação em que *i* pudesse impor novas políticas sobre *j*; quanto menor a diferença, menor é a utilidade que *i* espera extrair com a alteração das políticas de *j*.

$(U_{ij} - U_{ii})_{t_0}$  = a percepção de *i* do que poderia ser perdido com a derrota num conflito bilateral com *j*, no qual *j* pudesse impor novas políticas sobre *i*.

$\Delta (U_{ii} - U_{ij})_{t_0 \rightarrow t_n}$  = a percepção de *i* da mudança antecipada na diferença entre a visão do Mundo de *i* e as políticas de *j* entre  $t_0$  e  $t_n$ .

$\Delta (U_{ij} - U_{ii})_{t_0 \rightarrow t_n}$  = a percepção de *i* quanto às perdas antecipadas para *j* (quanto é que *j* irá desejar alterar as políticas de *i*, comparado com as percepções das diferenças que *j* actualmente tem).

$P_i$  = a percepção actual de *i* quanto à probabilidade de sucesso num conflito bilateral contra *j*.

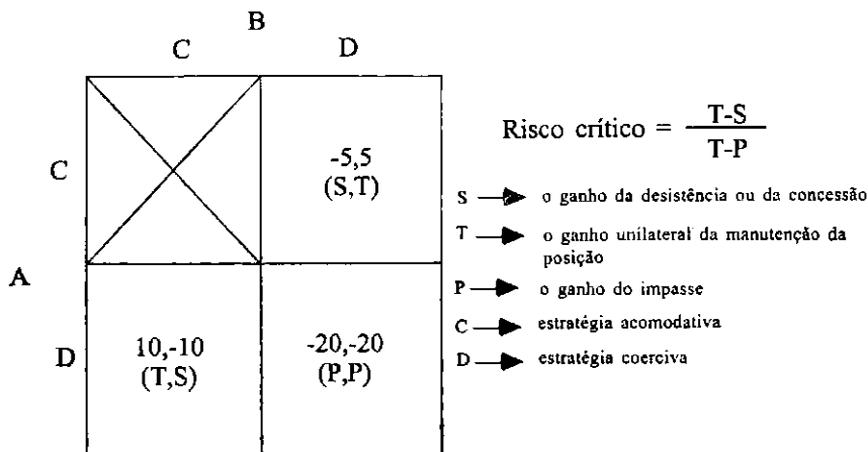
$1 - P_i$  = a percepção actual de *i* quanto à probabilidade de insucesso num conflito bilateral contra *j*.

Interessa não só a relação de forças, mas também as diferenças das utilidades resultantes das políticas dos outros; se as diferenças forem nulas, o que significa que se extraem as mesmas utilidades, quer vigorem as políticas duns ou dos outros, a utilidade esperada com a guerra é nula. Como é óbvio, é determinante no modelo a qualificação e a quantificação das utilidades; isto terá naturalmente a ver com os valores de cada um dos actores.

A decisão sobre a guerra já não entra em consideração com a estimativa dos custos da guerra, em termos de perda em vidas humanas e de destruição de recursos materiais. Esta é uma problemática da crise; na decisão sobre a guerra o que conta é o sucesso ou insucesso, ou melhor, a percepção sobre as probabilidades do resultado final.

Os custos da guerra são o elemento fundamental da contenção de crise, da sua resolução pacífica. Na fase da confrontação cada uma das partes joga o seu risco próprio; e este risco é definido como o risco de guerra que cada parte está disposta a assumir na hipótese de se manter firme

(até onde posso ir na minha posição de firmeza?); é função dos valores das perdas resultantes da cedência às exigências do outro, dos ganhos inerentes à posição firme e das perdas advinentes da firmeza. Ellsberg considera o risco crítico como a relação entre duas diferenças: a diferença entre o ganho da firmeza assumindo a capitulação do outro, e o custo da capitulação assumindo a firmeza do outro, sobre a diferença entre o mesmo ganho e o custo da guerra (sobre aquilo que está em jogo, vale a pena arriscar a guerra?, até onde se deve correr esse risco?). O valor do risco crítico é então confrontado com a credibilidade da posição de firmeza do outro; se esta for superior àquele risco, a cedência é a consequência lógica.



No exemplo, o risco crítico de A (o que desafia) será de 0,5; e o risco crítico de B (o que defende) será de 0,6

### Risco crítico de Ellsberg

Como já se referiu, a incerteza quanto à valorização dos interesses, quanto às capacidades e vontades e quanto aos custos da guerra é a nota dominante da crise, constituindo a negociação o processo para a sua redução, para a melhoria da clarificação. Teoricamente, os resultados são óbvios: a guerra, a capitulação ou o compromisso. Na prática a clarificação pode não ser total e dar-se início à guerra de mistura com a crise, ou seja, a guerra

limitada, em que subsiste um interesse mútuo em evitar a máxima destruição. As variáveis que acima referimos, e que intervêm no processo da negociação, resultam de percepção e não de medição ou avaliação objectivas. Então, interessa não só criar condições objectivas para que o outro crie as percepções correctas quanto à valorização dos nossos interesses e capacidades, mas também actuar no mecanismo das percepções do outro no sentido da valorização das nossas posições e da desvalorização dos nossos custos da guerra. São estas as razões que recomendam a análise sobre o poder negocial e a determinação na resolução arriscada das crises. O poder negocial é o diferencial de poder de influência que produz resultados a favor de quem o detém; é a margem de poder que faz com que os interesses e as capacidades sejam valorizados num sentido de superação relativamente aos interesses e capacidades do outro. O poder negocial tem uma componente real objectiva acrescida duma componente subjectiva, que actua no mecanismo da percepção do opositor influenciando-o num sentido favorável. Não basta ter os meios; é preciso saber usá-los para a obtenção de melhores resultados.

Existe uma relação entre todos os elementos que enunciámos. Por exemplo, quem der maior valor àquilo que está em jogo naturalmente que atribui menos importância aos riscos duma guerra que resultem do facto de se manter uma posição firme. E quando existe um grande medo da guerra há a tendência imediata para desvalorizar os interesses, para obtenção dum acordo.

O processo de negociação começa com a comunicação, tácita ou expressa, sobre os valores e a determinação posta na sua salvaguarda, sob a forma verdadeira ou deceptiva (manipulando a percepção do oponente acerca da nossa estrutura de valores); segue com a variação dos interesses em jogo e da sua valorização, assim como com o valor atribuído ao desastre, à guerra (a acção tem por objectivo reforçar a nossa posição — interesses elevados e custos da guerra baixos — e desvalorizar a posição do oponente). Neste processo, os próprios interesses de cada uma das partes são clarificados através da reacção (do *feedback*) aos «balões de ensaio» que se enviam para «o campo» do opositor e das acções de pesquisa de informação propriamente ditas; é que muitas vezes no início da crise não se sabe exactamente o que se quer, e é a própria interacção que ajuda a clarificar o essencial do que está em jogo.

#### 4. LÓGICA DA NEGOCIAÇÃO E OS CAMINHOS ALTERNATIVOS TÍPICOS

Vejamus então, segundo um enquadramento lógico, como deverá ser definido o campo de vectores correspondente à barganha. Temos desde logo a considerar dois tipos de força: um de natureza acomodativa e outro de natureza coerciva. E poderemos dizer que todas as situações relacionadas entre estados estão ancoradas pela relação ponderada entre as forças destes dois tipos. A dimensão acomodativa é a convergência das partes no sentido do acordo, cada uma procurando obter o mínimo possível, resistindo ou não às ofertas da outra parte na esperança de vir a obter uma melhor situação. A dimensão coerciva corresponde à expressão de firmeza, à emissão de ameaças e de avisos, no sentido de influenciar o opositor, de o forçar a aceitar a nossa vontade, de acolher a nossa oferta.

A coerção pode ser de natureza positiva (forçar o opositor a fazer aquilo que ele não desejaria fazer, de sua livre vontade), ou de natureza negativa (impor ao opositor que ele não faça aquilo que estaria disposto a fazer, no seguimento dos seus interesses).

O interesse comum das partes em barganha é evitar que se magoem e saiam magoadas; e isto é feito à custa do sacrifício possível dos interesses de cada uma delas. A situação de comodidade é obtida pela reavaliação dos interesses, pela criação de interesses novos não imediatamente conflituais, pelo sacrifício daqueles interesses não essenciais.

O campo da barganha é definido por dois limites: dum lado, aquele em que os custos de concretização das ameaças são tendencialmente nulos, mantendo-se o sacrifício do coagido; do outro lado, aquele em que os custos de realização das ameaças são idênticos à satisfação das exigências pelo coagido. No primeiro teremos a guerra, independentemente da cedência do ameaçado; no segundo caso teremos a indiferença entre executar a ameaça ou aceitar a satisfação da exigência ao ameaçado, com reduzido incentivo para a barganha. Entre estes dois limites teremos a situação em que os ganhos com a concretização da ameaça são inferiores aos ganhos oferecidos pelo opositor ao sujeitar-se às exigências, existindo deste modo um incentivo à negociação e um interesse comum em evitar os aspectos dolorosos, para uma e para outra parte, resultantes da materialização da ameaça. Quanto mais elevado for o interesse comum relativamente ao interesse con-

flitua, maior será a tendência acomodativa e vice-versa. Mas a acomodação só será definitiva quando uma das partes reconhecer maior poder de resolução na outra parte, sem que contudo deixe de adoptar medidas de natureza coerciva para minimizar as suas perdas.

As partes em barganha terão por objectivo reduzir o risco crítico do adversário e aumentar a credibilidade da sua própria ameaça, da firmeza da sua posição. Poderemos tipificar um conjunto de acções que visam a realização daquele objectivo:

— Elevar a credibilidade de firmeza, pela mudança aparente da escala de valorização de interesses e resultados:

- reduzindo os custos líquidos da guerra;
- aumentando os custos da capitulação e aumentando os valores aparentes da vitória:
  - colocando ameaças associadas a valores relevantes;
  - fazendo a associação a questões de alto risco;
  - invocando a legitimidade e defesa de valores morais;
  - invocando razões legais;

— Elevar a credibilidade de firmeza, sem mudança da escala de valorização de interesses e resultados através de:

- comprometimento irrevogável;
- declaração de incapacidade de controlo;
- atribuição da decisão a entidades ou estruturas reconhecidamente mais firmes;
- declaração de obrigações resultantes de alianças;
- atitudes de irracionalidade aparente;
- apelo à racionalidade e ao bom senso do opositor;

— Reduzir o risco crítico do opositor, actuando na sua escala de valorização de interesses e resultados:

- aumentando a estimativa dos custos da guerra, pelo aumento da nossa prontidão e da nossa capacidade;

- criando cenários previsíveis de alianças;
- fazendo aumentar o perigo da escalada desvalorizando os interesses em jogo.

É neste enquadramento que a condução ou gestão da crise se coloca: evitar os perigos da guerra, realizar os interesses do Estado, resolver os conflitos pela maximização de vantagens e minimização de perdas, e eliminar as questões conflituais. Dado o contexto particular, o objecto da gestão da crise será o de definir a melhor combinação entre a coerção e a acomodação. Com a coerção procurar-se-á ganhar o que está em jogo, com o constrangimento do risco excessivo de guerra; o que está em jogo são os interesses conflituais, de cada uma das partes; o constrangimento no risco da guerra corresponde ao interesse comum de ambas as partes (quando deixar de existir este interesse comum, deixa de haver lugar a situação de crise). Com a acomodação pretende-se alcançar um acordo, com o constrangimento relativo à minimização das concessões; o acordo corresponde ao interesse comum e a minimização das perdas corresponde aos interesses conflituais. A gestão da crise corresponde portanto à prudência da coerção e à economia da acomodação (evitar acções de alto risco de guerra e resolver as questões que melhor favoreçam cada uma das partes). Existe portanto uma opção quanto a uma das estratégias a adoptar, que correspondem sempre a uma mistura de acções coercivas e acomodativas (na estratégia acomodativa aplica-se também a coerção para evitar uma cedência demasiado penalizante, para defender o que se está disposto a preservar; na estratégia coerciva aplica-se também a acomodação para resolver a questão sem ser necessário recorrer à guerra). É por esta razão que, normalmente, a crise passa de uma fase de grande intensidade de vitória unilateral para uma fase de resolução, em que uma das partes reconhece o desequilíbrio de poder e começa a lançar propostas de entendimento enquanto a outra mantém a firmeza, ou em que ambas as partes começam a convergir para o acordo no reconhecimento duma igualdade de poderes.

Analiseemos, portanto, esta mistura de táticas próprias dos dois tipos básicos de estratégia. E comecemos pela estratégia coerciva.

## CONDUÇÃO DA CRISE

ESTRATEGIA	OBJECTIVO	CONSTRANGIMENTO
COERÇÃO	VITÓRIA (interesses em conflito)	EVITAR A GUERRA (interesses comuns)
ACOMODAÇÃO	ACORDO (interesse comum)	MINIMIZAR PERDAS (interesses em conflito)

## 5. DA ESTRATÉGIA COERCIVA

Como já se viu, a procura da vitória no conflito dos interesses, se não foi condicionada, conduz inevitavelmente à guerra, tanto mais depressa quanto mais próximos forem a valorização dos interesses em jogo e os poderes de cada uma das partes. Haverá que ter em conta os riscos em presença; eles podem ser resultantes: de erro de cálculo, relativamente ao grau de comprometimento mútuo (houve um erro de expectativa quanto ao comportamento do outro, que se comprometeu mais do que se esperava), e de risco autónomo que resulta na inviabilidade de controlar o processo (é uma consequência da escalada, quando se atinge um determinado nível de hostilidade).

Para reduzir as possibilidades da outra parte se empenhar demasiado, ou seja, para diminuir a probabilidade de risco por erro de cálculo, a ponderação a fazer é entre um comprometimento forte e rígido e um comprometimento progressivo e flexível. Cada uma destas tácticas tem vantagens e inconvenientes. E essa ponderação é relativa à utilização da ameaça pura, do aviso e do «bluff»; a ameaça pura compromete o seu autor de forma inequívoca (quem faz a ameaça compromete-se a executar o que nela está contido, dando como garantia uma penalização forte; apesar de lhe ser incómodo o cumprimento, ele é forçado a fazê-lo) e é inovadora, na medida em que representa um acto volitivo importante, num quadro de interesses. O aviso tende a ser menos comprometedor e é, seguramente, muito menos provocatório do que a ameaça pura; apela à legitimidade e ao «status quo»;

o seu autor declara-se forçado a fazê-lo, por força da própria natureza das coisas (trata-se de recordar que, nas situações previstas, o autor não pode deixar de fazer outra coisa que não seja o de actuar os mecanismos, «já tradicionalmente» previstos para produzir pressão, incómodo, destruição de vidas e bens). O «bluff» corresponde a um menor empenhamento, porque o opositor pode ser levado a acreditar que essa ameaça poderá vir a não concretizar-se (no caso do «bluff» puro, o seu autor sabe que não vai cumprir; no caso do «bluff» problemático, o seu autor condiciona a materialização com a ocorrência de determinadas condições).

Esta gradação de comprometimentos, no plano da acção verbal, corresponde à clareza ou à ambiguidade contida na comunicação entre actores.

A clareza maximiza o poder coercivo com os custos da redução da opção do não cumprimento da ameaça, ou com o aumento dos custos desta opção no caso de falha da ameaça. A ambiguidade minimiza custos e riscos se a ameaça falhar o seu intento, mas com o sacrifício de poder coercivo.

É necessário portanto que os comprometimentos de firmeza e as atitudes de coerção tenham efeito provocativo mínimo na outra parte, sem que a sua eficácia prejudique o resultado final pretendido.

Uma ameaça bem explicada e associada a valores relevantes, como sejam o prestígio nacional e a reputação, reforçam a sua credibilidade; o autor fica amarrado à sua concretização em caso de falha de cumprimento das exigências claramente explícitas. O opositor fica com a perfeita consciência de que, se não aceitar as exigências, faz desencadear o cumprimento da ameaça. Existe um comprometimento mútuo muito claro.

Pelo contrário, uma ameaça expressa de forma ambígua deixa o seu autor mais livre de a cumprir ou não cumprir, em caso de não satisfação das exigências; não fica tão amarrado a um compromisso, como no caso anterior. Se as exigências não forem satisfeitas, ele pode reformular ou explicar o conteúdo da ameaça, para justificar a não coerção e adoptar outras opções. Contudo, a credibilidade pode estar em risco e o ameaçado pode interpretar a situação como «bluff». A ambiguidade funciona, portanto, do lado de quem coloca as ameaças, como diversificação de opções de cumprimento da ameaça em caso de falha das exigências postas ao outro, com os riscos da redução do poder coercivo, por possível redução da sua credibilidade; mas se tiver sucesso corresponde à resolução da crise a baixos custos e riscos.

A ambiguidade reduz o efeito de provocação no outro, o que significa uma importante contenção de risco, especialmente naquelas situações em que as diferenças de poder não são muito significativas. O procedimento mais comum é o de reduzir as ameaças em avisos, não forçando o destinatário a responder na mesma medida, nem afectando os seus valores de prestígio e de estatuto. As posições de firmeza, sem esclarecimento de sanções, mas feitas com segurança, têm um efeito provocatório ainda menor e, em certas circunstâncias, os factores de credibilidade continuam sem ser afectados.

Além do efeito não provocatório, a não explicitação exaustiva da ameaça dá a possibilidade ao destinatário de diversificar opções de cumprimento das exigências implícitas, sem prejuízo da sua credibilidade.

A falta de clareza, que corresponde a uma gradação de ameaças, corre contudo o risco de ser interpretada como um sinal de fraco poder negocial por aquele a quem são dirigidas. A sua eficácia é tanto maior quanto maior for o conhecimento mútuo das estruturas de valores.

As acções coercivas podem materializar-se de formas diversas, desde a demonstração simbólica de força; o desenvolvimento de capacidades militares pelo reequipamento, aumento de efectivos e a intensificação do treino; o aumento da prontidão pela realização de destacamentos e diminuição dos períodos de alerta; a deslocação de forças por forma a condicionar os movimentos das forças do opositor; a realização de acções militares, defensivas ou ofensivas, esporádicas. Existe portanto um leque de acções possíveis a vários níveis de violência. A questão a saber é a da escolha inicial, designadamente se se deverá começar pelo baixo nível de violência ou se, pelo contrário, se devem adoptar medidas de elevada violência. Ao se começar com medidas de baixa violência minimiza-se o risco do comprometimento mútuo, da resposta do opositor, da escalada de violência até à situação de guerra. Mas pode também ser interpretado pelo opositor como sinal de timidez, de falta de determinação. A execução de acções pontuais de grande violência, de forma relativamente inesperada para o opositor, pode criar o facto consumado e fazer inverter os papéis dos actores: aquele que desafia e que executa o facto consumado passa a ser o defensor, com as vantagens inerentes que a posição oferece, passando o encargo do desafio, sempre mais incómodo, para aquele que foi atacado, na medida que passa a ser o iniciador da escalada de risco da nova confrontação.

Outra tática, nesta opção estratégica entre iniciar forte ou fraco, é a que se designa por compromisso irrevogável, e que é a colocação das forças numa posição donde é impossível a retirada. A capitulação sem combate é difícil, e o opositor, se quiser evitar a violência, não tem outra alternativa que não seja capitular.

Outro dos dilemas típicos é o de manipular o risco ou de minimizar o risco. A manipulação do risco tem em vista criar no opositor a percepção de que a intensificação de acções coercivas de sua iniciativa fazem aumentar, de forma significativa, o risco de guerra, que nenhuma das partes poderá controlar. Do ponto de vista lógico, esta manipulação só funciona (tende a forçar o outro a capitular ou a convergir para um acordo) em situações de poder negocial assimétrico, pois doutra forma não seria admissível pensar que o risco crítico pudesse funcionar apenas num só sentido.

A minimização do risco do opositor resulta da desvalorização do que está em jogo.

## 6. DA ESTRATÉGIA ACOMODATIVA

Vejamos agora a lógica da estratégia acomodativa e as alternativas viáveis quanto às táticas a utilizar. Recorde-se que o que se pretende é atingir uma situação de compromisso mútuo, um acordo; o seu objectivo corresponde à realização do interesse comum. O constrangimento na concretização deste objectivo corresponde às perdas que cada uma das partes assume; naturalmente que, no caso desta estratégia, o constrangimento corresponde ao conflito de interesses (cada parte procura ceder o menos possível). A estratégia acomodativa pode conduzir, em extremo, à capitulação, que corresponde ao acordo com o maior sacrifício dos interesses duma das partes. Obviamente que as partes tentam fugir à situação de capitulação, o que acontecerá quando a relação de poder entre elas for muito desproporcionada. A forma como se apresentam as cedências é importante para o resultado final; a proposta de cedência deverá estar relacionada com a probabilidade da outra parte aceitar, com a perda unilateral se a outra parte aceitar, e com a perda unilateral se a outra parte recusar a oferta.

Face ao exposto, a cedência pode ser interpretada como aquilo que a parte respectiva pode oferecer sem que a essencialidade dos seus interesses seja afectada; nesta interpretação, a outra parte aceita-a porque, ao não fazê-lo, correria o risco do endurecimento da posição do outro; esta mesma conclusão seria reforçada com a interpretação de que o risco crítico da parte a quem é feita a oferta baixa pelos ganhos parciais que obtém com a cedência do outro.

Mas existe uma lógica oposta de interpretação: é a de que quem faz uma proposta de cedência se reconhece numa posição negocial de fraqueza; neste sentido há toda a vantagem em manter a firmeza, para vir a obter mais.

Também na estratégia acomodativa se verifica o mesmo tipo de opção táctica do que na estratégia coerciva, isto é, o comprometimento firme ou a preservação de opções, que se traduz na apresentação de propostas claras ou ambíguas ou nas ofertas elevadas ou baixas, de início. A proposta clara facilita o acordo mas envolve o comprometimento máximo, e dificulta a apresentação de nova proposta no caso do opositor não aceitar; pode corresponder a uma perda maior do que aquela que teria se tivesse esperado mais, ou a encorajar o opositor a manter-se firme e a aumentar as suas exigências. A proposta ambígua esconde aquilo que realmente se está disposto a ceder e permite um retrocesso à posição inicial, sem grande prejuízo em termos de poder negocial.

## 7. DA ESTRATÉGIA MISTA

Em qualquer crise existe sempre uma combinação dos dois tipos de estratégia mencionados (coerciva, acomodativa). A introdução de elementos de acomodação numa estratégia primariamente coerciva pode diminuir o risco de guerra, assim como o inverso poderá produzir uma redução dos sacrifícios para atingir o acordo. A solução ideal seria ganhar sem risco de guerra, sem prejuízos pesados para o vencido e com os conflitos de interesses regulados por acordo, em termos estáveis.

O problema da combinação das estratégias é muito mais fácil quando se trata de uma situação assimétrica de poder negocial. Naturalmente que no início da crise a predominância de estratégias é coerciva, pois se não

fosse assim não haveria lugar à crise, como vimos. À medida que a barganha se desenvolve, os poderes e a valorização dos interesses em questão vão-se clarificando. Quando uma das partes se reconhece como a mais forte e assume que a outra tem uma percepção de sentido idêntico, no seguimento duma tática coerciva, propõe uma cedência no sentido do acordo (pode ser uma afirmação de vontade de negociar); a outra parte não tem outra solução que não seja a capitulação. Para salvaguardar a posição desta e facilitar o fim da crise, há que desenvolver táticas compensatórias, vulgarmente designadas por «cenoura», ou «salvar a face».

Quando o poder negocial é simétrico a composição de estratégias é mais complicada. Uma estratégia acomodativa pode ser interpretada como fraqueza, assim como a firmeza pode ser interpretada como intransigência. A introdução de elementos de estratégia acomodativa numa estratégia predominantemente coerciva é desejável, em termos de resultado final, quando reduzir o risco de provocar o opositor, mais do que o risco de ser considerado fraco; inversamente, os elementos coercivos são desejáveis, se reduzirem os sacrifícios no acordo mais do que aumentarem o risco de bloqueio, ou não acordo, ou o risco de envolver paixões que coloquem a crise fora de controlo. Em todo o caso, é o poder negocial relativo das partes a variável mais importante que afecta estas contrapartidas.

O ambiente da crise é caracterizado pela ignorância, pela incerteza, pelo erro, para além de outros factores de ordem emocional ou psicológica. Ignorância quanto ao que está em jogo, quanto às capacidades. Incerteza quanto às intenções do outro, quanto ao seu comportamento. Erro resultante da dificuldade de avaliação e deliberadamente introduzido no espírito do opositor, no sentido de lhe criar uma percepção de sobrevalorização dos nossos interesses e do nosso querer e de desvalorização dos nossos custos da guerra. Nesta conformidade, o estudo do processo da informação é de extrema importância para o estudo da crise.

#### O JOGO REAL DA CRISE

- A matriz  $2 \times 2$  (duas estratégias possíveis para cada jogador) descreve a estrutura da situação de crise. Representa uma dada distribuição de preferências que constituem um problema único de negociação.

- As componentes do jogo real são:
  - Construção duma matriz subjectiva na fase inicial da crise, à medida que se vai criando uma estimativa sobre intenções específicas e objectivas de longo prazo a nível político e militar. Estas estimativas podem ser completamente erradas, só em parte erradas ou serem completamente correctas.
  - Desenvolvimento duma estratégia baseada na estimativa. Alguns jogadores construirão em antecipação uma estratégia básica, alterando os pormenores à medida que a crise se desenvolve; outros improvisam uma estratégia degrau a degrau. Outros actuam sem saberem exactamente o que é que estão a fazer.
  - A finalidade primária de todas as estratégias é influenciar os outros a mudarem as suas estimativas subjectivas, o que é atingido por:
    - Comunicação expressa.
    - Comunicação tácita (movimentos de tropas, demonstrações militares, dotações orçamentais, chamada de embaixadores, etc.).
    - Acções expressas e públicas explicitando a mudança desejada.
  - A finalidade secundária de algumas estratégias poderá ser a de preparar a guerra.
  - À medida que a estratégia vai sendo aplicada, a informação de retorno pode corrigir estimativas (ou preservá-las contra os esforços do outro para as rever).  
Aqueles que confiam abstinadamente na primeira estimativa ignoram ou reinterpretem a informação que a não confirma.  
Para o actor racional, as estimativas corrigidas podem aproximar-se ou afastar-se das situações objectivas.

## 8. A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO

Conforme já se aludiu anteriormente, a crise atinge a fase de resolução quando estiverem clarificados, por cada uma das partes em oposição, os

interesses que defendem e os poderes que dispõem para prosseguirem essa defesa. Essa clarificação resulta das percepções sobre a situação, sobre a motivação do outro, sobre o que está em jogo e a sua legitimidade, sobre o poder negocial relativo, sobre os meios que cada parte possui. É portanto de natureza subjectiva, sendo o processo de avaliação baseado na emissão, na recepção e na interpretação da informação. A informação está pois no cerne do processo da crise, constituindo a sua essência: cada uma das partes procura convencer a outra da razão que lhe assiste, da legitimidade e justiça daquilo que se propõe prosseguir; procura valorizar os seus interesses e demonstrar o empenhamento que põe na sua realização, minimizar os riscos da ruptura e sobrevalorizar as suas capacidades; assim como procura desvalorizar as posições da parte contrária, através do convencimento de que não valerá a pena arriscar e de que a probabilidade de sucesso é mínima.

Cada um dos actores estabelece um conjunto de expectativas acerca do comportamento do outro, e é em face dessas expectativas que ele vai desenvolver a sua estratégia para a resolução da sua função de preferência. Aquilo que se quer e que se valoriza é ajustado às capacidades potenciadas pela vontade e confrontado com o que se espera em termos de reacção do opositor. O comportamento deste é avaliado pelos sinais que nos chegam dele, sejam mensagens, indicações, atitudes, etc. Estes sinais sofrem distorção, deliberada ou não, quer na sua emissão quer na sua recepção, quer ainda no trajecto entre o emissor e o receptor.

Desde logo, cada actor cria um sistema de convencimentos, de ideias feitas, que considera pertinente para o problema da crise e relativamente à ideia geras que faz do opositor. Trata-se, na realidade, dum conjunto de princípios ou de ideias preconcebidos quanto à relação entre actores, quanto ao ambiente envolvente, ao mundo onde se processa a relação, quanto às intenções de longo prazo, à sua forma de resolver as coisas, ao seu empenhamento, ao seu moral, às suas forças. Esta é a origem primeira das expectativas relativamente ao outro e é a partir desta base que começam as trocas de mensagens e se inicia o ajustamento eventual das expectativas.

A imagem inicial que se faz do outro influencia a interpretação dos sinais e dos índices de comportamento, em termos directamente proporcionais com a ambiguidade dos dados e com o grau de convencimento ou de confiança que se forma relativamente à sua imagem. A informação nova que vai chegando é igualmente influenciada pelo contexto onde o receptor s

integra; a interpretação é de natureza egocêntrica, isto é, é sempre influenciada pelas preocupações de momento, e é tendencialmente conforme com as expectativas e com as estratégias já existentes. Quer dizer, portanto, que a ideia inicial tem tendência a prevalecer, o que não significa que se mantenha em todas as situações — a mudança dá-se quando, no caso dum actor racional, a coerência da informação recebida for mais forte que a «inércia» que sempre existe, em maior ou menor grau. Em certos modelos considera-se que a aferição com a ideia inicial básica deixa de existir a partir das primeiras trocas de informação na crise. No caso do actor irracional o sistema de convencimentos e a imagem inicial do opositor mantêm-se ao longo da barganha, e toda a informação recebida que não seja concordante com aquela posição é filtrada.

Na fase inicial da crise é provável que não se conheçam objectivos, intenções e estratégias da outra parte, e que não esteja claro o que se quer; na maior parte dos casos existe, no início, uma situação de grande ambiguidade.

Face a uma questão concreta, cada uma das partes começa por estimar a resposta do opositor às suas posições, construídas por uma função de preferência do resultado a atingir; na sequência daquela estimativa e do estabelecimento de objectivos últimos define uma estratégia.

Se as respostas às táticas desenvolvidas para a execução da estratégia forem as esperadas, as expectativas iniciais estão correctas e a estratégia está certa. Se as respostas forem diferentes, haverá que corrigir as expectativas e a partir daí estudar novas acções no sentido do objectivo estratégico; ou, eventualmente, haverá que alterar a estratégia.

Interesse a prosseguir, determinação, expectativa do cumprimento do opositor, credibilidade, estratégia e tática são elementos fundamentais da crise e do processo de informação associado à crise.

A informação tem aqui um sentido lato, correspondendo a conteúdos de mensagens dirigidas a destinatários seleccionados, ou a actos ou acções específicos intencionalmente praticados para serem interpretados pelo opositor duma forma determinada, ou a actos ou acções não intencionalmente dirigidos ao processo da decisão sobre a crise, ou a respostas a acções específicas para extracção de informação, ou a índices que caracterizem as capacidades ou os comportamentos. Muita da informação recebida é filtrada como irrelevante; é ignorada, rejeitada ou burocratizada. As mensagens

podem ser deceptivas ou, pelo contrário, podem revelar muito mais do que aquilo que o emissor pretendia dizer; os índices podem ser manipulados com a intenção de fornecer uma imagem não consentânea com a realidade. A informação recebida pode ser percebida quando se faz uma selecção inconsciente, ou pode ser interpretada quando se procura um sentido para o seu conteúdo.

A interpretação é sempre influenciada pelo conjunto das convicções prévias, pelo estado psicológico, pelo empenho com que se defina a estratégia. Os convencimentos correspondem às «ideias feitas» quanto aos princípios ou às teorias, e quanto à imagem que se tenha de si e do outro. Os princípios e as teorias resultam duma experiência de relação e dos nexos de causa-efeito, e estão na base da definição da linha de acção para realizar um determinado interesse. A imagem é um conjunto de convicções sobre a natureza e as características comportamentais. Convencimentos e estereótipos de imagens (ex. falcão, pomba) são importantes para a interpretação da informação.

EXPECTATIVAS INICIAIS E FUNÇÃO DE PREFERENCIA  
(Estereótipos do sistema de convencimento)

Se a nossa estratégia for	A resposta do opositor deverá ser, na visão do falcão e da pomba:	
	Falcão	Pomba
Acomodativa (A)	F	A
Firme (F)	A	F
Ofensiva (O)	A	O

Podemos distinguir dois níveis ou componentes da imagem: a componente «background» ou de longo prazo, desligada da crise actual, e a

imediate. A primeira inclui os objectivos ou finalidades últimas, o potencial militar e o alinhamento tradicional. A segunda inclui os objectivos da crise actual, a intensidade dos seus interesses, a lealdade dos seus aliados, o poder militar disponível no local e em tempo para utilizar na crise actual.

Uma potência objectivamente expansionista vê-se como tomando uma acção defensiva face a uma ameaça à sua segurança, e vê o seu adversário como ameaça. A potência defensiva é incapaz de compreender como é que a sua própria defesa pode afectar a segurança do outro.

Tipicamente, há uma considerável diferença entre a auto-imagem e a imagem que o outro faz de nós próprios.

Em crise, o sentido das mensagens depende das finalidades, das intenções e da estratégia do emissor, da percepção sobre a sua veracidade ou deceptividade, das suas capacidades militares e do seu estilo de negociação.

A interpretação é também influenciada pelas expectativas quanto à reacção da outra parte. Se estas forem muito determinadas podem fazer distorcer, de forma inconsciente, o sentido objectivo da mensagem. Mas as expectativas podem também ser alteradas, no sentido de ficarem conformes com a informação recebida. É esta diferença que distingue a posição irracional (que não consegue ver a realidade objectiva quanto ao comportamento do outro) da posição racional que ajusta as suas expectativas em função da nova informação interpretada. As expectativas iniciais são obviamente deduzidas do sistema de convicções, e são ajustadas, progressivamente, em conformação com a interpretação da informação recebida; os princípios e as teorias têm uma influência muito mais genérica, ou envolvente, quanto ao que se pensa que irá ocorrer; as imagens aplicam-se mais ao tipo de comportamento do opositor.

A interpretação é igualmente influenciada pela estratégia, na medida em que se cria um interesse específico em verificar o sucesso, que se sobrepõe ao interesse geral em obter conhecimento. Os conteúdos são tendencialmente confrontados com os resultados das acções e aferidos pelo sucesso esperado, com a filtragem correspondente (procurar apenas os dados que possam inferir sucesso, ignorando os resultados; ou artíbuir muita importância ao desejo, escamoteando os aspectos reais).

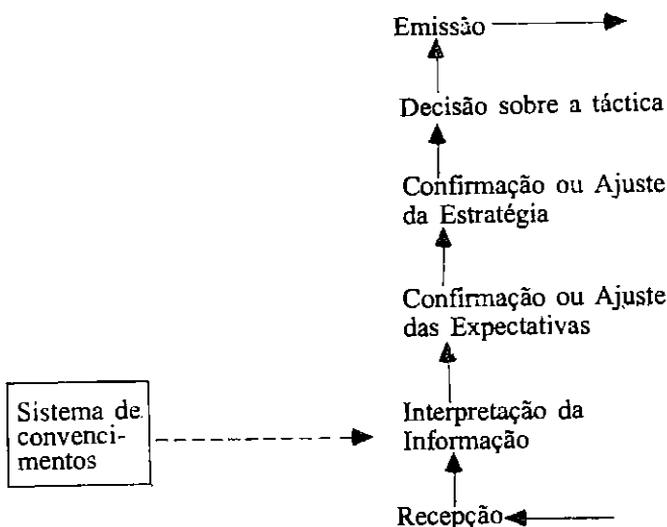
Se a interpretação provoca ajustamento de expectativas, cada uma das partes decidirá quanto à manutenção ou alteração da estratégia, ou quanto à alteração táctica no quadro da mesma estratégia.

Se a informação confirma as expectativas, a tática mantém-se no mesmo sentido, no pressuposto óbvio da manutenção dos objectivos pretendidos (neste caso não haverá razão para os alterar, a menos que surgisse, por outra circunstância, uma necessidade de revisão). As expectativas quanto às respostas do opositor podem manter-se constantes ao longo de todo o processo, ou podem mudar drasticamente num dado ponto do processo, ou podem ser erráticas.

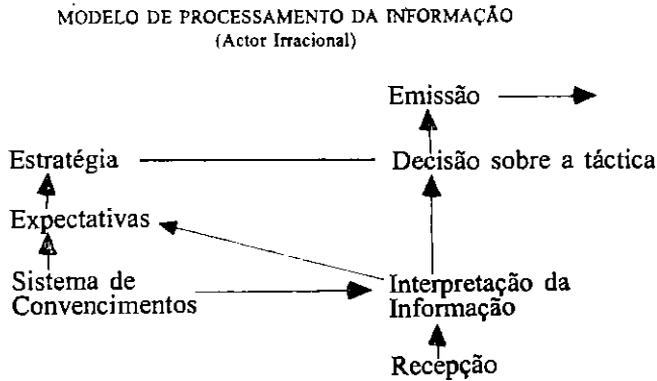
Se a estratégia contém alternativas táticas face às respostas previstas, naturalmente que a decisão tática fica condicionada à resposta, e tudo se passa como se houvesse confirmação de expectativas.

Se as respostas diferirem das expectativas, a tática pode ser orientada para forçar o opositor a responder de acordo com aquelas expectativas. Se as respostas forem totalmente diferentes das expectativas, sem qualquer ponto de ligação que permita uma dedução de explicação, a primeira acção tática a seguir deverá ser de obtenção de informação, para tentar compreender a razão da divergência.

MODELO DE PROCESSAMENTO DA INFORMAÇÃO  
(Actor Racional)



(Sistema de convencimento é uma referência para a interpretação da informação e funciona de forma auxiliar ou complementar)



(O Sistema de convencimento é sempre determinante para a interpretação da informação)

A estratégia, que é um plano geral de acção, tendo em conta a oposição, para a vitória ou para a acomodação, pode ser classificada em três tipos puros e outros tantos tipos mistos. Os tipos puros são: fazer concessões, manter-se firme e atacar. Os tipos mistos poderão ser: fazer concessões se o opositor for razoável, manter firmeza se for renitente; manter firmeza até que seja satisfeita a exigência essencial, fazer concessões a seguir; manter firmeza numa área e concessões noutra área.

Há duas vias possíveis para reduzir as diferenças entre as expectativas iniciais e as respostas dadas pelo opositor. Uma delas é mudar as imagens no sentido da convergência. Outra será separar as expectativas das imagens e ajustar as expectativas sem mudar imagens — dado que as expectativas controlam as decisões estratégicas e táticas, este ajustamento é suficiente para produzir convergências.

Se dois estados acordam nas suas capacidades relativas, na vontade de assumir riscos, nos interesses e nas intenções de cada um, não haverá nada mais a negociar. O fraco não desafia, e se for desafiado desiste rapidamente, embora possa manifestar resistência por tempo breve, para salvar o seu estatuto e o seu respeito próprio. Se cada lado souber o que é que o outro quer, e o que está disposto a pagar, cada um pode estimar de imediato «que resistência» e «que acomodação» valerá a pena.

## 9. O PROCESSO DA DECISÃO

A decisão em situação de crise tem sempre uma exigência de rigor muito elevada, na medida em que uma incorrecção pode assumir aqui proporções catastróficas e em que a informação de base para apoio à decisão contém uma larga margem de imprecisão. Conforme já foi referido, a crise é uma situação particular de conflito em que a ruptura, que se pretende evitar, está iminente.

Para se fazer a análise do objecto da decisão, torna-se necessário ter em conta o processo típico do conflito, pois é no decorrer deste processo que a crise tem lugar. E, assim, é necessário assumir que o conflito nasce dum atitude de oposição que radica nas diferenças ou nas clivagens, conscientemente adquiridas. E que é a consciência da oposição, em conjunto com a percepção da situação envolvente (o estado do sistema de forças onde se situam os actores) e das capacidades, que fazem gerar os interesses opostos, cada um com a sua valoração. E que é na base dos interesses opostos, ou na via para a sua satisfação, que se fazem experiências e se corrigem erros relativamente ao comportamento a ter com os outros, ao tipo de relação a estabelecer, para se saber até onde se pode chegar e com que grau de confiança.

Esta malha de expectativas deverá estar equilibrada pelo ajustamento entre interesses e poderes de cada uma das partes em oposição. A gestão da crise tem por objectivo clarificar este ajustamento. Quando é reconhecida por ambas as partes a discrepância, resolver a crise corresponderá à adopção das estratégias correspondentes à situação; não é logicamente admissível adoptar uma estratégia de concessão quando os poderes se situam acima do nível dos interesses, a menos que com isso se queira «salvar a face» do menos poderoso, reconhecidamente.

O conjunto das decisões que se vão assumindo ao longo da crise insere-se numa estratégia de influência e/ou numa estratégia de obtenção de informação. E conforme já se referiu, a interpretação assume uma importância capital, porque não são os dados objectivos que fundamentalmente interessam, mas aquilo em que cada opositor acredita — é sobre esta verdade subjectiva que a crise se resolve.

O decisor começa por se basear nas suas expectativas iniciais sobre o comportamento do outro e sobre a sua forma preconcebida de resolver o

problema. É em face daquilo que quer e do comportamento de oposição ou de cooperação que espera do outro que cada actor define os seus objectivos, a sua função de preferência sobre o resultado a atingir. Expectativas, preferências e estratégias são as palavras chave da gestão das crises.

Existe portanto uma intencionalidade no envio de informação para actuar no mecanismo de avaliação do opositor, que pretende alterar as relações entre expectativas, objectivos e estratégia, sempre com carácter dinâmico até à resolução. Quando as acções decorrentes da estratégia produzirem as respostas esperadas existe equilíbrio, e está em marcha, de forma segura, a convergência para o acordo. Quando as respostas forem diferentes das esperadas haverá que ajustar as expectativas e conferir os deslocamentos subsequentes; se persistirem, importará fazer alterações tácticas, eventualmente estratégicas, e rever os objectivos. Tudo isto se desenvolve num quadro em que não existe sobreposição entre informação transmitida, informação recebida e informação interpretada ou percebida.

Existem vários aspectos peculiares do processo de decisão em situação de crise. Desde logo, a heterogeneidade dos bens em disputa; não é possível, na generalidade das situações, tornar esses bens referenciados a um denominador comum, que levasse, por exemplo, a identificar um grau de segurança, ou um factor de risco, ou uma ameaça, segundo uma escala única.

Uma outra peculiaridade, relativamente a outros processos de decisão é a indisponibilidade de alternativas no início da crise; as alternativas vão-se construindo relativamente à obtenção do bem em disputa.

Nestes termos, o nível de aspiração é o critério mais seguro para definir o grau de alcance dum objectivo positivo, assim como o nível de aceitabilidade é o critério da garantia dos objectivos negativos. O nível de aspiração sobe com a probabilidade de sucesso e baixa com a probabilidade do fracasso. Passa-se o inverso com o nível de aceitabilidade.

A crise nasce numa situação intolerável, que leva a que se tome acção no sentido de a superar. Resolver a crise é corrigir a situação intolerável, e neste sentido se poderá dizer que no desenvolvimento da própria crise se procura a tolerância, porque não se deseja a ruptura. Mas esta procura pode envolver aspectos intoleráveis, no emprego dos seus instrumentos.

Decidir é escolher entre várias alternativas possíveis; neste caso, alternativas quanto a linhas de acção, a metas e a objectivos particulares para

atingir os fins gerais. O processo da decisão é por definição um processo de busca da melhor alternativa, e a melhor é a que promete atingir a maior parte dos bens desejados. As alternativas constroem-se, sendo o processo da sua construção determinante para o processo de decisão. Assim, se as alternativas forem construídas isoladamente, isto é, se num dado instante só existir uma alternativa, então o decisor optará pela primeira que for aceitável; se ao fim dum certo tempo não surgir uma alternativa aceitável, então haveremos de concluir que o nível de aspiração é elevado, e então a consequência será baixá-lo e rever, em função do novo nível, a aceitabilidade das alternativas. O problema fundamental nesta situação é o do tempo de aparente inacção, de espera da solução óptima, que pode constituir constrangimento e forçar à aceitação da «menos má» das alternativas. Pelo contrário, se a primeira alternativa disponível se mostra totalmente aceitável, é legítima a suspeita de que se fixou um nível de aspiração baixo; neste caso, a decorrência lógica será elevar o nível de aceitação da alternativa. Juntando estas duas hipóteses, encontraremos o fundamento para considerar como regra a definição dum nível artificialmente elevado no início do processo e ir procedendo gradualmente a descida no confronto com as alternativas. Nesta circunstância, levanta-se um outro problema que é o que se relaciona com a credibilidade das posições. Conforme já se referiu, do anterior, a posição negocial, que integra uma imagem de determinação ou de resolução, é muito baseada na credibilidade do actor, em função da história das suas propostas no processo de negociação em curso e em outros anteriores.

Se no início do processo de decisão existirem várias alternativas, naturalmente que se deverá proceder ao seu teste de aceitação em confronto com as restrições ou condicionamentos existentes. E se todas as alternativas passarem, torna-se óbvio que o nível de aceitação deverá ser elevado; assim se processará, sucessivamente, até que reste apenas uma alternativa.

Na resolução da crise internacional, o actor nacional enfrenta dois opositores de formas diferentes: o opositor interno, segundo o processo integrativo, e o opositor externo num processo de divergência de interesses. É também por esta particularidade, que corresponde à não consideração do actor unitário, regendo-se de forma exclusivamente racional segundo um critério único de utilidade, que se deverá seguir a teoria da decisão buro-

crática. Esta teoria abandona a via da racionalidade pura para o estabelecimento das estratégias, considerando que a melhor alternativa é aquela que resulta dos interesses do grupo com maior representatividade no interior da sociedade. Cada grupo desenvolve a sua própria função de preferência, resultado da sua interpretação sobre os interesses nacionais e das suas responsabilidades próprias na realização daqueles interesses, assim como na materialização dos seus objectivos específicos como grupo. Cada grupo usa a sua influência para que a sua estratégia seja oficialmente adoptada, e emprega as suas capacidades próprias para conduzir as suas estratégias.

Ao nível de cada grupo a opção será de manter a estratégia, correndo o risco de ela não ser adoptada a nível global, ou adoptar uma estratégia que, não atingindo totalmente aquilo que desejaria, apresenta uma possibilidade bem mais elevada de obter vencimento.

A não adopção da estratégia proposta pelo grupo traz custos para este, que em extremo se podem traduzir em ruptura ou alienação; a cedência consecutiva reduz o poder negocial e põe em causa a existência da autonomia do grupo.

A decisão estratégica inicial tem a particularidade de não se basear em qualquer informação de retorno relativa ao comportamento do opositor, por não ter ainda havido lugar qualquer processo de negociação. Ela é baseada na análise da situação, nas teorias reinantes quanto à interacção, na imagem que se disponha sobre o opositor, e ainda em campos de forças no interior da sociedade e na tendência da evolução burocrática. Então, assim como existe um processo de ajustamento entre as expectativas e as estratégias, relativamente ao opositor, também existe um ajustamento doutro tipo (predominantemente integrativo eventualmente disruptivo) entre as forças internas e as estratégias adoptadas. São as forças internas que determinam as opções estratégicas dos actores internacionais, e é a forma desta relação que determina a integração ou a dissidência no plano interno.

Em termos formais, o processo de decisão deverá passar pelos seguintes passos sequenciais:

- definir o problema;
- estabelecer os objectivos que se julgarem de possível execução;
- seleccionar ou construir uma estratégia para atingir os objectivos.

As estratégias podem resultar:

- dum conjunto de possibilidades lógicas;
- duma memória histórica, quanto a circunstâncias e estratégias de sucesso (incluindo a relação de forças internas).

O processo de escolha das estratégias depende do critério adoptado, seja o utilitário puro, o quase racional ou o burocrático, e assim consistirá em:

- somar as utilidades contidas em cada alternativa e escolher a que recolher mais pontos, ou
- comparar vantagens e desvantagens de cada alternativa e escolher a que apresentar um maior diferencial, ou
- testar cada alternativa contra o conjunto dos constrangimentos do problema, e
- criar as ligações possíveis.

A estratégia inicial é revista quando a informação nova, de retorno, for reconhecida como incompatível com a expectativa inicial, resultante portanto do ajustamento de expectativas, e não for possível ou viável efectuar esse ajustamento no plano tático.

No caso mais extremo, de divergência total entre as respostas do opositor e as expectativas iniciais, pode colocar-se a necessidade não só de rever toda a estratégia inicial como também de definir o problema total relativo à crise.

Este reajustamento e esta redefinição podem ser bruscos, em sequência da informação progressivamente recebida, assumindo o aspecto catastrófico, ou podem ser constituídos de forma lenta e progressiva. As novas expectativas exigem uma reformulação dos níveis de aspiração e de aceitação, ou uma renegociação da coligação, porque afinal as alternativas elaboradas do anterior falharam.

Rever a estratégia significa, em última análise, estabelecer uma linha de acção que ultrapasse a fase de desorientação do actor. Esta desorientação resulta da falência da imagem inicial e do sistema de convencimento, sendo

a quantidade de informação, contraditória com a inicial, e responsável por aquela falência, proporcional à rigidez da imagem e dos princípios que produziram as expectativas iniciais, ou proporcional à distribuição das forças em coligação.

Sublinhe-se que o que se precisa de saber acerca do opositor diz respeito às suas intenções, aos seus objectivos, às suas capacidades, ao grau de risco que está disposto a assumir, à concessão mínima que o induzirá ao acordo pacífico.

### *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

Tanto quanto possível, os conflitos previnem-se actuando em antecipação nas variáveis que os determinam, pela criação de alternativas ao prosseguimento de objectivos, pelas acções tendencialmente reguladoras dos campos de forças onde os actores se situam, pela inculcação de valores de humanidade, pela aceitação de regras éticas relativas à vivência colectiva, pelo estabelecimento e desenvolvimento de instituições que fundamentem, consolidem e preservem as ideias da prevenção e da regulação. Tudo sem prejuízo das liberdades que propiciem a realização humana.

A prevenção tem limites fortes quando se pretende passar à prática, pelas contradições que pode levantar, em especial nos casos extremos em que estão em causa valores essenciais ou básicos. A percepção de ameaça à sobrevivência, por exemplo, é incompatível com qualquer tentativa teórica de prevenção, enquanto o actor dispuser de forças para superar a situação.

Toda a interacção se baseia no ensaio e no erro, através dos quais se vai consolidando conhecimento. O que se pretende é criar equilíbrio entre os actores e o ambiente que os envolve. A crise corresponde a uma situação extremada em que os equilíbrios são postos em causa — de facto, o erro resultante duma acção pode traduzir-se numa ruptura, incontrolável, que vai dar origem a uma nova situação sobre a qual não se tem experiência e onde se desconhecem os limites do novo equilíbrio, se a vida continuar, porventura, para além dessa ruptura.

Nesta perspectiva temos sempre que encarar a possibilidade da coerção associada ao poder de cada um dos actores, ou dos conjuntos respecti-

vos. No plano internacional é ainda longínqua a garantia da negociação integrativa, em exclusividade, determinada pela existência dum poder acima de todos os poderes.

O acerto dos interesses com os poderes, no plano da relação entre unidades políticas, é objecto de clarificação durante o processo da crise, considerando-se aqui poder na sua acepção mais vasta como a faculdade de influenciar os outros.

E aquele processo consiste, na sua essência, no lançamento de estratégias tendentes a obter vantagens ou a ultrapassar o conflito, manipulando o risco da ruptura ou minimizando as perdas da cedência — a estratégia de vitória, que visa extrair o máximo do que está em jogo, arrisca a ruptura; a estratégia de acomodação que pretende a conciliação arrisca a «derrocada» do actor, de cedência em cedência.

O poder negocial, que tem a ver não só com o poder real, mas também com a capacidade de resolução ou de determinação e com a inteligência ao serviço do comportamento, pode evoluir ao longo do processo a ponto de implicar uma revisão estratégica. Em crise, as posições de cada uma das partes não são necessariamente estáticas, sendo o poder negocial o factor com maior peso nesta dinâmica. Os interesses vão-se ajustando em conformidade, sendo certo que a sua valorização tem expressão naquele poder.

A adopção duma estratégia inicial resulta num conjunto de opções tácticas, que dependem dos actores em presença e do contexto onde estes se situam. Cada uma dessas opções, do ponto de vista teórico, produz um determinado tipo de efeitos, que é caracterizável quando se dispõe de informação sobre as intenções e os recursos do opositor.

É possível construir os dilemas típicos, em teoria. É impossível determinar com rigor os resultados, onde resida um alto grau de incerteza sobre o que está em jogo e sobre a valorização que ambas as partes lhe atribuem. Mas a crise não se esgota numa só jogada, sendo cada uma delas uma fonte de conhecimento para a interacção mais correcta.

E aqui há que sublinhar os aspectos de credibilidade que reforçam obviamente o poder negocial, e que dão ao estatuto ou prestígio dos actores uma importância fundamental.

A compreensão dos problemas da informação e a incorporação de técnicas de apoio à decisão, onde se incluem os processos lógicos que se

enunciaram, ajudam a resolver as crises mas não podem dar garantias de sucesso, na medida em que a racionalidade nem sempre está presente e o tratamento dos aspectos irracionais envolve sempre um apreciável grau de incerteza. O que não implica que se deva abandonar o estudo sistemático desta matéria. Bem pelo contrário.

*Jesus Bispo*

### BIBLIOGRAFIA

- Glenn Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations*, 1977, Princeton University Press.
- Pierre Allan, *Crisis Bargaining and the Arms Race*, 1983, Ballinger Publishing Company.
- Jonathan M. Roberts, *Decision-Making during International Crises*, 1988, St. Martin's Press.
- Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 1966, Harvard University.
- Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate*, 1964, Frederick A. Praeger, Publishers.



---

## A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

---

O presente artigo, escolhido para publicação na revista «Nação e Defesa», foi proposto pelo seu autor na condição de Auditor do Curso de Defesa Nacional (CDN 89) e de Colaborador Permanente da «Revista de Direito Público».

*Almeida Lopes*



---

## A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA DA UNIÃO EUROPEIA

---

Pelo Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) os Estados membros das Comunidades Europeias propuseram-se reforçar e fazer convergir as suas economias e instituir uma União Económica e Monetária, incluindo uma moeda única e estável. Com esse Tratado, os Estados membros instituem entre si uma União Europeia (art.º A), a qual tem como primeiro objectivo «a promoção de um progresso económico e social equilibrado, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única» (art.º B, primeiro travessão).

O Tratado de Maastricht não veio revogar o anterior Tratado da Comunidade Económica Europeia (vulgarmente denominado Tratado de Roma), mas alterou muitas das suas disposições, pelo que a até aqui denominada Comunidade Económica Europeia (CEE) passa a denominar-se mais simplesmente de COMUNIDADE EUROPEIA, nos termos do novo art.º 1.º Esta Comunidade Europeia passa a ter como meio de acção não só o mercado comum mas também a União Económica e Monetária (novo art.º 2.º), com vista a alcançar um alto grau de convergência dos comportamentos das economias e uma coesão económica e social dos Estados membros. Aquele meio novo para alcançar os novos objectivos implica a adopção de uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados membros, a fixação irrevogável das taxas de câmbio conducente à criação de uma moeda única, o ECU, e a definição e condução de uma política monetária e de uma política cambial únicas, cujo objectivo primordial é a manutenção da estabilidade dos preços e o apoio às políticas económicas gerais na Comunidade, de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência. São princípios orientadores dessas políticas os preços estáveis, finanças públicas e condições monetárias sólidas e balança de pagamentos sustentável (art.º 3.º-A).

Descritos, em abstracto, os grandes objectivos económicos e monetários, tal como constam do Tratado de Maastricht, vejamos agora o que é uma união monetária para a teoria económica e, depois, o modo como os legisladores de Maastricht positivaram essa teoria. Começemos, então, por umas noções de teoria das uniões monetárias.

Uma união monetária implica, por definição, a fixação irrevogável das taxas de câmbio. O simples facto de as moedas terem o seu valor externo definido de uma vez por todas, levanta este problema: as autoridades dos países que estão interessados nessa união monetária perdem um instrumento de política económica que é a taxa de câmbio. Ora, a taxa de câmbio é um instrumento que tem sido muitas vezes utilizado pelos países quando têm problemas de balança de pagamentos. Será aceitável ou não a perda deste instrumento de uma política económica?

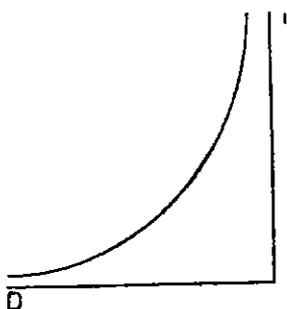
Vamos imaginar um exemplo concreto: dois países constituem entre si uma união monetária e a taxa de câmbio entre as duas moedas está irrevogavelmente definida. Se um dos países tem uma balança de pagamentos excedentária relativamente ao exterior e o outro tem uma balança de pagamentos deficitária também em relação ao exterior, em termos de taxa de câmbio um dos países tinha interesse em valorizar a sua moeda, enquanto o outro tinha interesse em desvalorizá-la, mas, como as moedas estão irrevogavelmente ligadas entre si, então é evidente que, seja qual for a solução que se dê, ela não pode agradar aos dois países: ou sobe e desagrada àquela que está na situação deficitária, ou desce e desagrada ao país que está numa situação superavitária. O simples facto da união se constituir faz com que o respectivo interesse, que é divergente entre dois países, não possa ser simultaneamente satisfeito. Este é o grave problema das uniões monetárias. Mas há problemas piores, como se vai provar através de uma «curva de Philips». PHILIPS, em 1951, resolveu fazer uma análise estatística e comparou números que até aí ninguém tinha comparado, tentando estabelecer relações entre dois tipos de variáveis, o desemprego e os salários nominais. Tentou, então, ver de que forma é que se comportavam ao longo do tempo estas duas variáveis, e verificou que de facto o que tinha acontecido foi que à medida em que os salários tendiam a variar mais, o desemprego tendia a ser menor, pois, no mesmo momento, quando acontecia uma coisa acontecia a outra. Verificou, ao invés, que nos momentos em que a taxa de salário tinha menor variação o desemprego era maior. Isto

significa que a salários mais elevados corresponde um desemprego mais baixo e a salários mais baixos corresponde um desemprego mais elevado. Mas o desemprego não é menor porque os salários são mais elevados. Não há relação causal. Apenas se constata que estas duas variáveis se comportam desta maneira.

Mas em vez de se lidar apenas com salários e desemprego, podemos passar dos salários para os preços e para o nível de inflação. É que quando sobem os salários, isto significa que aumentam os custos das empresas. Mas os custos podem aumentar mais ou menos face a uma variação dos salários, tudo dependendo da produtividade. Se os salários subirem 5% mas a produtividade do trabalho também subir 5%, então os custos unitários mantêm-se constantes. Mas se os salários subirem 5% e a produção só subir 3%, então o aumento de custos é de 2%, o qual se vai reflectir nos preços dos bens finais — a subida dos salários já está a implicar subida de preços. Logo, a variação dos salários vai reflectir-se na variação dos preços em função da produtividade.

A medida que a inflação é mais elevada o desemprego é menor, e quando a inflação é mais baixa o desemprego é maior. É o que está expresso na seguinte

#### CURVA DE PHILIPS



Aqui temos uma relação inversa: à medida que sobem os salários ou a inflação diminui o nível de desemprego, e à medida que descem o nível dos salários ou o nível de inflação aumenta o nível de desemprego. Esta relação é não-linear: a idênticas variações na taxa de inflação vão corresponder reduções do desemprego cada vez menores. Quando a inflação passa

de 5% para 10%, o desemprego reduz-se v. g. de 7% para 5%; mas quando o nível de inflação volta a subir de 10% para 15%, o desemprego já só se vai reduzir de 5% para 4%.

Vamos supor que esta relação tratada por PHILIPS é algo que existe na prática: vamos supor que está perfeitamente assente que é verdade que quando aumenta o nível de inflação se reduz o desemprego, e vice-versa.

Mas porque será verdade?

É que quando os países levam a cabo políticas anti-inflacionistas, então as empresas tendem a laborar a níveis de produção inferiores. Logo absorvem menos mão de obra, logo existe mais desemprego.

A moeda do país mais inflacionário tende a depreciar-se relativamente à moeda do país menos inflacionário. É a alteração da taxa de câmbios que vai repor o equilíbrio entre os dois países. O desequilíbrio resulta da existência de diferentes taxas de inflação e é repostado pelas taxas de câmbio.

Se os dois países constituírem uma união cambial entre si, é óbvio que estando as taxas de câmbio definidas irrevogavelmente, então já não existe este mecanismo para corrigir diferentes taxas de inflação. A maneira de resolver o problema é a não existência de diferentes taxas de inflação. A taxa de inflação dos países que integram a união tem que ser única. É que se a taxa de inflação for diferente, não existe o mecanismo corrector da taxa de câmbio e o país que integra a união, e que é mais inflacionista, vê-se numa situação deficitária perante o outro país, isto é, há uma hemorragia dos recursos desse país que fogem para o outro país menos inflacionário. A única maneira de evitar isso, como não existe o mecanismo da taxa de câmbio, é reduzir a taxa de inflação, fazendo com que a sua taxa de inflação não seja superior à do seu parceiro. Logo, numa união monetária a taxa de inflação tem que ser única.

Vamos supor que a taxa de inflação única resulta da média das várias taxas de inflação de cada país, considerado individualmente, como se não estivesse englobado numa união monetária. Aqueles países que pelo facto de integrarem a união vão ser obrigados a baixar a sua taxa de inflação, vão ter um custo com essa baixa da sua taxa de inflação, e o que daí resulta é que vão ter de suportar mais desemprego. Os países que antes de entrarem na união tinham uma inflação menor e que vão ter que subir a sua inflação, vão ter que suportar uma taxa de inflação superior àquilo que eles consideravam o ponto óptimo, o ponto de equilíbrio interno. Estes

países têm uma perda pelo facto de terem saído de uma posição boa para uma posição menos boa. Logo, o conjunto destes dois efeitos — o maior desemprego que uns suportam e a maior taxa de inflação que outros têm de suportar — serve para medir os custos da integração monetária, utilizando como padrão de referência a curva de PHILIPS.

Quando a inflação é uniformizada pela média das várias inflações, o resultado final é pior do que o resultado inicial. Vimos que há países que têm que subir e outros têm que descer para ficarem na média. Os que têm que descer a sua taxa de inflação têm um custo em termos de maior desemprego, e este aumento de desemprego é superior à redução no desemprego que se dá nos países que inflacionam. Quer dizer, perde-se mais emprego nuns e não se ganha o mesmo emprego noutros. Logo, no seu conjunto a união, para um mesmo nível de preços e para uma mesma taxa de inflação, suporta mais desemprego. O aumento de desemprego nuns países não é compensado pela diminuição de desemprego que se efectua nos outros. Por isso o conjunto da união está numa situação pior do que estaria nos países individualmente considerados.

Estes conflitos surgem porque os países têm diferentes taxas de inflação, porque têm diferentes taxas de produtividade, isto é, as mesmas variações de salários repercutem-se de uma maneira diferente nos preços — os países com menor produtividade vêem os preços subir mais do que os países com maior taxa de produtividade.

Vamos supor que temos dois países, um com uma taxa de crescimento da produtividade menor que o outro. Como seria possível termos uma situação de equilíbrio? Bastava que os salários nominais subissem menos no país que tem menor taxa de produtividade, e, como subiam menos, embora a inflação fosse mais elevada em relação aos salários, não suplantaria a inflação do outro país onde os salários sobem mais, mas, como eles se repercutem menos na taxa de inflação, esta atinge o seu limite num determinado ponto. Portugal tem vantagens, em termos do comércio internacional, em atrair investimentos, pelo facto de ter salários baixos, e são esses salários baixos que tornam Portugal atractivo, apesar de ter uma produtividade muito baixa. Os salários são tão baixos que dá para compensar a diferença da produtividade.

Assim, poderia existir uma união entre estes países desde que o país com menor produtividade tivesse menor crescimento dos salários. Só que isto é muito difícil suceder. É que, quando falamos numa união monetária

ria, estamos a pressupor que se trata de uma zona altamente integrada. Num país onde os salários fossem mais baixos do que noutros tenderiam a verificar-se movimentos em massa dos trabalhadores, o que tinha custos políticos.

Assim não é possível este crescimento diferenciado pelo facto de ele provocar movimentação de trabalhadores.

Se admitirmos que vai haver um crescimento idêntico dos salários, dado que os sindicatos vão agir ao nível da união e vão exigir um crescimento idêntico dos seus níveis salariais, deixam de ser os trabalhadores que se movimentam. Quem se vai movimentar é o capital, dado que se vão pagar os mesmos salários em zonas de baixa produtividade e de alta produtividade. Ora, o capital vai investir em zonas de alta produtividade e não em zonas de baixa produtividade. Como não há limites às movimentações de capital, eles fogem dessas zonas e deslocam-se para outras, o que vai provocar problemas de desequilíbrio regional. Quer dizer, quanto mais integrado for o mercado, quanto mais efectiva for a união monetária, maiores são os problemas regionais que estão a ser criados. A CEE, mesmo sem existir uma união monetária, já tem graves problemas regionais. Com a união, esses problemas ainda se agravarão mais.

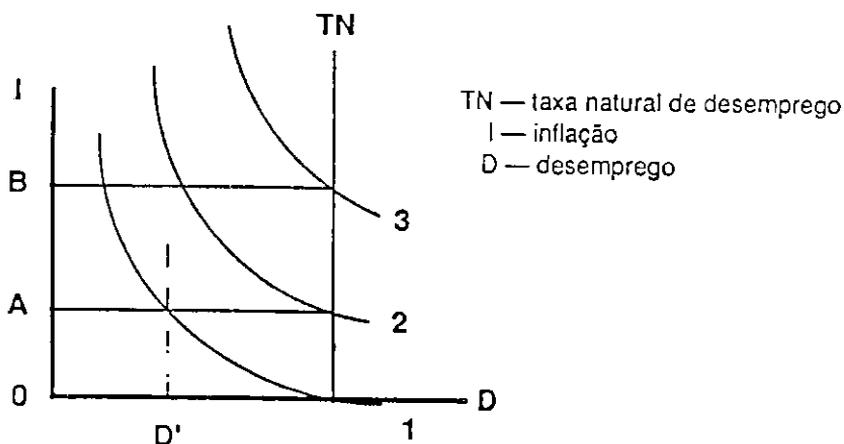
Então qual é a única maneira possível de tornar viável uma união monetária? É fazer com que as diferenças nas produtividades sejam anuladas. Isto consegue-se através de uma forte política regional que aumente o crescimento da produtividade nas zonas menos favorecidas, de modo a aproximá-las das zonas de mais elevada produtividade. É necessária uma prévia integração total das economias, ao nível do seu próprio comportamento estrutural, para que elas se possam unificar monetariamente. Sem que isso seja feito é extremamente difícil a qualquer conjunto de países avançar numa união monetária.

Mas isto levanta outro tipo de problemas de carácter político: é que para as zonas menos favorecidas, com menor produtividade, poderem ver alterada a sua situação, têm que beneficiar de transferências dos países mais desenvolvidos. Só que isto implica que os países mais desenvolvidos estejam na disposição política de atrasar o seu próprio desenvolvimento para ajudar os países menos desenvolvidos. E se o custo de uma união monetária é o de previamente se unificarem as produtividades, o que implica custos financeiros, então o melhor para eles é não integrarem uma união

monetária, com o que evitarão os custos financeiros. Há, assim, aqui um problema político.

Uma outra interpretação alternativa é aquela que ROY JENKINS referia, quando dizia: ponhamos de lado uma teoria económica ultrapassada ou não adequada. Era esta política que ele queria pôr de lado, sendo a sua interpretação a monetarista.

### INTERPRETAÇÃO MONETARISTA



O que temos nos eixos é o mesmo que tínhamos na curva de PHILIPS, com o nível de inflação e com o nível de desemprego. Aqui temos várias curvas de PHILIPS, mas agora a interpretação monetarista vai ler essas curvas de uma forma dinâmica e não estática.

Diz a interpretação monetarista que é verdade que no curto prazo existe a primeira curva de PHILIPS igual à anterior. Só que a curva de curto prazo não é válida quando nós entendemos a evolução dinâmica das economias, e estabelece uma diferença entre a inflação efectiva e a inflação antecipada (a que os sujeitos económicos estão convencidos de que se vai verificar no futuro). Ora dizem os monetaristas: pode haver diferença entre a inflação efectiva e a antecipada. Como?

As autoridades podem adoptar uma política de tipo expansivo que faça passar a inflação do ponto O para o ponto A. Quer dizer, a inflação

efectiva vai agora ser superior à inflação que era esperada. O preço dos bens está a subir e a receita dos empresários está a aumentar, pelo que eles vão tentar aumentar a produção e vai tender a ser absorvido o desemprego. Logo, o desemprego passa para  $D'$ , isto é, diminui.

Mas agora a taxa de inflação antecipada já não é  $O$ . Os agentes económicos vão antecipar uma inflação de  $A$ , a mesma inflação efectiva. Quer dizer, quando a inflação sobe sem que eles tenham contado com isso, o desemprego diminuiu, mas quando a inflação se instala e as pessoas constatarem que ela é de um determinado nível, então passam a antecipar o nível de inflação para o nível em que ela se encontra nesse momento e então tudo se readapta a esse novo nível de inflação, isto é, todos os agentes económicos passam a ter um comportamento consentâneo com esse novo nível de inflação. Então sucede que depois desse reajustamento o desemprego volta a aumentar e volta a situar-se no ponto donde se tinha partido.

Se entretanto as autoridades voltam a levar a cabo uma política expansiva e a inflação passa para  $B$ , o desemprego vai novamente diminuir, mas quando todos se reajustaram à nova taxa de inflação, então o desemprego volta ao seu ponto inicial.

Se os sindicatos antecipam uma taxa de inflação  $0\%$ , não vão exigir aumentos de salários. Só exigirão, quando muito, o aumento de salários correspondente ao aumento da produtividade. Ora, quando os sindicatos não exigem aumentos salariais estão a implicar para as empresas um determinado custo, um custo que não foi alterado dado que o aumento salarial foi de  $0\%$ . Mas se houver um processo inflacionista por causa da política conjuntural das autoridades, isso significa que as empresas estão a ver aumentar os seus rendimentos sem que tivessem previamente visto crescer os seus custos. Quando a inflação sobe  $5\%$  os trabalhadores vão antecipar uma taxa de inflação de  $5\%$  e nas próximas negociações salariais já exigem um aumento salarial de  $5\%$ . Isto vai fazer com que todos os agentes económicos se reajustem ao novo nível de inflação. É isto que faz com que num primeiro momento diminua o nível de desemprego, mas depois, quando todos se readaptam, o desemprego volta ao seu ponto inicial. O ponto inicial está na linha  $TN$ .

Dizem os monetaristas que cada país tem a sua taxa natural de desemprego, que é fixa pelo menos em termos de médio prazo, e que a política económica que os governos levam a cabo só no curto prazo tem efeito

sobre o desemprego, pois muito rapidamente esse efeito que tem sobre o desemprego desaparece e tudo volta à posição inicial. A única maneira de ir reduzindo o desemprego é manter um crescimento constante da taxa de inflação, isto é, fazendo com que a inflação fosse sempre crescente. Este é um processo impossível, por acabar por se autodestruir.

Concluem os monetaristas: como há uma taxa natural de desemprego, como a política económica conjuntural não tem nenhuma influência duradoura sobre o nível de desemprego, então não é verdade aquilo que diz a curva de PHILIPS, não havendo nada que escolher entre um determinado nível de inflação e um determinado nível de desemprego. Para os monetaristas, o desemprego está fixo ao seu nível natural. Quanto a isso, o que se poderá fazer é tomar medidas de tipo conjuntural, expansivo ou inflacionista, pois estas não alteram duradouramente a taxa de desemprego.

No entanto, tira-se daqui uma conclusão das teses monetaristas que é contraditória: é que se esta tese for verdadeira, se aceitarmos que existe uma taxa natural de desemprego contra a qual a política conjuntural nada pode fazer, então quando se constitui uma união e quando há países que pelo facto de ela se constituir têm que diminuir a sua taxa de inflação, então não vão suportar mais desemprego dado que o desemprego está fixo à sua taxa natural. Logo, a união monetária não tem custos de longo prazo.

Esta tese monetarista afirma que o desemprego não é alterado pelos níveis de inflação, os países da união não têm nenhum custo duradouro em termos de desemprego. Mas não tem custos duradouros por quanto tempo? Um ano, dois, dez, vinte? Não é possível definir o «duradouro» e os custos transitórios podem arrastar-se por um período de tempo suficientemente longo de modo a tornar novamente a união cambial algo de politicamente irrealizada, voltando-se a cair nos mesmos problemas da curva de PHILIPPS. Diz-se que esses problemas são transitórios. Mas se forem transitórios durante uma dezena de anos, continuamos no mesmo problema e ninguém está disposto a suportá-los durante tanto tempo.

O segundo problema é que continua a haver, nesta interpretação, diferentes zonas com diferentes produtividades. Não é pelo facto de se dizer que o desemprego está constante em cada país ao nível da sua taxa natural que cada país tem uma taxa de produtividade maior ou menor. Logo, os países com menor taxa de crescimento da produtividade estão numa situação de inferioridade concorrencial com os países com maior taxa de cresci-

mento da produtividade. Mais uma vez se torna necessária uma política estrutural de correção dos desequilíbrios regionais para podermos ter uma união monetária realizável. Acabamos por cair nos mesmos problemas que caímos com a curva de PHILIPS.

Embora esta teoria seja mais vantajosa para a interpretação da união monetária do que a curva de PHILIPS, ela não resolve todos os problemas. Não resolve os problemas regionais, e mesmo que considere os custos como de carácter transitório tudo depende de saber até que ponto vai essa transitoriedade.

Os monetaristas são defensores da lógica neoliberal, isto é, da não intervenção do Estado nos mercados, do funcionamento livre desses mesmos mercados, que só por si acabariam por atingir os equilíbrios óptimos. Transferindo isto para os mercados cambiais, isto significa que eles são adeptos das taxas de câmbio flutuantes. Nos anos 70, quando essas taxas foram instauradas, os câmbios flutuantes eram a grande aposta da tese monetarista. A ironia da questão está no facto de estarmos a usar as teses monetaristas para justificar taxas de câmbio irrevogavelmente fixas, o oposto do que é defendido em tese geral pelos monetaristas.

Se esta teoria das uniões monetárias puder ser levada à prática na Comunidade Europeia, então isso vai trazer muitas vantagens para os cidadãos europeus. Com efeito, uma união monetária implica uma redução dos custos relacionados com as operações cambiais, maiores perspectivas de crescimento económico, com mais emprego e prosperidade, com preços mais estáveis, com as regiões menos desenvolvidas a experimentarem um maior desenvolvimento, com baixas taxas de juro, com inflação reduzida e taxas de câmbio fixas. Existindo uma moeda única, as grandes empresas passam a relacionar-se com as grandes empresas de países terceiros (v. g. americanas e japonesas) com assinaláveis economias de câmbios e de seguros contra variações cambiais.

O legislador de Maastricht não construiu a União Monetária de uma assentada, mas faseada no tempo. Não podia ser de outra maneira, pois uma obra desta envergadura não podia sair do impulso de um legislador encerrado na sua torre de marfim. Aliás, a construção da união aduaneira nos anos sessenta servia de modelo ao último estágio da integração, que é sem dúvida a união económica e monetária, tal como ensinam os clássicos da teoria da integração internacional.

Deste modo, haverá três fases na união económica e monetária: a primeira começou em 1 de Julho de 1990 e terminará em 31 de Dezembro de 1993; a segunda começará em 1 de Janeiro de 1994 e terminará (eventualmente) em 31 de Dezembro de 1998; a terceira e última começará, em princípio, em 1 de Janeiro de 1999, mas pode começar antes (ou em Janeiro de 1997 ou em Janeiro de 1998).

Vejamos, então, o modo como o Tratado de Maastricht planeou a construção da União Económica e Monetária.

### *1.ª FASE (ATÉ 31.12.93)*

O objectivo desta fase é eliminar consideravelmente os entraves à livre circulação de pagamentos e de capitais e conseguir uma convergência mais estreita das políticas económicas.

Para conseguir este objectivo, o Tratado da União Europeia impõe certas obrigações aos Estados membros e às Instituições Comunitárias.

Os Estados membros devem evitar e abolir restrições aos movimentos de capitais entre si ou em relação a países terceiros, e evitar ou abolir restrições aos pagamentos entre si ou com países terceiros (art.º 73.º-B e 109.º-E, n.º 2, al. a)), salvo se beneficiarem de medidas de derrogação até 31.12.95 relativamente aos movimentos de capitais (art.º 73.º-E). Devem ainda os Estados membros evitar ou abolir a concessão de créditos sob a forma de descobertos pelos bancos centrais nacionais em benefício dos governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas, bem como a compra directa de títulos a essas entidades pelos bancos centrais nacionais (art.ºs 104.º e 109.º-E, n.º 2, al. a)). Devem ainda evitar ou abolir quaisquer medidas não baseadas em considerações de ordem prudencial que possibilitem o acesso privilegiado às instituições financeiras por parte dos governos centrais, das autoridades regionais ou locais, ou de outras autoridades públicas, de outros organismos do sector público ou de empresas públicas (art.º 104.º-A, n.º 1). Finalmente os Estados membros devem adoptar programas plurianuais destinados a assegurar a convergência duradoura necessária à realização da União Económica e Monetária, em especial no que se refere à estabilidade dos preços e à solidez das finanças públicas (art.º 109.º-E, n.º 2, al. a)).

No que tange às Instituições, o Conselho da Comunidade avaliará os progressos alcançados em matéria de convergência económica e monetária, em especial no que diz respeito à estabilidade dos preços e à solidez das finanças públicas (art.º 109.º-E, n.º 2, al. b)).

A 1.ª fase terminará em 31.12.93 por força do art.º 109.º-E, n.º 1.

## *2.ª FASE (DE 1.1.94 ATÉ 31.12.98 (?))*

Esta 2.ª fase tem por objectivo uma preparação mais intensa para a entrada na fase final, com um acelerar da convergência das várias economias e com a criação do Instituto Monetário Europeu (IME) que constituirá a entidade antecessora do futuro Banco Central Europeu (BCE).

Para atingir este objectivo, a Comissão da Comunidade acompanhará a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública dos Estados membros, a fim de identificar desvios importantes. Também examinará a disciplina orçamental segundo certos critérios económicos e financeiros e tomará os procedimentos adequados (art.º 109-E, n.º 3).

Em 1994 será criado o Instituto Monetário (IME), composto pelos governadores dos bancos centrais, com competência para reforçar a cooperação entre os bancos centrais nacionais, reforçar a coordenação das políticas monetárias dos Estados membros com o objectivo de garantir a estabilidade dos preços, supervisionar o funcionamento do Sistema Monetário Europeu, promover a utilização do ECU e supervisionar a sua evolução, bem como preparar a última fase (art.º 109.º-F).

Até 31.12.96 o Conselho Europeu decidirá se a maioria dos Estados membros satisfaz as condições necessárias para a adopção de uma moeda única e, eventualmente, qual a data, anterior a 1.1.99, para a passagem à 3.ª fase (art.º 109.º-J). Até 1.7.98 o Conselho Europeu confirmará quais os Estados membros que satisfazem as condições necessárias para a adopção de uma moeda única. Para que um Estado membro reúna estas condições e possa passar à 3.ª fase deve ter um elevado grau de estabilidade dos preços, o qual será expresso por uma taxa de inflação que seja próxima da inflação dos três melhores Estados membros, as suas finanças públicas têm de ter sustentabilidade (não ter défices excessivos), a sua moeda tem de ter margens normais de flutuação no Sistema Monetário Europeu (art.º 109.º-J).

Os Estados membros também têm uma série de obrigações a cumprir durante esta 2.<sup>a</sup> fase. Em primeiro lugar, cada Estado membro tratará da sua política cambial como uma questão de interesse comum (art.º 109.º-M), tentará uma convergência sustentável da sua economia (art.º 109.º-J), não assumirá novos compromissos financeiros em nome das suas autoridades ou empresas públicas e descomprometer-se-á em relação às anteriores (art.º 104.º-B, n.º 1), envidará todos os esforços para evitar défices orçamentais excessivos (art.º 109.º-E, n.º 4) e iniciará um processo conducente à independência do seu banco central (art.º 109.º-E, n.º 5), aprovando, se necessário, novos estatutos para esse banco (art.º 108.º).

Se no final da 2.<sup>a</sup> fase certos Estados não estiverem em condições de entrar na 3.<sup>a</sup> fase e adoptar uma moeda única, a sua situação será revista periodicamente (pelo menos de dois em dois anos).

### *3.<sup>a</sup> FASE (A PARTIR, EM PRINCÍPIO, DE 1.1.99)*

A entrada na fase final da União Económica e Monetária verificar-se-á no início de 1999, ou ainda antes, consoante houver ou não uma maioria de Estados membros que já tenham preenchido as condições exigidas em termos da taxa de inflação e de dívida pública.

A partir do início desta 3.<sup>a</sup> fase o ECU (cabaz de moedas) terá o seu valor irrevogavelmente fixado e será uma moeda de direito próprio após a determinação das taxas de conversão às quais as moedas dos Estados ficam irrevogavelmente fixadas (art.ºs 109.º-G e 109.º-L, n.º 4).

Os Estados membros que não conseguirem entrar na 3.<sup>a</sup> fase continuarão na 2.<sup>a</sup> fase mas tratarão da sua política cambial como uma questão de interesse comum (art.º 109.º-M).

Também nesta fase há obrigações para os Estados membros que nela conseguirem entrar e obrigações para as Instituições e serviços comunitários. Vejamos em que termos.

Os Estados membros, apesar de já estarem dentro da união monetária, não ficam privados de toda a sua soberania financeira e económica, mantendo o dever de evitar défices orçamentais excessivos (art.º 104.º-C, n.º 1). Além disso, devem tomar medidas destinadas a reduzir o défice nos termos recomendados pelo Conselho da Comunidade (art.º 104.º-C, n.º 9), sob

pena de deixarem de receber empréstimos comunitários, ou reconstituírem um depósito não remunerado de montante apropriado, ou de lhes serem aplicadas multas (art.º 104.º-C, n.º 11). Os Estados têm ainda a obrigação de manter a estabilidade dos preços (art.º 105.º). Podem, ainda, deter e gerir saldos de tesouraria em divisas.

Mas a união monetária não acarreta apenas encargos para os Estados. Se qualquer deles se encontrar em dificuldades ou sob ameaça de dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos, pode ser autorizado a tomar medidas de protecção ou ser-lhe prestada assistência mútua (art.º 109.º-H), e se tiver uma crise súbita na balança de pagamentos pode esse Estado tomar por si as medidas ou providências cautelares de protecção (art.º 109.º-I). Além disso, o Conselho pode conceder ajuda financeira comunitária ao Estado membro que se encontra em dificuldades ou seriamente ameaçado de graves dificuldades devidas a ocorrências excepcionais que não possa controlar (art.ºs 103.º-A, n.º 2, e 109.º-E, n.º 3).

Nesta última fase caberá a um Banco Central Europeu (BCE) independente a responsabilidade pelos ECUS em circulação, sendo um dos principais responsáveis, juntamente com as políticas financeiras dos Estados membros, pela estabilidade da moeda, do mesmo modo que essa responsabilidade pertence neste momento aos bancos centrais. O Banco Central Europeu é o vértice do Sistema Europeu dos Bancos Centrais (SEBC), que é composto por esse banco e pelos bancos centrais dos Estados-membros.

O principal objectivo do SEBC é assegurar a estabilidade dos preços e apoiar a política económica global da Comunidade. Este SEBC deve apoiar políticas económicas gerais para consolidar a União Económica e Monetária, para respeitar o princípio de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência, incentivando a repartição eficaz dos recursos, deve definir e executar a política monetária da Comunidade, realizar operações cambiais compatíveis com o objectivo da estabilidade dos preços, deter e gerir reservas cambiais oficiais dos Estados membros, promover o bom funcionamento do sistema de pagamentos (art.º 105.º) e supervisionar as instituições de crédito e a estabilidade do sistema financeiro. Os bancos centrais nacionais, integrados no SEBC, serão verdadeiramente independentes de qualquer autoridade nacional ou comunitária (art.º 107.º).

Só o Banco Central Europeu pode autorizar a emissão de notas de banco na Comunidade por parte dos bancos centrais nacionais, as quais

são as únicas com curso legal na Comunidade. Em certas condições, os Estados membros podem emitir moedas metálicas (art.º 105.º-A).

Será instituído um Comité Económico e Financeiro em substituição do Comité Monetário, com a finalidade de acompanhar a situação económica e financeira dos Estados membros e da Comunidade e examinar a situação relativa aos movimentos de capitais e à liberdade de pagamentos, além de outras funções como a de acompanhar a situação dos Estados membros que beneficiem de uma derrogação do direito comunitário (art.º 109.º-C, n.ºs 2 e 4).

Em síntese: a União Económica e Monetária vai implicar uma prioridade em relação à estabilização da moeda, uma coordenação e verificação da política económica, uma maior disciplina orçamental e um sistema bancário independente, à frente do qual ficará o Banco Central Europeu.

Nas suas grandes linhas, o Tratado de Maastricht não cria qualquer modelo económico novo. Positiva uma economia de mercado aberta e de livre concorrência.

Mas todos nós sabemos a imensidão de problemas de natureza económica e social que traz uma economia de mercado aberta e de livre concorrência. Por isso, o Tratado de Maastricht não descurou esse aspecto negativo que pode trazer uma união económica e monetária. Para evitar uma possível «Europa a duas velocidades», com países pobres e países ricos, regiões desenvolvidas e regiões subdesenvolvidas, o Tratado contém um Título denominado A Coesão Económica e Social. Uma boa política regional e uma boa política social são o complemento indispensável da União Monetária.

Proceder-se-á à criação e desenvolvimento de redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia (art.º 129.º-B, n.º 1). Assim, todos estaremos mais próximos, pois será fomentada a interconexão e interoperabilidade das redes nacionais bem como o acesso a essas redes.

Será feito o estabelecimento de ligações entre regiões insulares, sem litoral e periféricas, e as regiões centrais da Comunidade (art.º 129.º-B, n.º 2).

Prosseguir-se-á o desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade mediante o reforço da coesão económica e social (redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões menos

favorecidas, incluindo as rurais (art 130.º-A). Ao FEDER atribui-se o objectivo de contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio (art.º 130.º-C).

Até 31.12.93 será criado um Fundo de Coesão que contribuirá financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes (art.º 130.º-D).

Encaremos com muito optimismo o funcionamento deste sistema ao mesmo tempo tão complicado e tão simples. Abandonemos o nosso patriotismo exacerbado que já não é próprio de uma época de integração e internacionalização das economias. Mudaram-se os tempos e as vontades. Saibamos estar no mundo de hoje. Avante com o Tratado de Maastricht.

*Almeida Lopes*

---

## THE PATH OF PEACE-KEEPING

---

Conferência incluída no Ciclo de Conferências por individualidades estrangeiras, proferida no IDN em Lisboa em 11 de Setembro de 1994, por iniciativa do Ministério da Defesa Nacional.

*Kofi A. Annan*

1

---

## THE PATH OF PEACE-KEEPING

---

Let me begin by telling you how happy I am to be in Portugal again. My last visit was in 1969, when I came to see some close friends and we had a wonderful time.

Normally, I have the impression that may work follows me everywhere. Long after I have left my office, it stares at me out of a newspaper. It flashes before my eyes on a television screen. In the last two days, however, my eyes have been filled with the beauty of your country. I have seen the Palace of the Marquis of Fronteira, I have visited the Museum of Ancient Art, and I have experienced the Jeronimos Monastery. These visits have restored in me a sense of beauty and balance, a sense of energy and inspiration, a sense of perspective.

With that renewed perspective, that energy and balance, I want to examine peace-keeping with you. At the moment, three very fundamental questions surround it: «What are we doing?»; «When should we become involved?»; and «When must we end our involvement?».

### *BACKGROUND*

So that we may examine the first of these, let me begin by quantifying briefly some of the changes which peace-keeping has experienced.

For over 40 of peace-keeping's 46 years, the mandates of DPKO's missions were defined very clearly. Peace-keeping, through most of the UN's history, meant:

«the use of multinational military personnel, armed or unarmed, under international command and with the consent of the parties, to help control and resolve conflict between hostile states and between hostile communities within a state».

In the last five years, however, hardly a single one of these parameters has been left untouched. The need for consent of the parties was overridden by humanitarian imperatives. Volatile situations in the field made it necessary to expand the definitions of both self-defence and the justified use of force. Even the range and nature of international command has become hotly debated. Mandates have far exceeded the traditional supervision of truces and separation of antagonists; they now comprise duties as diverse as monitoring free and fair elections, guaranteeing the delivery of humanitarian aid in war zones, overseeing land reform and human rights, reintegrating armed combatants into productive civilian roles, intervening in situations of civil war, establishing safe and secure environments, and remaining in towns and villages under attack to prevent loss of life.

With expansion of duties has come growth in demand. Only two operations were created in peace-keeping's first five years; 17 have been mounted in the last five. To respond to this proliferation, the number of UN peace-keepers deployed has increased from 11 500 in 1992 to 73 200 today. In monetary terms, the costs of sustaining these missions has risen from \$626 million in 1986 to \$1.2 billion in 1992, and it is expected to reach \$3.8 billion this year.

These figures, however, leave out some of the most significant parts of the story: the shortfalls in authorized troop levels, the sometimes sudden withdrawal of contingents before the expiry of their mandates, the large arrearages in payment of assessed peace-keeping contributions, and, most important, the uncertain global political will to pursue and persist in the challenges before us.

What sort of future do these challenges foretell?

I believe that peace-keeping today is at a crossroads. Some nations have decided to restrict their participation in peace-keeping to «areas of vital national interest». And when such interests are identified, they are increasingly being pursued unilaterally, with or without the approval of the Security Council. It is becoming ever more difficult to obtain additional well-trained and-equipped troops for peace-keeping missions.

The situation on the ground augurs no better. Peace-keepers have been kidnapped, killed, and dragged through the streets. Even NGO's are finding their offices sacked and burned. In Somalia, peace enforcement nearly made us a party to the conflict. In Croatia, civilians have blocked convoys carrying

humanitarian aid. In many areas, our presence has been used not to end conflict, but merely to prolong it to advantage. We have been asked more than once to keep peace where there is no peace to keep.

In spite of all of this, we have been able to secure a number of important successes together: Cambodia, El Salvador, the Aouzou Strip. UNTAG, the United Nations mission in Namibia, to which Portugal sent electoral observers, is counted one of our greatest successes. ONUMUZ, our mission in Mozambique, to which you have contributed a signal company, military observers, and civilian police, might soon be another. That success, I must stress, is still far from certain, but our progress in Mozambique has given us hope.

Even in missions where success has so far eluded us, we have made (and sometimes left) the situation far better than we found it.

Bosnia now has areas of peace, and Somalia is no longer starving. But this is not enough. The huge problems of the last months demand not only that we re-examine what we are doing; they insist that we look at how we are doing it. One situation exposes them better than any other: Rwanda.

## RWANDA

Rwanda, more than any other operation, will be remembered for demonstrating what a lack of will can do. The costs to be borne in the years ahead will remind us all too often that inaction is also a form of action, indecision a kind of decision — which, in some situations, could have powerful, even tragic, consequences.

Within weeks of the assassination of the Presidents of Rwanda and Burundi on 6 April, hundreds of thousands were dead. We were aware of this; media coverage of the crisis was both instant and constant. Yet, on 21 April, following the Belgian Government's decision to withdraw its contingent (which was the best equipped of all) and the Bangladeshi contingent's decision that it would be able only to protect itself, the Security Council reacted by reducing UNAMIR from the 2000 all ranks previously mandated to a mere 444. As the magnitude of the tragedy expanded, our response contracted. The Secretary-General persisted, however, urging that UNAMIR be strengthened to 5500. But this was authorized only on 17 May,

nearly six weeks after the onset of the crisis, and after an estimated 500 000 had already died.

On 12 May, five days before the expansion of the mission to 5500 was confirmed, DPKO had already approached 30 governments with requests for troops and equipment. In the day following the mission's expansion, two further calls were made by the Security Council to member states to respond to that appeal. They were further followed by a range of informal contacts on our part. The silence that followed was deafening. Ten weeks later, at the end of July, a mere 550 soldiers were on the ground. By that point, the greatest part of the damage had been done.

Many countries were in a position to help avoid this. Interestingly, the majority of those who did help were those least in a position to do so. However, among the 5 permanent members of the Security Council, all of whom voted for the resolution and any of whom could have supplied swift and substantial support for this mission, the earliest response came more than a month after the appeals I just mentioned. More significantly, the first two members of the P-5 to respond did not contribute forces to UNAMIR, but took unilateral action instead.

I do not wish to belittle the good those unilateral missions did. The French created the Humanitarian Protection Zone, which safeguarded the lives of countless people. The Americans joined in the delivery of humanitarian aid at a moment when it was still desperately needed. I do, however, wish to strike a note of concern regarding the precedent they have set and the message they have given. Both of the P-5 members who acted unilaterally and late voted for resolutions which called for action multilaterally and early. What does this difference between word and deed signify?

### *ISSUES*

Does it indicate a lack of faith in the multinational command and control which is an essential component of peace-keeping? Does it imply misgivings regarding peace-keeping's traditional rules of engagement? Or does it insinuate a fear of being bogged down in along term mission even after domestic interest in it has dwindled? We should explore these possibilities.

The interesting aspect of the command and control debate is that it is far from universal. The large majority of the UN's member states who participate in these operations accept as a given that an international mission should have international command and control. Their contingents do not take orders from their capitals, confer with their capitals before accepting orders from us, or withdraw prematurely.

The command and control obstacle, ironically, has proven most insurmountable for those whom it should worry least. Their place in the Security Council and the proportion that they could assume in any operation would guarantee them more than adequate representation. What their resistance says, in essence, is that they will not act multilaterally. At best, they will act unilaterally in a multilateral context.

This is unfortunate. Further, it is arguably unviable, both in practice and in principle. If we look carefully at the lessons of Somalia, we will not see that international command and control can't work; we will see that it *must*. We will feel instinctively the danger created for those in the field when conflicting instructions are given and orders are either referred or rejected. Looking again at Somalia, we hear today that it has taught us how low our tolerance to fatalities is. If this is true, as I believe it to be, then it makes resistance to unified command and control on the part of concerned governments all the more incomprehensible. For nothing can lower this risk like working together, and nothing can increase it like the failure to do so.

The urgency of unified command and control is most evident where contingents or entire missions must be withdrawn under hostile circumstances. Today, two of our missions face this prospect: UNOSOM II and UNPROFOR. UNPROFOR is preparing for a worst case scenario in which close co-ordination with and support from NATO's AFSOUTH will be essential. UNOSOM II is faced with a different threat, but one which could prove equally fatal: a rapid withdrawal under hostile circumstances in which no assured sea or air support has so far been provided by any member state. Any of you who have seen the port and airport facilities in Mogadishu can understand the difficulties and dangers which such a withdrawal would entail.

In both these instances, should they occur, unified command and control will prove the vital factor. Nations might be tempted to take unilateral

action to protect or extricate their troops, but such action would more likely deepen the problem than resolve it. In these delicate situations, a breakdown in command and control could well prove catastrophic.

Beyond command and control, however, lies another possible concern: the Rules of Engagement which have traditionally accompanied the UN's peace-keeping operations. Member states have complained that these are too confining. National armies, we are reminded, are not limited to firing merely in self defence. Their convoys would not necessarily turn back if blockaded. This fundamental difference between peace-keeping and national action has its *pros and cons*.

One of the more painful lessons that we have learned during the last two years is how fine a line there is between being part of the solution and part of the problem. We must remain careful not to cross it and mindful of the price or doing so. Within that restriction, however, there is a great deal that we can do to expand our range of action and influence.

In my mind, our rules of engagement matter far less to those on the ground than the strength we have to enforce them. Rules of engagement must be applied with common sense. Force too easily reverted to by peace-keepers who are quickly outnumbered will prove only counterproductive. The invasion recently planned for Haiti was to have involved 20 000. It would have outweighed the local Haitian forces by 3:1. We can therefore assume that its ability to complete its given tasks would be rather high. In Rwanda, on the other hand, the RGF and RPF forces combined totalled over 50 000. At its maximum, UNAMIR would comprise 5500, just over 10% of the local Rwandan forces. And we should remember that, at the height of the crisis, UNAMIR was reduced to less than 500, or less than 1% of the strength of the local forces. In a state of chaos, whatever our rules of engagement, what kind of impact can a force of this proportion hope to have?

There is, however, another side to this point. A larger force means not only that it is more likely that we can act forcefully. It also means that it is less likely that we will have to do so. The factor of deterrence should not be underestimated. Civilians will block a small convoy whose untrained members have not yet mastered the machines they have just been given. The same civilians face different prospects if presented with a sizeable convoy which is well trained and equipped.

It is crucial that our means and mandates be commensurate with the magnitude of the challenge we accept. I do not wish to imply that DPKO subscribes to a doctrine of overwhelming force. But I do insist that our tools and our tasks be proportionate. We cannot undermine our response and our responsiveness as we did in the early stages of the Rwanda conflict.

Perhaps at the heart of the problem lies neither the issue of command and control nor the question of the limited nature of the rules of engagement. Perhaps we should look instead at the question of being bogged down by too long a time commitment, or the lack of what some governments refer to as an exit strategy.

This is a grave problem. Collective security must support the world community, not drain it. In our worst nightmares, we have all seen visions of operations with mandates like UNPROFOR, costs like UNOSOM, and durations like UNFICYP. To prevent that nightmare from becoming a reality, a number of steps are necessary.

If our intervention is to be cost-effective, it must be swift and substantial. If governments are to be persuaded to support this kind of intervention, they will need to be assured that the length of their presence, the costs to their citizens, and the threat to their troops are acceptable to them. Among the many possible reforms which we are pursuing at DPKO, there is one innovation to peace-keeping which can help to bring this about.

Traditionally, peace-keeping contingents have been replaced by other contingents of the same nationality. If, instead, we replaced contingents of one nationality, at the end of their tour of duty, with contingents of another nationality, I believe that we could address a number of problems. First, the costs and demands of the missions would be distributed more fairly and evenly among the member states. Second, those states would be more likely to participate if their engagement were not open-ended. Third, «rotation» within a nationality has too often meant an extended tour of duty, and this has made unreasonable demands upon those who are serving on the ground.

Of course, rotation is not a panacea. Sometimes it will not work. And it does not, in itself, address the larger question of how and when to end a mission. But it will help individual governments to measure the extent of their commitment. It will let them measure the breadth and depth of their political support for a peace-keeping operation.

Command and control, rules of engagement, lack of rotation: perhaps all of these, none of them, some combination, or some other factor is responsible for the difficulties we are facing at the moment. But, whatever the reason for the emerging pattern in which action is taken unilaterally and reactively instead of collectively and pro-actively, that pattern must be broken. Problems, if and where they exist, should be addressed, not avoided. And our chances of correcting them in the long term are better if we work together.

### CONCLUSION

So many unknowns face us at the moment, so many problems. Yet, as the Chinese character would remind us, in every problem there lies possibility. The search for those possibilities is what animates peace-keeping to-day. In the last five years, we have embarked on a great exploration together. My hope and conviction is that, if our exploration is whole-hearted, it could lead to great discoveries.

Portugal is no stranger to exploration and discovery. Your history is rich with names like Prince Henry the Navigator and Vasco da Gama. You have long been one of the world's most admired maritime powers. Five hundred years ago, you travelled half the planet, endured great hardship, and discovered a whole new world. Today, as a small ship called peace-keeping heads out into rough waters toward an uncertain destination, we look forward to your guidance, your energy, and your support. Together with you, we look forward to exploring the possibilities of the new world now before us.

*Kofi A. Annan*

---

THE UN, CSCE, NATO AND WEU  
PEACEKEEPING COOPERATION

---

Conferência proferida pelo autor por ocasião da X Conferência Anual sobre Estudos Estratégicos, organizada pela Missão dos EUA junto da NATO, subordinada ao tema genérico «NATO IN THE 1990's: MOVING FROM THEORY TO ACTION» e que teve lugar em Knokke-Heist, na Bélgica, no período de 15 a 18 de Setembro de 1994.

No capítulo intitulado «ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN», da presente revista, são dados mais pormenores sobre a Conferência aqui referida.

*John O. B. Sewall*



---

## THE UN, CSCE, NATO AND WEU PEACEKEEPING COOPERATION

---

1. *Introduction:* «Peacekeeping cooperation» among the UN, CSCE, NATO and WEU is too broad an area of analysis to cover in a brief paper without imposing some form of analytical framework and definitional clarity that can hopefully delimit the subject. With that in mind, I would first like to use the more inclusive term «peace operations» which include traditional peacekeeping at the low end; peace operations that involve other civil-military activities such as monitoring elections, cantonment of equipment, delivery of humanitarian assistance and rebuilding civil institutions, in the middle; and peace-enforcement at the high end. Secondly, we need to know a bit about the security structures themselves and how the peace operation pie is divided — in other words, who does what to whom. Then to the heart of the analysis, I will address what it is that these security structures should be cooperating about, and finally, with whom and how this cooperation is being handled.

My thesis, in brief, is that the rhetoric is there, but the reality is not. A good analogy is any national defense budget where the declared defense program and anticipated capabilities are never quite matched by reality, due to subsequent budget reductions or perhaps initial under-funding — witness the United States' strategy of being able to execute two nearly simultaneous major regional contingencies. The promises quite frequently become illusory and stretch off into the distant future. The Ministerial Communiqués and institutional descriptions similarly suggest a degree of cooperation in the peace operations which unfortunately does not exist as yet. The reasons are many, but in brief I would highlight:

- a lingering lack of clarity as to the appropriate substance of cooperation,

- weaknesses in institutional structure, particularly with regard to the CSCE and WEU,
- unhelpful competition among some institutional structures for a piece of the pie, e.g., NATO and WEU, and
- a lingering lack of consensus on roles and overall architecture.

Consequently, cooperation at the strategic and political-military level remains fragmentary and weak, with perhaps the weakest links being between NATO and the UN and NATO and the CSCE. Conversely, cooperation at the operational and tactical levels — military to military — is reasonably sound and improving. I speak here of NATO and the UN and NATO and the WEU.

2. *Who does what to whom?* This section of the paper does not purport to be exhaustive in detail — there are many studies on the subject — but it will attempt to provide some headlines and shorthand to get us in the game.

a. *United Nations (UN)*: The UN is the *world* organization with a charter covering peace operations, although «peacekeeping» as a term will not be found in the UN Charter itself. Nonetheless, the UN Charter and more recently Secretary-General Boutros Boutros-Gali's report, *An Agenda for Peace*, describe various measures appropriate for the «Pacific Settlement of Disputes» (Chapter VI in the UN Charter), comprising preventive diplomacy, preventive deployments, peacemaking, peacekeeping and peace-building. The lore of knowledge and experience relating to traditional peacekeeping is well known, as is the contribution of certain nations in terms of participation in UN peacekeeping operations and related national training establishments. I note in particular the Nordic countries and Canada, although I could add specific Asian and African countries as well.

Chapter VII of the UN Charter relates to «Action with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression.» This is the chapter which authorizes taking «action — as may be necessary to maintain or restore international peace and security» — that is, intervention using coercive military force to achieve political objectives. UN Chapter VII operations may be either UN-authorized through a United Nations Security

Council Resolution, examples being Korea and the Persian Gul War, or UN-directed («blue beret») as recently seen in UNOSOM II.

The principal UN mechanisms relating to peace operations are:

- the Security Council which develops the mandate or authorizing UN Security Council Resolution;
- the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) which provides military advice to the Secretary-General and the Security Council and doctrine and training guidance to nations. DPKO also plans and conducts peace operations on behalf of the Security Council;
- the Military Staff Committee, currently moribund, which potentially *could* provide military advice to the Security Council and strategic direction for UN peace operations;
- national troop contributions which comprise the land, sea and air units executing the mandate.

A brief assessment of the UN with regard to peace operations would suggest that it, first, suffers from overreach, the result of an explosion in peace operation commitments, now comprising 18 field operations with some 70+ thousand troops in the field and costing in the order of \$3.5 billion a year, second, it is in the process of improving its planning capability, field management and logistic support, but is not there yet; third, it has not stood up to the plate in providing appropriate doctrinal guidance nor resolving the conceptual problem of UN-directed «peace-enforcement» operations in conditions of near-anarchy, yet short of total war; and fourth, its record thus far in an operational context is that it is adequately structured to manage UN-directed peace-keeping operations, but not for UN-directed peace enforcement.

b. *The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE)*: The CSCE, involving 53 states, is a political consultative process, a *forum*, not at present an international organization with treaty status.

Nonetheless, following the 1990 CSCE Paris Summit, institutionalization of the «process» began and more recently the 1992 Helsinki Summit Declaration reflected agreement on developing a structure for early warning, conflict prevention and crisis management. In addition, the 1992 Helsinki

Declaration recognized the NATO offer of peacekeeping support included in the 1992 Oslo North Atlantic Council (NAC) Communiqué. Subsequently at the 1994 Alliance Summit in Brussels NATO committed itself to supporting «the efforts to enhance the operational capabilities of the CSCE for early warning, conflict prevention, and crisis management».

CSCE mechanisms most involved with peace operations include:

- the Committee of Senior Officials (CSO), which reviews current issues, prepares the work for and carries out the decisions of the Council of Foreign Ministers,
- the Conflict Prevention Center in Vienna,
- the Permanent Committee, the first permanent body for political consultation and decision-making, and
- official fact-finding, monitoring and sanctions assistance missions.

A brief assessment of the CSCE with regard to peace operations would suggest that first, it still suffers from lack of structure, i.e., institutionalization; second, although considered a legitimate regional organization as described in Chapter VIII of the UN Charter, it is best suited for Chapter VI pacific settlement of disputes through fact finding, conflict prevention and limited peacekeeping; and third, with no forces and little structure, it is ill suited for crisis management or peace-enforcement missions.

*c. North Atlantic Treaty Organization (NATO):* NATO expanded its mission into peace operations in 1992 when it announced first at the Oslo NAC its readiness to support «on a case by case basis in accordance with... (its) own procedures» peace operations under the CSCE, and then at the December Brussels NAC its readiness to support peace operations under the UN. Although individual NATO nations have been consistent contributors to UN observer missions and UN unit deployments, as in UNPROFOR in the Former Republic of Yugoslavia (FRY) and Somalia, NATO as an institution with its integrated military command first became involved in UN peace operations in 1992. *Operation Deny Flight*, the «no-fly zone» enforcement mission over Bosnia-Herzegovina, *Operation Sharp Guard*, the Adriatic maritime embargo mission, and potential ground operations in Bosnia should a peace agreement be reached, are examples of NATO forces

operating under the operational control of a regional Major Subordinate Command (MSC) — AFSOUTH — in support of a UN-directed peace operation. In addition, NATO resources in the form of a mobile headquarters from Northern Army Group (NORTHAG) were provided to the UN Bosnia-Herzegovina Command (BHC) of UNPROFOR.

NATO's mechanisms relating to peace operations include:

- the North Atlantic Council (NAC), made up of NATO's 16 nations, the highest decision-making body in the Alliance;
- the North Atlantic Cooperation Council (NACC), 38 nations, with its Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping;
- the Partnership for Peace (PFP) program, currently with 22 signed partners, with its training and mission focus on peacekeeping, search and rescue and disaster relief;
- NATO's integrated military command structure; and
- the Combined Joint Task Force (CJTF) initiative, designed to provide a command and control (C<sup>2</sup>) headquarters for NATO out-of-area operations, NATO and non-NATO peace operation coalitions, and Western European Union (WEU) led operations with NATO resources.

A brief assessment of NATO's capability in peace operations would suggest that first, with the New Strategic Concept's focus on conflict prevention and crisis management, it is ideally suited for peace operations as a mission; second, with its integrated military command and interoperable forces, it is well suited for both peacekeeping and peace-enforcement; third, with regard to command and control, it is well situated at the operational and tactical levels, but weak at the linkage between the operational and strategic levels where multinational forces, to include non-NATO, are involved, and weak at the strategic level between NATO and the UN and NATO and the CSCE.

d. *Western European Union (WEU)*: The WEU, currently nine member states with one potential member (Greece) pending ratification three associate members, two observers, and nine associate partners, is the most visible evidence of the concept known as the European Security and Defense Identity (ESDI). The WEU has gained momentum in recent years and is in

the process of becoming the *de facto* defense arm of, and the eventual implementer of a common defense policy for, the European Union (EU). The WEU has had maritime peace-enforcement experience in the Persian Gulf War and currently participates in *Operation Sharp Guard* in the Adriatic under AFSOUTH's operational control as well as conducting embargo operations along the Danube River. Peace operations are a legitimate mission flowing from the Maastricht Treaty and accompanying Declaration (December 1991) which stated: «The objective is to develop WEU as a means to strengthen the European pillar of the Atlantic Alliance... WEU will act in conformity with the positions adopted in the Atlantic Alliance».

Peacekeeping has been more specifically mandated in the Petersberg Declaration of June 1992.

WEU mechanisms associated with peace operations include:

- a modest Planning Staff (some 30-40 personnel);
- Associate Partners (9);
- although no in-being forces nor collective defense assets, on-call relationships with member states and the EuroCorps.

A brief assessment of WEU's capability for peace operations is that first, it is still suffering from a lack of institutional maturity, specifically in planning and managing operations; second, it is best suited for disaster relief, crisis management and limited peace-enforcement; third, it must depend on NATO for infrastructure support and a C<sup>2</sup> mechanism — the CJTF headquarters; and fourth, the absence of strategic C<sup>3</sup>I and a political-military planning body impedes effective command and control at the strategic level.

A matrix showing current membership in CSCE, NACC, PFP, NATO and WEU is at enclosure.

3. *Peace operation cooperation: About what?* In that peace operations constitute some of the more difficult military operations forces are called upon to execute, cooperation presumes a common conceptual underpinning and a high degree of coordination if cooperation is to be meaningful and contribute to the achievement of commonly agreed military and political objectives. In other words, cooperation implies a lot more than exhortation in communiqués and occasional exercises. Cooperation becomes easy once

the hard conceptual thinking and coordination have been achieved. My judgment is that we still have a long way to go in the pick and shovel area.

So what is the substantive menu? Although not all-inclusive, I would submit the following issues as start points if the Alliance is serious about cooperation and coordination with other security structures on peace operations.

- *Development of the mandate:* The development of the mandate or mission is the start point from which everything else flows. Both civilian and military leadership have an interest in ensuring that political objectives are clearly understood and mutually agreed, and that achievable military objectives can then be derived with as complete an analysis as is possible of resource requirements and those conditions defining success. The mission is also the start point for civilian agency participation such as Non-Governmental Organizations/Private Voluntary Organizations (NGOs/PVOs), civil-military coordination required and the appropriate military doctrine applicable to the conduct of military operations.

- *Associated military doctrine:* Doctrine, or the concept of how military forces go about accomplishing a specific mission, will be derived from the mandate itself, and doctrine in turn will determine what military forces do and have—that is, organization, equipment, training, exercises and rules of engagement. A lot of international (UN, NATO) and national work is being done on doctrine related to the entire spectrum of peace operations, but doctrine remains the critical area where central focus is needed, and I speak here of the UN, and where the premium for coordination and cooperation is extremely high.

- *Division of labor:* With the mandate and accompanying military doctrine mutually agreed, a division of labor can then be addressed. It is a division of labor first derived functionally in terms of conflict prevention, (e.g., FYR of Macedonia), or crisis management, (e.g., Bosnia), or a combination of both. If crisis management, is it traditional peacekeeping (e.g., Cyprus), or peace-enforcement (e.g., Somalia), and is there a range of civil-military activities (NGOs, PVOs) involved (Cambodia, Somalia)? Secondly, the mission or mandate involves a division of labor among security structures

and among nations within those security structures. The UN and CSCE provide observers, fact finders and monitors (conflict prevention); the UN, CSCE (potentially), NATO and the WEU execute preventive deployments and peacekeeping (conflict prevention/crisis management); and the UN and CSCE (by authorization) and NATO and the WEU (by execution) execute peace-enforcement. Division of labor by function, security structure and geographical focus is an important substantive issue requiring cooperation. Thus far the international community has seemed to have operated more on the axiom of «the more the merrier» with the military left to work it out on the ground, than on disciplined analysis and logic.

• *Command and Control (C<sup>2</sup>)*: Command and control, not in the narrow sense of communications hardware, but in the broader sense of ensuring a coordinated multinational effort to achieve political and related military objectives, must focus on four critical questions relating to the mandate:

- To what ends?
- Commanded by whom?
- With what forces?
- By what means?

Any multinational peace operation inevitably experiences the inherent tension between national sovereignty and the military principle of unity of command. In both UN-directed and UN-authorized peace operations where different security structures are involved (UN, NATO, WEU), unity of command will *never* be achieved. Unity of *purpose* however, can be achieved and disruptive incidents minimized as long as the mandate and accompanying military doctrine are mutually understood and agreed, and where that understanding and agreement are constantly revalidated if the mission is modified or changed («mission creep»).

• *Exercises*: Exercises focused on peace operations are clearly important activities for cooperation and not surprisingly have been highlighted in recent Ministerial Communiqués. Exercises build teamwork, solidarity and confidence, and most important, identify interoperability weaknesses requiring corrective action to ensure effective prosecution of a peace operation.

It should be remembered, however, that exercises are designed to validate training, and training is derived from the doctrine associated with a particular peace operation. The temptation to exploit political and public relations value from high visibility exercises should not outstrip the pick and shovel work involved in getting the doctrine and training right in the first place. Otherwise we put the cart before the horse and learn bad habits in the offing.

4. *Peace operation cooperation: with whom and how?* The previous section looked at some of the more important issues involved in peace operations which should form the substance of whatever cooperation may occur among the four security structures being addressed. This section looks at who is cooperating with whom and how is it being handled.

• *UN and CSCE:* As mentioned previously, CSCE is generally recognized as a regional organization as described in Chapter VIII of the UN Charter. Article 53 requires that «no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council...», and Article 54 requires regional organizations to keep the Security Council informed of all activities relating to the maintenance of international peace and security. Consequently, cooperation between the UN and CSCE implies a requirement for close coordination at the outset. Also, in the area of crisis prevention, it is incumbent upon both organizations to cooperate closely in the provision of observers, fact-finders, monitors and other missions to avoid unnecessary duplication and expense. CSCE Sanctions Assistance Missions (SAM) established in 1992 to monitor the implementation of UN-mandated sanctions against Serbia and Montenegro are a case in point. A brief assessment of UN/CSCE cooperation would seem to indicate that it is *adequate at present*, but one must recognize that the CSCE is structurally weak and thus far is operating modestly at the low end of peace operations. The requirement for more active coordination and cooperation will dramatically increase, however, with more CSCE «institutionalization», CSCE movement toward «operationalizing» early warning, conflict prevention and crisis management and a UN desire to shed some of the peace operation burden down to regional organizations.

• *NATO and WEU*: NATO and WEU are entering a new plateau of cooperation and coordination stemming from the 1994 Brussels NATO Summit. The principle focus is on giving form and substance to the «separable but not separate» concept of NATO capabilities and resources being used to make ESDI a reality. The CJTF initiative is the instrument — a C<sup>2</sup> headquarters — which can be used by both NATO and the WEU, with NATO members not part of integrated military command and non-NATO participation, to provide either organization the capability to prosecute peace operations out-of-area. The NATO military authorities are currently working the issue in its military dimension; however, the political authorities of both NATO and the WEU have yet to fully engage at the political-military level to address the related command and control issues at the strategic level. Issues include: development of political guidance for CJTF C<sup>2</sup>; the creation of policy coordination and crisis management mechanisms at the strategic level which can provide advice to the WEU, coordinate with and perform the functions performed by the Military Committee, IS/IMS and related MNC in NATO's command structure; creation of a workable theater headquarters mechanism for the WEU at the operational level to provide the bridge between the strategic level (WEU) and the tactical level (CJTF); and ensuring that organizational and structural modifications designed for a CJTF do not erode the integrity of NATO's integrated military command. NATO and WEU, as mentioned earlier, are primarily peace-enforcement instruments, and at the operational and tactical levels valuable experience is currently being gained in *Operation Sharp Guard*, even though initial efforts in the Adriatic were more competitive than complementary. A brief assessment would indicate that cooperation, *thought not adequate at present, is improving*. This improvement is clearly helped by participation of NATO and WEU Secretary-Generals at each others' Ministerials; sharing products emanating from the NACC Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping; co-location in Brussels of the WEU Secretariat and NATO headquarters; and overlapping membership of both organizations as seen in NATO's NACC and WEU's Associate Partners. Nonetheless, it must be remembered that WEU's organizational structure is weak, and that its modest planning cell is unable to compete on equal terms with NATO's combination of IS, IMS and SHAPE/ACLANT. Also, there is a need for recipro-

city and transparency in terms of the WEU keeping NATO fully informed of WEU planning.

• *NATO and UN/CSCE*: I chose to combine the UN and CSCE in discussing NATO's relationship to both, only because either the UN or CSCE would more than likely be the authorizing organization of a peace operation, and NATO in either case would be the «subcontractor» or executing agent, particularly of any peace-enforcement mission. Because the CSCE is still trying to find its feet, comments relating to cooperation between NATO and UN/CSCE will in the main focus on the more mature relationship with the UN and the experience being developed from operations in and around the FRY. As I indicated at the outset, cooperation has improved and is *adequate* at the *operational and tactical levels* in the context of *Operation Deny Flight*, *Sharp Guard* and planning for NATO ground operations in Bosnia-Herzegovina. Although lacking unity of command, unity of purpose is facilitated by parallel hierarchical structures with a design for horizontal liaison between the two. NATO currently has liaison offices in DPKO at UN Headquarters in New York (strategic level), UNPROFOR Headquarters in Zagreb (operational level) and BHC at Sarajevo (tactical level), with UNPROFOR liaison at the NATO Combined Air Operations Center (CAOC) at Vicenza. In essence, NATO's theater command (AFSOUTH) at the operational level is paralleled by UNPROFOR, and NATO's planned tactical level CJTF, the Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC), is paralleled by BHC.

Where the *cooperation is weakest* is at the *strategic level* (Brussels and New York) and command and control arrangements between the operational and strategic level. Delays in executing NATO close air support missions for UNPROFOR forces were not due solely to a cumbersome command chain, but to basic conceptual disagreement at the strategic level on the use of military force. This conceptual issue has not been resolved — in short, the mixture of UN-directed «peacekeepers» and NATO «peace-enforcers» in the same tactical context and theater may not be conceptually or practically sound. Use of coercive military force by an organization inevitably makes that organization a co-belligerent in the eyes of other belligerents, and where certain nations provide units for both peace-enforcement and peacekeeping, the belligerent who is being bombed may lack the sophis-

tication to distinguish between the two. In any event, peacekeeping and peace-enforcement units are structured and equipped differently, so it is not surprising that French and UK lightly armed peacekeeping units in UNPROFOR view with some alarm the potential of being in close proximity to NATO peace-enforcement missions. Related issues include: the relationship between the NAC at 16 and the Security Council at 15; and with NATO in support of a UN-directed peace operation, SHAPE's relationship to the operational level (AFSOUTH/UNPROFOR) and the strategic level (Brussels/New York). Finally, although recognizing that the UN DPKO should be the focal point for peace operation doctrinal and training guidance, NATO needs to be more proactive in sharing with the UN NATO experience captured both from the NACC Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping and field operations in FRY. The UN needs all the help it can get from lessons learned relating to peace operation doctrine, training, interoperability and logistic support. That should be a key function of the NATO liaison office in New York. Much more needs to be done in this regard.

With regard to NATO's cooperation with the CSCE, it is virtually non-existent in spite of the rhetoric suggesting otherwise. There are political minefields to be sure. Some nations are suggesting treaty status for the CSCE which could result in a downgrading of NATO's political clout, and NATO may face potential competition with the Commonwealth of Independent States (CIS) as CSCE agent of choice for certain peace operation scenarios. Nonetheless, if the promise of «operationalizing» CSCE's capabilities for early warning, conflict prevention and crisis management is in any way met, NATO's cooperation and coordination with CSCE will have to be dramatically improved.

5. *Summary:* An assessment of cooperation in peace operations among the UN, CSCE, NATO and the WEU yields a mixed review. There is both good news and bad news, and the overarching conclusion is that the current communiqué rhetoric is not matched by reality on the ground. General conclusions can be summarized as follows:

- Both the CSCE and the WEU are still weak in institutional structure;

hence the mechanisms (e.g., planning staffs) for meaningful cooperation are not well developed;

- In an operational and tactical context, NATO and the WEU are improving their cooperation, but much work remains to be accomplished at the strategic and political-military level with command and control arrangements. Work done by the NACC Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping is valuable to spreading lessons learned between the NACC/PFP and WEU with its Associate Partners. NATO is weakest in its cooperation with the UN and CSCE with regard to command and control at the strategic level as well as establishing an agenda for rationalized UN guidance on doctrine, training, interoperability, logistic support and exercises applicable to UN, CSCE, NATO and WEU peace operations. In an operational context (operational and tactical levels) NATO's cooperation with the UN is adequate and improving, although more work needs to be done with the command and control linkage between the operational and strategic levels (AFSOUTH/UNPROFOR vs. Brussels/New York). Much more conceptual work is needed between Brussels and New York on the role of force in peace operations, and the compatibility of peace-enforcement with UN-directed peace operations, i.e., the mixing of «peacekeepers» and «peace-enforcers» in the same tactical context. A major effort needs to be launched by NATO with regard to cooperation with the CSCE, particularly when CSCE strategic warning, conflict prevention and crisis management capabilities become more operational;
- As NATO moves to increase its cooperation with the WEU and CSCE, it needs to be mindful of two potential Trojan Horses. First, as new procedures and structures are developed to support the CJTF concept and give substance to «separable but not separate» capabilities, care must be taken to protect the integrity and effectiveness of NATO's integrated military command (a unique asset) with all that implies in terms of interoperable doctrine, techniques and procedures. Second, as NATO contributes to «operationalizing» CSCE's capabilities in early warning, conflict prevention and crisis management, it should realize that it is imparting to CSCE just those

capabilities that make NATO unique. In its enthusiasm to cooperate, NATO must be careful lest it undermine its own institutional relevance. Cooperation in digging one's own grave is a dubious enterprise at best.

	CSCE	NACC	PPF	NATO	WEU
United States	x	x	x	x	
Canada	x	x	x	x	
Belgium	x	x	x	x	x
France	x	x	x	x	x
Germany	x	x	x	x	x
Italy	x	x	x	x	x
Luxembourg	x	x	x	x	x
Netherlands	x	x	x	x	x
Portugal	x	x	x	x	x
Spain	x	x	x	x	x
United Kingdom	x	x	x	x	x
Greece	x	x	x	x	r
Denmark	x	x	x	x	o
Iceland	x	x	x	x	a
Norway	x	x	x	x	a
Turkey	x	x	x	x	a
Austria	x	( <sup>1</sup> )			
Finland	x	o	x		
Ireland	x				o
Sweden	x	( <sup>1</sup> )	x		
Switzerland	x				
Albania	x	x	x		
Bulgaria	x	x	x		b
Czech Republic	x	x	x		b
Hungary	x	x	x		b
Poland	x	x	x		b
Slovakia	x	x	x		b
Romania	x	x	x		b
Estonia	x	x	x		b
Latvia	x	x	x		b
Lithuania	x	x	x		b
Russia	x	x	x		
Ukraine	x	x	x		

*THE UN, CSCE, NATO AND WEU: PEACEKEEPING COOPERATION*

	CSCE	NACC	PFPP	NATO	WEU
Belarus	x	x			
Moldova	x	x	x		
Armenia	x	x			
Azerbaijan	x	x	x		
Georgia	x	x	x		
Kazakhstan	x	x	x		
Turkmenistan	x	x	x		
Uzbekistan	x	x	x		
Kyrgyzstan	x	x	x		
Tajikistan	x	x			
Bosnia & Hercegovina	x				
Croatia	x				
F.Y.R. of Macedonia	o				
Slovenia	x		x		
Yugoslavia	s				
Others <sup>(2)</sup>	x				
TOTALS (not including observers)	53	38	38	16	22

*Symbols*

x = member  
a = associate member  
b = associate partner  
o = observer  
r = ratification pending  
s = suspended

(<sup>1</sup>) Austria and Sweden are not members of NACC, but, together with Finland which has observer status in NACC, participate in the NACC Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping.

(<sup>2</sup>) Other states include Cyprus, Holy See, Liechtenstein, Malta, Monaco, and San Marino.

*John O. B. Sewall*



---

**ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN**

---



---

## ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

---

### 1. CONFERÊNCIA ANUAL SOBRE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

#### INTRODUÇÃO

Realizada e organizada pela Missão dos EUA junto da NATO teve lugar em Knokke-Heist, na Bélgica, no período de 15 a 18 de Setembro de 1994, a X Conferência Anual sobre Estudos Estratégicos, subordinada ao tema genérico *NATO in the 1990's: Moving from Theory to Action*.

A Direcção do IDN, a convite da Embaixada dos EUA em Lisboa, fez-se representar pelo Chefe do Departamento de Investigação de Defesa, Brigadeiro Lemos Pires, que elaborou uma «Síntese de Apreciação da Conferência» a qual, seguidamente, se transcreve:

#### AMBIENTE

Fora dos assuntos tratados na conferência, mas com ela relacionados, salientam-se os seguintes aspectos:

- a. O ambiente das exposições e dos debates foi de grande abertura principalmente pelo facto de os intervenientes, na generalidade, não se assumirem como emitindo posições oficiais dos seus governos.
- b. A presença activa e desinibida de representantes dos países «ex-satélites» e da ex-União Soviética. Fica a ideia de que são os ocidentais (neste caso os EUA) que mais proporcionam espaços abertos à livre discussão entre os Estados do ex-Pacto de Varsóvia (isto é, têm de vir ao Ocidente para discutir entre si com à-vontade). Neste âmbito é de notar uma evidente crispação entre os países do Centro

- da Europa e a Rússia, o que não se verificou entre os países presentes da CEI e a Rússia.
- c. A ausência de qualquer participante fora da NATO e da Europa. A discussão centrou-se na Europa e, assim, a situação no Norte de África e no Médio Oriente não foi importante para a questão da segurança europeia.
  - d. Não foi dado qualquer relevo ao papel da Alemanha na arquitectura da segurança da Europa, tanto por parte dos diversos analistas como dos próprios alemães presentes.
  - e. De igual modo, a questão Nuclear pouco interesse suscitou, embora com algumas referências, permitindo entender que, por enquanto, continua a ser um assunto quase privado entre os EUA e a Rússia.
  - f. De anotar a posição da Espanha (por vir fora do contexto geral) que procurou dar relevo à ameaça do flanco Sul da NATO e à necessidade de se estruturar a respectiva defesa, que poderia passar pela criação de um comando específico no Sul.
  - g. Finalmente, a ausência de referências a Portugal, o que poderá ser entendido como não causando preocupações, não se contando muito com ele ou, então, ambas as hipóteses.

#### O ALARGAMENTO

- a. O tema do alargamento da NATO foi o dominante na Conferência. A ideia geral que fica é que o alargamento não deve ser objectivo ou uma estratégia. O que está em causa é a segurança da Europa e a segurança dos países.
- b. A entrada de um novo membro deve contribuir para a segurança da Europa e não para causar instabilidade. Novas fronteiras podem significar instabilidade e, portanto, insegurança. Assim, «não» a novas fronteiras.
- c. A Rússia e os países da CEI são altamente sensíveis ao alargamento que criará, automaticamente, uma nova área NATO, afectando a sua segurança.
- d. Os EUA estão cautelosos quanto ao alargamento que definirá a sua função e empenhamento na Europa.

- e. Os países do Centro da Europa estão desejosos (ansiosos) por entrar para a NATO, o que é entendido como única garantia de segurança contra uma evolução política negativa na Rússia.
- f. O alargamento, no final, parece um problema adiado.

#### O PILAR EUROPEU

- a. Os EUA apoiam o pilar europeu. Uma Europa Ocidental mais forte é do interesse americano, desde que:
  - os EUA continuem a dirigir a NATO (consenso, também, dos europeus);
  - os europeus se empenhem mais, isto é, gastem mais, e os EUA menos;
  - resulte para os EUA a vantagem de não se empenharem em assuntos internos europeus.
- b. A UEO não tem por missão garantir, isoladamente, a defesa europeia. O facto de ter capacidade militar não quer dizer que todos os seus membros fiquem automaticamente empenhados em todas as operações da responsabilidade daquela União.
- c. A UEO já tem alguma capacidade de responder a pedidos da UE e está em condições de coordenar com a NATO a constituição de Combined Joint Task Forces (CJTF) e poder usar as suas forças. Mas, quem vai *mandar* na UEO? (na NATO *mandam* os EUA).
- d. A entrada de novos países para a UE e a diversidade de pertença dos países da UN à UEO e à NATO criam uma situação deveras complexa e que retira operacionalidade a uma política e acção comuns.

#### O CLIMA ACTUAL

- a. O clima prevalecente quanto ao futuro da NATO e da arquitectura da segurança europeia é de indefinição. Indefinição e não de transição, pois nada ainda existe definido quanto a objectivos e estruturas para onde se caminhe.

- b. A grande dúvida que preside à indefinição é a instabilidade política na Rússia, que poderá provocar o retorno à Guerra Fria ou permitir passar da actual Paz Quente para uma paz estável. Interessante é o facto de não se atribuir importância significativa à evolução da Alemanha, parecendo todos querer acreditar que ela se vai manter no seio da Europa Ocidental (UE).
- c. Assim, as iniciativas e medidas agora em curso, como Partnership for Peace (PFP) ou CJTF, não são medidas de transição com vista a objectivos assumidos, mas experiências que têm como objectivo imediato criar a confiança e estreitar laços entre todos os europeus.

*PARCERIA PARA A PAZ (PFP)*

- a. Melhorar as estruturas e os meios militares deve ser um objectivo constante, mas devem evitar-se mudanças técnicas radicais.
- b. A PFP é uma iniciativa que abre portas para o futuro e que deve ter a Rússia como parceiro e não como antagonista. Permite, também, evitar iniciativas independentes.
- c. Esta iniciativa levanta várias perguntas:
  - Como se poderá instaurar uma estrutura de decisão neste âmbito? Poderá o North Atlantic Cooperation Council (NACC) ser um embrião?
  - É a PFP uma fase de transição para membro da NATO, como os países do Leste pretendem?
  - Ou a PFP é apenas um passo para a confiança e para iniciar medidas conjuntas de segurança?
- d. A resposta parece ser que a PFP é apenas uma experiência que está a ter adeptos, por não se ter encontrado outra melhor. Ou como já se ouve:
  - PFP — «Political For Postpone... the enlargement (Política de adiamento do alargamento).

*AS OPERAÇÕES DE PAZ*

- a. As operações de paz estão a entrar na impopularidade: muitas despesas, muitos fracassos e poucos êxitos!
- b. A acção na Bósnia põe em causa a capacidade NATO para este tipo de operações.
- c. As CJTF criam condições de prontidão e operacionalidade mas existe alguma relutância na sua aplicação em operações de paz.
- d. É preciso distinguir bem os objectivos humanitários dos objectivos políticos, e separar bem as operações para restabelecer a paz (Art.º 6.º da Carta da ONU) das operações de manutenção de paz (Art.º 5.º), onde «a acção não é para soldados mas só os soldados a podem fazer bem», como diz o Secretário-Geral da ONU.
- e. Se os europeus não aumentarem a sua prontidão para acções na Europa, então os americanos pensarão que não é plausível que eles tenham essa prontidão (100 000 homens na Europa) e poderão retirar as suas forças!

*RELAÇÕES RÚSSIA-NATO*

- a. Os países do Centro da Europa estão mais propensos a juntarem-se à NATO do que à Rússia.
- b. A opinião pública da Rússia suspeita do Ocidente. Mas os países do Leste não podem esperar eternamente que esta situação mude, para agirem.
- c. A participação da Rússia na PFP é tida por uma corrente de opinião russa como desnecessária e apenas se constituir em fortalecimento da NATO.
- d. A NATO mantém força para fazer face a uma eventual vitória nacionalista na Rússia. Assim, a Rússia está em exclusão e não em integração com a NATO.
- e. A PFP não é o mecanismo apropriado para a aproximação com a Rússia, que deve ter um tratamento de excepção, de acordo com o seu poder e projecção real.
- f. A Rússia não aceita o alargamento da NATO (embora o considere como legal) porque isso vai contra os seus interesses. O alargamento

pode causar o retorno à Guerra Fria, pois que a aproximação de uma organização militar das suas fronteiras origina uma situação de ameaça.

- g. A Rússia está interessada em soluções para a segurança da Europa com a participação de todos os Estados europeus.

#### *ALGUMAS CONCLUSÕES*

- a. O quadro da segurança europeia é, ainda hoje, dominado pelo quadro anterior das relações Leste-Oeste e, dentro destas, entre os EUA e a Rússia.
- b. O que realmente mudou foi o ambiente e as relações entre os países europeus, nomeadamente com os países do Centro da Europa.
- c. São exactamente os países do Centro da Europa, ex-signatários do Pacto de Varsóvia, que manifestam mais preocupações e ansiedade quanto à sua segurança e à segurança europeia; receiam a liderança russa, que se arroga o direito de intervir regionalmente e se opõe ao alargamento da NATO e à integração desses países na NATO, como pretendem.
- d. A NATO vive um período de indefinição e não de transição. «O que estamos a fazer que não fazemos nada?» causa também alguma ansiedade interna, numa fase em que a NATO disfruta de grande segurança.
- e. A evolução da situação política na Rússia é a incógnita que maior peso tem sobre a definição da nova arquitectura de segurança da Europa. Este dado é de tal maneira obsessivo que passa para trás outros factores importantes como a evolução política na Alemanha, o flanco Sul da NATO e a questão Nuclear.

## *2. CURSO DE DEFESA NACIONAL DE 1994/1995*

O XVII Curso de Defesa Nacional (CDN 95) iniciou as suas actividades na delegação do Porto, em 13 de Outubro de 1994, e no IDN, em Lisboa, em 3 de Novembro de 1994. É frequentado por 57 Auditores (em

Lisboa e no Porto) e está previsto o seu encerramento em 31 de Maio de 1995. A Sessão Solene de Abertura teve lugar no IDN, em Lisboa, em 24 de Novembro de 1994, com o seguinte programa:

- Alocução pelo Director do IDN, Vice-Almirante Fernando Manuel Palla Machado da Silva;
- Conferência Inaugural pelo Embaixador Gregório de Faria sob o tema: O Vector Diplomático da Defesa;
- Entrega de Diplomas aos Auditores finalistas do CDN 94.

### 3. CURSO MONOGRÁFICO SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ

Teve lugar no IDN, no período de 24 a 28 de Outubro de 1994, o 1.º Curso Monográfico sobre Cooperação em Missões em Proveito da Paz no Quadro da ONU, que teve por finalidade proporcionar a 30 Auditores — quadros superiores, civis e militares — conhecimentos de natureza conceptual e de ordem prática relativos a «Operações de Paz», salientando-se, entre outros aspectos, o seu enquadramento político internacional e nacional, as técnicas de negociação e mediação, as questões jurídicas envolvidas e as relações com as autoridades locais e com as populações em geral. Foram coordenadores do curso o Coronel Baptista e Silva e o Coronel Ataíde Montez, Assessores do IDN, e a Dr.ª Ana Paula Vieira, Adjunta da Divisão de Planeamento.

### 4. ASSEMBLEIA DA ASSOCIAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO

A 40.ª Assembleia Anual da Associação do Tratado do Atlântico realizou-se em Haia, na Holanda, no período de 24 a 29 de Outubro de 1994, sob o tema «NATO on Track for the 21st Century», e na qual esteve presente uma delegação da Comissão Portuguesa do Atlântico chefiada pelo Presidente do Conselho Directivo, Dr. Leonardo Ribeiro de Almeida.

Integrou a delegação portuguesa, a convite do Presidente daquela Comissão e em representação da Direcção do IDN, o Coronel Piloto-Aviador Arnaut

Monroy, Assessor deste Instituto, que foi portador de importante documentação relativa aos trabalhos da Assembleia.

Presidiu às Sessões Plenárias o Embaixador W. Tapley Bennett Jr. (EUA), e foi convidada de honra na Sessão Solena de Abertura a Rainha Beatriz da Holanda. Participaram nas reuniões das Comissões Política, Económica e de Educação, respectivamente, o Embaixador José Pires Cutileiro, o Dr. António Borges de Carvalho (*chairman*) e o Dr. António Gonçalves Rodrigues (*chairman*).

#### 5. SEMINÁRIO SOBRE EXPERIÊNCIAS ADQUIRIDAS EM PROCESSOS DE PAZ

Teve lugar no IDN, no período de 7 a 11 de Novembro de 1994, o I Seminário sobre Experiências Adquiridas em Processos de Paz no Âmbito da ONU, que foi frequentado por 40 Auditores, civis e militares. Organização conjunta do Centro de Informação das Nações Unidas (em Lisboa) e do Instituto da Defesa Nacional teve como coordenadores o Engenheiro Carlos Santos, Director daquele Centro, o Coronel Baptista e Silva e o Coronel Ataíde Montez, Assessores do IDN.

#### 6. PARTICIPAÇÃO EM OUTRAS ACTIVIDADES

A Direcção do IDN fez-se representar, por diferentes Assessores, nas seguintes actividades:

- Conferência intitulada As Revoluções Portuguesas de 1974, 1975, sob coordenação de Manuel de Lucena, Investigador do Instituto de Ciências Sociais que teve lugar no Convento da Arrábida em 27 de Setembro de 1994;
- Conferência NATO do AGARD, em 10 e 11 de Outubro de 1994, na Fundação Calouste Gulbenkian, subordinada ao título Propagation Modelling and Decision Aids for Communication, RADAR and Navigation Systems;

- Curso organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em Sesimbra, no período de 20 a 22 de Outubro de 1994, sobre A Integração Europeia e os Debates pós-Maastricht;
- Conferência organizada pelo Centro de Estudos Internacionais, no Convento da Arrábida, nos dias 24 e 25 de Novembro de 1994, sob o título A Integração de Macau e Hong Kong na Administração Chinesa: Significado e Consequências;
- Conferência Internacional de Lisboa organizada pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, que se realizou na Fundação Calouste Gulbenkian, de 12 a 14 de Dezembro de 1994, subordinada ao tema Democracia e Integração no Espaço de Língua Portuguesa: 1974-1994;
- Visita de Estudo e «briefing» realizados no IDN, em 15 de Dezembro de 1994, ao 85.º Curso do Colégio de Defesa da NATO, que se fez representar por 8 Assessores e 55 Auditores de 13 nações da Aliança Atlântica.



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

*Com a colaboração do ISNG*



---

## A DEFESA NO MUNDO

---

### 1. SISTEMAS DE ARMAS NUCLEARES

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 1 de Outubro de 1994

A esperada revisão NPR (Nuclear Posture Review), concluída pelo Departamento da Defesa dos EUA, apresenta alterações do número de plataformas com capacidade nuclear, que operarão depois do ano 2003, assumindo o completo cumprimento dos acordos START I e II:

- Serão mantidos os limites globais do START, de 3000 a 3500 ogivas. Qualquer redução posterior dependerá da completa execução dos acordos actuais;
- O número de submarinos equipados com mísseis balísticos TRIDENT será reduzido de 18 para 14. Todos os SSBN receberão mísseis D-5, incluindo os quatro que se encontram armados com mísseis C-4. A Marinha reterá as bases dos SSBN de Bangor, Washington e Kings Bay, na Geórgia;
- A Marinha será ainda capaz de lançar mísseis TOMAHAWK nucleares, de ataque contra terra, pelos seus submarinos de ataque. No entanto, os porta-aviões e os navios de superfície deixam de ter capacidade para lançarem armas nucleares. Serão eliminados os compartimentos especiais destinados ao seu armazenamento e os procedimentos de manutenção;
- O efectivo de bombardeiros B-52 será reduzido de 94 para 66, ficando, todos, capazes de efectuar ataques nucleares e convencionais. Todos os B-1 serão reorientados para a função convencional e não mais

de 20 B-2 serão destinados à missão nuclear. Estes números poderão ser alterados por novas revisões ordenadas pelo Congresso. Cerca de 450 armas nucleares de lançamento por bombardeiros continuarão baseadas na Europa;

- Serão retidos 3 grupos de mísseis ICBM, MINUTEMAN, totalizando 450 a 500 mísseis.

«SCIENCE & VIE» (França), de Outubro de 1994

Uma expedição russa permitiu colmatar as fendas abertas no casco de um submarino naufragado no mar da Noruega, a 1685 metros de profundidade, por onde se escapava radioactividade.

Embora lutando durante 5 horas contra um terrível incêndio, a tripulação do KOMSOMOLETS não conseguiu evitar o seu afundamento em 7 de Abril de 1989, tendo morrido 42 dos 69 tripulantes, um dos quais foi encontrado nas águas geladas com uma pasta, contendo documentos secretos, amarrada a um dos seus pulsos.

Os torpedos e um reactor nuclear haviam já deixado escapar 1 591 000 Becquerels, o equivalente, várias vezes, à dose emitida pelo acidente de Tchernobyl. Este Verão, os russos resolveram estancar a hemorragia radioactiva, recorrendo a dois mini-submarinos de mergulho profundo (MIR 1 e 2). Foi certamente a importância estratégica deste submarino, único no mundo, que obrigou a estes trabalhos dirigidos pelos serviços secretos da Rússia.

O KOMSOMOLETS (classe MIKE) era, com efeito, o único submarino nuclear que podia navegar a 1000 metros de profundidade dispondo, para tal, de um casco de titânio. Ao fim de quatro expedições de reconhecimento (1989, 1991, 1992 e 1993), os russos decidiram fazer o grande mergulho. Enquanto o reactor deixava escapar céσιο 137, os tubos lança-torpedos n.ºs 5 e 6 deixavam escapar plutónio (cada torpedo tinha uma ogiva com 3 kg de plutónio).

Os mini-submarinos depositaram coberturas especiais de titânio, com 30 kg de peso e 1,60 metros de diâmetro, sobre as portas dos referidos tubos lança-torpedos. A expedição teve um êxito completo.

## 2. QUESTÕES SOBRE REDUÇÃO DE ARMAMENTOS

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 8 de Outubro de 1994

O desarmamento estipulado no acordo CFE (Convencional Forces in Europe) terá de ficar concluído até ao final do próximo ano. Até agora foram já destruídos, ou transferidos para fora da zona, mais de 32 000 itens de equipamento militar pesado, isto é, cerca de 60% do total especificado no tratado. Os países do ex-Pacto de Versóvia eliminaram 22 000 itens e os países da NATO 10 000, ultrapassando especificamente:

- 13 000 carros de combate;
- 13 000 veículos ACV;
- 5 000 peças de artilharia;
- 1 000 aviões de combate;
- 184 helicópteros.

Os EUA eliminaram 100% do designado TLI (Treaty Limited Items) do seu arsenal, incluindo a cedência de equipamento mais antigo aos aliados do Sul (Turquia, Grécia e Portugal). Cerca de 70 das 200 inspecções já feitas foram realizadas conjuntamente, e dos 9 inspectores de cada equipa 3 eram dos países de Leste visitados.

«ARMED FORCES JOURNAL INTERNATIONAL» (Estados Unidos), de Setembro de 1994

A reacção do meio militar ao Livro Branco da Defesa do Reino Unido, divulgado em 14 de Julho de 1994, foi relativamente favorável. Mais 750 milhões de libras foram retiradas do orçamento da defesa para 1996-1997 e anos subsequentes, ficando o orçamento para aqueles anos limitado a 21,5 biliões. Além do que fora anunciado, serão dispensadas mais 18 700 pessoas até ao ano 2000. As aquisições principais serão as seguintes (custos em milhões de libras):

	Custos
• Marinha — 2 navios anfíbios LPD .....	500
— 7 caça-minas da classe SANDOWN .....	250
— 2 submarinos da classe TRAFALGAR .....	5000
— Mísseis de cruzeiro TOMAHAWK .....	150 (?)

• Exército — 259 carros de combate CHALLENGER .....	1100
• Força Aérea — Modernização de 142 aviões TORNADO	750
— Bombas guiadas por <i>laser</i> .....	300

### 3. NOVOS SISTEMAS DE ARMAS

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 17 de Setembro de 1994

Para o futuro avião FOA (Future Offensive Aircraft), da RAF, estão a ser examinadas várias opções, desde variantes aperfeiçoadas do TORNADO 2000, EUROFIGHTER 2000 e ASTOVL a exóticas concepções furtivas. A preferência tende para um programa multinacional europeu.

A firma British Aerospace pretende a aprovação de um programa oficial com início em 1997 e o primeiro voo experimental em 2001. Os primeiros aviões seriam entregues entre 2013 e 2015, isto é, quando se torna necessário substituir o primeiro TORNADO IDS. A opção mais provável tende para um maior número de aviões menos caros e menos capazes, e não para um menor número de sofisticados aviões furtivos.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 17 de Setembro de 1994

No próximo mês poderá ser lançado o programa do próximo navio de guerra da Marinha Americana. Com efeito, o presidente do JROC (Joint Requirement Oversight Council) deverá decidir em breve a aprovação do respectivo MNS (Mission Needs Statement). A sua aprovação, juntamente com a decisão do DAB (Defense Acquisition Board) do Pentágono, vai abrir o caminho para a fase de exploração e definição do conceito, que poderá prolongar-se por três anos, com início em Outubro de 1994.

Não existe nenhum conceito firme acerca do futuro navio de superfície, conhecido por SC-21. As alternativas que têm estado a ser consideradas incluem navios com deslocamento entre 5000 e 25 000 toneladas. O JROC é favorável a um navio que assegure a supremacia nas operações litorais. A adjudicação para a construção dos novos navios terá de ser tomada entre os anos 2003 e 2005, altura em que ocorre a construção do último *destroyer* da classe DDG 51 ARLEIGH BURKE.

Um projecto do MNS sobre o navio SC-21 tem andado a circular há mais de um ano, tendo sido enviado em Junho de 1994 para a Marinha a fim de ser revisto. A fase de demonstração e validação poderá começar em Setembro de 1997, o desenvolvimento da engenharia e fabrico em 2001, o contrato para a construção em 2003 e a entrega do primeiro navio cerca do ano 2010. Nos novos navios poderão ser incluídas as seguintes características:

- Turbinas a gás ICR (Inter-Cooled Recuperative), com melhor resposta ao ambiente e maior eficiência no consumo de combustível;
- Maior rapidez na resposta defensiva;
- Um maior número de meios VLS (Vertical Launch System);
- Guarnições mais reduzidas.

«SCIENCE & VIE» (França), de Outubro de 1994

Um protótipo de torpedo está a ser ensaiado há várias semanas num tanque do Instituto de Tecnologia de Massachusetts. Não dispõe de hélice, mas sim de uma barbatana de cauda, animada de batimento, semelhante à dos peixes. Com menos de 2 metros de comprimento, o ROBOTUNA é militarmente inquietante.

O sistema é silencioso como um peixe e não provoca turbulências dado que todo o corpo participa na acção. O seu eco sonar será semelhante ao de um grande peixe.



*EXECUÇÃO GRÁFICA*

---

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

