
NAÇÃO E DEFESA



ANO XVII — N.º 64 — OUTUBRO-DEZEMBRO DE 1992
(Publicação Trimestral)

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

DIRECTOR

General ABEL CABRAL COUTO
Director do Instituto da Defesa Nacional

Comissão de redacção

Presidente: Capitão-de-mar-e-guerra Artur Duarte de Carvalho Baptista dos Santos. Vogais: Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Dr. Victor Marques dos Santos, Capitão-de-mar-e-guerra António Abrantes Martins Godinho. Secretário: Capitão João Sousa Presumido.

Propriedade, Redacção e Administração

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

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

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

EDITORIAL	5
SUBSÍDIOS PARA INTRODUÇÃO A UMA TEORIA DA SE- GURANÇA E DA DEFESA NACIONAL	11
<i>Raul François R. C. Martins</i>	
PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ANGOLA	43
<i>Rui Alberto V. D. Rodrigues Mingas</i>	
PORTUGAL E O «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA» — AL- GUMAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM	53
<i>Arnaldo M. Medeiros Ferreira</i>	
A NOVA EUROPA	71
<i>Adriano Moreira</i>	
O DESAFIO DA OPÇÃO EUROPEIA	81
<i>Virgílio de Carvalho</i>	
A ARQUITECTURA DE DEFESA E SEGURANÇA EUROPEIA E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS	97
<i>Isabel Ribeiro Ferreira Nunes Videman</i>	
LIVING WITH RUSSIA IN THE POST-SOVIET ERA	117
<i>James Sherr</i>	
PARA UMA NOVA CIÊNCIA DA NAÇÃO-ESTADO	133
<i>Mendo Castro Henriques</i>	
O HOMEM FIM DE SÉCULO	159
<i>António Manuel Bettencourt Machado Pires</i>	
TECNOLOGIA E APLICAÇÃO DE MISSEIS — UM PROJECTO NACIONAL	173
<i>A. E. Mateus da Silva</i>	
ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN	187
A DEFESA NO MUNDO	193
<hr/>	
A DOCTRINA DOS ARTIGOS É DA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES	

EDITORIAL

EDITORIAL (*)

Em virtude da profunda alteração verificada no quadro político-estratégico que foi prevalecente nos últimos 40 anos, são frequentes os escritos que perspectivam, com o fim das ideologias e as possibilidades de progresso e desenvolvimento geradas pela capacidade tecnológica, um fim da História ou uma sociedade terminal, harmónica, racionalizada e liberta de conflitos. Por outro lado, vão tendo crescente curso as teses que consideram o quadro do Estado-Nação demasiado vasto para os pequenos problemas e demasiado pequeno para fazer face aos grandes desafios que se perfilam no horizonte da política internacional, levando a pôr em causa os conceitos tradicionais de soberania e independência nacional. A primeira circunstância obriga a ponderar sobre a existência ou não de ameaças ou fontes de insegurança; quando à segunda, relaciona-se com a validade ou interpretação a dar aos objectivos nacionais relevantes para a defesa nacional. Ao iniciar-se um novo curso de defesa nacional, parecem, assim, oportunas algumas considerações, ainda que muito sucintas, sobre questões de cuja resposta resultará, ou não, a evidência da necessidade de realização de cursos com as características dos que vêm sendo ministrados no Instituto, e, em caso afirmativo, que finalidades os devem nortear ou enquadrar.

Quando às fontes de insegurança, e circunscrevendo a análise à região europeia e à sua envolvente próxima ou com

(*) Extracto da alocução do Director do IDN, General Abel Cabral Couto, na Sessão Solene de Abertura do Curso de Defesa Nacional de 1992-1993, em 11 de Novembro de 1992.

ela directamente relacionável, apontam-se como mais significativas as seguintes:

- *na linha do que tem sido uma preocupação histórica, o risco de ressurgimento de uma potência com aspirações hegemónicas, na Europa;*
- *a eventual passagem de aliados de ontem a adversários de amanhã, em consequência de uma exasperação de clivagens essencialmente de raiz económica;*
- *as derivadas de uma provável proliferação de potências dotadas de armas de destruição maciça, em consequência de uma generalização da tecnologia dos vectores e de falhas no controlo internacional de cérebros, materiais e tecnologias;*
- *roturas, por razões variadas, nos fluxos de abastecimentos essenciais à Europa, particularmente no domínio energético;*
- *as consequentes da instabilidade político-social que se verifica no que se vem convencionando chamar «o arco de crise», com prospectos de escalada para situações de violência prolongada, mais ou menos larvar e de difícil controlo, e impulsionadoras de correntes migratórias eventualmente maciças e desordenadas, por seu turno propiciadoras de um desenvolvimento de sentimentos xenófobos;*
- *os riscos de acidentes ecológicos de proporções incalculáveis, consequentes ou de um progresso mal controlado (como no caso das chuvas ácidas) ou de degradações significativas na disciplina de exploração e de manutenção de, por exemplo, centrais nucleares, fazendo surgir o espectro de novos Chernobyl;*
- *o narcotráfico e outras manifestações insidiosas e que, de forma crescente, em vários países começam a ser entendidas como verdadeiras ameaças à segurança, nacional ou colectiva.*

Se bem que as duas primeiras situações referidas se apresentem, na conjuntura actual, como muito pouco prováveis, não podem deixar de ser estrategicamente consideradas.

Eis uma listagem de questões que exigem estudo, decisões e posturas ao nível político e que são suficientes, certamente, para, conjuntamente com uma reflexão sobre as potencialidades e vulnerabilidades nacionais, alimentarem um curso de defesa nacional.

Quando aos objectivos, vai-se tornando evidente que, certamente à luz daqueles que constam dos textos jurídicos fundamentais sobre defesa nacional, na prática e no concreto, o que se defende (ou deverá defender-se) em permanência, em todas as frentes, sejam de negociação ou de outra natureza, no seio de aliados ou em face de adversários, é o entendimento que for feito do Interesse Nacional, à luz de cada situação concreta. Isto exige, evidentemente, que os intervenientes no processo, em níveis elevados, tenham tido possibilidade de reflectir sobre Portugal, sobre a teia das grandes questões internacionais que o condicionam e estimulam e sobre a posição do País relativamente a esses mesmos problemas, como actor criativo e responsável. O amadorismo, nestes domínios, acarreta custos muito elevados.

Por outro lado, vai-se tornando também evidente que as Forças Armadas são um instrumento de relevância crescente na afirmação externa do Estado, quer no âmbito duma contribuição para os sistemas de segurança internacional, quer no âmbito da cooperação com novos países, quer, mesmo, em acções de prestígio. Torna-se, assim, crescente a necessidade de uma cuidada articulação entre as políticas externa e de defesa nacional. A dialéctica do soldado e do diplomata ou negociador, de que falava Raymond Aron, surge reflectida no projecto de União Europeia, quando se aponta a uma «Política Externa e de Segurança Comum», que evidencia as sobreposições, as interdependências e interacções entre as duas vertentes da acção e afirmação externa do Estado.

Eis mais uma perspectiva talvez merecedora de reflexão. Num momento em que, em Portugal, em todos os domínios se repensa o Estado, o seu papel e os seus instrumentos, à luz de

critérios da maior rendibilidade dos limitados recursos existentes, uma reflexão ponderada e desapassionada, em sede adequada, sobre o tema acima apenas afluído, talvez conduzisse ao encontro do que poderá ser a vocação mais profunda e essencial deste Instituto, ao serviço do Estado e da Nação, e que teria reflexos inevitáveis no seu quadro institucional e organizacional. Algumas achegas orientadoras se poderão encontrar em soluções há muito vigentes nos EUA e alguns outros países e que se começam a afirmar também na Alemanha, por exemplo.

SUBSÍDIOS PARA INTRODUÇÃO A UMA TEORIA
DA SEGURANÇA E DA DEFESA NACIONAL

Raul François R. C. Martins

SUBSÍDIOS PARA INTRODUÇÃO A UMA TEORIA DA SEGURANÇA E DA DEFESA NACIONAL

1. A SITUAÇÃO MUNDIAL E O «ESTADO DE NATURA»

Conforme sabemos, o sistema das relações internacionais, como acontece aliás com todos os sistemas sociais, não é isento de conflitos.

Não existindo naquele sistema nem ordem jurídica universalmente estabelecida e aceite, nem meios de impor essa ordem jurídica se porventura ela viesse a existir, compete aos Estados, cada um por si, não só definir os seus interesses, mas também julgar das suas razões na prossecução deles quando confrontados com oposições, e decidir das acções a tomar para os salvar. Cada Unidade Política funciona pois, na sociedade dos Estados, como último e supremo decisor nas causas em que for parte, o que, na perspectiva da conflitualidade, faz dela um campo em que os agentes actuam de forma egoísta, cada um por si, à maneira do que acontecia teoricamente num agregado não organizado de indivíduos, em situação pré-social, situação a que Hobbes chamou de «estado de natura».

Certamente, o sistema das Relações Internacionais está longe de se esgotar na interacção entre os Estados, que são os únicos agentes significativos daquelas relações, e por sua vez a enorme diversidade das relações está longe, felizmente, de ser dominada pelas relações de conflito, antes, pelo contrário, tem-se acentuado uma tendência clara para o domínio das relações de cooperação. E, por outro lado, ainda, não é absoluta a ausência de um sistema normativo internacional. Existem princípios morais e princípios de legitimidade e um sistema de ordenamento jurídico que, de algum modo, compromete os Estados, e, até certo ponto, organiza o seu relacionamento. Como sabemos, para além de um Direito Internacional cuja legitimidade se está lentamente impondo, existe também já um Tribunal Internacional, que, embora não vinculativo, vai por vezes servindo de referencial, e existem organismos internacionais que ajudam a resolver e a evitar muitos conflitos, um deles mesmo, a ONU, já dispendo de uma rudimentar capacidade de intervenção autónoma. Deste modo, a situação no sistema das

Relações Internacionais não é puro «estado de natura». Mas não é, ainda, e talvez não venha a ser nunca, a comunidade internacional politicamente organizada, em que quer o direito, quer a capacidade, de utilizar a força para resolver os seus conflitos, sejam definitivamente retirados aos Estados, para serem concentrados numa qualquer forma de governo mundial, conforme a Igreja católica, desde Pio XII, João XXIII, até ao Concílio Vaticano II, e muitas utopias sociais, têm preconizado. Os conflitos violentos entre Unidades Políticas continuam possíveis. De resto, a própria existência daquela comunidade internacional e daquele governo mundial não poderiam eliminar essa possibilidade, como o demonstra a permanência dos conflitos violentos dentro de cada Estado. Por muito que isso custe a reconhecer aos homens de boa vontade, o recurso à violência é inerente à natureza humana, e o uso de armas é-lhe tão natural como o emprego de ferramentas.

Hoje, como sempre, a capacidade para fazer a guerra e a responsabilidade de garantir a paz continuam inteiramente cometidas aos Estados, cujos interesses, cuja própria sobrevivência, sempre possível de ser posta em causa porque a violência armada é sempre possível, continua a depender talvez já não exclusivamente, mas sem dúvida principalmente, deles próprios.

2. O QUE É A DEFESA?

Face à permanente possibilidade de serem arrastados para conflitos, e na ausência dos referidos Direito Internacional, Tribunal Internacional, Governo Mundial, e Forças Armadas mundiais, que possam julgar esses conflitos e impor as sentenças, os Estados têm pois, cada um por si, de defender os seus interesses, ou até a sua própria existência. Por outro lado, as comunidades humanas não só aspiram a ser capazes de o fazer com eficácia sempre que necessário como também prefeririam mesmo que tal necessidade não existisse. Isto é, os Estados têm de preparar as respectivas Defesas, e as comunidades aspiram à Segurança. Fala-se, então, em Defesa Nacional e em Segurança Nacional. Mas, o que são, exactamente, uma e outra?

Defesa Nacional é uma expressão nominal composta por um substantivo, defesa, e um adjectivo que o qualifica, nacional. Por defesa entende-se geralmente uma actividade, ou a preparação para uma actividade (prevenção), tendo por finalidade conservar (defende-se aquilo que se tem, vida, integri-

dade, bens) ou repelir (uma agressão, ou o que pode transformar-se em tal: defende-se contra-atacando ou recuperando o que nos foi retirado). A defesa aparece assim, desde logo, como acção (mesmo quando é apenas prevenção), acção relativa a outra acção (defende-se de alguém ou de alguma coisa que pode alterar o «statu quo» ou agredir) e acção caracterizada muito mais pelos fins, do que pelos seus meios, ou pelos seus processos.

Entre os seus fins, a repulsão caracteriza uma defesa «impura» e «positiva», já que para repelir uma agressão, ou uma ameaça, é preciso actuar contra o «outro», a origem da agressão, ou da ameaça, o que implica necessariamente uma certa dose de ofensiva misturada na defesa. Pelo contrário, a finalidade conservação caracteriza uma defesa «pura» e «negativa». Para conservar apenas é necessário impedir a acção de outrem, resistir, negar-lhe a possibilidade de alterar o «statu quo» que nos interessa manter. Como é evidente, conservar implica também muitas vezes repelir, ou ostentar a capacidade para o fazer, e assim um certo grau de ambiguidade, de «impureza», da defesa, é-lhe intrínseca.

No conceito de defesa cabe ainda uma outra noção, mais complexa que as anteriores, a noção de «defesa dos interesses». Na realidade, aqui pode sair-se da «esfera» constituída pela Unidade que se defende, por aquilo que ela tem, vida, integridade, bens já possuídos, para entrar numa outra que pode incluir bens ainda não adquiridos que a Unidade que defende define, ela própria, como lhe sendo necessários, quer para conservação dos «bens» que já lhe pertencem, quer mesmo, no caso dos interesses designados por «vitais», para a sua sobrevivência. Esta outra esfera exterior à Unidade que defende, a esfera não dos seus «pertences» mas dos seus «interesses», pode naturalmente «interceptar» a esfera exterior a outra Unidade interessada nos mesmos «bens», surgindo então uma situação de conflito, potencial ou actual, em que nenhuma das partes é verdadeiramente «conservadora», mas ambas se reclamam de uma actividade de defesa relativamente aos seus interesses. Pode ainda, outras vezes, «interceptar» a esfera interior de outra Unidade, a qual estará então numa verdadeira situação de defesa «conservação», e, do mesmo modo, o conflito potencial ou actual decorrente encontrará ambas as partes reclamando-se de defensoras e acusando os adversários de agressores.

As dificuldades introduzidas pela noção de «defesa dos interesses» podem ser facilmente afastadas eliminando a validade da sua integração no conceito de defesa. A defesa dos interesses, quando excedesse o puro acto de conservar, seria então sempre assimilada a ofensiva ou a agressão. Mas, todos o sabemos, casos há em que a defesa dos interesses, fora da esfera do que é a Unidade e lhe pertence, pode ser verdadeiramente essencial à sobrevivência desta, ou à conservação dos bens que possui. Um animal esfomeado pode não possuir o alimento de que necessita, e morrerá se não obtiver esse alimento, terá de o obter mesmo que para tal tenha de alterar a situação de outrem. Terá eventualmente de atacar para defender os seus interesses, cuja defesa será essencial para a sua conservação. Uma sociedade pode ter que retirar um bem essencial, a liberdade, ou mesmo a vida, a um dos seus membros, ladrão ou assassino, porque se o não fizer é a conservação de outros bens essenciais, vida e propriedade dos seus outros membros, que estará em risco. Ao proceder assim, a sociedade defende-se, ou «defende os seus interesses», não apenas conservando o que tem, mas interferindo com o que outro tem e retirando-lhe bens. Nem por isso deixa de ser defesa, embora objectivamente se configure como agressão.

Por outro lado, a linguagem comum adoptou a expressão «defesa dos interesses» e não será possível, mesmo que a razão conceptual o impusesse, impedir as pessoas de continuar a utilizá-la, com o sentido que lhe atribuem. É certo que uma acepção técnica do termo defesa pode ignorar o sentido comum, mas, pelas razões já apontadas, não parece suficientemente claro que deve fazê-lo. Pensamos portanto que, apesar da inevitável ambiguidade, e das dificuldades que isso levanta, devemos incluir no conceito de defesa a ideia de defesa dos interesses.

Ligada também à ideia de defesa está a ideia de segurança. Esta é comumente entendida como uma condição, ou um estado/situação, daquele ou daquilo que está seguro, isto é, livre de perigo. Para estar livre de perigo terá de poder evitar, neutralizar, ou, pelo menos, limitar, as agressões, isto é, terá de poder defender-se. Assim, desde logo, se impõe a noção de que a defesa, acção ou actividade, produzirá a segurança, estado ou condição.

Quando se fala em Defesa Nacional toda a gente entende que o que está em causa são comunidades humanas, não indivíduos isolados. É porque os indivíduos se agrupam em comunidades, e estas assumem uma identidade

própria, que surge a necessidade de se conservarem, e portanto de obterem segurança e praticarem defesa. A primeira causa da necessidade da Defesa dita nacional é a formação e a conservação das comunidades humanas.

Mas dentro dos grupos humanos organizados, para os quais a auto-preservação será sempre objectivo prioritário, haverá ainda que distinguir aqueles que poderão contar para tal com a intervenção de um Poder superior, a que estão subordinados, de aqueles que para esse fim apenas poderão contar com a sua capacidade própria, ou com a ajuda de outros a que estejam aliados. Isto é, não será só devido ao facto de existirem, mas de existirem autónomos, responsáveis pela sua própria conservação, numa palavra, por serem independentes. De outro modo, as mesmas comunidades, embora com identidade própria, necessitando da segurança e com vontade de defesa, entregariam a outrem, de quem dependessem, o essencial dessa tarefa. É a independência que deixa as comunidades sozinhas perante a responsabilidade de assegurarem a sua própria defesa.

Não existe unanimidade sobre o entendimento do significado dos conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional. Diversas escolas e diferentes autores sustentam as suas próprias definições. Embora, por vezes, muito diferentes, todas põem como objecto da Defesa, e, ou, da Segurança nacionais, tanto a independência como a integridade do território do Estado. Algumas acrescentam explicitamente a coesão nacional, e, ou, a Constituição ou o Regime Político, e, ou, a vida das populações.

O que estará pois, no fundo, no espírito de todos, será a conservação do Estado-comunidade como tal, isto é, como entidade distinta e senhora do seu território, do seu povo, do seu poder político próprio, impondo-se decisivamente às partes que a compõem, fazendo-se respeitar pelas outras entidades que com ela partilham a Comunidade Internacional, isto é, sendo soberana. A independência, atributo da soberania, que, por sua vez, é a forma máxima do poder político, representa, neste contexto, a preservação, a sobrevivência da Comunidade, já que, garantindo a liberdade colectiva para decidir os interesses próprios e para agir em conformidade, só ela lhe permite ser agente decisivo do seu próprio destino.

As diferenças entre os vários conceitos de Segurança e de Defesa nacionais, e respectivas definições, polarizam-se, ao que me parece, em torno de duas questões principais, as quais designarei por questão da abrangência e por questão semântica.

No que respeita à primeira, os diversos conceitos e definições agrupam-se em dois ou três grandes grupos: os conceitos restritos, por um lado, e os conceitos alargados, e os integrados, por outro, havendo autores que não fazem distinção entre estes dois últimos.

Os conceitos restritos são os que consideram a Defesa Nacional ou igual à Defesa Militar, ou centralizada nesta, à qual os outros aspectos, económicos, sociais, mesmo até, em certa medida e em certas circunstâncias, políticos, se subordinariam. Dentro deste tipo de conceitos, as ameaças a considerar são apenas ameaças externas, configuradas pelos meios militares de outros Estados. Correspondem a uma visão tradicional, eficaz e adequada num mundo pré-industrial, mas que foi posta em causa pelas evoluções políticas e sociais do sistema mundial desde o fim da Primeira Grande Guerra, e, creio, se tornou definitivamente desadequada desde o fim da Segunda.

Os conceitos alargados, assim como os integrados, consideram que a Segurança e Defesa nacionais não só não podem mais ser asseguradas exclusivamente pela Defesa militar, como também que, em tempo de paz, podem ser postas em causa através de, e ter de recorrer a, meios não militares. Ou seja, partindo da observação dos factos, e da percepção da interpenetração dos factores internos e externos, concluem que a própria sobrevivência dos Estados pode ser posta em causa em sectores como o económico, o cultural, o psicossocial, o político. Estes conceitos correspondem pois a uma visão moderna e que se procura adaptar às novas realidades, tendo na devida conta as grandes mudanças em curso acelerado. Procuram, portanto, adequar-se à natureza cada vez mais aberta das sociedades, adaptar-se à multiplicação e diversificação crescente das interdependências e dos transnacionalismos (que, só por si, umas e outros, abrigam a repensar a noção fulcral de independência), ter em conta a conflitualidade e a instabilidade espalhadas um pouco por toda a parte no tecido social interior das comunidades, bem como a componente ideológica ligada a tantos dos conflitos contemporâneos (a qual permite dividir as fidelidades dentro das Nações e explorar aquele fundo de instabilidade), adequar-se, enfim, à possibilidade, que é nova na História, de se poder atingir eficazmente o sistema político-social de um Estado sem destruir primeiro a sua força militar, tirando, para isso, partido da complexidade das sociedades e da abertura dos Estados. Em suma, as ameaças e os riscos para a sobrevivência das comunidades-

-estado podem configurar-se em quase todos os sectores e actividades da vida nacional, e a resposta com base no instrumento militar tornou-se claramente insuficiente ou mesmo completamente inadequada em certas situações.

É esta a base teórica tanto dos conceitos alargados como dos integrados. Do conceito restrito para ambos, a evolução ter-se-á devido portanto a razões de necessidade de adaptação à emergência de uma nova realidade social e política, no interior como no exterior dos Estados, mudanças primeiro verificadas e mais fortemente sentidas nos Estados industrializados.

A segunda questão, a que me referi quando fiz notar a variedade dos conceitos da Segurança e Defesa, e a que chamei questão semântica, é o problema da escolha dos termos mais adequados para designar os conceitos. Para muitos autores, entre os quais os anglo-saxónicos e os brasileiros, o termo Defesa Nacional refere a Defesa essencialmente militar, mantendo-se assim ligado ao conceito restrito com que nasceu, enquanto o termo Segurança Nacional corresponderá aos modernos conceitos alargado e integrado. Para muitos outros, como os franceses, e a maioria dos portugueses, o termo Defesa Nacional acompanhou a evolução do conceito, passando a designar-se o conceito restrito, que agora é apenas parte componente dos conceitos alargado e integrado, por Defesa Militar.

A primeira solução tem, em meu entender, como principal vantagem uma maior clareza na distinção entre o conceito tradicional, que mantém a designação a que no espírito de muitas pessoas continua ligado, atribuindo-se uma designação diferente aos conceitos modernos. Mas isso tem como contrapartida criar uma zona de ambiguidade num outro nível, o da distinção entre a actividade e a situação que essa actividade pretende atingir. Segurança Nacional passa a designar tanto uma como outra.

A segunda solução tem as vantagens e inconvenientes opostos. Mantendo para os novos conceitos a mesma designação que servira para o conceito restrito tradicional, de certo modo contribui para a dificuldade de mudança nas mentalidades quanto à forma de encarar os problemas da Defesa. Mas permite uma maior fidelidade ao sentido comum das próprias palavras. Ao designar por Defesa Militar o conceito restrito, por Defesa Nacional o conceito alargado, e por Segurança Nacional a situação a atingir ou preservar pela actividade Defesa, os autores franceses, espanhóis, portugueses, etc., que perfilham esta solução, distinguem no plano teórico, eficazmente segundo creio, não só os diversos conceitos entre si, como também actividade

de situação. Quando à mudança das mentalidades, o tempo e a acção didáctica poderão obtê-la.

A opção do IDN tem sido por esta segunda solução. É nesse sentido, portanto, que passarei a utilizar os termos de Segurança Nacional e de Defesa Nacional.

O alargamento dos conceitos de Defesa e Segurança veio trazer o problema de se saber o que é que interessa ou não à Defesa Nacional. Esse problema não existia ou tinha solução facilitada, quando o conceito era o restrito. Tudo o que dizia respeito às Forças Armadas claramente era abrangido. Também o que directamente com elas e com a sua actividade se relacionava podia ser considerado no âmbito da Defesa Nacional, embora aqui, naturalmente, já pudessem surgir algumas dificuldades.

Essas dificuldades porém tornaram-se incomparavelmente maiores, na segunda metade deste século, porque, ao abranger sectores tradicionalmente estranhos à Defesa, os conceitos alargado e integrado passaram a implicar muitas actividades, muitas situações, muitos acontecimentos, cujo nexos com a Defesa é difícil estabelecer. Acontece ainda, consequência inevitável da totalização quer da Defesa quer das ameaças, que se multiplicam os casos de dupla relação, o mesmo facto tendo implicações tanto na Defesa como no desenvolvimento económico, ou na cultura, ou na administração interna, ou nas questões sociais, etc.

Como distinguir então o que deve legitimamente interessar à Defesa Nacional na óptica de um conceito alargado, isto é, de forma a que ela possa ser eficiente dentro dos seus condicionamentos das sociedades modernas? Que critério aplicar?

Os critérios que eram utilizados antigamente, dentro do conceito restrito, seriam um critério «de natureza» e um critério «de fins». O critério da natureza resolvia a maior parte dos casos. Tudo o que era militar, ou pertencia à Defesa Civil, por sua natureza pertencia ao domínio da Defesa Nacional. Acessoriamente, determinados serviços destinados directamente ao funcionamento das Forças Armadas e da Defesa Civil, bem como os factos que com elas directamente se relacionassem, eram, segundo o critério dos fins, incluídos na esfera de interesses da Defesa. Isto é, o critério principal seria o da natureza, o critério acessório seria o dos fins, determinados uma e outros pela relação institucional. A fenomenologia pertinente aparecia, portanto, relativamente bem delimitada, de designação quase sempre inequívoca.

Hoje, segundo me parece, teremos que fazer de novo apelo aos dois critérios, mas de uma forma muito diferente. O critério principal, quase único, terá que ser agora o critério dos fins, já que, tudo ou quase tudo interessando à Defesa alargada, a natureza dos factos deixa de ser relevante. Determinadas instituições, como a militar, e a Defesa Civil, continuam certamente a ser instrumentos da Defesa Nacional e os factos que lhes pertencem naturalmente continuam a ser, por sua natureza, do âmbito da Defesa. Mas aquelas instituições deixaram de ser os únicos elementos determinantes da Defesa, e aqueles factos passaram a ser apenas uma parte de tudo o que passou a interessar.

Por outro lado, a referência para os fins deixou de ser a referência institucional, consequência lógica da atenuação, ou parcialização, do papel das instituições nos modernos conceitos de Defesa. A referência para os fins tem hoje de se reconduzir directamente ao próprio objecto da Defesa, isto é, à preservação do Estado-comunidade. Deste modo, a pesquisa dos factos com interesse para os estudos da Defesa e Segurança terá que abranger todos os sectores e aspectos da vida nacional, terá que deixar de se preocupar com a natureza dos factos como base para a escolha, a qual deverá ser baseada no nexos com a preservação do Estado-comunidade, em todas as múltiplas facetas que essa preservação poderá assumir. A fenomenologia pertinente tornou-se predominantemente plurirrelacionada, de designação equívoca, não sendo mais possível delimitar um sector da vida social bem definido, dentro do qual se contenha no todo, ou na sua maior parte, a Defesa Nacional. Esta, hoje, está realmente em toda, ou quase toda, a parte.

Por outro lado, e como outra consequência directa das mudanças que temos vindo a assinalar, tornou-se imperioso para a Defesa Nacional o exercer-se tanto em tempo de paz como de guerra, não só porque as coacções excedem largamente o âmbito militar, podendo portanto ser exercidas em qualquer momento, e de forma dissimulada, como também porque, mesmo no próprio âmbito militar, as condições introduzidas pelos novos armamentos vêm tornando possíveis acções de grande envergadura em prazos muito curtos, pelo que, sendo muito dispendiosa e demorada a obtenção desses modernos armamentos e equipamentos, a sua aquisição não pode esperar a configuração das ameaças a que terão de fazer frente. Tudo se conjuga, pois, no sentido de obrigar a manter constantemente disponíveis elevados níveis de prontidão. A Defesa Nacional, além de global, teve de tornar-se também permanente.

5. AS QUESTÕES CLÁSSICAS

Uma boa maneira de construir um quadro conceptual, que permita uma organização coerente tanto da fenomenologia como da elaboração teórica sobre esta matéria, parece-me ser a da formulação das perguntas fundamentais: Defender o quê?; Defender de quê ou de quem?; Defender como, ou com quê?

Estas perguntas alinham-se segundo uma perspectiva orientada para a actividade Defesa. Esta, como vimos, permitirá alcançar a Segurança, que aparece assim subentendida nas respostas que vou passar a desenvolver. Mas a actividade Defesa não cobre inteiramente o campo das necessidades da Segurança, nem é, por vezes, a melhor forma de a alcançar. Mais adiante voltaremos a esse tema, ensaiando algumas reflexões a partir das diferenças entre Defesa e Segurança.

3.1. O OBJECTO DA DEFESA

A primeira pergunta a que vou tentar responder é, portanto, «defender o quê?». Trata-se, pois, do objecto da Defesa, que, como vimos atrás, se foca nas comunidades humanas. Convirá começarmos então por tentar uma rápida distinção entre dois tipos de comunidades que se sobrepõem no mapa geopolítico, e por vezes se confundem.

Um tipo definem-se a partir de elementos socioculturais. Constituídas em torno de factores como o idioma, a História, a religião, os costumes, as crenças, os valores morais, a etnia, nem sempre todos necessariamente presentes, mas todos valendo pelas convicções que geram. Essas comunidades estruturam-se a partir de uma ideia colectiva do passado comum, a partir de laços de solidariedade, base do patriotismo, os quais são o seu traço de união no presente, e a partir do sentido de um destino comum a partilhar no futuro.

A estas comunidades, que assim se constroem e são definidas por factores culturais, é costume dar o nome de Nação.

O outro tipo de comunidades é aquele que se define por elementos políticos. Trata-se de comunidades construídas em torno de, e por, um Poder Político próprio, gerador de órgãos que definem as regras da conduta social

e têm capacidade para imporem o seu cumprimento, dentro de um determinado espaço físico, território, cuja posse exclusiva a comunidade assegura.

A este segundo tipo de comunidades, geradas e conservadas por laços políticos, dá-se o nome de Estados-comunidade. Muitas vezes designam-se também por Estados-Nação, algumas vezes só por Nação. Neste trabalho reservaremos o uso do termo Nação para designar a colectividade definida em termos de homogeneidade cultural.

Os dois tipos de comunidade nem sempre coincidem. Na verdade, na maior parte dos casos não coincidem. Grande número dos Estados actuais são plurinacionais. Muitas Nações estão partilhadas por vários Estados. Nalguns casos a Nação origina o Estado, mas noutros o Estado é como que um molde, dentro do qual se vai construindo a Nação.

É o Estado, não a Nação, que tem o Poder Político, o qual lhe permite criar órgãos, gerar e impor leis, definir interesses colectivos, e agir eficazmente para os prosseguir.

Quando a comunidade se defende é na realidade o Estado ou o seu aparelho que a defende. Defendendo a comunidade que o constitui, o Estado defende-se a ele mesmo e, logicamente, começará por defender os órgãos que o consubstanciam na sua natureza política, bem como o regime e a organização social em que assenta. A Defesa Nacional é pois, e será sempre, a defesa do Estado-comunidade, e também, inevitável e logicamente, a defesa do Estado-aparelho, já que este não só é o verdadeiro decisor daquela defesa como também representa e exprime, em cada momento histórico, a vontade colectiva do Estado-comunidade.

O papel da Nação é o de conferir coesão à comunidade organizada em Estado. Assim, desde sempre, os Estados plurinacionais têm procurado de diversas formas obter a integração das suas nacionalidades, geralmente procurando apagar, em proveito de uma delas, identidades das outras (restrições ao uso das respectivas línguas, transferências de populações, etc.), por vezes também procurando harmonizar a coexistência de todas, pela progressiva criação de laços mútuos e, ou, através de equilibradas autonomias compatibilizadas com a salvaguarda da coesão dentro do Estado.

Justamente por isso, pela sua importância como matrizes da coesão dentro dos Estados, é que as Nações são, muitas vezes, alvos preferenciais das estratégias indirectas. Nos casos dos Estados plurinacionais, o objectivo dessas estratégias será o de exacerbar nacionalismos, para voltar as Nações

contra o Estado. No caso dos Estados uninacionais, o objectivo da estratégia indirecta, continuando orientada contra o Estado, poderá ser o combate ao patriotismo, para reduzir esse suporte importantíssimo da vontade colectiva, ou, pelo contrário, procurar exacerbá-lo, para orientar contra a Política externa do Estado, denunciando as alianças e as influências adversas como atentatórias da independência.

O papel do Estado nas Relações Internacionais tem vindo a evoluir, sobretudo devido à crescente integração da sociedade internacional, à complexificação da teia de inter-relações e interdependências, à confirmação da tendência para o estabelecimento de organizações internacionais em múltiplos domínios. Assiste-se assim, por um lado, a um enfraquecimento do controlo dos Estados sobre as relações internacionais, e, por outro, ao esboço de organizações supranacionais. Esta situação impõe a necessidade de considerar os problemas da Segurança e da Defesa não apenas entre os Estados, mas também entre grandes espaços geográficos onde uma certa homogeneidade de culturas e, ou, de interesses dá lugar ao esboço de um sentido de identidade própria, como parece ser o caso, já relativamente avançado, da Europa Ocidental, ou numa fase mais atrasada, do Mundo árabe e de certas regiões africanas, asiáticas e latino-americanas.

A noção, ainda relativamente nebulosa, de Segurança e Defesa supra-estatais, abrangendo vastas regiões com diversos Estados, parece assim sobrepor-se à noção clássica das alianças. É um tema que voltaremos a abordar no decurso deste trabalho. Haverá porém que não esquecer que Independência e Defesa são indissociáveis, que quando se abdica da segunda se pode perder a primeira, e que só quando se abdica da primeira deixa de ser necessário cuidar da segunda. Haverá também que evitar dar como adquirido o que apenas se esboça em termos de tendências, aliás de resultado final ainda não definido. O Estado poderá ter deixado de ser o único agente importante das Relações Internacionais, o seu controlo relativamente a estas terá enfraquecido, as fronteiras terão deixado de ter o significado, e até a importância, que já tiveram, mas, hoje ainda, são os Estados que continuam a ser quem decide da Paz e da Guerra, as fronteiras continuam a existir e a ser suficientemente importantes para se combater por elas.

Vimos até aqui que a comunidade que se afirmava na cena internacional, e a quem incumbia a tarefa de se defender, era a que dispunha do

Poder Político próprio. Este, na sua expressão máxíma, designa-se por soberania, usualmente definida como Poder Político supremo, e independente.

Conforme atrás recordamos, é essa independência que implica a responsabilidade plena pela, e a direcção da, actividade, ou conjunto de actividades, que aqui temos vindo a designar como Defesa Nacional. A comunidade dependente, o Estado federado, ou o Estado protegido, ou a Nação que não tem o estatuto de Estado, entrega a outrem a responsabilidade dessa Defesa. Colabora nela, mas não a dirige.

Intuitivamente, todos temos uma noção elementar do que se poderá entender por independência. No limite, a independência será a capacidade para fazer ou deixar de fazer, de acordo apenas com o que estiver na própria vontade.

Dessa definição deduzem-se directamente algumas limitações, que poderemos agrupar em três categorias. Desde logo, deduz-se que a independência, sendo produto da vontade, depende da formulação desta. Ora, essa formulação pode ser influenciada por pressões ou condicionamentos. A independência tem então o que poderemos designar por «condicionantes intrínsecas», que a limitem na génese da Vontade Colectiva que a produz e mantém.

Essa vontade colectiva, susceptível de ser sujeita a persuasões, pressões e coacções, é formada e suportada por uma base de valores, constituindo a consciência da nacionalidade, ou sentido de identidade colectiva, sobre a qual base se estruturam dois outros conjuntos de valores estreitamente relacionados entre si e com esse sentido de identidade, e que sobre ele retroagem, que são o patriotismo e o espírito cívico. Sobre todo esse suporte actuam por sua vez os diferentes órgãos e meios tanto de formação como de informação de opinião pública, que dele sofrem alguma influência, e que sobre ele constroem ideias, convicções, sugestões de comportamento. Em regimes de democracia liberal, que concedem uma razoável liberdade da acção a esses meios de formação e de informação, e que admitem uma assaz larga margem de pressão da opinião pública, esta desempenha, naturalmente, um papel muito importante na definição, na organização e na execução da Defesa, desde o curto prazo. Já nos regimes autoritários, que controlam os meios de formação e de informação e não admitem a intervenção da opinião pública, esta está reduzida a um papel subalterno. No entanto, mesmo nesses regimes, a História parece demonstrá-lo, a médio ou longo prazo, essa

opinião, que os factos reais lentamente vão mobilizando, acaba por vir a desempenhar também um papel importante, embora dilatado no tempo.

A vontade colectiva, que se gera no sentimento da identidade comum, que o patriotismo e o espírito cívico alimentam, que a opinião pública orienta, é condicionada também por factores da política interna, que permitem, ou proibem, ao Estado-aparelho, que a formula, determinadas decisões. O regime político, a forma constitucional de actuação dos órgãos e das instituições, as organizações em que o poder político se materializa e se exerce, a maior ou menor eficiência da actividade política e social, tudo isso influi, e por vezes de forma decisiva, na formulação da vontade colectiva, e, desse modo, se reflecte na independência.

Da definição anterior ressalta logo, também, uma outra série de condicionantes. Para fazer ou deixar de fazer, há que dispor de meios. Ou seja, a independência tem também condicionamentos que poderemos designar por «instrumentais». Assim, por exemplo, o desenvolvimento económico, a capacidade tecnológica, a dimensão, equipamento, e treino das Forças Armadas, a eficiência do serviço nacional de informações, a existência ou não, e sua eficiência, do serviço ou serviços de Defesa Civil, todo o conjunto de actividades diversas, em que se desdobra a diplomacia, constituem outras tantas fontes de meios, ou são instrumentos necessários, ao «fazer ou deixar de fazer» que a ideia de independência implica.

Finalmente, esta mesma ideia de independência só faz sentido em termos relativos. É-se independente de alguém, de alguma coisa, de algum meio, de algum ambiente. Mas a relação, sem a qual não faz sentido a independência, impõe obrigatoriamente limitações a esta. Entre várias independências, haverá sempre que negociar limites, que adaptar necessidades e exigências. São condicionantes que poderemos designar por «de relação».

Os tratados internacionais, e as organizações supranacionais, ocorrem-nos logo à mente ao focar este aspecto. Também todo o vasto campo das interdependências e das dependências, económicas e tecnológicas, introduz evidentes limitações à independência dos Estados, através das apertadas teias que entre eles se tecem nas importações, nas exportações, nos empréstimos, nos investimentos, na exploração e na oferta dos mercados, nas importações e exportações de tecnologia. Neste sector complexo que é o das relações económicas, assume especial importância em termos de Defesa a orientação geral que a Política imponha ao desenvolvimento económico,

bem como a constituição de reservas de algumas matérias-primas, ou a substituição de importações, a diversificação de fornecedores, o controlo de transportes.

A constituição de alianças é, normalmente, recurso para Defesa Militar. No entanto, alguns Estados dispensam essa solução, beneficiando do privilégio de situações geográficas peculiares que os colocam fora das principais linhas de acção estratégica das superpotências ou das grandes potências regionais, e dispondo da riqueza ou gerando Vontade Política suficientes para suportarem os elevados encargos da neutralidade eficaz.

Nesta gama das limitações «de relação» assume especial relevo, actualmente, uma vasta série de situações que poderemos talvez incluir, embora ressaltando a sua especificidade e a profunda diferença entre elas, no sector dos transnacionalismos. As ligações entre partidos políticos afins através das fronteiras, as organizações internacionais de sindicatos, as multinacionais e as suas complexas relações entre capital, tecnologia, matérias-primas, trabalho, e mercado, distribuídas por várias Unidades Políticas, os congressos e agremiações científicas, as muitas organizações internacionais de carácter cultural diverso, as federações internacionais desportivas, as várias igrejas e confissões religiosas desde há muitos séculos praticando este tipo de laços que unem elementos de diversas Unidades Políticas através das respectivas fronteiras, todos esses sistemas de interesses, mais ou menos organizados, criam novos elos de solidariedade, mais ainda, muitas vezes, novas fidelidades, que complexificam a teia de relações internacionais, e que se podem constituir como portas abertas à entrada de pressões na prossecução de interesses externos que passam a apresentar-se como internos.

Além destes transnacionalismos organizados, também os vastos inorganizados movimentos de massas humanas através das fronteiras, no turismo internacional, ou em busca de trabalho nas migrações, tecem relações que escapam ao controlo dos Estados, e que, também elas, introduzem limitações nessa ideia básica da independência. O Poder Político organizado numa Unidade Política não é indiferente ao destino dos seus emigrantes em outra Unidade Política: terá a preocupação de os defender e de não criar situações em que possam sofrer consequências gravosas, e poderá ser vulnerável a ameaças da sua expulsão. Quanto aos movimentos turísticos, a sua acção é mais insidiosa e lenta, mas pode acabar por assumir uma impor-

tância significativa, ao tender a miscigenar culturas, aproximar povos, amortecer diferenças de identidade colectiva.

Em suma, a capacidade de afirmação no sistema internacional está envolvida numa densa teia de acontecimentos e limitações. Essa teia, mais ou menos apertada conforme os casos, veicula diversos tipos de influências, de persuasões, de chantagens, de coacções, de agressões, a que as Unidades Políticas, procurando preservar a independência possível, essencial à sua soberania, objecto da sua Defesa, respondem com uma grande variedade de meios, desde a simples captação de informações e a instalação de diversos controlos até à ruptura de compromissos, ao isolamento e à busca da autarcia, mesmo, eventualmente, à utilização da força, ao emprego da violência.

3.2. O ADVERSÁRIO E AS AMEAÇAS

Chegou agora a vez de tentar responder à segunda pergunta: «defender de quê ou de quem?» O perigo maior para as comunidades humanas é, sem dúvida, a guerra, e por isso será natural começar por aí.

A guerra, fenómeno de sempre, presente em todas as formas de organização social das comunidades humanas, é um acto essencialmente político. Os seus objectivos, as suas causas, as decisões que a ela conduzem, as que a condicionam, e as que orientam o seu desenvolvimento, são sempre políticas. Ela é, de facto como o afirma Clausewitz e o confirmam todos os autores deste século, um instrumento da Política (¹).

Apresenta-se como uma prova de força, uma mútua imposição de Vontades Colectivas. Para uns autores, essa mútua imposição de vontades só é guerra quando existe a utilização das Forças Armadas. Para outros, pode existir guerra desde que sejam utilizados quaisquer meios de coacção, mantendo-se por trás deles a ameaça mais ou menos explícita da utilização da Força Militar, e sendo prosseguidos objectivos de hegemonia interna-

(¹) De facto, a guerra pode não ser, e muitas vezes não terá sido, o meio desejado pelas Unidades Políticas que a praticam, para alcançar os seus objectivos. Nesse sentido, ao invés de ser um instrumento da Política, ela surge como que uma catástrofe que não era desejada mas que não se pôde evitar. Na realidade, porém, foram os objectivos prosseguidos que a produziram, e esses objectivos eram políticos. E, após a guerra iniciada, ela é sempre conduzida com a intenção de alcançar os objectivos da Política, e, então sim, inequivocamente assume em plenitude o significado do instrumento da Política.

cional. É nesse sentido que surgiu a expressão «guerra fria», após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Esta marca uma brusca mudança quanto às características das guerras e, naturalmente, quanto à natureza, significado, e origem, das ameaças.

Na Segunda Guerra Mundial, o papel da arma aérea representou não apenas um progresso tecnológico no transporte do fogo e das tropas, mas, muito mais do que isso, introduziu uma verdadeira inovação na acção estratégica: a possibilidade de fazer chegar a acção armada violenta à retaguarda inimiga, ao coração do seu território, passando por cima da barreira defensiva dos seus exércitos. Começa então a ser possível actuar sobre qualquer parte do território inimigo em qualquer momento, independentemente da evolução da situação na linha da frente onde se travam os combates. Deste modo, as populações civis, cujo maior envolvimento nas guerras se poderá dizer teria começado com a inovação dos exércitos nacionais da Revolução Francesa, cada vez mais se vêem «fisicamente» participantes na guerra, o que aliás arrasta um aumento progressivo do preço pago em vidas e em destruição.

Mas não apenas fisicamente. A Segunda Grande Guerra marca também outra mudança muito importante: o papel fundamental que passa a assumir a componente psicossociológica da guerra, através da utilização programada da propaganda e do intenso recurso à colaboração de simpatizantes entre a população inimiga, ou à infiltração de agentes no seio dela, à sabotagem, à prática de acções de terrorismo ou de guerrilha, procurando de diversos modos quebrar a vontade colectiva da Unidade Política oponente.

Naturalmente, estas mudanças foram acompanhadas pela alteração da natureza, das características, e da origem, das ameaças. Até à Segunda Grande Guerra, a situação de guerra era jurídica e factualmente clara, bem distinta da de Paz. Os inimigos externos, origem das ameaças, eram bem conhecidos e caracterizados antes dos conflitos. As ameaças verdadeiramente significativas, as que de facto eram temíveis, limitavam-se quase só às militares. Os teatros de operações eram bem definidos e só neles se desenvolviam as acções de guerra, podendo as populações civis gozar de alguma segurança quando fora deles. As guerras eram, em regra, demoradas, e normalmente havia tempo, durante elas, para proceder à mobilização das forças e recursos à medida que as operações decorriam. Em suma, as Unidades Políticas não só conheciam bem os seus inimigos potenciais, como podiam aguardar,

antes de organizar a sério a Defesa, que a agressão se desenhasse ou pelo menos parecesse iminente.

Desde então, os confrontos ideológicos e, ou, económico-sociais (Leste-Oeste, Norte-Sul) ⁽²⁾ quase eliminaram a «identificação do inimigo», que, para parcelas das populações das partes em confronto muitas vezes aparece como «amigo», e, para outros, aparece como um simples competidor sem intenções agressivas. Os meios de coacção não militares (económicos, sociais, psicológicos, políticos) assumidos ou clandestinos, não violentos ou violentos, tornam-se muito mais poderosos, quer pelo desenvolvimento tecnológico, quer pela vulnerabilidade acrescida tanto das sociedades desenvolvidas demo-liberais, abertas e comodistas, como das sociedades em desenvolvimento, atormentadas por graves carências. Os teatros de operações de uma eventual guerra, mesmo que travada apenas com meios convencionais, englobam todo o território. As guerras podem ser extremamente rápidas, não dando tempo à preparação nem talvez à mobilização de meios após o seu início, o que vem dar importância decisiva à preparação para a guerra antes dela. Finalmente, não há hoje distinção clara entre Guerra e Paz, e tornou-se frequente a utilização de forças armadas sem prévia declaração de guerra.

A juntar a tudo isto, a eficácia da dissuasão nuclear, que tem efectivamente tornado inviável a estratégia directa em muitas situações de conflito, e também o elevado custo, tanto financeiro como em capacidade tecnológica, dos modernos sistemas de armas, têm conduzido à prevalência das estratégias indirectas, à proliferação das guerras menores, e à limitação das guerras convencionais.

Tornou-se também crescente a dificuldade na percepção das ameaças. Uma ameaça é o produto de uma capacidade por uma intenção. É, obviamente, difícil avaliar as intenções, embora os sinais exteriores do comportamento permitam deduzir algo sobre a sua natureza, e, naturalmente, os serviços de informação, complementados pelos meios sofisticados e eficientes

(2) Os confrontos económico-sociais impregnam, naturalmente, todo o complexo tecido das RI. No caso particular do assim chamado N-S, esses confrontos não só tendem a organizar-se de forma mais ou menos definida em torno de alguns temas característicos relacionados com diferenças profundas entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, tais como a Nova Ordem Económica Mundial, a libertação de entraves aos produtos industriais dos países em vias de desenvolvimento e preços justos das matérias-primas, como também se misturam com problemas de emigração e da protecção do ambiente.

entes que a tecnologia tem aprontado para os sistemas de vigilância, mantenham uma actividade indispensável com esse fim. No entanto esses sinais são muitas vezes ambíguos, e a sua avaliação inevitavelmente muito dependente de factores subjectivos. Por outro lado, é mais fácil, e relativamente menos subjectivo, avaliar capacidades. E, por outro ainda, enquanto as intenções podem rapidamente mudar, já as capacidades demoram muito tempo a obter. De tudo isso resulta que a mais elementar prudência aconselhe a que a consideração das capacidades, independentemente das intenções, desempenhe um papel essencial nas preocupações da Defesa Nacional. Resulta também que a noção de risco, isto é, de vulnerabilidade que possa ser utilizada por qualquer inimigo ou adversário para imposição da sua vontade ⁽³⁾, venha progressivamente a assumir, nos tempos modernos, o papel central para a elaboração das políticas e estratégias da Defesa Nacional, papel esse que outrora era desempenhado quase exclusivamente pela percepção das ameaças e pela noção de inimigo.

3.3. OS INSTRUMENTOS E AS ESTRUTURAS

Vamos agora tentar responder à terceira pergunta: «defender como, ou com quê?» E vamos, para isso, retomar as afirmações que acabámos de fazer, sobre a dificuldade em avaliar intenções, e o facto de a necessidade imperiosa de organizar a Defesa, com suficiente antecedência, aconselhar a utilizar a noção de risco conjugada com a noção de ameaça, encarada esta, sobretudo, pela perspectiva das capacidades. Consegue-se assim uma mais equilibrada e segura cobertura das eventualidades.

De facto a defesa torna-se ineficaz se se limitar a aguardar a efectivação, ou a iminência, de uma agressão, dado não só as inúmeras possibilidades de esta se efectuar fora do quadro tradicional da força armada, como também devido às efectivas capacidades desta para alcançar êxitos decisivos em muito curtos prazos de tempo. Nos tempos modernos, nos tempos das estratégias indirectas, dos aviões e dos mísseis, a Defesa, mais do que nunca, tem de ser permanente.

⁽³⁾ As relações económicas, sociais e culturais, entre Estados vizinhos, e a influência de elementos do ambiente internacional nelas, podem levar ao enfraquecimento gradual da Vontade colectiva de Independência (vide declaração de populares jordanos sobre a sua opinião face à ocupação eventual da Jordânia pelo Iraque, e sobre a moralidade da invasão do Koweit). A viabilidade económica de um Estado pode ser comprometida gravemente pela situação mundial. A degradação do ambiente também pode pôr em causa a sua existência.

Por outro lado, a variedade de meios de que a estratégia indirecta pode lançar mão, tem como consequência lógica a necessidade para a Defesa de ser global, isto é, cobrir todos os sectores da vida social, económica, e política, e a inevitabilidade de ser multiforme, isto é, utilizar ela também uma grande variedade de meios, não podendo já assentar apenas nos meios militares.

Todos estes aspectos conduziram, conforme tínhamos já visto, à adopção dos modernos conceitos alargados, ou integrados, de Defesa. Por outro lado, vieram impor adaptações a nível quer da organização, quer do funcionamento da actividade Defesa. A «globalidade» desta implica, naturalmente, que a decisão suba até ao mais alto nível, embora a preparação de determinadas instituições e meios continue a ter pleno cabimento num ministério específico. A «permanência» da Defesa implica que ela compreenda três modalidades diferentes e sucessivas da acção: a prevenção, ou acção antecipada; a dissuasão, persuasão, intimidação, ou acção virtual; e o combate, reacção, retaliação, ou acção actual. Quanto ao facto da Defesa ser «multiforme», impõe a formação de gabinetes ou conselhos intersectoriais, com intervenção quer no que se refere à preparação dos meios e dos processos, quer no que se refere à tomada de decisão.

Finalmente, o facto de as comunidades politicamente autónomas serem as definidoras da natureza, importância, e prioridade dos seus próprios interesses, e, simultaneamente, as responsáveis principais quando não as únicas, pela satisfação desses interesses, obriga a considerar que os meios de coacção de que a comunidade dispõe possam vir a ser empenhados no seu exterior, para consecução de objectivos que alterem a situação existente em seu proveito e em desfavor de terceiros, isto é, em termos politicamente ofensivos. A política que determina esses objectivos orienta e impõe directivas às estratégias para os obter, essa política, essas estratégias, e os meios de coacção eventualmente utilizados emanam dos mesmos órgãos, dos mesmos responsáveis, a quem incumbem os encargos da Defesa, e são apresentados, sempre e inevitavelmente, como a ela dizendo respeito. Trata-se, diz-se então, da defesa dos interesses da comunidade, os quais, mesmo quando são exteriores ao território do Estado, mesmo quando relevam de uma política ou de uma estratégia ofensivas, vêm sendo universalmente apresentados como relevando da Defesa.

4. AS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS NAS POLÍTICAS DE DEFESA E DE SEGURANÇA

As mudanças aceleradas a que vimos assistindo no sistema das relações internacionais vêm introduzindo algumas alterações significativas no pensamento sobre os problemas da Defesa e da Segurança, alterações essas que creio poder agrupar segundo três grandes temas: a noção emergente de uma Defesa colectiva, a crescente valorização do nexó entre Segurança e cooperação, e a ideia da importância da democracia como forma de Segurança. Os dois primeiros temas incluem-se na perspectiva da Segurança e Defesa a partir das Relações Internacionais, enquanto que o terceiro se orienta a partir da ordem interna.

4.1. A DEFESA COLECTIVA, OU AS NOVAS FORMAS DE ALIANÇA

O tema que enunciei em primeiro lugar, o da tendência para a aparição e progressiva afirmação de uma noção ainda mal definida de Defesa colectiva, prende-se directamente com a evolução do Sistema das Relações Internacionais e com muitos aspectos que tenho vindo a referir ao longo deste trabalho.

De facto, no grande sistema único das Relações Internacionais, a capacidade dos Estados para fruírem a sua independência exige um mínimo de capacidade económica, a qual por sua vez necessita do acesso a recursos e mercados cada vez mais diversificados e variados, de tecnologias cada vez mais evoluídas, de financiamentos mais abundantes, de mão-de-obra mais qualificada, de capacidade e técnicas de organização mais sofisticadas e eficientes. A tecnologia, a qualificação da mão-de-obra, a capacidade de organização, por sua vez, então intimamente relacionadas com a investigação científica e com a educação dos recursos humanos, actividades que uma e outra exigem elevados investimentos, mas das quais todo o desenvolvimento económico acaba por depender. Por outro lado, aquela independência continua a exigir a capacidade militar mínima, adequada à dimensão, situação e responsabilidades de cada país, capaz de lhe assegurar a dissuasão suficiente e alguma capacidade de afirmação política internacional, e, eventualmente, coesão e estabilidade internas.

Por outro lado ainda, a crescente inserção de todas as comunidades no também crescente caudal de fluxos de relações internacionais, implica que cada vez mais os factos que acontecem fora das suas fronteiras, por vezes muito longe delas, possam ter implicações severas no seu destino. A relativa capacidade de independência que os Estados mantêm deverá pois poder incluir alguma capacidade para intervir eficazmente no Sistema Mundial, por forma a poderem defender os seus interesses, mas, devido aos crescentes custos da sustentação de uma força de projecção de poder, bem como aos crescentes encargos económicos e custos políticos do seu emprego, e também pela dimensão do Poder que é exigida pelas formas de intervenção não militar, tem diminuído drasticamente o número de Estados capazes de conservarem ou adquirirem, por si sós, aquela capacidade, que, no entanto, se vem tornando cada vez mais necessária a todos.

Estas exigências económicas, militares, políticas e diplomáticas, que se conjugam para o exercício da relativa independência ainda possível no actual Sistema único das Relações Internacionais, todas são melhor satisfeitas em grandes espaços, cuja constituição começa mesmo talvez a perfilar-se no horizonte do futuro próximo como uma condição necessária àquele exercício. Ou seja, por mais paradoxal que isso possa parecer, a independência possível das pequenas e médias potências acaba por ser melhor garantida na sua associação em grandes espaços plurinacionais, desde que a organização destes seja de molde a equilibrar autonomia com políticas comuns, do que mantendo-se isoladas, num mundo que penaliza cada vez mais o isolamento.

Assim é que os países da Europa Ocidental, da América Latina, da África, do Sudoeste Asiático, do mundo muçulmano, tendem a procurar considerar em conjunto os problemas da Defesa e da Segurança nas respectivas regiões, do que decorrem não só alianças, como também esboços de «mecanismos» de regulação de conflitos e mesmo alguma tendência para procurar coordenar políticas externas. Isto é, de certo modo e em diferentes estados da evolução, parecem perfilar-se tentativas embrionárias de formação de um nível superior de Defesa, a Defesa colectiva (*), que, como que se acrescenta às diversas Defesas Nacionais dos países envolvidos, sem lhes reduzir o respectivo âmbito, mas antes preenchendo-lhes lacunas e acrescentando-lhes capacidades.

(*) De que o modelo mais conseguido, até ao momento, será o da OTAN.

Estes esboços de organização em conjunto de políticas de Defesa e Segurança, e também de políticas externas, que sempre se mantêm intimamente relacionadas com aquelas, tendem a efectuar-se segundo afinidades de natureza sociocultural, e, com influência também importante, segundo convergências de interesses económicos. As razões da prevalência destes factores culturais e económicos sobre os de natureza meramente político-estratégica merecem certamente alguma atenção. Neste trabalho limitar-me-ei a referir apenas duas que me parecem mais claramente evidentes. As características de permanência e ubiquidade da Defesa, num mundo marcado pela expansão do uso das estratégias indirectas, a que fizemos já referência, o que apela para a convergência de interesses duradouros e susceptíveis de fazerem frente comum contra as coacções económicas e psicossociológicas características daquelas estratégias, constituirá uma primeira razão. De certo modo ligada com esta, uma segunda razão, devida à atenuação dos contornos da «figura» do inimigo, bem como da facilitação da comunicação preferencial, que advém daquelas afinidades, muito mais do que das ligações apenas político-estratégicas, permitindo, de algum modo, esboçar uma espécie de identidade própria para o subsistema das Relações Internacionais que subjaz à ideia de Defesa Colectiva, e substituindo-se no suporte da convergência de esforços, ao tradicional papel do inimigo comum provocador dessa convergência (*).

4.2. A COOPERAÇÃO COMO ELEMENTO DA SEGURANÇA

No fundo, esta tendência para a formação de Defesas Regionais ou Colectivas, que acabámos de referir, constrói-se sobre a ideia de cooperação como elemento preferencial do relacionamento entre os Estados, neste caso particular, tratando-se da cooperação nas políticas externas e nas de Defesa e Segurança. A prática da cooperação nas Relações Internacionais é muito antiga, e nesse aspecto nada haveria de novo, a não ser o facto de essa prática ter vindo a assumir uma acelerada expansão da sua quota-parte no acervo total daquelas Relações. Os esforços de solidariedade Norte-Sul,

(*) Esta segunda razão, da alternativa ao inimigo comum, fornecida pelo destino comum e pela comunicação preferencial, parece-me estar a tornar-se clara na permanência da OTAN após a sensível (embora conjuntural) diminuição da ameaça soviética (que poderá, aliás, vir, ou não, a ser substituída, num futuro mais ou menos distante, por uma ameaça russa.

iniciativas como as dos acordos de Lomé, o trabalho de agências especializadas da ONU nos campos da saúde, do trabalho, da alimentação, da educação, e da cultura, o FMI e o Banco Mundial, etc., embora nem sempre bem compreendidos nem bem conduzidos, têm no entanto vindo a intensificar-se desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar da guerra fria, apesar dos inúmeros conflitos regionais e do seu frequente aproveitamento pelas grandes potências, apesar do alargamento do «fosso» entre os mais desenvolvidos e os outros, a clara tendência tem sido para o aumento da cooperação em todos os seus aspectos, e em todos os domínios da actividade, em todo o mundo.

Não sendo, pois, propriamente uma novidade a prática da cooperação no domínio das Relações Internacionais, apenas o sendo talvez a sua intensificação, e, talvez mais ainda, o sendo o alargamento da consciência de que é necessária e desejável para todos, já na perspectiva das políticas de Defesa e Segurança, a ideia da cooperação, quando entendida como algo mais do que simples adjuvante, ou mero subproduto das alianças político-militares, pode revestir alguns aspectos originais.

Desde logo, a introdução dessa ideia no cerne dos próprios conceitos de Defesa e Segurança obriga a reflectir sobre a diferença essencial entre os dois conceitos, que já atrás discutimos, naquilo a que chamámos a questão semântica. A Defesa é fundamentalmente uma actividade ou conjunto de actividades, e a Segurança é uma situação desejável, ou aspiração, ou finalidade. Deste modo, a Defesa orienta-se para a Segurança, visa obtê-la, mas a Segurança pode ser obtida por outras vias além da Defesa, ou, até, ao menos em teoria, ser mesmo conseguida por vezes sem a Defesa.

A cooperação, actividade em si mesma do âmbito da diplomacia tradicional, mas que, como toda a acção diplomática, pode inserir-se numa estratégia total, aparece-nos assim quer como possível complemento da Defesa, quer como possível sua substituta, para serem atingidos os fins consubstanciados na ideia de Segurança. E pode, de facto, fazê-lo de duas maneiras: eliminando os conflitos e as suas causas, ou criando laços e interdependências mais importantes para as partes interessadas do que quaisquer conflitos que surjam entre elas.

A cooperação, para se estabelecer, precisa que seja criado um clima de mútua confiança e de relações estabilizadas entre as partes, bem como da convicção de todos de que são, com ela, beneficiados. E para se manter, essa confiança, estabilidade e convicção têm de se manter também. Deste

modo, a existência da cooperação pressupõe necessariamente a prévia eliminação dos conflitos eventualmente existentes, ou a sua atenuação radical, e pressupõe também a existência de canais de comunicação facilitados e privilegiados, que permitam a troca de informações necessária ao evitar de mal-entendidos, bem como a gestão precoce de eventuais crises, pressupondo ainda o equilíbrio de forças mínimo suficiente para tornar não atraente a utilização da coacção militar.

O desenvolvimento da cooperação, por sua vez, cria e consolida laços de interdependência saudável, já que o próprio da ideia de cooperação é a mutualidade das vantagens. A cooperação deve, pois, tender para a atenuação das assimetrias, das injustiças, e das desigualdades, retirando assim motivações para os conflitos, os quais, por outro lado, tenderão a ser considerados, pelos que beneficiam com a cooperação, como incapazes de trazer, mesmo em caso de vitória, saldos finais superiores àqueles benefícios. A verdadeira cooperação deverá acabar por ser percebida como uma sinergia, capaz de acrescentar benefícios além dos que através dela se prosseguem.

Se a cooperação pudesse cobrir todo o âmbito das Relações Internacionais em todo o Sistema Mundial, e se os seus benefícios pudessem ser garantidamente evidentes para todos os Estados e comunidades como superiores aos proveitos de uma possível vitória nos conflitos, e se estes pudessem ser resolvidos de forma que as partes sentissem como justa, então poder-se-ia pensar na cooperação como substituto da Defesa para alcançar a Segurança. Mas, mesmo nessa hipótese utópica, como o resultado previsível dos conflitos depende sempre da relação de forças, e como a justiça raramente agrada aos que ela não favorece, e como também sempre houve e haverá outras causas para os conflitos diferentes das económicas ou das que a cooperação pode resolver, como sejam as razões ideológicas e religiosas ou as ambições de glória, ainda assim a Defesa, afinal, teria que existir, ao menos como preocupação e vigilância, para nunca permitir a criação de situações em que a relação de forças se tornasse tão favorável a uma das partes que esta pudesse admitir como garantido o vir a beneficiar com um conflito mais do que com a cooperação, ou se sentisse tentada a impor pela Força as suas ideias ou o orgulho de dominar.

Se a cooperação não pode substituir a Defesa, porém, pode e deve constituir, e assim tem vindo a acontecer, um seu importante complemento. É isso o que, de facto, afinal, significa a recomendação da dupla orientação

para a actividade da OTAN estabelecida pelo Relatório Harmel (*), e é ainda o aprofundamento da cooperação, sem eliminar a necessidade de uma Defesa eficaz, que naturalmente virá a constituir o essencial da adaptação da OTAN à nova situação recentemente criada no Leste da Europa pelo esboroar do império exterior da União Soviética.

É também o que está subjacente, agora numa perspectiva global, à ideia da corresponsabilidade entre os países ricos do Hemisfério Norte e os menos desenvolvidos do Hemisfério Sul. Problemas como os da degradação do ambiente, do esgotamento dos recursos naturais não renováveis, da desertificação, da fome, dos desequilíbrios demográficos, do terrorismo internacional, das redes de traficantes de droga, das dívidas dos países em vias de desenvolvimento, e da acentuação das desigualdades na distribuição da riqueza, são cada vez mais entendidos, por um lado, como problemas cuja solução impõe a colaboração alargada de todos os países, e, por outro, ou como potenciais geradores de ondas de violência social, ou como obstáculos não só ao desenvolvimento económico, como, até, a prazo, à própria manutenção do nível actual da riqueza mundial, devido às repercussões desses problemas no comércio e nos fluxos financeiros mundiais, e nas possibilidades de desenvolvimento de muitos países. O seu enfrentamento, que implica necessariamente a cooperação, tornou-se por isso um desafio para a Segurança dos Estados, não apenas daqueles que, neste momento, poderão estar mais directamente ameaçados por um ou outro dos muitos aspectos daqueles diversos problemas, mas, a prazo mais ou menos dilatado, de todos os Estados, cada vez mais interdependentes no sistema único das relações internacionais que os reúne a todos, bem como cada vez mais dependentes do comércio mundial e dos fluxos económicos e financeiros por ele gerados.

Neste sentido, no sentido da cooperação como actividade indispensável ao enfrentamento de desafios e à solução de problemas à escala mundial que afectam directamente a Segurança, poder-se-á mesmo afirmar que a cooperação internacional será não apenas complemento que se vem tornando necessário para as Defesas Nacionais nos tempos modernos, mas, mais do que isso, estará mesmo já constituindo como que uma nova dimensão da

(*) O qual preconizava que se conduzisse uma política geral que visasse obter e manter a força militar e a coesão política eficazes para a dissuasão, e, em paralelo e simultaneamente, procurasse instaurar as condições para o desenvolvimento e cooperação.

Defesa, visando obter uma nova Segurança, menos dependente do equilíbrio militar, embora não desligada dele, mas mais profundamente enraizada nos comportamentos pacíficos das comunidades.

4.3. A DEMOCRACIA COMO FORMA DE SEGURANÇA

Os dois temas anteriores, o da emergência do conceito Defesa Colectiva, ou regional, e o da cooperação como factor da Segurança, são, como já salientámos, aspectos da Defesa e da Segurança na sua ligação com as relações internacionais. O tema que vou agora abordar, pelo contrário, centra-se na relação daqueles conceitos com a política interna, mais exactamente, com as grandes linhas de organização da sociedade política nas formas de acesso ao Poder Político e controlo do seu exercício. E vou-o fazer argumentando em torno de apenas dois modelos abstractos, muito gerais e simplificados, com a intenção de incluir neles a grande diversidade dos muitos regimes políticos existentes: o modelo pluripartidário, de efectiva divisão de Poderes, baseado em eleições livres e universais, fiscalizadas por elementos independentes do Governo, em que a Comunicação Social é também independente do Governo, e a economia se baseia no mercado, ao qual chamarei democracia pluralista; e o modelo em que qualquer destes requisitos não é cumprido, a que chamarei modelo não pluralista.

Existe uma relação triangular entre desenvolvimento económico, necessidade de desenvolvimento da escolaridade média da população, e necessidade de participação alargada da população nos processos de decisão política, quer pelos mecanismos eleitorais, quer pela formação e consolidação de uma opinião pública influente. A partir de um determinado nível de desenvolvimento este não pode mais fazer-se com base nas matérias-primas, por mais valiosas que estas sejam, e na mão-de-obra barata, mas implica necessariamente, devido à revolução tecnológica, a disponibilidade de grandes quantidades de quadros superiores e intermédios, cada vez mais altamente qualificados, o que só pode conseguir-se alargando muito a base de potencial recrutamento, o que por sua vez implica investimento maciço no ensino. A formação de grandes quantidades de jovens com cursos intermédios e superiores, porém, implica não só a disponibilidade de lugares no mercado de trabalho compatíveis com as suas expectativas, sem o que, ou emigrarão, ou constituirão núcleos potenciais de revolta, como implica

também o desenvolvimento de uma opinião pública esclarecida e crítica, que exigirá alguma forma de intervenção na condução da vida social. A prazo, o aumento maciço do número de pessoas técnica e culturalmente qualificadas, que é indispensável à continuação do desenvolvimento económico a partir de um determinado nível deste, acaba por ser melhor conseguido através da existência de um sistema do tipo pluralista democrático, que facilita a participação alargada bem como a mobilidade social, permitindo assim responder, de algum modo, tanto àquela necessidade de intervenção como às expectativas aumentadas, ao mesmo tempo que liberta a criatividade e a iniciativa, outros dois ingredientes do sucesso económico também directamente proporcionais ao alargamento da escolaridade média da população como um todo, mas condicionados pelo funcionamento do regime político.

Por outro lado, existe também uma relação complexa entre a coesão social, o controlo da vida social pelo Poder Político e a Defesa Nacional. O crescente impacto das relações de toda a ordem entre pessoas e grupos de todo o mundo directamente entre si tende a afrouxar um pouco a consciência da ligação dos grupos e das pessoas ao Estado a que pertencem, e é porta aberta às componentes psicossociais das estratégias indirectas de Estados adversários. Nos regimes políticos não pluralistas, em que o Estado-aparelho tem maior controlo sobre o tecido social, o impacto desta formidável onda de relacionamento, apesar de não ser completamente evitado, é consideravelmente reduzido. Nestes países, a opinião pública é, numa fracção maior ou menor, mas sempre importante, determinada pela informação que é controlada pelo Estado, e o consenso social é imposto, sendo a dissidência punida. Nos regimes pluralistas, pelo contrário, a pluralidade de interesses e pontos de vista, a liberdade da informação e da opinião, tornam difíceis os consensos fora de situações limite em que o perigo se tenha tornado evidente e eminente, situações que, como já tivemos ocasião de fazer notar, nos tempos actuais, só se configuram tarde de mais para o início da Defesa.

Parece, então, que nesta relação entre a coesão, o controlo e a Defesa a vantagem estará nos regimes não pluralistas, e será tanto maior quanto mais totalitários eles forem. Assim será, provavelmente, até certo ponto, e no âmbito de prazos não muito longos. Mas cremos que, apesar das aparências, essa vantagem não será necessariamente decisiva, e tenderá a inverter-se quando se trate de prazos muito dilatados.

É que, enquanto nos Estados de regime político totalitário, ou ditatorial, ou mesmo apenas autoritário, os problemas levantados pela evolução acelerada das ideias, da ciência, da tecnologia, das estruturas e funções sociais, são em regra enfrentados através da recusa, evitando mudar, negando validade às inovações, reforçando os controles internos assentes sobretudo na acção policial, na propaganda, na rigidez da ortodoxia política e, em certos casos, no culto da personalidade dos chefes, nos Estados da democracia pluralista os problemas normalmente são enfrentados através da adaptação, em que as respostas passam pela educação, pela informação, pelo debate das ideias, pela prática da justiça, procurando potencializar a consciência colectiva, os valores sociais, a compreensão das situações, e procurando atenuar as razões de conflitualidade interna.

Enquanto nos primeiros a aparente coesão esconde os problemas internos não resolvidos, que tenderão a agravar-se e explodirão na primeira oportunidade, nos segundos a aparente divisão oculta muitas vezes um forte sentido da identidade colectiva, cuja unidade profunda, flexibilizada pela liberdade, resiste melhor aos problemas sociais e ao tempo. A atitude própria de cada um dos modelos para enfrentar os desafios da mudança, só no segundo, no da adaptação, pode encontrar soluções para esses desafios, já que a recusa da mudança se vem tornando crescentemente difícil e ineficaz, e o controlo policial demasiado caro em custos sociais.

Facilitando o desenvolvimento económico, e conferindo às comunidades a possibilidade de uma coesão mais profunda, mais adaptável, e por isso afinal mais forte, os regimes democrático-pluralistas obtêm, assim, apesar das aparências em contrário, melhores condições para a sua Defesa. E, por outro lado, porque neles as decisões dos governantes, sobretudo quando em assuntos de grande gravidade, são eficazmente influenciadas pela opinião pública em geral e pelos variados grupos de pressão que nesses regimes proliferam, neles existe uma clara tendência, afirmada pela teoria e confirmada pela História, para a busca de compromissos e de soluções negociadas nos conflitos internacionais. Deste modo, também nas relações externas a tendência que se vem verificando para o aumento do número de regimes democrático-pluralistas é uma tendência para a diminuição da probabilidade da ocorrência de conflitos violentos entre os Estados. Tal como na ordem interna a democracia pluralista pode favorecer o aumento da frequência dos conflitos menores, mas diminui a probabilidade de motins ou de revoltas,

também na ordem externa a probabilidade da competição ou de pequenos conflitos entre Estados com esse tipo de regimes é sempre elevada, mas em compensação a probabilidade de que ocorra a guerra torna-se bem menor.

Deste modo, as tendências que parecem verificar-se, neste final de século, para o desenvolvimento dos sistemas de segurança colectiva, para o aumento das relações de cooperação na Política externa dos Estados, e para a instauração e amadurecimento de regimes demo-pluralistas, todos convergem no sentido de responderem ao crescimento exponencial do relacionamento diversificado entre as comunidades, o qual é potencialmente gerador de conflitos, ao mesmo tempo que indispensável ao desenvolvimento económico. De facto, aquelas três tendências simultaneamente favorecem esse desenvolvimento, e contribuem tanto para aprofundar as raízes da Defesa, como para aumentar as condições gerais da Segurança.

Raul François R. C. Martins
Brigadeiro

PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO
ENTRE PORTUGAL E ANGOLA

Rui Alberto V. D. Rodrigues Mingas

PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E ANGOLA (*)

O tema sobre o qual fui convidado a dissertar é por demais extenso e nos últimos tempos tem sido objecto de tratamento profuso por parte de políticos, empresários, artistas, universitários, enfim, por toda uma plêiade de gente que faz a opinião deste País, pelo que peço desculpa a este ilustre auditório se cair em lugares-comuns. No entanto tentarei dar a visão dos angolanos do que poderá ser a cooperação entre os nossos Países, e na minha curta exposição tentarei lançar pistas para um debate sobre as perspectivas de cooperação PORTUGAL/ANGOLA.

Uma constatação se impõe desde logo. As perspectivas de cooperação entre Portugal e Angola são excelentes. Existe um quadro político caracterizado por relações muito amistosas entre os nossos Países; existe uma firme vontade política das duas partes em promoverem a cooperação em todos os domínios; existe um entendimento, cimentado em muitos anos de contactos, entre os agentes económicos angolanos e portugueses; existe um conhecimento profundo das realidades de ambos os Países por parte de portugueses e angolanos; existem profundos laços de amizade e fraternidade entre os nossos dois povos e Países. É nossa convicção de que os elementos atrás enunciados constituem a alavanca e a garantia de uma cooperação entre os dois Países, agora que Angola começa finalmente a viver em condições de paz, propiciadora da reconstrução económica, social e cultural do País.

Escolhi por questão de método debruçar-me sobre alguns domínios que reputo de essenciais e que reúnem um conjunto inegável de virtualidades para a cooperação entre os nossos Países: a cooperação na esfera da política, para a consolidação de instituições democráticas, e a educação dos angolanos nos valores democráticos; a reconstrução das infra-estruturas destruídas pela guerra e construção de novas infra-estruturas; a cooperação na agricultura

(*) Intervenção do Embaixador da República Popular de Angola, Dr. Rui Mingas, em 20 de Maio de 1992, no Seminário organizado pelo IDN, sob o tema: «A Evolução da Situação na África Austral».

e desenvolvimento rural; a cooperação no domínio da educação, saúde, assistência social e o elemento humano dessa cooperação; a cooperação empresarial e o investimento estrangeiro; a cooperação cultural, nomeadamente no domínio da formação de quadros — são estes os domínios, sem prejuízo de outros sobre os quais achem útil levarmos a cabo um debate, que considero de importância fundamental e que apresentam as condições mais propícias para o desenvolvimento da cooperação e a base do desenvolvimento socio-económico de Angola.

Angola, obtida a paz, ganha a estabilidade política e social, encetará com toda a energia o processo de reconstrução, tarefa ciclópica e para cuja concretização a cooperação internacional é absolutamente imprescindível. A reconstrução do País, esmagado por 16 anos de guerra selvática, é o anseio mais profundo dos angolanos. Quando for chegada a hora, e o muito que já se realizou após a assinatura do Acordo de Paz é sintomático desse estado de espírito, lançarão mãos à obra com toda a determinação, mas, por si sós, sem capital, o «Know how» e a ajuda internacional, esse esforço poderá estar condenado ao fracasso.

A reconstrução de Angola terá de ser feita em todos os domínios da vida.

Em primeiro lugar avulta o domínio político, no qual será necessária a continuação de uma grande ajuda e participação da comunidade internacional para que a democracia, pilar e sustentáculo da paz em Angola, possa trinar, enraizar-se e criar instituições sólidas. Consideramos essencial que a comunidade internacional continue a ajudar os angolanos no domínio político, nomeadamente na construção das instituições democráticas, na educação dos princípios da tolerância política e cívica, na luta pela preservação da paz, no respeito pelos direitos humanos e na modelação de uma mentalidade de abertura ao mundo. É evidente que a participação de instituições portuguesas em projectos de cooperação neste domínio é indispensável, não só pela questão da língua mas igualmente pela trajectória política comum dos nossos povos durante muitos anos e por uma certa indentidade de mentalidade entre portugueses e angolanos.

Coloca-se a Angola como tarefa fundamental e base para o desenvolvimento do País e para a qual a cooperação internacional é absolutamente indispensável, pelo capital e meios técnicos envolvidos, a reconstrução de infra-estruturas destruídas pela guerra, nomeadamente estradas, pontes, caminhos de ferro, portos, etc. Quanto a nós é na reconstrução de infra-estruturas

que os esquemas de cooperação trilateral, envolvendo Portugal, Angola e terceiros Países, apresentam maiores virtualidades. Implicando investimentos muito vultuosos, a reconstrução de infra-estruturas, aos quais Portugal e Angola dificilmente poderão fazer face, há a possibilidade de constituição de consórcios nos quais Portugal, para além da contribuição financeira poderá participar com quadros e meios técnicos, usufruindo de excelentes vantagens comparativas. Neste domínio, Angola espera que Portugal se assuma efectivamente como um «broker» e que seja um importante elemento catalizador desta importantíssima e urgente tarefa que condiciona todos os programas de desenvolvimento económico e social de Angola.

Outro elemento vital na reconstrução económica do País é a agricultura, sector que a guerra deixou em estado calamitoso e para cuja reabilitação serão necessários grandes esforços em músculo, capital e na formulação de políticas inteligentes.

Angola tem imensas potencialidades agrícolas e inscreveu como prioridade da sua política económica a agricultura, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Também no domínio agrícola Angola irá necessitar da cooperação internacional e em particular portuguesa, seja para a satisfação da procura em produtos alimentares ou na produção de bens de exportação, como o café, sisal, banana, algodão, etc. Angola vê-se confrontada com a dramática situação do mundo rural ter sido completamente destruído pela guerra e pela necessidade da sua reconstrução. Essa reconstrução passa pela criação de condições de vida decentes para o homem do campo e por um genuíno desenvolvimento rural que passa pelo fornecimento de água potável, educação, cuidados primários de saúde, técnicas e implementos agrícolas.

Esta é uma tarefa não apenas económica mas também social a que Portugal e os portugueses, com o vasto conhecimento que têm de Angola e o profundo carinho que dedicam a Angola e aos angolanos, poderão dar uma contribuição importante. É evidente que o desenvolvimento rural não é susceptível de dar grandes lucros a grupos económicos ou de interesses, mas é uma tarefa social da maior importância nacional e sobre ela assentará a realização e a verdadeira emancipação dos angolanos.

A nível da Convenção de Lomé está inscrita uma larga percentagem de fundos no quadro do Programa Indicativo Nacional para Angola, para o desenvolvimento rural. As organizações não Governamentais portuguesas e angolanas poderão neste âmbito jogar um papel importantíssimo já que o

desenvolvimento rural, exigindo uma estratégia de desconcentração, oferece enormes potencialidades para uma cooperação efectiva, não muito onerosa e de importância fundamental para a esmagadora maioria da população angolana e uma base mais sólida para o desenvolvimento económico e social do País.

Ainda no âmbito da reconstrução do País, vectores sociais como a educação, saúde, assistência social, e outros, constituem grandes preocupações dos angolanos, e irão necessitar de grandes investimentos e da cooperação internacional de modo a podermos reabilitar esses serviços essenciais para a população, podermos projectar o futuro, através de uma educação melhor para as crianças angolanas, da prestação de melhores serviços de saúde e da concessão de uma assistência social efectiva e uma população que tem no seu seio uma importante percentagem de estropiados, vítimas da guerra, e reconstruirmos o tecido social angolano de modo a abordarmos o futuro de maneira mais construtiva e optimista, com uma população mais educada, mais saudável e para a qual a solidariedade social seja um bem palpável.

No domínio da medicina, da educação, da assistência social, Angola tem um défice de quadros gritante e irá necessitar de preencher com mão-de-obra expatriada essas necessidades. É claro que teremos de encontrar um quadro político apropriado e inovador para colmarmos essa necessidade, não caindo no erro do passado, quando o País contratava cooperantes no âmbito de assistência técnica, para os quais Angola representava tão-somente a possibilidade de auferirem chorudos salários. Nós desejamos e deveremos encontrar o quadro apropriado para que a mão-de-obra expatriada que for para Angola o faça num quadro de efectiva inserção na vida angolana e que deseje partilhar com os angolanos o grande esforço nacional que a reconstrução do País irá implicar. Só através dessa comunhão de objectivos entre angolanos e expatriados, de entre os quais avultam em primeiro lugar os portugueses, será possível criar bases sólidas para o desenvolvimento do País e estabelecer uma cooperação que ultrapasse os meros cálculos do lucro a curto prazo e possa contribuir, no caso vertente da cooperação portuguesa, para o estabelecimento de uma autêntica comunidade lusófona de cultura, de propósitos e objectivos. E não percamos de vista que o factor humano, aquele que possibilita o caldeamento de culturas, a interacção entre os povos, a mistura entre as raças, constitui o elemento mais sólido, vívido e perene que poderá projectar a cooperação para níveis mais elevados de

intercâmbio e para a criação de verdadeiras comunidades de cultura e de interesses.

O Governo Angolano está profundamente empenhado na conclusão do processo de paz, na construção de uma sociedade democrática e pluralista e na consolidação de uma economia de mercado, enquanto pressupostos de base para atrair os investidores estrangeiros e todos aqueles que queiram contribuir para a recuperação económica do País. Neste contexto, Angola encara o investimento estrangeiro, particularmente o investimento directo português numa óptica positiva, como fonte de progresso e para a obtenção dos fluxos financeiros necessários à recuperação dos sectores produtivos e de serviços. A corroborar esta afirmação, governantes angolanos têm declarado o quanto Angola espera do investimento directo português e da cooperação empresarial, o que vai para além de meras aplicações de capital.

Sendo certo que Angola encontra inúmeros obstáculos limitativos do seu desenvolvimento, de entre os quais a carência de mão-de-obra qualificada, a inexistência de infra-estruturas sustentadas e a falta de condições para a criação de economias externas, é também certo que o País tem imensas potencialidades e grande necessidade de reconstruir o sistema produtivo nacional.

Angola espera vivamente que os empresários portugueses participem na reconstrução do aparelho produtivo, pois apesar da integração de Portugal na CE e da entrada em vigor do Mercado Único essa participação corresponde à necessidade de as empresas portuguesas diversificarem as suas relações económicas.

Assim, cremos que a cooperação portuguesa se reveste de características próprias e esperamos a plena integração do investimento português na economia angolana, a transferência real e concreta de conhecimentos tecnológicos e a realização de programas de formação profissional, exigindo-se do empresariado português em Angola uma efectiva cooperação empresarial que suplante o imediato e se projecte no futuro.

Consideramos de grande importância a intervenção da cooperação portuguesa em todas as áreas que possam significar diversificação da estrutura produtiva nacional; constituição de núcleos de modernização da actividade económica; reconstituição da economia agrícola empresarial; aumento da capacidade técnica média do País e recomposição da capacidade de acumu-

lação nacional, nomeadamente através da geração de divisas e pela implementação de um sistema de intermediação financeira eficaz que constitua uma ponte segura de financiamento das actividades produtivas.

O Governo Português poderá jogar um papel decisivo no capítulo da cooperação empresarial e, desde já, o Governo Angolano gostaria de ver o Governo Português facilitar o processo de transferência de actividades económicas de baixa intensidade tecnológica e de transferência de capitais para ajudar a estruturar o sistema financeiro angolano, bem como o funcionamento eficaz do Fundo para a Cooperação e a concessão de estímulos aos empresários portugueses que pretendam cooperar com Angola. O Governo Angolano, por seu lado, deverá levar a cabo um forte combate à burocracia, uma reforma institucional profunda, a concessão de facilidades de instalação aos empresários portugueses e de acesso ao crédito externo.

A cooperação portuguesa na formação de quadros é, quanto a nós, o domínio em que o investimento português poderá constituir-se, a longo prazo, como mais remunerador e a melhor garantia da presença cultural e humana de Portugal em Angola.

Angola necessita com a máxima urgência de formar quadros em todos os sectores de actividade, seja para o ensino, agricultura, indústria, comércio, saúde, administração pública, etc., Portugal reúne as capacidades e os meios para colaborar em larga escala na formação de quadros angolanos, e é nossa convicção que, atendendo aos limitados recursos financeiros, numa perspectiva que ultrapasse o imediatismo e se inscreva no longo prazo.

Essa cooperação daria, em primeiro lugar, um grande contributo ao lançamento de bases sólidas para o desenvolvimento de Angola e poderia contribuir para a formação de uma geração de pessoas, em Angola e em Portugal, irmanadas nesse grande objectivo de dar um salto qualitativo na mudança da paisagem cultural angolana. Os angolanos seriam educados na língua portuguesa e seria proporcionado a um grande número o conhecimento de Portugal, da sua cultura, seus hábitos, suas instituições, e estabelecidas relações humanas de perenidade com Portugal e os portugueses.

O engajamento português na formação em larga escala de quadros angolanos poderia ser uma tarefa que toda a sociedade portuguesa inscreveria como prioridade nacional. As Universidades, escolas politécnicas, escolas secundárias, institutos de formação profissional, empresas, institutos especializados, hospitais, autarquias, órgãos centrais da administração do Estado,

enfim, toda a sociedade portuguesa poderia ser chamada a colaborar neste esforço ingente enquanto garantia mais firme para consolidação da paz, da democracia e dos laços fraternos entre Portugal e Angola. Estamos em crer que Portugal, Angola e outros países num esforço coordenado poderão mobilizar os recursos necessários a um grande esforço para a formação escolar académica e profissional dos angolanos, enquanto objectivo de grande alcance nacional e argamassa do nosso relacionamento futuro e o mais remunerador de todos os investimentos que se poderão projectar para Angola.

Rui Alberto V. D. Rodrigues Mingas
Embaixador da República Popular de Angola

PORTUGAL E O «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA»
— ALGUMAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO
DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM —

Arnaldo M. Medeiros Ferreira

PORTUGAL E O «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA»
— ALGUMAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO
DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM — (*)

1. *SEGURANÇA E DEFESA NO «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA»*

a. Considerações gerais introdutórias

O «Tratado da União Europeia» assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 estabelece (Título I — Artigo B) como um dos objectivos da União «a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum».

Nestes termos, verifica-se que o tratado faz distinção entre Segurança e Defesa (que, aliás, são conceitos recentes no acervo jurídico da Comunidade Europeia), tanto assim que «Política Externa e de Segurança Comum (designada, abreviadamente, pela sigla «PESC») se apresenta esboçada com relativo desenvolvimento e pormenor no respectivo texto, enquanto que a «Defesa» está formulada só de forma embrionária e apenas para ser desenvolvida num futuro que não parece próximo.

Com efeito, o Título V do Tratado (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum) define os objectivos da referida política, a forma como a União prosseguirá esses objectivos, as obrigações dos Estados-membros nessa matéria, o procedimento de adopção de uma acção comum em áreas pertencentes ao domínio daquela política, o âmbito abrangido pelas questões relativas à segurança da União Europeia, as atribuições e competências nesse âmbito das principais instituições da Comunidade (designadamente, a Presidência, o Parlamento, o Conselho e a Comissão).

(*) O presente texto baseia-se na comunicação escrita elaborada pelo autor para o Seminário subordinado ao tema «Portugal e a União Política na Europa» organizado pelo Instituto Universidade e Sociedade, que teve lugar no Auditório da Reitoria da Universidade de Coimbra, em 10 de Outubro de 1992.

Todavia, ainda que o tratado preconize que «a União solicitará à União da Europa Ocidental (UEO) que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da Defesa», não deixa de restringir a questão da Defesa ao seu carácter embrionário e de remeter o tema para futuras negociações, assinalando ao mesmo tempo que a União deverá respeitar as obrigações impostas pelo Tratado do Atlântico Norte e não envolverá prejuízo para o carácter específico da política de Segurança e Defesa de determinados Estados-membros; em síntese, a política de defesa continua a ser um sector onde a «soberania dos Estados» continuará a primar sobre as decisões comunitárias.

b. Antecedentes preocupações com a Segurança e Defesa na Europa Ocidental (após a 2.ª GM até à criação da CEE) (1)

Mas, embora Segurança e Defesa sejam conceitos recentes no acervo comunitário, convém recordar, sem buscar antecedentes remotos, que o propósito de garantir a segurança e de assegurar a defesa na Europa Ocidental esteve sempre subjacente ao longo de todo o processo evolutivo que, após a 2.ª Guerra Mundial, levou à criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), conforme se pode verificar através de alguns tratados celebrados durante aquele período, dos quais se considera de destacar, em síntese, os seguintes:

- o Tratado de Bruxelas, assinado em 1948 pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França e Reino Unido, que é um Tratado de «colaboração em matéria económica, social e cultural e de legítima defesa colectiva» e em cujo âmbito é criado um organismo de defesa (a «Organização de Defesa da União Ocidental»), o qual, porém, veio a ser suplantado com a assinatura do Tratado de Washington, em 4 de Abril de 1949, que cria a Aliança Atlântica;
- o Tratado de Paris, assinado em Janeiro de 1951 pelos signatários do Tratado de Bruxelas, com a exclusão do Reino Unido e com a inclusão da Itália e da República Federal da Alemanha que dá origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), o qual,

(1) Este enunciado de antecedentes apoia-se num texto, a publicar, que foi facultado pelo autor. General Abel Cabral Couto.

- para além das finalidades nele explicitadas, deixa transparecer a preocupação de preservar a paz na Europa, em particular com base no entendimento franco-alemão;
- o Tratado de Paris, assinado em 27 de Maio de 1952 pelos mesmos países pertencentes à CECA (por conseguinte, com exclusão do Reino Unido), que estabelece a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) como uma aliança defensiva, visando a constituição de forças armadas comuns postas à sua disposição pelos Estados-membros, sem que tal significasse o desaparecimento total de forças armadas nacionais, além de a segurança continuar a ser uma responsabilidade nacional com forças próprias; apesar disso, esta concepção veio a ser considerada demasiado ambiciosa, acabando por ser rejeitada a ratificação do Tratado, em 1954, através de uma votação na Assembleia Nacional Francesa, que se opôs frontalmente a qualquer ideia de supranacionalidade em tal matéria;
 - após o fracasso da CED e face à pressão que os EUA vinham a exercer sobre os demais membros da OTAN no sentido de aceitarem um rearmamento controlado da RFA, foi procurada uma solução alternativa, pelo que se procedeu à revisão do Tratado de Bruxelas de 1948, que apresentava a grande vantagem de englobar o Reino Unido (que se havia mantido afastado da CED), mediante a assinatura, em 23 de Outubro de 1954, de quatro protocolos anexos àquele Tratado, o que vai dar origem à União da Europa Ocidental (UEO);
 - com a criação da UEO, que assentava no conceito de que a ligação transatlântica era indispensável à segurança europeia, e com a intensificação da «guerra fria», privilegiou-se o papel militar da OTAN em desfavor da ideia de uma defesa europeia autónoma; em contrapartida, assiste-se ao desenvolvimento da integração económica europeia que vai ser formalizada com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que cria a CEE.

c. Conceitos de Segurança e Defesa na Comunidade Europeia

Conforme atrás se anotou, Segurança e Defesa são conceitos bastante recentes em termos de Comunidade Europeia, ao que não será alheio, certamen-

te, o facto de se tratar de uma área muito sensível, na qual a soberania dos Estados joga um papel essencial. Aliás, não seria descabido vislumbrar que essa sensibilidade possa estar presente, entre outros aspectos, nalgumas das reacções negativas ao Tratado de Maastricht.

De facto, na prática, os conceitos de Segurança e Defesa não se encontram expressos no Tratado de Roma de Março de 1957, que cria a Comunidade Económica Europeia (CEE), o que se pode compreender pelo facto de, então, a defesa da Europa se confundir com a defesa ocidental e esta se corporizar na OTAN, visto os seis membros fundadores da CEE serem todos membros da Aliança Atlântica. A par disso, o projecto da CED havia falhado pelos motivos que já atrás foram expostos, enquanto que o fracasso da operação anglo-francesa no Suez, em resultado de um entendimento pontual entre as duas superpotências, acabaria por se traduzir no reconhecimento da Europa Ocidental dever ter, como aliado preferencial os EUA, devido ao agravamento da tensão Leste-Oeste e consequente incremento da «guerra fria».

Aliás, o Tratado de Roma, através do artigo 223, exceptua de forma explícita das competências da CEE «a produção e o comércio do material de defesa» deixando à decisão de cada Estado-membro a possibilidade de «adoptar as medidas necessárias para a protecção dos interesses essenciais da sua Segurança e que se refiram à produção ou comércio de armas, munições e material de guerra».

Também e de forma explícita o Acto Único Europeu (assinado em 1985) exclui o material de defesa e a Defesa da sua área de competência, já que emenda alguns artigos do Tratado de Roma, mas deixa intacto o citado Artigo 223. Porém, sem dúvida, o Acto Único Europeu dá um passo em frente ao contemplar pela primeira vez no processo evolutivo da CEE a «Cooperação em matéria de Segurança» consagrando no seu Art.º 30 que as Altas Partes Contratantes «estão dispostas a coordenar de uma forma mais estreita as suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança», mas nele também se reafirma que «essas disposições não são obstáculo à existência de uma cooperação mais estreita no domínio da segurança entre algumas das Altas Partes Contratantes no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) e da Aliança Atlântica». Contudo, no Acto Único, só se referem os aspectos políticos e económicos da segurança, sendo excluídos os aspectos respeitantes à defesa, designadamente os aspectos militares.

d. Segurança e defesa comum no Tratado de Maastricht

Ora, conforme atrás se deixou enunciado, o Tratado de Maastricht no Título V que trata da «PESC», embora fazendo menção a todas as outras instituições de segurança europeia, e nomeadamente à UEO e à Aliança Atlântica, vem imprimir uma outra dinâmica a esse carácter de «complementaridade», conforme se explicitará um pouco mais adiante, sendo feita, pela primeira vez num documento jurídico da Comunidade Europeia, referência expressa à definição de uma «política de defesa comum», ainda que a prazo.

Neste contexto, interessa também salientar que, entre os objectivos da futura PESC, se contam os da manutenção da paz e o reforço da segurança internacional em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas (1945), do Acto Final de Helsínquia (1975) e da Carta de Paris (Novembro de 1990).

Acrescenta-se, ainda, como pormenor curioso e relevante, um aspecto contido no Artigo J4 do já citado Título V sobre a PESC, cujo ponto 5 dispõe expressamente que «o presente artigo não constitui obstáculo ao desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre dois ou mais Estados-membros ao nível bilateral, no quadro da UEO e da Aliança Atlântica, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a que está prevista no presente Título».

Além dos artigos do Tratado da União Europeia que se referem à Segurança e Defesa, existe como anexo ao mesmo uma Declaração feita pelos países membros da UEO em Maastricht que, com carácter não vinculativo, especifica o papel desta Organização na política de defesa europeia e as suas relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica, de que se destacam algumas das disposições principais:

- Os Estados-membros acordam na necessidade de criar uma verdadeira «Identidade Europeia de Segurança e de Defesa» e de assumir responsabilidades acrescidas em matéria de defesa.
- Esta Identidade será progressivamente construída através de um processo gradual em fases sucessivas.
- A UEO fará parte integrante do desenvolvimento da União Europeia e reforçará o seu contributo para a solidariedade na Aliança Atlântica.

- Os Estados-membros acordam em fortalecer o papel da UEO na perspectiva, a prazo, de uma política de defesa comum no âmbito da União Europeia, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum compatível com a da Aliança Atlântica.
- A UEO será desenvolvida como componente de defesa da União Europeia e como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica.

Quanto às relações da UEO com a Aliança Atlântica, na Declaração referida afirma-se que:

- a UEO deve ser um meio para reforçar o pilar europeu da Aliança (conforme atrás se disse);
- os Estados-membros da UEO intensificarão a sua coordenação sobre as questões do âmbito da Aliança que representem um interesse comum importante, a fim de introduzirem posições conjuntas concertadas no seio da UEO no processo de consultas da OTAN;
- será estabelecida uma estreita cooperação entre os Secretariados-Gerais da UEO e da OTAN.

Finalmente, afirma-se que a UEO terá também um papel operacional que será reforçado mediante a análise e a definição das missões, estruturas e meios adequados, abrangendo, em especial:

- uma célula de planeamento da UEO;
- uma cooperação militar mais estreita complementar da Aliança Atlântica, nomeadamente nos domínios da logística, dos transportes, da formação e da vigilância estratégica;
- reuniões dos Chefes de Estado-Maior da UEO;
- unidades militares responsáveis perante a UEO (cujos fins poderiam ser: de combate, defesa dos direitos humanos e operações de paz);

sendo posteriormente analisadas outras propostas, designadamente:

- o reforço da cooperação em matéria de armamentos, com o objectivo de criar uma Agência Europeia de Armamentos;
- a transformação do Instituto da UEO numa Academia Europeia de Segurança e Defesa;

e, por último, dispõe-se que as medidas destinadas a reforçar o papel operacional da UEO devem ser plenamente compatíveis com as decisões militares necessárias para garantir a defesa colectiva de todos os aliados.

Como consequência das medidas atrás referidas e a fim de facilitar o fortalecimento do papel da UEO, a sede do Conselho e do Secretariado-Geral da UEO serão transferidos para Bruxelas, o que já foi efectivado.

Ainda com a finalidade de fazer da UEO o núcleo aglutinador da Europa da Defesa, os Estados-membros da Organização convidam os Estados-membros da CE, que ainda não pertencem à UEO, a ingressar nela como membros de pleno direito, em condições a acordar, como «observadores» (casos da Irlanda, Grécia e Dinamarca); simultâneamente, outros Estados Europeus membros da OTAN mas não comunitários (como a Noruega e Turquia) são convidados a tornar-se «membros associados» da UEO.

A UEO voltará a proceder em 1996 a uma nova análise das disposições referidas. Como se pode compreender facilmente, em 1996 a situação da Comunidade será muito diferente, não só por força da sua própria dinâmica interna, mas também pela incidência das condicionantes externas. Aquela reanálise tomará em consideração os progressos e a experiência adquiridos e será extensiva às relações entre a UEO e a Aliança Atlântica.

2. RELACIONAMENTO ENTRE A COMUNIDADE EUROPEIA E A ALIANÇA ATLÂNTICA

Esta última referência evidencia, uma vez mais, a permanente atenção dispensada ao relacionamento entre a Comunidade Europeia e a Aliança Atlântica. Aliás, as referências mútuas entre estas duas Organizações internacionais estão presentes nos principais documentos de uma e outra, sobretudo a partir do Acto Único Europeu e das profundas alterações que levaram ao desmembramento do Pacto de Varsóvia e à reunificação da Alemanha. Contudo, até aqui, temos incidido a nossa atenção nas disposições sobre a PESC contidas no Tratado de Maastricht. Importa, por isso, focar alguns dos mais relevantes aspectos contemplados também num recente documento produzido no âmbito da Aliança Atlântica, a «Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação» publicada pelos Chefes de Estado e de Governo participantes na reunião do Conselho do Atlântico Norte em Roma a 7 e 8 de Novembro de 1991.

Na referida Declaração de Roma, na parte relativa à identidade de segurança e papel de defesa da Europa, afirma-se:

«O desenvolvimento de uma identidade de segurança e do papel de defesa da Europa, que se reflectem na consolidação do pilar europeu da Aliança Atlântica, reforçará a integridade e a eficácia desta última.»

Logo a seguir, esta afirmação é complementada nos seguintes termos:

«O novo conceito estratégico da Aliança... deverá facilitar a complementaridade necessária entre a Aliança e a componente de defesa que se delinea no processo de integração europeia... Vemos com satisfação a perspectiva de um reforço do papel da UEO, por um lado como componente de defesa do processo de unificação europeia e, por outro, como meio de consolidação do pilar europeu da Aliança.»

E a própria Aliança Atlântica justifica essa emergência de um pilar europeu do seguinte modo:

«Os desafios que nos irão surgir nesta nova Europa não podem ser enfrentados adequadamente por uma só instituição; será necessário um conjunto de instituições interligadas que reúna os países da Europa e da América do Norte. Em consequência, estamos a trabalhar para a construção duma nova arquitectura da segurança europeia em que a OTAN, a CSCE, a Comunidade Europeia, a UEO e o Conselho da Europa se complementem.»

Acontece, porém, que esse conjunto de instituições está longe de ser homogêneo na sua composição e nos seus objectivos, as quais estão, aliás, em mutação, de acordo com a ideia expressa por José Medeiros Ferreira (in «Público», de 25 de Junho de 1992). Essa característica geral de mutação das organizações citadas recomenda certa flexibilidade mental na perspectivação do seu papel no próximo futuro. Com efeito, as referidas organizações parecem suficientes e adequadas, capazes de continuar a cumprir a sua finalidade, *desde que adaptem as suas estruturas e o seu funcionamento à nova Europa*. Ora, no âmbito da segurança e defesa da Europa, considera-se fundamental o papel de três organizações: a CSCE, a OTAN e a UEO.

3. O PAPEL DA CONFERÊNCIA PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA

Dado que as duas últimas organizações enunciadas foram já abordadas nesta exposição, entende-se conveniente apresentar um breve apontamento sobre a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Esta tem condições para desempenhar um papel relevante na resolução pacífica dos conflitos, pois nela participam não só os países da Europa como todos os da metade setentrional do Hemisfério Norte, de Vancouver a Vladivostoque, integrando 52 países (desde que a antiga URSS se desintegrou e sem contar ainda com o desmembramento da ex-Jugoslávia). Na CSCE privilegia-se o diálogo político, procurando-se soluções justas, consensuais e imparciais para os litígios entre os países membros, defendem-se os direitos humanos, estabelecem-se medidas para a criação de segurança e confiança e negocia-se uma redução equilibrada de forças e de armamentos que proporcione maior estabilidade. A sua institucionalização, ao fim de 17 anos de funcionamento, é o reconhecimento da sua enorme importância no fortalecimento da segurança na Europa e no Mundo. Tende a desempenhar um papel fundamental na resolução de conflitos, apesar de não dispor de forças próprias para o efeito, pelo que deverá continuar a privilegiar a via do diálogo. Mas, conforme foi patente na cimeira de Helsínquia em Julho de 1992, em que se procurou o reforço da identidade institucional da CSCE e condições para a eliminação e prevenção de conflitos, estabilização de fronteiras e protecção dos direitos humanos, em particular das minorias, a CSCE terá de fazer, para o efeito, recurso a um conjunto interligado de mecanismos e apelo à cooperação de instituições complementares, como sejam a NATO e a UEO na segurança, a OCDE na economia, o Conselho da Europa em relação aos direitos humanos e a ONU num plano global. Isto é, forçada a recorrer a outras organizações sempre que as situações de tensão assumam formas de violência, a CSCE revela a sua falta de poder e coloca-se num plano de alguma subalternidade, pese embora o reconhecimento da sua capacidade política em persuadir partes beligerantes. Porém, por exemplo, a crise da Jugoslávia pode constituir um caso susceptível de pôr em causa aquela capacidade e, até, o futuro papel da própria instituição, o que, a verificar-se, comprovaria a ideia atrás expressa sobre o processo de mutação deste tipo de organizações.

4. O ACTUAL CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA ATLÂNTICA

Convém retomar, aqui, a análise da «Declaração de Roma» do Conselho do Atlântico Norte, de Novembro de 1991, na parte respeitante ao «Conceito Estratégico da Aliança», por se considerar uma peça importante na actual arquitectura de segurança europeia, pelo que se passa a mencionar alguns dos seus aspectos fundamentais:

- os desafios e os riscos com que a OTAN se confronta no domínio da segurança são hoje de natureza diferente; em contraste com a predominante ameaça do passado, os riscos que subsistem para a segurança dos Aliados apresentam-se sob formas complexas e provêm de direcções múltiplas;
- presentemente é possível tirar todas as consequências do facto de que a segurança e a estabilidade têm dimensões políticas, económicas, sociais e ecológicas, para além da indispensável dimensão de defesa, pelo que se impõe uma concepção de segurança mais ampla;
- através de uma procura contínua de diálogo e de cooperação, apoiada na vontade de manter um potencial de defesa eficaz, a Aliança pensa poder reduzir os riscos de conflito, aumentar a compreensão e a confiança entre todos os Estados europeus, facilitar a gestão das crises que ponham em causa a segurança dos Aliados e aumentar as possibilidades de uma verdadeira parceria entre todos os países da Europa, face aos problemas comuns, em matéria de segurança;
- em conclusão: reafirma-se o carácter defensivo da Aliança e a vontade dos seus membros em salvaguardar a sua segurança, soberania e integridade territorial; a Aliança manterá a segurança com o nível mais baixo de forças possível, mas, para isso, as Forças Aliadas necessitarão duma flexibilidade e mobilidade acrescidas; a estratégia da OTAN manter-se-á flexível de forma a estar preparada para qualquer nova evolução da situação político-militar, incluindo os progressos efectuados para a afirmação duma identidade europeia de segurança, e para as mudanças que impliquem riscos para a segurança da Aliança.

Em consonância com os aspectos fundamentais contemplados no actual conceito estratégico da Aliança Atlântica que se insere na citada «Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação» do Conselho do Atlântico Norte e de

acordo com as disposições do Tratado de Maastricht sobre a PESC, tem interesse mencionar que nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu em Lisboa a 26/27 de Junho de 1992, são indicados os domínios no âmbito da segurança que devem ser objecto de acções conjuntas, designadamente: a política de desarmamento e de controlo de armamentos na Europa, incluindo as medidas de confiança; a não-proliferação nuclear; os aspectos económicos da segurança, em particular o controlo e a transferência de tecnologia militar para terceiros países e o controlo da exportação de armas. Nas referidas conclusões afirma-se que «a política da União de acordo com o Artigo J.4 não prejudicará o carácter específico das políticas de segurança e defesa de certos Estados-membros e respeitará as obrigações de certos Estados-membros da OTAN e será compatível com a política de segurança e defesa comum estabelecida no quadro de trabalho definido».

Após a passagem em revista das principais organizações que, pela sua complementaridade, integram a actual arquitectura de segurança europeia, com enunciação dos respectivos objectivos fundamentais, julgamos estar minimamente habilitados para tecer alguns comentários acerca das possíveis implicações da PESC, em particular no âmbito da projectada política de defesa comum, nos termos consignados no Tratado de Maastricht.

5. ALGUMAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM

a. A questão das «fronteiras»

Uma primeira questão que se coloca é a de saber se é imaginável uma Europa «sem fronteiras» e, ao mesmo tempo, «sem poder». Esta questão, que vimos formulada num artigo de Francisco Lucas Pires (in «Estratégia — Revista de Estudos Internacionais» n.º 8-9/91), contém dois aspectos distintos, embora interligados: a definição das «fronteiras» da nova Europa em construção; a atribuição dos «meios» para a sua defesa. Por sua vez, a problemática das «fronteiras» apresenta também duas facetas: uma, de natureza interna, é relativa às «fronteiras de soberania» das Nações e dos Estados integrados no espaço da Comunidade Europeia e em cujo interior, nalguns casos, ocorrem conflitos e manifestações violentas de natureza étnica e religiosa e, até, de carácter nacionalista que, inseridas na complexa teia do diferendo das comunidades minotárias residentes ou emigradas, extra-

vazam frequentemente as fronteiras estatais; outra, de carácter externo, no contexto da actual dinâmica para organização de grandes espaços, diz respeito às fronteiras territoriais de segurança e, inclusivamente, dos interesses vitais comuns, as quais permitem definir a dimensão geostratégica da integração e em cuja organização há que conjugar a dimensão geográfica com a afinidade cultural, pelo que, no caso europeu, importa definir os respectivos limites, pois têm sido esboçadas várias definições, desde a Europa do Atlântico aos Urais ou às fronteiras da Rússia até à Europa do Atlântico a Vladivostoque ou, ainda, integrando-a num espaço mais vasto que se estende de Vancouver a Vladivostoque. Como é óbvio, a delimitação do espaço geopolítico europeu não é uma questão pacífica e nela se confrontam as chamadas teses euro-continentais e euro-atlantistas.

Retomaremos este assunto mais adiante.

b. A questão dos «meios»

Quanto aos meios, parece não ser possível uma política de defesa comum sem meios militares próprios, pois «o gigante económico que é a Comunidade Europeia não deverá continuar a ser um anão militar». E, aqui, tem interesse mencionar que o poder efectivo de uma Superpotência ou Grande Potência Mundial, num Mundo em previsível transição para a multipolaridade, tem de assentar, em nosso entender, essencialmente em três componentes: a componente económico-financeira, materializada numa «moeda única» com capacidade de concorrência com as principais moedas fortes do sistema financeiro internacional, podendo assim tornar competitivos os respectivos produtos numa economia mundial de mercado, o que se presume ser um dos propósitos da criação do Sistema Monetário Europeu (SME); a segurança e defesa comum, alicerçada num consistente desenvolvimento científico-tecnológico e corporizada na existência de forças armadas próprias, a qual, no caso da Comunidade Europeia, poderá manter-se sob a forma de um sistema de defesa colectiva, sendo as forças armadas dos Estados-membros postas à disposição da Comunidade (mais apropriadamente, da UEO, como seu «braço armado») para determinadas acções específicas, ainda que subsistindo a questão da compatibilidade dessas forças no âmbito da UEO e da OTAN; e, por fim, a «União Política» projectada que, no caso da Comunidade Europeia, talvez não deva ser uma tradicional «União

de Estados», sob as formas convencionais de federação ou confederação, mas sim, dadas as suas características de «Comunidade de Nações» e de «Europa das Regiões», deverá ser um arquétipo cuja concepção constitui provavelmente o maior desafio que, neste final de século, se coloca à inteligência política europeia.

Voltando a focalizar a nossa atenção na estrutura da segurança e defesa, a estabelecer no momento próprio e na sequência da definição de uma política de defesa comum, nos termos do «Tratado da União Europeia», há que ter presente a ideia já avançada de que, devido à interacção da segurança e da tecnologia, aquela estrutura deverá estar apoiada em programas de investigação científica e tecnológica, os quais podem servir, simultaneamente, os objectivos da segurança e do progresso e bem-estar. Mas, no âmbito da segurança e da defesa, importa reconhecer que o conhecimento científico e tecnológico «de ponta» tem influência significativa nas inovações com interesse para a área militar, designadamente quanto a armas de destruição maciça (nucleares, biológicas e químicas) e respectivos vectores de lançamento, assim como no que respeita aos desenvolvimentos da chamada «arma cósmica ou espacial», tanto mais que, em relação a esta última, é ainda muitíssimo escassa a informação disponível sobre a presença e capacidades militares baseadas no espaço extraterrestre. Ora, estas novas armas, pelo seu elevado custo e enorme poder de destruição, vieram reforçar a necessidade de criação de sistemas de defesa colectiva, uma vez que a maioria dos Estados não tinha possibilidades de, isoladamente, obter aquelas armas ou garantir a sua protecção eficaz contra elas. Curiosamente, estas armas vieram criar uma situação algo similar à do aparecimento da artilharia no campo de batalha, que destronou o poder de suserania do senhor feudal, obrigando-o a reconhecer o poder soberano do monarca, passando a integrar em permanência o exército real, como forma de obter protecção para si e seus vassallos contra uma arma cuja aquisição não estava ao seu alcance e cuja técnica de emprego não dominava.

Quanto à hipótese de a Comunidade Europeia poder contar com forças armadas postas à sua disposição pelos Estados-membros, apresenta-se questionável a compatibilidade das forças militares europeias no quadro da UEO e da OTAN, em simultaneidade, conforme foi posto em evidência com a criação da brigada franco-alemã, como embrião do «euro-corps», que

logo se considerou um «elemento perturbador continental europeu» no contexto das relações transatlânticas. Tal capacidade, se já é problemática e perturbadora quanto ao emprego das forças convencionais, prevê-se que seja extremamente complexa no caso das armas nucleares de modo a manter uma capacidade de dissuasão credível.

c. A questão da «complementaridade» da UEO e da OTAN

Este último aspecto levanta uma outra questão: se a complementaridade da UEO e da OTAN deve ser estabelecida numa base de parceria com paridade entre ambas ou numa escala de prioridade de uma sobre a outra, assim como se deve haver uma repartição do trabalho estratégico, através da atribuição de missões específicas a uma e outra organização e, em consequência, a eventual diferenciação dos respectivos tipos de forças. Esta diferenciação, a verificar-se, reporia o sensível problema da existência de forças armadas europeias com o estatuto de «duplo uso» (OTAN e UEO, com prioridade para a primeira) ou para intervenção exclusiva no quadro da UEO, o que constitui um diferendo em aberto entre euro-atlantistas e euro-continentais. A resolução deste diferendo passa pela definição, na oportunidade devida, dos modelos de integração das forças armadas europeias no contexto da «defesa comum»; em termos de dimensão geopolítica, antevêm-se três modelos possíveis: defesa europeia num espaço euro-atlântico (pilar europeu da OTAN, sem hegemonia); defesa europeia autónoma (eventualmente, dissociada da OTAN) sob a forma de sistema de defesa colectiva no espaço geográfico da «nova Europa»; defesa europeia independente, com capacidade de projecção de poder à escala mundial, para intervenção em regiões localizadas fora da actual área da OTAN e do espaço geográfico da Europa, para defesa dos valores e interesses vitais europeus. Este último modelo apresenta-se bastante remoto na sua concretização, mas os dois primeiros são viáveis a curto ou médio prazo. Portugal, pela sua posição geoestratégica, privilegia a dimensão euro-atlântica, na medida em que nela desempenharia um papel fulcral na ligação entre as duas margens do Atlântico Norte, enquanto que a visão eurocêntrica de uma defesa autónoma e dissociada da OTAN nos colocaria numa situação periférica, com possível diminuição da importância estratégica das nossas três parcelas territoriais. Em qualquer

caso, porém, convém ter sempre em mente que o valor da nossa posição geoestratégica não é um dado constante, sendo antes variável consoante se viva numa situação de paz, de crise ou de guerra e conforme os tipos de perigos, riscos ou ameaças previsíveis, tendo ainda em conta o seu grau de probabilidade e de periculosidade.

d. Defesa «em todas as direcções»

Outro conjunto de problemas correlaciona-se com a inexistência de uma ameaça concreta, o que, face à impossibilidade de responder à questão de «defender *contra quem*», leva a preconizar a adopção de uma política de defesa «em todas as direcções», ou seja, com capacidade para enfrentar perigos ou riscos multidireccionais, focalizada na questão de «defender *o quê*». Tais perigos ou riscos, pelas suas características, implicam a constituição de forças multinacionais, o que, por sua vez, exige forças armadas mais profissionalizadas, dotadas de grande mobilidade e elevado grau de tecnicismo. Aliás, esta exigência constitui um factor comum nas reestruturações em curso das forças armadas da maioria dos países europeus, designadamente aqueles que fazem parte da OTAN e da UEO. E, neste aspecto, Portugal, não constitui excepção. Com efeito, a reestruturação em curso das nossas forças armadas deve inserir-se nesse quadro geral, mas tendo em devida consideração as especificidades do nosso caso concreto, não só as características geográfico-militares do território nacional que torna indispensável a capacidade de actuação em operações conjuntas dos três ramos das forças armadas, mas também o esforço de recuperação do enorme atraso tecnológico em equipamentos que a guerra convencional moderna exige, como ainda a necessidade de manter uma capacidade de defesa autónoma com um mínimo de credibilidade. Nestas condições, a reestruturação e o reequipamento das forças armadas portuguesas devem permitir a sua plena participação em acções no âmbito da OTAN e da UEO, de acordo com os compromissos internacionais assumidos, inclusivamente na eventual participação em operações de manutenção da paz, assim como possibilitar a referida capacidade de defesa autónoma, por se entender que a defesa do conjunto do território nacional não deve ficar entregue exclusivamente às organizações de segurança e defesa em que Portugal esteja integrado, pois aquelas organizações poderão, ocasional-

mente, não ter capacidade de intervir em alguns conflitos de âmbito regional.

e. Fronteiras de soberania «versus» fronteiras de segurança

O caracter multidireccional dos perigos e riscos a enfrentar e a tendência para constituição de forças multinacionais, prioritariamente preparadas para acções de manutenção da paz, em conflitos de âmbito regional, colocam aqui novamente a questão das «fronteiras» (fronteiras de soberania «versus» fronteiras de segurança). Isto é, em termos mais concretos, há que definir, nos documentos orientadores das grandes opções estratégicas nacionais, as fronteiras pelas quais os portugueses devem estar dispostos a sacrificar-se, que poderão não ser somente as do território nacional, inclusivamente por ser essa a melhor forma de garantir a sua segurança e de assegurar a sua defesa. Com efeito, além das fronteiras do território nacional (fronteira de soberania), há que considerar as fronteiras decorrentes da nossa integração europeia (fronteiras de segurança).

f. A «cidadania da União» e o ponto focal da lealdade última

Finalmente, conjugado com este último aspecto, tem relevância o facto de, no Tratado de Maastricht, ter sido instituída a «cidadania da União», que vem levantar uma questão essencial, a cada indivíduo, que é a de saber onde se situa o ponto focal da sua lealdade última. Esta questão está exposta pelo General Director do IDN no Editorial publicado na Revista «Nação e Defesa» n.º 63 (JUL/SET92). Conforme consta do respectivo texto, o ponto focal da lealdade última de cada homem determina a resposta à pergunta: «Está-se disposto a combater e a morrer *por quê e onde?*». Ora, tal resposta, se acaso pudesse ser obtida através de inquérito aos cidadãos portugueses, poderia servir como um elemento fundamental de reflexão sobre a nossa adesão ao Tratado de Maastricht.

Arnaldo M. Medeiros Ferreira
 Brigadeiro
 Assessor do Instituto da Defesa Nacional

A NOVA EUROPA

Adriano Moreira

A NOVA EUROPA (*)

1. Nos dias 7 e 8 de Maio de 1945 foi assinada, em Reims e Berlim, a rendição da Alemanha, e o jornal «Combat» assinalava o facto com a expressão: «nesta imensa alegria cheia de lágrimas».

Eram causadas tais lágrimas pela avaliação dos resultados da então última guerra civil europeia, que causara, apenas no seu território, trinta milhões de mortos, dos quais cerca de metade eram civis, e grande parte destes fora exterminada em campos de concentração. As destruições materiais tinham a dimensão correspondente, bandos de crianças erravam pela Europa Central procurando sobreviver, e tudo correspondia à ameaça de Goebbels traduzida nestas palavras: «no caso de derrota os nazis saberiam bater com a porta em termos de assegurar que a sua recordação viveria durante séculos».

Parecia que tínhamos chegado ao ano zero da Europa, e que seria impossível dar corpo à promessa que Churchill, entre sangue, suor e lágrimas, proclamara em 1939, como ideologia de guerra: assegurar «os direitos do homem» e restaurar a «grandeza humana». Tudo a seguir ensombrado pela extensão do método da bipolarização da guerra finda à organização das tréguas, com tradução numa política binária: duas Europas, duas Alemanhas, duas cidades de Berlim, duas Coreias, dois Vietnams, dois Iémens, uma doutrina de traições bivalentes que tornava inimigas as famílias políticas e os homens que tinham sobrevivido aos combates, finalmente duas ideologias irreconciliáveis e dois blocos militares (OTAN-Varsóvia) habilitados a destruir o planeta.

Meio século de violência estrutural, nuclear e assente na gestão do medo recíproco, uma estratégia diplomaticamente chamada de dissuasão, deram porém origem a que o ambiente sistémico do território europeu ocidental, este sempre objectivamente em risco de se transformar em campo de batalha

(*) Conferência que foi incluída como texto de apoio para o CDN 93, proferida no Centro Cultural de Belém, no Colóquio «A Arquitectura na Nova Europa. Que papel para a Comunidade Europeia?» — Ciclo «A Europa de Maastricht», em 4 de Maio de 1992.

ou moeda de troca, inspirasse, pela longa duração, uma espécie de segurança da vida habitual.

A memória do «ano zero» foi desaparecendo nos circuitos da teologia do mercado, desfeiteando as ameaças gritadas pelo desespero nazi, e enquanto as chefias dos blocos militares opostos se acusavam reciprocamente de pregarem e sustentarem o mal absoluto, num antagonismo ideológico fundamentalista, eram as doutrinas da morte das ideologias e as perspectivas do pragmatismo e da tecnocracia que animavam o processo do regresso da Europa Ocidental ao protagonismo da história, desta vez no exercício da lógica do poder económico.

Em 1989, a queda do muro de Berlim teve, entre outras consequências, a de fazer com que essa Europa, que se lhe encostava, caísse novamente no mundo, e alguns dos conceitos orientadores transformaram-se em nominativos, porque a incerteza lhes dissolveu os conteúdos. A generalidade dos responsáveis e dos analistas foi surpreendida pelo que sempre tinham advogado, incluindo a vitória da unificação da Alemanha e libertação dos satélites, como se apenas então ganhasse inesperado sentido a proclamação do jovem Kennedy junto ao Muro de Berlim em 26 de Junho de 1963: *Ich bin ein Berliner*.

Talvez se deva prestar atenção aos que dizem que a unificação da Alemanha faz renascer a memória do «ano zero» europeu, e os temores de que venha a ressuscitar, mesmo com forma diferente, o projecto do espaço vital germânico, agora ao alcance da lógica do poder económico, porque nunca se deve recusar avaliar nenhum facto que contrarie os projectos.

Por outro lado, parece apressado assumir que a evolução dos últimos poucos anos, vista a crise, deu razão à tese economicista de Lafontaine que advogava a lentidão, contra a então vencedora tese política de Helmut Kohl, porque essa não parece ser a questão.

Trata-se talvez antes de estar atento à possibilidade de a volta da memória do «ano zero» vir a ser alimentada por um populismo nacionalista que afecte a execução dos projectos da unidade europeia livre e consentida, não imediatamente pela agressividade retornada, mas porque a reconstrução interna, os interesses domésticos, o reencontro dos estados germânicos, exijam o regresso à ponderação da primazia dos interesses nacionais.

2. Tendo presente o que se passa com a dissolução da Jugoslávia, parece oportuno lembrar que o grande tema secular na sociedade política europeia

foi o de conseguir eliminar as causas da guerra entre os seus povos, essa guerra civil que por duas vezes foi chamada mundial apenas pelos efeitos e não pelas causas e agentes.

Também por isso não vale a pena esquecer que o primeiro dos objectivos do europeísmo pragmático foi o de tornar impossível um novo surto de agressividade. No discurso de 19 de Setembro de 1946, Winston Churchill, então simples deputado, dizia: «Os combates cessaram, o perigo não desapareceu. Se devemos criar os Estados Unidos da Europa — qualquer que seja o nome que lhe derem — devemos começar imediatamente. Vou dizer-vos qualquer coisa que vos espantará: o primeiro gesto de reconstrução da família europeia deve ser uma aliança entre a França e a Alemanha.» A mesma linha em que, no discurso de 15 de Maio de 1962, De Gaulle, o da Europa das Pátrias, declarava que a segurança da França e da Alemanha dependia da sua solidariedade e que desta dependia «toda a esperança de unir a Europa tanto no domínio político e no domínio da defesa, como em termos económicos».

Foi a mesma questão que determinou a criação, em 1949, da Autoridade Internacional do Ruhr, encarregada de assegurar a repartição internacional do carvão e a desnazificação dos europeus; e que levou Robert Schumann, no seguimento das propostas de André Philip, a querer a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que agrupou, pelo Tratado de 18 de Abril de 1951, a Alemanha, a França, a Itália e o Benelux: «deste modo se retirava à soberania alemã a gestão do arsenal de guerra que a França temia, assegurando porém uma igualdade de direitos que salvaguardava os melindres nacionalistas na medida do possível».

Não é necessário gastar mais algum do nosso tempo a recordar o processo, porque é suficiente deixar claro que o movimento unificador europeu teve a segurança e defesa entre as causas primeiras, para nos ajudar na percepção de que o salto qualitativo de agora tem a segurança e defesa entre as suas questões principais. O retorno dos nacionalismos, das incompatibilidades étnicas, culturais e religiosas, ao mesmo tempo que crescem sinais de desagregações comunalistas de Estados que supunham definitiva a unidade política alcançada, aconselham contra o ambiente de feliz fim tecnocrático da história com que algum discurso oficial parece reduzir os problemas à política orçamental, às taxas de câmbio, à inflação renunciada, à moeda única, à original caracterização da espécie de federalismo político em perspectiva pela percentagem dos custos comunitários sobre o produto.

Este anunciado fim da história não tem dúvidas sobre o modelo político e económico, democrático e de mercado sem alternativa, proclama que as identidades nacionais serão preservadas, e que, ao contrário de novas transferências de soberania, tudo se traduz, à luz do princípio da subsidiariedade, em alargar a cogestão das soberanias em relação aos problemas comunitários.

Parece, ao contrário, que a mudança qualitativa da conjuntura, formalmente referida a 1989, coloca em primeiro plano o tema maior dos Projectistas da Paz, a começar pelo distanciado Pierre Dubois, que apresentou a Filipe o Belo o famoso projecto *De Recuperatione Terra Sanctae*. Mas recorrendo a projectos posteriores ao aparecimento do Ocidente dos Estados, passando por Émeric Crucé (1590-1648), pelo Duque de Sully oferecendo as *Mémoires Sages* a Henrique IV, por William Pen (1644-1728) o fundador da Pensilvânia, por Leibnitz com o *Codex Juris Gentium Diplomaticus*, por Saint-Pierre e o seu *Projecto de Paz Perpétua de 1713*, e finalmente pelo *Projecto Filosófico de Paz Perpétua de Kant* (1796), que é o mais frequentemente citado, em todos se reconhece que o tema da guerra civil da cristandade é o dominante, e que o voluntarismo político aparece como uma variável sempre pronta a disfuncionar o sistema euromundista e a recomeçar a história. A identidade europeia, cuja imagem aparece descrita a partir do mundo exterior para onde os seus poderes se expandiram, expansão que inspirou a Adam Smith o conceito da Europa como um só país, correspondeu, durante séculos, a um sistema sem controlo, e, no acervo das propostas dos projectistas, a uma ideologia à procura de uma política. No plano do ambicionado controlo da espontaneidade dos soberanos, só depois da experiência da I Guerra Mundial aparecem projectos como o de Aristides Briand que propunha em 1929 uma União Europeia à Assembleia Geral da SDN; ou o de Saint-Jonh Perse que, usando o seu verdadeiro nome de Alexis Léger, apresentou em 1921, à mesma SDN, um projecto de União Federal Europeia. O modelo de Estado Soberano, todavia, nunca inspirou mecanismos que o pusessem em causa, e por isso a ideologia euromundista, à procura de uma política, e sem a ter encontrado, teve de enfrentar a catástrofe do ano zero europeu.

E, todavia, o conceito de cidadania europeia existia na cultura que unifica o continente. Victor Hugo, apelando aos Estados Unidos da Europa em 1876, declarava: «*il faut a l'Europe une nationalité européenne*», acrescentando: «*o que se passa na Sérvia demonstra a necessidade dos Estados Unidos da Europa. Que aos governos desunidos sucedem os povos unidos. Acabem*

com os impérios... A República da Europa, a Federação Continental, não existe outra realidade política senão essa». Foi esta ideologia à procura de uma política que inspirou o europeísmo da Resistência, do qual lembramos o Movimento Rosa Branca do Prof. Huber e alunos da Universidade de Munique, todos decapitados, Robert Aron, Denis de Rougemont, Daniel Rops, Altiero Spinelli, ou Ernesto Rossi.

3. As propostas e projectos posteriores à Paz de 1945 já enfrentam a questão da soberania, e por isso é difícil admitir que o processo em curso não a atinge. A negação parece um recurso ao nominalismo para lidar com os valores em causa, mas talvez seja mais indicado assumir que a soberania está realmente em revisão.

Temos por outro lado as revoluções mundialistas, dos teatros estratégicos, da ciência e da técnica, dos mercados, da informação, que introduziram a interdependência e a dependência em grandes espaços que o decadente Ocidente dos Estados deixava marginais para a expansão da criatividade soberana.

O fenómeno dos grandes espaços, que era uma realidade com expressão crescente já na década de cinquenta, desenvolveu-se para suprir a insuficiência dos Estados. Estes viram acentuar-se a hierarquia tradicional, aparecer a nova magestade das superpotências, a acrescentar a categoria de Estados exíguos, isto é, sem capacidade real para desempenharem as funções tradicionais.

Foi a questão do carvão e do aço que inspirou a Jean Monnet a primeira resposta eficaz para redefinir a soberania, que foi a das *autoridades funcionais*. Para tirar à Alemanha a base da reconstituição de um novo complexo militar industrial, a Alta Autoridade assume a gestão dos interesses retirados à soberania, mas o poder que exerce não é soberano. Porque o método da aliança clássica veio responder aos problemas de segurança e defesa atlânticas, foi necessário esperar pelo fim do bipolarismo para imediatamente ser reposta a questão da soberania. Talvez possa dizer-se que, ao tentar racionalizar a situação com recurso aos nominalismos, a nova etapa, como que desfeiteando a longa doutrinação europeísta, parece às vezes caracterizada agora por uma política à procura de uma ideologia.

Para entender a mudança, sobretudo representada por Maastricht, também parece útil esclarecer o chamado conceito de subsidiariedade, tão usado para afirmar que a soberania não está em causa. De facto, com raízes na doutrina clássica, cimeiramente representada pelo Doctor Eximius Francisco Suarez, o

próprio Estado soberano é uma criatura subsidiária da sociedade civil, e a soberania tem duas componentes, ambas susceptíveis de restrição: o complexo de interesses a seu cargo, que variam no tempo e no espaço, o que torna desigual o conteúdo da soberania formalmente igual; o complexo de poderes destinados a gerir tais interesses, que se repartem desigualmente em termos de existir uma efectiva hierarquia dos Estados. Dizer que esta variação de áreas de interesses e de complexo de poderes se processa pelo consentimento e sem afectar a identidade nacional, parece uma frágil invocação cultural, porque as Nações cativas também possuem a identidade nacional e a soberania foi-lhes completamente retirada.

O chamado efeito do Tratado de Maastricht, concluído em Dezembro de 1991, mostra definitivamente que é o conceito e a realidade das soberanias que está em causa: os temas da cidadania europeia, do voto dos estrangeiros nas municipais e nas europeias, da adopção da moeda única em benefício de um Banco central europeu independente, e o abandono da política nacional de vistos, obrigam à revisão constitucional, provavelmente, na Alemanha, na Bélgica, em Espanha, na Irlanda, no Luxemburgo e em Portugal, o que parece suficiente para mostrar que a soberania está em causa.

Talvez não haja vantagem em acentuar a aparência de uma política à procura de uma ideologia, submetendo este efeito constitucional a um esquema teórico de diferenças entre escolas de interpretação, os comunitaristas e os estadualistas. O que merece certamente mais atenção é a circunstância de o método do futuro anunciado, que está a ser usado pelos Chefes de Estado e de Governo, se mostrar tão integrado numa dinâmica de sistema que os leva a concordarem numa política não previamente consentida pelas respectivas Constituições Políticas, com poucas dúvidas sobre o facto de que o soberano nacional se submeterá.

4. O fenómeno dos grandes espaços é estrutural, e nenhum Estado, nem as superpotências, lhe puderam escapar, embora transitando estas últimas para o Directório das novas criaturas. A Europa que se manteve livre, optou pelo Atlantismo em primeiro lugar (OTAN), previu uma expressão específica de defesa na União da Europa Ocidental (UEO), afirmou uma identidade política ideológica no Conselho da Europa, adoptou um modelo de economia de mercado nas Comunidades Económicas Europeias (CEE).

Não existiram alternativas, e a segurança do bipolarismo fez com que as integrações que se processaram não suscitassem problemas de relevo na área

da redefinição da soberania. Todavia, depois da implosão soviética, do alastramento daquilo que foi chamado a vingança das Nações, da Guerra do Golfo, e do encadeamento do Acto Único, Plano Delors e Acordo de Maastricht, toda a questão da arquitectura política se agudizou, e parece inegável a necessidade de assumir que o modelo do Ocidente dos Estados Soberanos está em mudança, que a soberania está em crise, que o princípio da subsidiariedade afecta ao mesmo tempo a área dos interesses e a área dos poderes que a integram, que não são apenas as identidades nacionais que estão em causa, como demonstram as nações cativas: o que está em causa é a nova medida da real autodeterminação, variável dentro da hierarquia dos Estados, é a necessidade de responder ao primado do político, é assumir que são mais exigentes as hesitações das páginas finais de Fukuiana do que toda a volumosa demonstração do fim da história, que essas páginas finais infirmam. A queda no mundo, que resultou da queda do muro, transformou em variável dominante, como diariamente se comprova no semestre em curso, a Política Externa e de Segurança Comun (PESC), criada pelo novo Tratado da União Europeia, contemplada no Título V, e este obriga a medir com realismo a exiguidade relativa dos Estados, e a decidir sobre o tipo de unidade política que fará parte dos futuros a anunciar pelas próximas conferências intergovernamentais. Não chega deixar cair as referências à federação, para que o modelo desapareça da lógica do processo. Negar que a soberania está em causa parece uma atitude tributária do temor reverencioso pelo modelo clássico, e contrária ao realismo com que os factos devem ser assumidos tentando repudiar os embaraços semânticos. Os embaraços semânticos estão a contribuir para que a dinâmica do processo político deslize para a decisão pertencer, em obediência às leis Weberianas, ao aparelho eurocrático, com apagamento da criatividade que se espera dos órgãos de gestão política. O debate político tende para se desenrolar entre governos todos virados para o centro que é a Comissão, com frequente alheamento das opiniões públicas e dos órgãos de soberania nacionais. A lógica weberiana, que está em exercício, encaminha visivelmente para uma federação de tipo histórico, para o elitismo que já teve expressão no Conselho de Segurança da ONU ao confiar o poder supremo a um restrito directório, para abonar a transformação interna com as exigências do alargamento, para a provável nova hierarquia dos Estados, com o modelo de superpotência no horizonte. Por seu lado, o europeísmo integral que concebe a Europa do Atlântico à nova fronteira a fixar algures a leste; que considera que terminar de vez com a guerra civil dos povos europeus, é objectivo cimeiro; que sabe que a subsidiariedade começa com o Estado,

e deve estar sempre presente em todo o processo; que não confunde a preservação das identidades nacionais com a necessária autonomia de gestão livre das suas especificidades; que reconhece que os grandes espaços são a resposta ao progresso estrutural das interdependências, e que as violências sistémicas apenas tendem para reacender os conflitos históricos: esse europeísmo não confia na repetição de modelos históricos nascidos em diferentes conjunturas, e vira-se para a criatividade voluntarista que evite a transferência, para uma nova criatura, de todos os inconvenientes de uma soberania clássica. Não existe, na longa teoria dos projectistas da paz, de europeístas teóricos, de europeístas da resistência, e de construtores da nova Europa, a contribuição de um pensamento português específico e criador. Mas existe uma contribuição histórica fundamental para a definição das fronteiras da Europa, uma notícia que teria sido conveniente levar ao Presidente da Comissão antes de o trazer a Coimbra. A nova arquitectura europeia, de acordo com essa experiência nacional, não pode abandonar o atlantismo, que para ela é em grande parte africanismo, e que não se compadece com o federalismo clássico, nem com a negação das solidariedades criadas no Atlântico Norte em meio século de colaboração, nem com a rejeição de responsabilidades do Atlântico Sul. O espírito fundador de Jean Monnet, com as suas autoridades funcionais, e o espírito pioneiro de Coudenhove-Kalergi, que todos leram sem necessidade de citar o seu conceito de federalismo funcional, podem ser a base da resposta para a salvaguarda e consistência do pluralismo europeu. Um debate que, de qualquer modo, deve ser publicamente assumido, para que o futuro, mesmo anunciado, não aconteça mais uma vez sem a participação responsável dos povos europeus.

Adriano Moreira

O DESAFIO DA OPÇÃO EUROPEIA

Virgílio de Carvalho

O DESAFIO DA OPÇÃO EUROPEIA (*)

Portugal é uma nação a quem a geografia euro-atlântica, a população de imigrantes-emigrantes, e a inesquecível gesta oceânica, permitiram afirmar individualidade de país e, ao mesmo tempo, promover mais fácil contacto entre povos de vários continentes. Do que resultou ter adquirido personalidade muito própria, reconhecidamente universalista.

Sendo assim, e se praticamente todos os países membros da CE estão procurando que o seu interesse fique acautelado no projecto europeu, é por certo bem legítimo que o Portugal universalista o tente também.

Nesta ordem de ideias convirá, antes do mais, recordar o que é de interesse nacional, e referir a seguir os propósitos da chamada «Nova Ordem Internacional» — da qual é elemento fundamental a solidariedade do Mundo Marítimo que o próprio Portugal iniciou com os seus descobrimentos oceânicos — antes de falar de Europa. É esta, por certo, a hierarquia mais conveniente para a defesa dos referidos interesses nacionais. A qual convirá não esquecer, para que Portugal possa enfrentar com êxito o desafio da opção europeia que sempre adiou até hoje, por ser a que mais riscos apresenta, inegavelmente, para a sua individualidade de país.

O INTERESSE DE PORTUGAL

Portugal, por causa da sua delicada situação geográfica, enfrenta desde o nascimento da sua independência, em 1143, um desafio permanente pela sobrevivência da sua identidade de Nação e da sua individualidade de País. Desafio que tem travado com o êxito que se conhece, por se ter assumido como entidade geopolítica, geoeconómica e geocultural marítima. E

(*) Conferência proferida pelo autor na Sociedade Histórica da Independência de Portugal, em 30 de Novembro de 1992, na Sessão Solene da comemoração do 1.º de Dezembro de 1640.

travado de tal forma, que a sua gesta histórica — tirando partido da importância económica e militar do poder marítimo que desenvolveu, e de rotas oceânicas que descobriu, e que passaram a permitir contacto mais directo e mais livre entre culturas, economias e religiões — marcou o início duma nova era: a da «Civilização Pós-Gâmica», segundo Arnold Toynbee (1), a «Nova Idade do Mar», segundo Daniel Boorstin (2), a «Civilização Transoceânica», como preferiu chamar-lhe Fernando Pessoa (3). Nova era que acabou por triunfar decisivamente nos nossos dias, com o êxito do Mundo Marítimo na chamada Guerra Fria.

A História de Portugal mostra o que hoje parece não estar sendo devidamente compreendido pelos Portugueses: que pode ser um país tanto mais importante, influente, rico, seguro e soberano, quanto mais voltado estiver para o mar. Mesmo na Europa. Principalmente na Europa. Porque esta, como adiante procurarei mostrar, também tem muito a lucrar voltando-se para o mar, para o caminho que Portugal lhe abriu há cinco séculos.

Importa por isso lembrar, com a clareza e o vigor que o desafio europeu impõem, os Objectivos Nacionais Permanentes, que a História regista, cujo conjunto compõe a Grande Estratégia Nacional, e que devem alimentar o instinto nacional de defesa. Mas antes, recorde-se que a Dinamarca, a pequena Dinamarca, tendo, como Portugal, fronteira terrestre apenas com um país — no caso a poderosa Alemanha — reagiu precisamente por instinto de defesa a um Tratado de Maastricht que não leu ou que não entendeu bem. E, desse modo, mostrou que a Europa apenas será aceitável se construída a partir da realidade de países, pequenos e grandes, e de povos, como afinal o próprio De Gaulle preconizara. Por outras palavras, apenas será viável uma Europa participada, de todos, que não seja mera junção de poder dos países mais pequenos ao poder de alguns países maiores, para que estes prossigam objectivos históricos eventualmente mais seus do que de todos.

Importa então lembrar que a formação de Portugal começou no Conda-do Portucalense, através da viabilização económica deste, ao habituar-se

(1) «Civilization of Trial»

(2) «The Discoverers»

(3) «Mensagem»

a viver do mar e para o mar, e ao estreitar relações económicas e culturais preferentemente com o exterior da Península Ibérica. O que foi possível privilegiando produções competitivas exportáveis por via marítima, explorando recursos económicos do mar, e recorrendo a rotas oceânicas para comerciar com o exterior. E que teve como consequência a fixação de importantes comunidades de imigrantes, potencialmente emigrantes, nos estuários dos seus rios navegáveis. O próprio Papa, necessitado de costa amiga a meio caminho entre o Mar do Norte e o Mediterrâneo para o trânsito dos Cruzados, achou melhor apoiar a separação da Diocese de Braga da Diocese de Compostela. Compostela essa que era então uma autêntica Roma do Ocidente, cuja rota terrestre de peregrinos garantia proventos suficientes à Galiza para que a esta não interessasse seguir Portugal na sua arriscada caminhada para o mar.

Terá começado assim a nascer o País Portugal, para cuja viabilização geopolítica e geoeconómica muito contribuiu o apoio dos mesmos Cruzados para a conquista aos Mouros dos grandiosos e decisivos estuários do Tejo e do Sado. Os quais, juntos aos do Douro e do Guadiana, conferiram a Portugal a maritimidade centrífuga suficiente para, equilibrando a continentalidade centrípeta de Castela, assegurar a individualidade política de Portugal.

Mais tarde, como parte da empresa do descobrimento das rotas oceânicas que fizeram com «que o mar unisse, já não separasse» ⁽⁴⁾, Portugal achou, povoou e desenvolveu os arquipélagos da Madeira e dos Açores, compondo um País quase-arquipelágico, descontinuo, mais euro-atlântico que ibérico. E o País que, enquanto na sua fase continental, D. Dinis havia já estruturado e motivado para «viver de vida própria» ⁽⁵⁾ — desenvolvendo produções exportáveis por via marítima, criando marinhas de comércio, de pesca e militar, fundando a Universidade — foi capaz de, com a junção dos arquipélagos atlânticos, resistir mais tarde à força centrípeta do resto do corpo peninsular, acrescida em 1492 com a sua unificação acordada pelos Reis Católicos para a criação da Espanha. País quase-arquipelágico, talvez com a composição mínima, nuclear, para poder ser viável, a que D. João II forneceu a estratégia de sobrevivência — inesquecível — de «conter a Espanha em terra e batê-la no mar». Um falar bem claro que não impediu,

(4) Arnold Toynbee, «Civilization of Trial».

(5) J. Cortesão — Os Factores Democráticos na Formação de Portugal.

antes pelo contrário, que, durante o reinado do Príncipe Perfeito, as relações entre os dois países vizinhos tivessem sido do maior respeito. No fundo, o que D. Dinis e D. João II fizeram foi o que o lendário fundador de Lisboa, Ulisses, «fez» ao tapar os ouvidos dos seus remadores, e ao mandar que o amarrassem a ele próprio ao mastro da embarcação que capitaneava, para que, resistindo ao canto dissolvente das sereias da terra, não soçobrasse contra a costa.

A opção europeia não consente a Portugal recorrer aos métodos centrífugos radicais de Ulisses. O tapar de ouvidos, e o amarrar ao mastro, devem ser hoje o aumentar da resistência material e anímica do País à sua absorção pelo corpo peninsular que está geograficamente interposto entre si e o coração económico da Europa, recorrendo a uma estratégia adequada para reforço da sua euro-atlanticidade. Nomeadamente através de desenvolvimento económico individualizante, visando compensar continentalizações que o País tem de aceitar por imposição da opção europeia, e também por interesse próprio. E, sobretudo, jogar na melhoria da qualidade da população, através de ensino, formação e informação convenientes, uma vez que a qualidade humana é factor decisivo do êxito das políticas e das estratégias dos países. Por isso, interessa não apenas que os Portugueses saibam bem o que é o Tratado de Maastricht, mas também o que é Portugal, quanto ao que é essencial para poderem entender, no mínimo instintivamente, o que deve querer-se e o que não pode aceitar-se.

Portugal é um país muito especial. É o mais atlântico, e o único apenas Atlântico, da Europa. É a única nação da Península Ibérica que, ao maritimizar-se, e ao atlantizar-se, conseguiu capacidade para poder ser país individualizado. E é o único membro da NATO inserido no comando atlântico dela, com sede nos EUA, o que lhe reconhece condição singular de componente da defesa tanto da América do Norte como da Europa. Condição essa de que decorre aliás um importante factor da sua fragmentaridade potencial, que é o sério inconveniente de passar, entre os Açores e o Continente, uma autêntica fronteira entre áreas de interesse estratégico da América do Norte e da Europa. O que é visível do facto do comando português da área ibero-atlântica não abarcar os Açores, mas apenas a Madeira e o Continente, e de tal «fronteira» se repetir quanto aos espaços de inte-

resse estratégico da França e da Espanha, e quanto ao tratado de defesa hispano-americano.

Portugal é realmente um País de elevado grau de fragmentaridade potencial. Do que decorre interessar-lhe, sobremaneira, por razões de preservação da sua vital coesão interterritorial, que América do Norte e Europa mantenham o seu acoplamento estratégico — a NATO — que foi factor essencial do triunfo do Mundo Marítimo na chamada Guerra Fria. A Portugal interessa-lhe, pois, e muito, ser militante da preservação da Aliança Atlântica, e da formação duma Europa atlantista. Isto é, duma Europa que não pretenda vir a situar-se entre a Eurásia e a América do Norte, desaco- plando-se desta, e aumentando o risco de fragmentaridade do País.

Lembra-se ainda que Portugal (pelo facto de o Continente ser uma faixa longa e estreita Norte-Sul, com naturais diferenças climáticas e de cultura) tem, segundo os clássicos, a terceira condição mais perigosa de frag- mentaridade potencial. Enquanto que a descontinuidade marítima, que também caracteriza o conjunto territorial português, é a segunda. O que aconselha a maior prudência quanto ao divisivo projecto federalista «Europa das Regiões». Porque, se Portugal procura de facto desenvolvimento e moder- nização, não pode aceitar, em troca desse bem material conjuntural, a perda da sua coesão e da sua individualidade, que é obra inteligente e árdua de oito séculos e meio.

Jaime Cortesão, na sua «História dos Descobrimentos Portugueses», viu a estratégia de viabilização de Portugal nos seguintes termos, que importa ter agora presentes:

«A história portuguesa pode resumir-se numa série de esforços para o aproveitamento das possibilidades de território:

- o primeiro, de arranjo interior sobre o anfiteatro longitudinal virado para o mar;
- o segundo, para utilizar as vantagens da sua posição no sudoeste da Europa, à esquina de dois mares;
- o terceiro, para explorar todas as possibilidades da sua posição em relação à parte restante do planeta, conhecido e por conhecer.

Na realização destes esforços, Portugal forjou a sua individualidade e, com ela, influiu na História da Humanidade.»

Síntese admirável que confirma a tese do Mouro Razis, um geostrategista do Século X, de que na Península Ibérica seriam naturais e possíveis duas Espanhas: uma ao sol levante, e outra ao sol poente, ao correr dos rios.

Do referido se pode concluir que os Portugueses necessitam efectivamente, de saber, instintivamente, que o potencialmente fragmentário Portugal precisa, antes de mais, de acautelar na CE a sua individualidade euro-atlântica, através do reforço da sua coesão. E que, por isso, são interesse nacional, como atrás se disse, o acoplamento estratégico euro-americano, ou NATO, e um projecto euro-atlantista para a Europa do futuro. E, fundamentalmente, a exploração do litoral do Continente como pólo de desenvolvimento de interesse económico e cultural para o País todo, com particular realce para a região Tejo-Sado como «cabeça de gigante num corpo de pigmeu», como Oliveira Martins (*) a viu. E também a exploração de pólos de desenvolvimento em Leixões-Douro e Faro-Olhão, como prevenção de eventual estratégia de pinça através de projectos geoeconómicos e geoculturais que têm aparecido com a designação de Noroeste Peninsular e Sudoeste Ibérico, a coberto do projecto federalista da CE «Europa das Regiões». Projecto este que, numa Europa que ainda parece longe da união política, é apressado, imprudente, e até talvez pouco inocente.

PROPOSITOS DA «NOVA ORDEM INTERNACIONAL»

O principal objectivo do projecto «Nova Ordem Internacional» é organizar racionalmente a paz global, promovendo condições desencorajadoras de recurso à força para solucionar conflitos. Por isso, G. Bush, na sua «Declaração da Nova Era», proferida em 12/9/90, lhe chamou também «Pax Universallis». Projecto que tem por inspiração o facto do equilíbrio geopolítico mundial e a paz global que foram conseguidos na Guerra Fria, terem propiciado os notáveis exemplos de desenvolvimento e democratização do Japão e da Alemanha — os vencidos da 2.^a Guerra Mundial — e o arranque da pacificação da Europa e do projecto para a sua união económica.

A «Nova Ordem Internacional» é, naturalmente, uma proposta de longo prazo, para cuja consecução apontam objectivos intermédios transitórios, de

(*) «Portugal Contemporâneo».

médio e curto prazo. Os quais encontrarão naturalmente pelo caminho obstáculos, vicissitudes, e até retrocessos desesperantes, que levarão muitos a considerá-la, e talvez com alguma razão, um sonho ou uma utopia. Mas o caso é que sonhos e utopias sempre levaram a Humanidade a progredir algo.

Entre os objectivos intermédios do projecto da Nova Ordem Internacional, o mais importante é, indubitavelmente, a preservação do acoplamento estratégico transatlântico, entre a América do Norte e a Europa. O qual mostrou ser, como se disse, a base do equilíbrio geopolítico mundial que conseguiu a contenção do projecto de hegemonia mundial tentado pela potência continental mais poderosa da História, a ex-URSS. Acoplamento que, como se referiu, é do interesse de Portugal, por razões ponderosas da sua própria coesão interterritorial.

Outro objectivo intermédio importante do projecto, para a preservação do equilíbrio geopolítico mundial, é o do aprofundamento das solidariedades Norte-Sul e Sul-Sul, por forma a tornar mais coeso o descontínuo e interdependente Mundo Marítimo — periférico. E é importante porque convirá procurar assegurar a tempo o equilíbrio dele com a expressão máxima do Mundo Continental, que é territorialmente contínuo e potencialmente auto-suficiente. A qual pode ser a ex-URSS, a CEI, ou apenas a transcontinental Rússia euro-asiática, que o projecto «Nova Ordem Internacional» tem por propósito apoiar nas suas promessas de modernização, desenvolvimento e democratização para ser pilar dela, a par da comunidade transatlântica Europa-América do Norte.

Numa fase seguinte, prevê-se que o equilíbrio geopolítico mundial possa vir a assentar melhor numa série de comunidades económico-políticas regionais, de que são exemplo, além da Comunidade Europeia, a Associação de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA) já em marcha por acordo entre Canadá, EUA e México, a Associação de Nações do Sueste Asiático (ASEAN), etc. Associações essas que tendem a proliferar, e que poderão inclusivamente vir a ser mais legítimos e mais eficazes membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. ONU essa que está em recuperação e dinamização para poder vir a prevenir e a gerir os conflitos regionais, e a procurar eliminar todas as ameaças à paz, desde a proliferação de armas estratégicas à minoração de desigualdades que levam a radicalismos e a movimentos migratórios que estão sendo geradores de perigosos xenofobismos.

O PROJECTO EUROPEU

A Europa tem sido origem e teatro das mais perigosas conflagrações mundiais. Principalmente por causa de tensões e de conflitos de ordem interna, entre os quais avultam os decorrentes de projectos para a sua unificação, que foram tentados pela força por países de pensar eurocentrista, como a Espanha de Filipe II, a França de Napoleão e a Alemanha de Guilherme II e de Hitler. O próprio Bismark caracterizou tal propensão eurocentrista ao dizer-se estar farto de estadistas que invocam a Europa para pedir a outros países o que não se atrevem a pedir-lhes em nome do seu próprio. E o céebre geoestrategista alemão Ratzel, cujas teses, muitos o dizem, terão servido de inspiração a Hitler, falava, em finais do século passado, de «espaço vital como território indispensável à realização duma entidade política forte e respeitada». Acrescentando que «as entidades políticas menores tenderiam a ser absorvidas pelas maiores, num processo que culminaria na criação dum reduzido número de Estados potentes que eventualmente se envolveriam em luta pela hegemonia mundial».

Mas a escola de pensamento geopolítico continentalista, de inspiração igualmente alemã, falava também dum Mundo organizado em quatro regiões Norte-Sul, associando Nortes mais desenvolvidos a «Sules» menos desenvolvidos, mas ricos em matérias-primas. De que uma delas, a Euro-África, é ainda hoje falada (juntando-lhe também, a coberto de teorias ibero-americanas, a América Latina), como possibilidade de a Europa poder vir a ser uma superpotência a interpor entre as superpotências norte-americana e euro-asiática, ou a competir com EUA e Japão. Possibilidade que, a concretizar-se, tenderia a dividir o Mundo Periférico-Marítimo e, conseqüentemente, a provocar desequilíbrio geopolítico global em favor do Mundo Continental, o que não seria, nem de interesse universal, nem de interesse de Portugal. Outra tese, também do alemão Ratzel, fala duma união voluntária da Europa à Rússia como capaz de conseguir a hegemonia mundial. Tudo razões por que alguns sectores europeus — embora reconhecendo que a Alemanha tem sido agora uma democracia exemplar, e um digno membro da NATO — insistem em não esquecer a História.

A Europa é um caso clássico de muito elevada fragmentaridade potencial e, como tal, de muito difícil coesão. Porque tem uma forma geográfica altamente irregular, de extensa península leste-oeste, de muito acentuado recorte

produzido por grandes penínsulas que são quase-ilhas, e por ilhas de apreciável dimensão. Tem por isso fronteira marítima muito mais extensa do que a terrestre, com litorais de afirmação para mares tão importantes e tão diferentes como o do Norte, o Atlântico e o Mediterrâneo. De que decorrem naturais divergências leste-oeste e norte-sul, e diferenças de objectivos entre continentalistas e atlantistas. Além disso, a Europa é altamente dependente do exterior e de transportes oceânicos para abastecimento de matérias-primas, e ainda da América do Norte para a sua própria defesa. O que, aliás, é também aplicável à América do Norte que necessita, quanto a Europa, do acoplamento estratégico entre as duas margens do Atlântico Norte para a sua própria defesa avançada. Razão por que até se costuma dizer que América do Norte e Europa estão condenadas a serem aliadas. Isto é, a viverem acopladas estrategicamente para se defenderem.

Daí não admirar que, ao chegar-se ao ponto mais crítico do projecto europeu, que é a prova de aceitabilidade do Tratado de Maastricht que pretende fazer a Europa dar o salto de união económica para união política, tenham surgido hesitações e divergências de tomo. Porque há países, e não apenas os mais pequenos, que não querem ser arrastados para políticas externas e de defesa inspiradas pela geografia doutros, que pouco lhes dizem. É o caso declarado da Dinamarca. É o caso também da própria França, um país simultaneamente projectável para o Mar do Norte, para o Atlântico e para o Mediterrâneo — e que, por isso, sempre hesitou entre projectos continentais e marítimos — cujo referendo quanto a Maastricht, de certo por essa razão, a dividiu praticamente a meio. É o caso de países que não querem deixar desacoplar a Europa da América do Norte, de que o exemplo mais claro é a Inglaterra, que agora exerce a presidência rotativa da CE.

De notar também que a França, após o referendo sobre Maastricht, está mostrando desejos de ter maior participação nas decisões da Alinça Atlântica, o que parece querer dizer que a reconhece como factor favorável às suas próprias coesão e segurança.

De notar ainda, e principalmente, que o projecto de viabilização do actual entendimento europeu, e a independência da Europa face ao colosso continental do Leste, só foi possível após o fim da 2.^a Guerra Mundial, quando a Potência Marítima — os EUA — passaram a interessar-se mais directamente pela defesa dela, isto é, com presença militar sua no velho Continente.

E veja-se que os países da Europa Ocidental e da Europa de Leste que pretendem aderir agora ao projecto europeu, o querem fazer à sombra segura

da democrática e defensiva Aliança Atlântica, ou seja, do acoplamento estratégico euro-americano. E que Polónia, Checoslováquia e Hungria pretendem mesmo aderir à NATO, para o que foi já criado pelos aliados transatlânticos um mecanismo próprio — o Conselho de Coordenação do Atlântico Norte — para facilitar a concretização progressiva, necessariamente prudente e lenta, de tal ambição.

Salienta-se, também, que a questão decisiva que Maastricht levantou é, antes do mais, a da opção entre uma «Europa dos Países», atlantista, e uma «Europa das Rgiões» centrista, federalista, divisiva dos países e do Mundo Marítimo. E não a de opção Europa sim e Europa não, como eurocentristas e burocratas de Bruxelas têm querido fazer acreditar.

HORA DECISIVA PARA PORTUGAL

Quanto ao Portugal euro-atlântico, descontínuo, potencialmente muito fragmentário, universalista, é realmente do seu interesse a «Nova Ordem Internacional» e uma «Europa de Países» atlantista.

A Nova Ordem Internacional porque, privilegiando o acoplamento Europa-América do Norte, é ambiente saudável para a coesão interterritorial do País, dado que, como atrás se disse, passa pelo meio do seu descontínuo conjunto territorial a fronteira entre as áreas de interesse estratégico da América do Norte e da Europa. Além disso, a «Nova Ordem Internacional» dá a Portugal a possibilidade de não ser um país apenas periférico na CE, para ser também central numa comunidade transatlântica (que sectores ingleses e norte-americanos sonham estender ao campo económico), com benefício para o seu poder negocial na Europa, na Aliança Atlântica e no Mundo que fala português. A «Nova Ordem Internacional» confere ainda a Portugal a possibilidade de ser útil e importante para o aprofundamento das solidariedades Norte-Sul e Sul-Sul, nomeadamente através de influência que for capaz de merecer do Mundo que fala a sua língua.

Quanto a uma «Europa de Países», atlantista, para além do que já se referiu, ela constitui também ambiente propício à conciliação das tendências eurocentristas e euroatlantistas que, desde há séculos, têm por vezes dividido e enfraquecido a sociedade portuguesa.

Portugal não é um país qualquer. Tem obra universalista, decorrente dos Descobrimentos, que nem a Alemanha, ou mesmo a França, conseguiram inscrever na História, apesar do seu maior poder. É por isso mesmo que a língua portuguesa é falada por maior número de cidadãos do mundo que a alemã ou a francesa. Mas diga-se, por uma questão de justiça, e também de interesse nacional, que qualquer das grandes nações referidas devem ser tomadas como bom exemplo para o Portugal de hoje quanto a competitividade, dedicação ao trabalho, à cultura e ao respeito por si mesmas, e quanto à defesa intransigente do seu interesse.

Quanto à Dinamarca, ela mostrou, sacando de virtudes idênticas às que louvamos às duas supracitadas potências, que a opção europeia não é para ela confundível com opção germânica, e que os países pequenos, quando sabem o que querem, ou pelo menos o que não querem, e são coerentes, firmes e independentes de alma e coração, podem ter voz bem audível na Europa. É outra lição a que nós, os Portugueses, talvez deslumbrados com facilidades conjunturais de desenvolvimento material, e com teorias ensurdecedoras de que já não há fronteiras nem ameaças na Europa de hoje, precisamos de estar atentos. Porque Portugal é principalmente obra de inteligência e de vontade, onde estão, de facto, mais do que noutros factores, a sua autêntica soberania e a sua verdadeira fronteira.

Por isso, é dever lembrar, por respeito a esta Casa, a esta sala, e à data que hoje se comemora, que a opção europeia, que interessa ser a de países, não é confundível com opção ibérica. E que, de modo nenhum, a vital opção histórica nacional atlântica é de substituir pela opção europeia, mas para conciliar com ela. Além do mais, seria cedo para ousar sacrificar a bela realidade de mais de oito séculos que é Portugal, a um projecto de união europeia que, nomeadamente, ainda não conseguiu passar as provas clássicas, decisivas, da exequibilidade e da aceitabilidade da política e da estratégia.

Como disse o genial poeta estrategista Fernando Pessoa, «cumriu-se o Mar, o Império se desfez ... falta cumprir Portugal». E cumprir Portugal tem por certo muito a ver, também, com o desafio que lhe faltava travar, o da opção europeia. Desafio que cumpre vencer, para que, inclusivamente, os Portugueses não venham a ser cidadãos de segunda em terra própria, por os estrangeiros que aqui haverão de afluir a partir de 1993 poderem aperceber-se melhor que eles das reais potencialidades do País.

A capacidade dos países para influenciar acontecimentos em favor do seu interesse — o chamado poder nacional — reside principalmente na qualidade do seu povo e na da sua Grande Estratégia Nacional. E isso é mais reconhecível em países cuja escassez de recursos económicos naturais lhes serviu de acicate para aproximar o mais possível o seu poder efectivo (ou poder nacional) do seu poder potencial (ou potencial estratégico), como aconteceu com o Portugal de Quinhentos e o Japão de hoje. E, quanto a Portugal, o ser mais influente para o lado do mar que para o da terra, ficou bem patente nos processos da sua adesão à NATO e à CE. Naquele, não foi preciso sequer ser democracia para ser convidado para membro fundador da Aliança, e foi-lhe recusada proposta para se fazer acompanhar da Espanha. Quanto à CE, teve de ser primeiro democracia, teve de pedir a adesão, e fizeram-no esperar pela Espanha, para entrar a par dela.

Recentemente, o Presidente da empresa japonesa SONY declarou que, se viesse a interessar-se por actuar na Europa a partir de Portugal, preferiria ter ligações directas por mar para Roterdão, a camiões TIR. Para Roterdão que, juntamente com o vizinho aeroporto de Schiphol, e com o Reno navegável até à interior Suíça, é à veia central da «Pequena Europa» formada por França, Alemanha e países do BENELUX, que ameaça descolar dos parceiros menos ricos no conceito de «Europa a Duas Velocidades». Veia central de que a periférico — marítima Holanda, que mais uma vez na História tira partido da decadência marítima de Portugal ao assegurar ligações oceânicas entre S. Tomé e Príncipe e portos portugueses, é peça de rara importância.

Outro exemplo para a Grande Estratégia de Portugal é o da Inglaterra, cuja voz na Europa é bem mais forte do que o seu actual declínio económico lhes permitiria, por se escudar numa opção atlântica de que são componente essencial relações privilegiadas com a Potência Marítima de hoje — os EUA — e a «Commonwealth». O que corresponde à histórica estratégia de Portugal quanto à Potência Marítima e à Lusofonia — desde o distante tempo em que também deixou de ser a potência dominante dos oceanos — e que não podemos esquecer, particularmente agora.

Os países terão idade, como as pessoas. Segundo uma teoria de Van Valkenburg, quando jovens, tudo fazem para assegurar viabilidade territorial e coesão. Quando adolescentes, voltam-se mais para o exterior, e podem dar-se mesmo a expansionismos. Quando adultos, preocupam-se mais com a

preservação do património conseguido. Quando de avançada idade, poderão entrar em processos de desintegração.

O projecto europeu, tal como foi conduzido até à questão do Tratado de Maastricht e à cimeira de Birmingham que resultou de reacção àquele, pode ter o inconveniente de provocar algum amolecimento da vigilância nacional, ao repetir-se até à exaustão, num clima de excesso de confiança que parece ter esquecido que em política não há amizades, mas interesses, que não há mais razões para preocupação especial com fronteiras e com soberania. De que o risco, ainda que muito remoto, mas que não é de correr, poderá ser o de desintegração artificial prematura, por exemplo por acção do projecto «Europa das Regiões». O qual parece seduzir os «Velhos do Restelo» de hoje, que parecem recear, como os seus antepassados, as incomodidades do mar, ao recusarem perceber que se pode, e se deve estar na Europa também através da fronteira marítima. A fronteira do desenvolvimento mais rápido e em maior liberdade, como bem mostram os exemplos referidos da SONY e da Holanda.

A reacção a Maastricht, tendo posto oportuno travão a pressas menos prudentes e menos necessárias, pode vir a dar a Portugal mais tempo para reflectir, e até legitimidade para pugnar por um projecto europeu que seja o mais compatível possível com a vital e histórica opção atlântica universalista nacional. Legitimidade para, racionalmente, pôr a realidade Portugal primeiro; o projecto «Nova Ordem Internacional» que responda ao prosseguimento das aspirações universais de Segurança, Desenvolvimento e Justiça no mundo, logo a seguir; e um projecto europeu que não antagonize interesses vitais dum e doutra, depois. Legitimidade e racionalidade essas reforçadas, como atrás se disse, pelo facto de a Europa ter tudo a lucrar, quanto a aceitabilidade e a competitividade, com a integração das diversas personalidades e especificidades dos países que nela coabitam.

Como também disse Fernando Pessoa (¹), preocupado já no seu tempo com Portugal nevoeiro, onde ninguém sabe que coisa quer, nem o que é mal ou bem... é a Hora. É a hora de nos apercebermos responsavelmente melhor dos prós e dos riscos do projecto europeu, e de nos motivarmos bem para enfrentar e vencer o decisivo desafio da opção europeia, apoiados numa Grande Estratégia Nacional de competitividade, própria de país euro-atlântico lusófono, universalista e europeu que Portugal de facto é. Grande Estratégia essa que,

(¹) «Mensagem».

por ser a mais capaz de aproximar o poder nacional do País do seu considerável potencial estratégico, material e anímico, é a que lhe pode assegurar voz mais audível em Bruxelas.

Conviria também lembrar que os países europeus ocidentais que só agora querem ingressar na CEE, por já não lhes convir ignorar mais a realidade que ela constitui — Suíça, Suécia e Noruega — não precisaram do grande «espaço vital» dela para, apesar de serem pequenas potências, terem conseguido ser das mais desenvolvidas, das mais modernas e das mais independentes do mundo, e das que menos dúvidas terão por certo quanto a poderem ter êxito no desafio da opção europeia. O que ficou seguramente a dever-se a persistente observância dos seus Objectivos Nacionais Permanentes, como bem o demonstra a sua pouco apressada aproximação à CE. E, sobretudo, à qualidade e solidez cultural, moral, cívica e patriótica da sua gente, e à racionalidade, competitividade e poder mobilizador da sua Grande Estratégia.

É o que parece importante lembrar no dia de hoje como contributo para um êxito de amanhã no arriscado desafio da opção europeia, a bem de Portugal, do Mundo e da Europa.

Virgílio de Carvalho

A ARQUITECTURA
DE DEFESA E SEGURANÇA EUROPEIA
E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Isabel Ribeiro Ferreira Nunes Videman

A ARQUITECTURA DE DEFESA E SEGURANÇA EUROPEIA E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Hoje, mais do que nunca, é difícil proceder à abordagem e análise da realidade correspondente ao panorama político e militar que a Europa oferece. Pontuais focos de tensão regional têm vindo sucessivamente a invalidar tendências prováveis sobre a evolução da ordem política e militar europeia e mundial.

Daí que a elaboração de um texto, que se proponha fazer uma aproximação àquela temática, corra o risco de rapidamente ser ultrapassado pela própria evolução dos acontecimentos. Tendo disso consciência, o presente artigo tem por objectivo apresentar uma síntese da nova configuração da arquitectura europeia.

Como parâmetros de orientação para esta caracterização sumária foram considerados os seguintes aspectos: o papel dos novos actores internacionais num sistema multipolar; a nova percepção da ameaça pelos Estados; o papel de uma política externa de segurança comum; a alteração da identidade do conflito e a correspondente modificação do perfil das missões atribuídas às forças armadas e às instâncias internacionais das quais poderão vir a depender.

No espaço de uma década abriu-se o vazio ideológico na Europa, esbateram-se diferendos políticos e ideológicos, pondo termo ao período de Guerra Fria, e a Europa desconjuntou-se em debates e conflitos regionais, fundamentados nos nacionalismos, nos conflitos étnicos e na xenofobia.

Paralelamente a ameaça passou a identificar-se com a pressão da emigração clandestina, com as assimetrias económicas e sociais, com as tensões de ordem religiosa e com a imposição de formas de poder não democrático, aos quais se junta o perigo da proliferação descontrolada de armamento.

OS NOVOS ACTORES. AS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

A Europa e os EUA começaram a partir de meados da década de 80 a orientar as suas políticas no sentido centrípeto, tendo a exportação dos valores

democráticos e da ideologia marxista-leninista dado lugar a uma insistência generalizada sobre a defesa dos direitos humanos, sobre o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações, sobre as questões do ambiente e do desenvolvimento científico e tecnológico.

A alteração das orientações políticas acompanhou as limitações sentidas pelas superpotências, quer pelos processos de desmembramento político e geográfico resultante da independentização de repúblicas, como foi o caso da URSS, quer pelo confronto com convulsões internas económicas e sociais, cujo reflexo no barómetro eleitoral condiciona a acção externa dos governantes no caso dos EUA.

«Os dois princípios que guiaram a política externa norte-americana — o anticomunismo e o liberalismo económico — encontram hoje pouca receptividade entre estados terceiros. A vitória sobre o comunismo tornou-se irrelevante» (1).

As mudanças ocorridas nos conteúdos das justificações das orientações em política externa, sustentadas pelas grandes potências, fizeram-se acompanhar de uma redução do empenhamento ideológico das mesmas, nos espaços extranacionais e pela promoção das instâncias internacionais de decisão. O sistema internacional deixou assim de se ordenar em torno de dois blocos ideológicos caracterizados por determinadas doutrinas políticas e orientações económicas que lhe eram inerentes, para passar a constituir-se como multipolar, passando os Estados a intervir através de organizações e instâncias internacionais de dimensão alargada.

A afirmação da democracia e do liberalismo económico orientado para uma economia de mercado é, cada vez mais, condição de ingresso numa Europa supostamente unida no âmbito económico, da defesa e da segurança.

O sistema passou a ser multipolar pela afirmação de uma diversidade de centros de decisão, quer pela afirmação da identidade dos Estados quer pela recuperação do papel das instâncias internacionais.

A multipolarização do sistema, as unidades políticas responderam com o sentido de comunhão e união de interesses, encontrando a sua expressão máxima no reforço das organizações de carácter supranacional. Através destas, as potências procuram criar e desenvolver estruturas de ordenamento do

(1) Hoffman, Stanley, «A New World and its Troubles», in: *Foreign Affairs*, Fall 1990, vol. 69, n.º 4, 1990, p. 118.

sistema, salvaguardando as suas componentes de situações de anarquia, desequilíbrio ou ruptura (2).

O lugar de actor no sistema internacional (3) deixou de ser ocupado exclusivamente pelas superpotências, tal como se configurou no período da Guerra Fria, para passar a identificar-se com instâncias de cariz internacional como as Nações Unidas, o processo CSCE, a União Europeia Ocidental e a União Europeia. Os Estados procuram agora dar-lhes renovada projecção, dotando-os de objectivos e mecanismos passíveis de lhes permitirem substituir o lugar outrora ocupado pelos EUA e pela URSS. Deste modo simplifica-se a tarefa de assegurar o equilíbrio político e militar, através da complementaridade de funções e alargamento das organizações, facilitando a integração de interesses, ao mesmo tempo que se limitam as iniciativas unilaterais, capazes de fazer perigar os interesses comuns. As organizações internacionais apresentam-se assim como os órgãos preferenciais para a tomada de decisão, pelos princípios da unanimidade e do consenso.

A promoção das instâncias internacionais acompanhou a multipolarização do sistema, a fragmentação do mundo comunista, a multiplicação dos focos de tensão regional e o declínio do emprego ou da ameaça de emprego da força por parte das superpotências. Simultaneamente estas abandonaram a sua conduta tradicional na balança de poderes, caracterizada por uma actuação universalista e intervencionista.

A nova paisagem política europeia deixou aberta às instâncias internacionais e em particular à Comunidade Europeia a possibilidade de actuar como elemento estabilizador e integrador num sistema político europeu (4), que de súbito se debate a Leste com uma situação de instabilidade política, de vazio ideológico e de inércia económica. Ao exercer a sua força de atracção política sobre as novas repúblicas da Europa Oriental, através de

(2) Esta ideia vai ao encontro da noção de que a um desequilíbrio do sistema as unidades políticas tendem a responder com uma reposição do *status quo* existente ou através de um processo de adaptação às exigências de uma nova ordem.

(3) Entenda-se por actor do sistema internacional aquela unidade política que tiver capacidade de intervir nas relações de poder entre os Estados, através de projecções externas de capacidades a fim de fazer valer os seus interesses no plano externo.

(4) Entenda-se por sistema político um conjunto de relações entre Estados submetidos a um certo tipo de regulamentação.

mecanismos económicos de ajuda e desenvolvimento, a Comunidade assume integralmente aquele papel.

O processo de estabilização e de integração pressupõe que as novas repúblicas da Europa Oriental se apercebam de que os benefícios económicos e sociais resultantes de uma adesão à Comunidade implicam uma liberalização das estruturas e um reforço das instituições democráticas internas.

A nova ordem mundial e europeia tende para uma afirmação da supremacia da lei e dos princípios de segurança colectiva. A credibilidade das Nações Unidas na restauração da paz internacional e da segurança foi readquirida, graças à capacidade do Conselho de Segurança para decidir sobre medidas colectivas necessárias à manutenção da paz na nova ordem mundial. As suas acções passam pela restauração da ordem anterior ou pela modificação dos parâmetros da ordem global para situações de estabilidade repondo um novo equilíbrio internacional ⁽⁵⁾.

O reforço de qualquer instância passa pela vontade colectiva dos seus membros em assegurar a manutenção e prevalência de interesses comuns. Os principais actores do sistema tenderão através das organizações internacionais a actuar sobre a resolução dos problemas relacionados com segurança internacional, quer pelo reforço de medidas de confiança quer pela manutenção da paz e mediação. As organizações internacionais poderão vir a ter no futuro um papel crucial na gestão das situações, cuja evolução ameaça torná-las conflituais.

A Carta de Paris, assinada em Novembro de 1990, resulta numa tentativa de adaptar a CSCE à realidade política de uma Europa em mutação. O ingresso da Comunidade dos Estados Independentes, na sequência da reunião do Conselho de Ministros em Praga, constituiu só por si uma expressão do esforço de adaptação à realidade política actual. A integração tem por objectivo a manutenção do equilíbrio do sistema.

Foram ainda promovidas propostas tendentes a um melhoramento do mecanismo de gestão de crises, procurando-se consagrar um sistema de segurança que permita garantir a paz no continente europeu, através da dotação da CSCE de meios de proceder à regulamentação de conflitos e à implementação de acções conducentes à manutenção ou restabelecimento da paz.

(5) Russett, Bruce; Sutterlin, James S., «The UN in a New World Order», in: *Foreign Affairs*, Spring 1991, vol. 70, n.º 2, 1991, p. 82.

Estas iniciativas foram ainda acompanhadas de uma proposta franco-alemã no sentido de criar um tribunal de conciliação e arbitragem de conflitos.

A NOVA PERCEPÇÃO DA AMEAÇA

As alterações que incidiram sobre o papel dos principais actores internacionais, no domínio político e diplomático, devem-se, em parte, a uma considerável modificação da percepção da ameaça, da sua identificação e localização geográfica.

Na Europa a ameaça é hoje equacionada mais em termos do risco de eclosão de crises prováveis e de projecção limitada, resultantes de antigas rivalidades nacionais que a queda do Pacto de Varsóvia libertou, como os nacionalismos e as reivindicações das minorias étnicas ⁽⁶⁾, do que em termos de uma guerra total e generalizada, abrangendo amplas áreas geográficas.

Os conflitos com uma dimensão capaz de afectar as relações internacionais situam-se no denominado «arco de crise» ⁽⁷⁾ que se estende do nordeste de Angola ao oceano Índico, de Marrocos ao Paquistão e do Atlântico à Ásia Central. É neste espaço que se desenrolam a questão do Sara Ocidental, a questão líbia, as situações de conflito no Chade e no Sudão, é onde se desenrola o interminável conflito israelo-árabe, a crise do Líbano e onde se começam a esboçar indícios de tensão no seio das repúblicas mulçumanas da ex-URSS.

A modificação da percepção da ameaça assumiu uma expressão peculiar durante a Guerra do Golfo. Os efeitos da guerra aproximaram as duas superpotências, numa situação em que os EUA lideravam a coligação contra o Iraque no campo operacional, enquanto a URSS desempenhava o papel de mediador diplomático, procurando empenhar-se na regulamentação política e diplomática que evitasse uma escalada do conflito.

Ultimamente tem-se assistido ao ressurgimento de contenciosos cristalizados com os dois últimos conflitos mundiais e à emergência de novos riscos sob o impacto da fase de transição económica na qual as novas democracias

⁽⁶⁾ La Gorge, Paul Marie de, «Un Nouvel Environnement International», in: *Défense National — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année Janvier 1991, p. 16.

⁽⁷⁾ *Op. cit.* p. 18.

do Leste se encontram comprometidas. A «cortina de ferro» não deverá transformar-se numa «cortina de dinheiro» sob pena de converter a Europa alargada numa zona de desenvolvimento graduado ⁽⁶⁾, heterogénea e instável, proporcionando o desenvolvimento de tensões e de conflitos.

A multiplicidade e a novidade das ameaças que têm surgido em países da Europa Central, Oriental e zona Balcânica têm conduzido a uma modificação da cooperação regional, assente doravante na assinatura de acordos bilaterais, no incremento da cooperação sub-regional, na aproximação das instituições europeias e na possível integração no seio do sistema europeu de segurança colectiva.

Os acordos bilaterais tendem cada vez mais a funcionar como mecanismos de resolução de tensões estruturais. Através de uma cooperação sub-regional, as questões nacionais e fronteiriças poderão ser mais facilmente resolvidas e as clivagens arbitrárias do pós-guerra relativamente às minorias nacionais esbatidas. Os acordos bilaterais terão no futuro um papel fundamental assegurando uma transição e integração mais estável dos países da Europa Central e Oriental no seio das organizações europeias e actuais estruturas de cooperação.

As novas ameaças oscilam deste modo entre as questões nacionais relacionadas com o estatuto das minorias e o questionamento das fronteiras e as consequências da transição política e económica das novas democracias da Europa Central e Oriental.

Face aos riscos de instabilidade e possibilidade da sua propagação, procura-se imprimir novo impulso às instâncias capazes de conciliar interesses convergentes no domínio político, económico e da segurança, através da articulação entre organizações sub-regionais e europeias, pela criação de um sistema colectivo de segurança, no conjunto CSCE capaz de assegurar a estabilidade europeia.

A própria percepção da ameaça por partes dos Estados condiciona a acção das instâncias internacionais, orientadas agora para medidas de carácter preventivo e para a resolução pacífica de conflitos.

⁽⁶⁾ Pilhes Nathalie, «La Perception des Nouvelles Menaces», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Décembre 1991, p. 26.

POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

O desaparecimento da percepção de ameaças colectivas e intencionais por parte das superpotências teve repercussões sobre a modificação das justificações tradicionais das políticas de defesa. Os argumentos sobre a ameaça exterior esbateram-se em benefício de critérios de ordem interna dos Estados ou comunidades de Estados.

A afirmação de uma identidade de defesa europeia no quadro da União Política poderá ser orientada no sentido da cooperação militar noutros domínios da defesa não cobertos pela Aliança, ao abrigo de uma política externa e de segurança comum.

As aspirações dos Estados europeus, sobre uma possível identidade de defesa europeia, têm-se vindo a materializar através da institucionalização de iniciativas decorrentes, quer da Declaração de Roma quer da Declaração de Maastricht.

Uma identidade de segurança de defesa europeia sob a égide da UEO implicará o fortalecimento de um pilar europeu de defesa no domínio da Aliança, capaz de reforçar a integridade e a eficácia daquela organização transatlântica.

Esta aspiração tem vindo a ser concretizada, quer através da implementação de Maastricht quer através da ratificação do Tratado da União. O Tratado da União consigna no capítulo sobre «Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum» a execução de uma política externa e de segurança comum, cujos «objectivos se encontram orientados no sentido da salvaguarda dos interesses fundamentais e da independência da União, no reforço da segurança da União e no reforço da segurança e da cooperação internacional». A União dedicar-se-á à «instituição de uma cooperação sistemática entre os Estados membros na condução da sua política e na realização de acções conjuntas nos domínios em que os Estados membros têm interesses comuns, abstendo-se de empreender acções contrárias aos interesses da União» (9).

A política externa e de segurança comum será definida, segundo o Tratado, pelo Conselho da Comunidade que apresentará posições comuns através da adopção de «princípios de acção conjunta, definindo o Conselho o seu âmbito, objectivos gerais e específicos, que a União se atribui para a realização

(9) *Tratado da União Europeia*, Bruxelas, 12 Fevereiro 1992, pp. 172, 173 e 175.

dessa acção, bem como os meios, procedimentos e condições à sua execução» (10).

O Tratado da União, ao entrar em vigor a 1 de Janeiro de 1993, anunciará a criação de uma Política Externa e de Segurança Comum. O objectivo principal da sua implementação reside na tentativa de garantir a capacidade de acção externa da Comunidade, através da disponibilização de sensibilidades da avaliação dos acontecimentos internacionais e europeus. Só assim a União Europeia poderá desenhar modalidades de acção preventiva face à iminência de crise. Por seu lado, a PESC pautará a coerência das acções externas da União Europeia.

Apesar de as disposições jurídicas de uma política externa e de segurança comum estarem asseguradas, a sua execução dependerá da definição de uma política de defesa comum e respectivos mecanismos de implementação, bem como da disponibilidade dos Estados para a aceitarem. A Declaração de Maastricht desenvolveu a noção de complementaridade com outras instituições de segurança, nomeadamente com a OTAN, embora não tenha avançado propostas muito concretas no sentido de como assegurar essa complementaridade.

O período pós-Maastricht está a ser marcado pela tentativa por parte dos Doze de definirem os objectivos de uma nova política euro-americana, que não seja balizada por cenários tradicionais de confronto. Se as relações de defesa entre a OTAN e os EUA se clarificaram após a Cimeira de Roma, o mesmo já não se poderá dizer no que respeita à definição de um relacionamento político entre a Europa e os EUA, subjacente a um entendimento no domínio da defesa. As preocupações voltam-se sobretudo para que tipo de relacionamento se deve estabelecer com as novas democracias da Europa Oriental e, conseqüentemente, que tipo de equilíbrio se deverá estabelecer entre a Aliança, a União Europeia e a CSCE.

A política da União, na acepção que lhe é conferida, não deverá afectar o carácter específico das políticas de segurança e de defesa dos Estados membros, decorrente do Tratado do Atlântico Norte, devendo ser compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada em termos comunitários. Resta-nos saber se em situações de crise ou de conflito os Estados estarão dispostos a sacrificar interesses especificamente nacionais, em favor de uma ideia europeia de defesa comum ou de política externa comum.

(10) *Op. cit., ibidem.*

A questão da componente militar da União Política não se identifica apenas com o debate sobre o objectivo de uma defesa comum. Ela pode funcionar como elemento integrador, entre outros, de uma Política Externa e de Segurança Comum, no caso de a Comunidade decidir criar forças de manutenção ou restabelecimento da paz. Este é um dos contextos nos quais a UEO poderá actuar como estrutura apropriada da defesa europeia, sem prejuízo da função desempenhada até agora pela OTAN.

A IDENTIDADE DO CONFLITO

A identidade do conflito sofreu também alterações deixando de estar orientada para a guerra, para se passar a desenhar ao nível da tensão e da crise. Também na sua natureza sofreu modificações, desenhando-se cada vez mais no espaço económico e nas instâncias que lhes são correspondentes. O confronto desenrola-se entre países desenvolvidos e países menos desenvolvidos e não entre blocos ideologicamente opostos.

A interdependência económica poderá por seu lado animar focos de tensão e conflito, contrariando o seu propósito inicial, orientado para a convergência de interesses e necessidades dos Estados em matéria económica.

Alterando-se a identidade do conflito, alterou-se também o perfil das missões e os níveis de empenhamento dos Estados em situações de conflito. O planeamento das missões passou a estar cada vez mais orientado para a manutenção ou restabelecimento da paz, auxílio às populações, para a prevenção de conflitos e para a gestão de situações de crise como teremos oportunidade de ver.

Qualquer uma destas missões reveste-se em termos militares de um menor grau de risco, obrigando a um menor empenhamento de homens e equipamentos. Politicamente justificável encontra maior aceitação entre a opinião pública, permitindo estabelecer o equilíbrio entre o poder político e o consenso nacional do eleitorado.

As disparidades económicas e sociais da Europa Oriental e Central poderão constituir, como já dissemos, focos de tensão regional, bloqueando consensos políticos no seio da União. Manter as novas repúblicas e os ex-membros do Pacto de Varsóvia na expectativa da adesão, quer à Comunidade, quer à OTAN ou a UEO, constitui sem dúvida, uma forma de assegurar o controlo sobre as

orientações escolhidas no âmbito da política externa, da defesa e da segurança e um meio de evitar, senão prevenir, tensões e conflitos pela via da integração.

A questão do alargamento das instâncias internacionais e a multiplicação dos pedidos de adesão satisfazem, por um lado, a necessidade de evitar a perda de controlo político pela integração, por outro esbatem o risco de isolamento dos membros do ex-Pacto de Varsóvia viabilizando a possibilidade de redução de disparidades económicas e sociais.

Os países da Europa de Leste já não são tidos como potenciais ameaças ao equilíbrio estratégico do Ocidente europeu. No entanto, é exactamente no espaço geográfico por eles ocupado que, em virtude do processo de transição para a democracia e para o liberalismo económico, se poderão desenhar as principais ameaças e focos de tensão. Estes passam pelo exacerbamento dos nacionalismos, pela sobreposição dos interesses dos Estados aos direitos das minorias e pelos conflitos étnicos e religiosos dos quais a Jugoslávia parece ser palco.

A par da substituição progressiva do papel das superpotências na sua concepção tradicional e da consequente alteração da percepção da ameaça, modificou-se a identidade do conflito e com ele o perfil das missões atribuídas à componente militar.

Existe todo um novo enquadramento de segurança no qual a ameaça decorre mais das situações de instabilidade e de tensão do que de uma situação de guerra generalizada. Por este motivo seria desajustada a permanência das anteriores estruturas e tarefas no domínio da segurança e da defesa vocacionadas para um quadro estratégico que se alterou profundamente.

As doutrinas que lhes serviram de suporte sofreram modificações e os processos de negociações sobre controlo de armamentos e desarmamento tendem cada vez mais para o incentivo de medidas políticas conducentes ao desenvolvimento de medidas de transparência e à modificação das posturas militares defensivas.

OS PEQUENOS ESTADOS E AS MUTAÇÕES DA CONJUNTURA INTERNACIONAL

As alterações ocorridas no sistema internacional e o surgimento de uma nova arquitectura europeia, no que respeita ao redimensionamento da balança

de poderes, teve algumas repercussões sobre a posição dos pequenos Estados em termos internacionais.

Pequenos Estados como Portugal, detentores de um certo poder funcional decorrente da existência de uma posição geográfica privilegiada, poderão aproveitar os dividendos decorrentes da capacidade nacional para aproveitar factores geográficos. Os Estados com uma situação geográfica periférica imprescindível à segurança dos Estados líderes do sistema, verão com certeza o seu poder funcional acrescido.

No entanto, é importante considerar que o poder funcional depende em larga medida da evolução do sistema internacional no que concerne aos papéis e posicionamento dos restantes actores, da avaliação das convergências ou divergências de interesses, de modo a ser possível redimensionar e reformular objectivos e estratégias a nível nacional, que permitam um melhor aproveitamento das vantagens decorrentes de uma dada posição geográfica.

As afinidades entre a geografia e a política externa de um Estado são incontestáveis, mas o valor dessa política depende do relacionamento com os restantes actores do sistema e sobretudo de uma variada convergência de factores concorrentes para a consolidação do poder funcional.

A paisagem geoestratégica europeia encontra-se consideravelmente modificada com o desaparecimento de um inimigo comum e um considerável acréscimo da profundidade do teatro europeu para a OTAN, na sequência do recuo da ex-URSS para o espaço geográfico actualmente compreendido pela Comunidade de Estados Independentes.

O «recuo geográfico» da ex-URSS acabou, por um lado, por suscitar o recrudescer de tensões históricas, até agora contidas sob o domínio de uma ideologia comum, por outro provocou uma distensão das potenciais áreas de valor estratégico.

De igual modo a evolução tecnológica e a configuração de novos sistemas de armas reduziram o impacto do valor estratégico de certas áreas europeias com o surgimento de um novo tipo de guerra, a guerra tecnológica, de que a Guerra do Golfo foi um bom exemplo.

A par de uma alteração de paisagem geoestratégica europeia, fruto do redimensionamento da balança de poderes, assistiu-se à promoção da política e da diplomacia, como meios preferenciais de condução das relações externas e de resolução de diferendos, em detrimento da ameaça imposta pelo aparelho militar. Tal modificação teve também repercussões sobre o valor geoestratégico das áreas periféricas europeias como Portugal.

A nova configuração da paisagem europeia teve uma importante incidência sobre o papel dos pequenos Estados na cena internacional, já que a existência de uma determinada área geoestratégica vale pela importância que outras potências lhes poderão atribuir e não pela sua mera existência geográfica. Se a essa existência geográfica lhe for atribuído valor estratégico, este valor dependerá sem dúvida da configuração de poderes. Se a configuração dos poderes, ou seja, das relações de poder entre os Estados e conseqüentemente o perfil das ameaças e as características dos conflitos sofrerem mutações, o valor estratégico poderá diluir-se e o poder funcional deixará de ter expressão.

A afirmação internacional de um pequeno Estado como Portugal, numa Europa profundamente alterada, passa mais pelo desenvolvimento económico e social do que pelo valor geoestratégico do território. Através da afirmação no domínio económico e da valorização do poder negocial que a componente diplomática proporciona, é possível actuar como interlocutor válido nas relações internacionais. A capacidade de intervenção diplomática afigura-se hoje como um elemento fundamental do exercício da soberania e da independência de uma nação e como um veículo de expressão da vontade nacional.

Não basta que Portugal integre organizações internacionais promotoras de uma identidade europeia de defesa e segurança. É necessário equacionar quais os interesses de Portugal neste sistema face às organizações de carácter supranacional, que acabam por representar os interesses daqueles Estados que dispõem de capacidade de intervenção na condução das relações internacionais, neste caso da política europeia.

A existência e afirmação de Estado é proporcional à capacidade que este tem para conceber e executar uma política externa, independentemente do valor estratégico do seu território. Isto porque o poder decorrente do valor estratégico poderá ter um carácter ilusório, pois a esse poder corresponde igual proporção de ameaça por parte de possíveis oponentes. Reduzido o valor estratégico do território, ficam também atenuadas as ameaças dali decorrentes e acresce-se a liberdade de manobra no espaço internacional.

A alteração da identidade do conflito e do perfil da ameaça provocou um decréscimo do valor estratégico até então atribuído ao território português e respectivos arquipélagos atlânticos. Recorde-se o recente processo de renegociação sobre as Lages e a provável retirada francesa da ilha das Flores.

Apesar das alterações operadas o Mediterrâneo e o Atlântico continuam a ser importantes para a salvaguarda dos interesses dos Estados membros da

Aliança na zona compreendida entre o Mar de Bearing e o Mediterrâneo Oriental, num ambiente internacional cujas ameaças são de origem e natureza múltipla.

A comprová-lo estão a Standing Naval Forces Atlantic que conta com a participação de forças navais portuguesas e a recentemente criada Standing Naval Forces Mediterranean, ambas com uma atribuição regional para as áreas atlânticas e mediterrânicas em situações de crise.

É igualmente importante compreender que à alteração da identidade do conflito correspondeu uma atitude de contenção por parte das superpotências em relação à aplicação dos seus orçamentos de defesa. Este movimento de contenção reflectiu-se numa diminuição do empenhamento em conflitos regionais e numa retirada de áreas até então consideradas de valor estratégico.

Aos Açores continua a ser reconhecido um importante valor, enquanto ponte de apoio logístico no que respeita a operações de reabastecimento, nomeadamente das forças que poderão operar em situações de crise no Médio Oriente. No entanto é preciso ter em linha de conta que a valorização de áreas geoestratégicas se tornou proporcional à dimensão das capacidades tecnológicas das componentes envolvidas em termos de raio de acção e de capacidade de destruição.

Num futuro próximo a UEO poderá definir-se como um importante elemento de ligação entre a Comunidade Europeia e a OTAN, vocacionadas para uma paisagem estratégica redimensionada. Através da UEO procurou-se consubstanciar a ideia de uma cooperação militar europeia, podendo a organização vir a operar em áreas onde os EUA não revelem interesse particular em participar. Em operações mandatadas pelas Nações Unidas, Portugal participou em missões de patrulha da UEO no Adriático, numa área de operações diferente daquela atribuída à OTAN e sob um comando autónomo.

As organizações militares parecem evoluir para funções mais globais e a integração de novos membros dependerá, não apenas do valor estratégico do seu território, mas da capacidade para assegurarem um dado estatuto no sistema internacional, isto é da sua pertença a um sistema democrático e da possibilidade que têm para assegurar essa pertença.

A participação de Portugal em instâncias internacionais proporciona a possibilidade de aumentar o seu poder regional e valorizar a sua intervenção em termos internacionais, numa altura em que cada vez mais se afirmam poderes regionais e se redistribuem responsabilidades.

Portugal tem deste modo a oportunidade de aumentar a amplitude da sua intervenção no domínio político e diplomático, quer pela presença em organizações internacionais quer pela participação em processos de negociação sobre questões europeias e extra-europeias.

A evolução da situação internacional obrigou sem dúvida a um redimensionamento de conceitos estratégicos e das formas de intervenção política e diplomática.

O potencial dos Estados pauta-se menos pelo poder militar, do que pelo poder político, diplomático e económico, que uma opinião pública informada poderá contribuir para preservar e expandir. Só a criação de uma opinião pública consciente das realidades políticas possibilitará a escolha de opções correctas, capazes de corresponder aos verdadeiros interesses nacionais, sem deixar que o desejo de uma Europa a funcionar em unísono prevaleça em detrimento da vontade particular das nações.

CONCLUSÕES

Organizações como a OTAN e a UEO tenderão a evoluir num novo quadro de segurança europeia resultante do espírito de complementaridade. Por seu lado, a CSCE alargará a dimensão da complementaridade e o espectro da participação dos países europeus no sentido da comunhão de interesses, por ser a única instituição internacional que até agora se apresenta como um possível fórum de segurança comum para os países do Leste europeu. De igual modo legitimará iniciativas no domínio da segurança sub-regional.

As mudanças políticas ocorridas no sistema internacional conduziram à recuperação da ideia de uma defesa comum europeia, chegando-se mesmo a pensar que esta poderia substituir a Aliança nos seus propósitos de defesa. No entanto, a evolução dos acontecimentos tem mostrado que a tendência é de facto para uma aproximação entre a Aliança e a UEO, quer no domínio da defesa comum europeia quer no domínio das questões «fora de área».

À alteração da identidade do conflito e à localização geográfica da ameaça correspondeu uma modificação do perfil das missões atribuídas às forças armadas. Doravante as missões que as instâncias atribuirão às forças militares serão vocacionadas para as acções conjuntas de carácter multinacional em situações de manutenção ou restabelecimento da paz, actuando as organizações em complementaridade.

No âmbito CSCE procuram criar-se mecanismos para a resolução pacífica de diferendos, complementando os instrumentos de gestão de crises e de prevenção de conflitos. Para o efeito foram conferidas pela Carta de Paris atribuições adicionais ao Centro de prevenção de Conflitos ⁽¹⁾, entre as quais se contam o incremento de processos regulares de consulta em matérias com implicações político-militares para a Europa e criação de mecanismos de implementação de decisões sobre gestão de crises, satisfazendo necessidades em matéria de implementação e de verificação dos acordos obtidos no domínio do desarmamento e controlo de armamentos.

As novas missões atribuídas às organizações internacionais terão como preocupação principal dar cumprimento aos princípios de segurança e estabilidade no domínio político, militar e económico, através de acções tendentes à prevenção de conflitos e consolidação da paz, através da eliminação de possíveis causas de tensão.

As missões atribuídas poderão ser desencadeadas sempre que se verifique o não cumprimento das obrigações internacionais, quer pelo desrespeito dos direitos das comunidades étnicas e minorias nacionais de acordo com os princípios CSCE, quer pelo não respeito pela inviolabilidade de todas as fronteiras. Estas missões poderão ser desencadeadas ao abrigo da CSCE, enquanto principal órgão de conciliação e arbitragem.

As instituições multilaterais passarão a desempenhar não só o papel de instituições integradoras de interesses, como também veículos de «substituição» do papel universal e de intervenção das superpotências que cada vez mais se deparam com limitações de ordem política e financeira.

As organizações oferecem deste modo um meio termo entre suportar por excesso ou suportar por defeito o peso das responsabilidades internacionais, que as superpotências não querem ou não podem continuar a desempenhar.

A tarefa principal poderá residir no estabelecimento de um novo sistema de segurança na Europa em que a OTAN e a União Europeia partilhem uma política de defesa definida por uma instância de carácter pan-europeu como a CSCE. No entanto, é preciso pensar que a diplomacia multilateral e as instituições supranacionais poderão conduzir a situações de fragmentação excessiva de poderes, repartidos por agências internacionais e regionais. Mais do que isso, poderão causar a erosão das soberanias nacionais, um esbatimento

⁽¹⁾ *Prague Document, Prague 30 January 1992, p. 7.*

da capacidade e do poder de intervenção da sociedade civil, em favor de um interesse supostamente comum e de uma afirmação excessiva do poder de órgãos de cariz supranacional.

Isabel Ribeiro Ferreira Nunes Videman

Licenciada em História pela U. L., Faculdade de Letras
Mestrado em Estratégia pelo ISCSP
Técnica Superior do Ministério
da Defesa Nacional

BIBLIOGRAFIA

- Badinter, Robert, «Guerres — Pour une cour européenne de conciliation et d'arbitrage», in: *Le Monde*, 25 Juin 1992.
- La Gorge, Paul Marie de, «Un Nouvel Environnement International», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Janvier 1991.
- Hoffman, Stanley, «A New World and its Troubles», in: *Foreign Affairs*, Fall 1990, vol. 69, n.º 4, 1990.
- Kennan, George F., «Morality and Foreign Policy», in: *Foreign Affairs*, Winter 1985-86, vol. 64, n.º 2, 1985.
- Mortimer, Edward, «Alternatives to Violence», in: *Financial Times*, Wednesday June 24, 1992.
- Nye, Joseph S., «What New World Order?», in: *Foreign Affairs*, Spring 1992, vol. 71, n.º 2, 1992.
- Pilhes, Nathalie, «La Perception des Nouvelles Menaces», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Décembre 1991.
- Russet, Bruce; Sutterlin, James S., «The UN in a New World Order», in: *Foreign Affairs*, Spring 1991, vol. 70, n.º 2, 1991.

DECLARAÇÕES E TRATADOS

- *Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação*. «Revista da NATO», Novembro, 1991.
- *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*. Prague Council Meeting, Prague, 30 January 1992.
- *Tratado da União Europeia*:
 - Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros — União política.
 - Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros — União Económica e Monetária. Bruxelas, 12 de Fevereiro de 1992.

LIVING WITH RUSSIA IN THE POST-SOVIET ERA

James Sherr

LIVING WITH RUSSIA IN THE POST-SOVIET ERA (*)

I. INTRODUCTION

Since the rising of the Zaporozhian Cossacks in 1648, Russian expansion into Europe has been a prominent theme of our history and an inescapable reference point in European strategic thinking. Today's strategic thinking must begin by recognizing that this entire 350 year process has been reversed in less than three. For most Europeans, this is not regarded as a security problem, but as the lifting of a huge security burden — and for the states of the ex-Soviet empire and Warsaw Pact of a good many more pernicious burdens as well. But if we want to understand the *Russian* perception of these developments, we had best recall T. S. Elliot's dictum: «humankind cannot bear much reality». By any standard, Russia's elites have had too much reality to bear — externally to be sure, and, more importantly, within both Russia and the former Soviet Union itself. We in the West rightly approach their struggle with sympathy. We must also approach it with clear-headedness.

II. FIRST PRINCIPLES

Clear-headed analysis and prognosis must proceed from two sobering facts:

2.1 First, the events of August 1991 were not a revolution, but a collapse. This is not because the revolution was «faked», but because it simply is not possible to have a revolution of the classical kind against a system as entrenched, as pervasive and as corrosive as that which Lenin, Stalin and Brezhnev built. To talk about dislodging this system in a month, a year or even ten years is about as realistic as talking about removing a man's vertebrae from

(*) Comunicação do autor, oferecida para publicação na revista «NAÇÃO E DEFESA». «James Sherr is Lecturer in International Relations, Lincoln College, Oxford and Research Fellow, Soviet Studies Research Center, Royal Military Academy, Sandhurst.»

his body. In August 1991, the Communist system was decapitated, long before that the heart stopped pumping, but to this day, the vertebrae — the structures, institutions, and elites of the old USSR — remain very largely in place.

2.2 Second, however impressed we might be by the figure of Boris Yeltsin, the issue today is not Yeltsin or any other personality, but the 750 000 people who really run Russia. Half of these people are unreconstructed and probably unreformable. The other half — for reasons of self-interest as well as national interest — want to change, but for the most part do not know how. So long as these people think and work in traditional ways, even the most radical Russian President will be nothing more than the titular head of this country. So long as we focus upon personalities rather than upon elites and institutions, we will fail to see who really holds power and will find our expectations continually disappointed.

In the old Soviet Union, it was clear who held power: the KGB, the Armed Forces, the military-industrial complex, the state bureaucracy and, penetrating and linking them all, the Communist Party apparatus. As the dust settles, we are likely to find that, with the exception of the Communist Party apparatus, power is held by the successors to the KGB, the Armed Forces the military-industrial complex and the state bureaucracy. With the demise of the Communist Party as a mechanism of command and supervision, we might also find that these institutions have become *more* autonomous than they were before and in some cases more opaque to outsiders, including the country's political leadership.

To be sure, the power which these institutions now enjoy is almost entirely negative. Their guardians have lost, and will not easily regain, the ability to achieve most of their own positive objectives. What they do possess is the ability to maintain themselves in being and dilute, sabotage and derail the projects of others. Yeltsin's concessions to the defence industrial lobby in April (and consequent dilution of Gaydar's government with fresh ministerial appointments in May), his appointment of Army General Pavel Grachev as Defence Minister on 18 May, and the publication of the new military doctrine in June suggest that he has a shrewd sense of where power actually lies.

III. OBSTACLES TO CHANGE

In four areas, the legacies of old elites, old institutions and old habits of mind will prove very difficult to root out.

3.1. The first of these, obviously, is the multi-national structure of old Soviet Union itself. The Soviet Union was deliberately set up — geographically, demographically and economically — to be as interdependent as a straight-jacket. Until very recently (if not still), Russian leaders, Boris Yeltsin included, believed that these interdependencies would force mistrustful and even antagonistic republics to coordinate their policies and preserve the essence of a Soviet Union in all but name. (On the day after the CIS was formed Yeltsin himself stated: «if Ukraine refuses to join the new union (sic), they will be on one side of a barricade and we on another».)

This was always a very questionable analysis. For one thing, the economic dependencies of the old Soviet Union were to a large extent wasteful, exploitative and misaligned: an obstacle, not an asset, to creating normal, productive economies and balanced trading relationships. Moreover, antipathy to the Soviet empire is so great in the European parts of old Union (and the Caucasus), that a large proportion of its non-Russian inhabitants would divorce themselves from «integrated structures» even if it were economically irrational to do so. In the short term the costs of divorce will certainly prove painful, and many in the Russian Armed Forces and security services plainly seek to make them unendurable for the peoples concerned.

3.2. A second area of concern is the Russian economy itself. Markets will not be established by the very people who oppose them. Yet, the Russian government, partly out of confusion and partly out of necessity, is relying upon the old Soviet bureaucracy to dismantle the old command structures. When local bureaucrats obstruct rather than assist, the centre responds in a characteristically Bolshevik way: by strengthening the power of the centre. Whereas Prime Ministers Ryzhkov and Pavlov reduced the number of central officials from 70 000 to 36 000, the numbers since August have climbed (from 800 to 2000 in the Ministry of Agriculture alone). Yeltsin chairs over 20 commissions and maintains four separate advisory staffs. The result in post-Soviet conditions is not a return to Soviet-style centralisation, but administrative anarchy. Today, export licenses must be renewed quarterly,

and export quotas, registration and authorisation documents are issued by a host of separate authorities, each doing its best to undermine the other. In these conditions, «accountability spreads like watery porridge» and the decrees of Yeltsin and Gaydar are little more than conversation pieces.

5.3. A distinct, but no less vital issue is the defence complex, a complex with no analogue in the West or, for that matter, in any ex-Warsaw Pact country. (The entire armaments industry of Slovakia employed 80 000 people at its peak, fewer than the number employed by the Pleshakov science-production association alone.)

Yet the most intractable problem with the defence economy is not its scale but its nature: by design, a separate and autarkic economy, with its own system of supply, support and pricing, operating entirely at variance with market principles. Although this complex has historically been responsible for most of the country's quality civilian production, very few of its facilities could survive under market conditions. These enterprises were never efficient, only effective: an effectiveness achieved by production and quality control methods so wasteful of labour and materials that they would have bankrupted Detroit in the 1930's. If the complex itself remained «solvent», this is largely because it was permitted to purchase its inputs and raw materials at one-third to one-seventh the price paid by enterprises in the Soviet civilian sector. The real price was paid by the country, whose assets were systematically stripped and plundered.

For this reason, a market economy which excludes the defence complex is not a market economy. To say «we will free all prices except those in the defence sector» is like saying, «we will tax all incomes except those derived from work». Either the complex is propped up by exemptions and subsidies (in which case, the plunder continues); or the props are removed and the complex collapses, at a social and political cost which probably no Russian government could withstand. Yeltsin is bound to put political survival ahead of economic consistency. His concessions to the defence industrial lobby will neither save the complex, nor help the country, but they are dictated by the unfavourable balance of political power which he confronts.

5.4 The final area of difficulty is the Armed Forces. It remains a very opaque institution. After the coup, most assumed that the outsiders, the pro-Yeltsin military reformers in the USSR Supreme Soviet, would become

the new insiders. They did not. After the formal demise of the USSR in December, they still did not. Early this year, their tribune, Major Vladimir Lopatin, claimed «the Yazov group of officers still dominate the General Staff»; there is no transparency, no discussion, no reform. The force of this assessment has been confirmed by three recent developments in Russian defence policy.

- a. The first of these is the establishment of a military-dominated Russian Ministry of Defence with a military Defence Minister after nine months of assurances that a civilian minister would be appointed to head an all-civilian Defence Ministry. The new minister, Pavel Grachev is not apologetic about these developments: civilian defence ministers are «not part of our tradition», civilians «lack competence», the army is «not psychologically ready». What is more, there will be a «strict demarcation line» between the MoD and the General Staff. The functions of the former will be «political and administrative», whereas the General Staff — which survived the coup almost intact — will retain its traditional prerogatives in the critical areas of «operational and strategic planning».
- b. The second is a subtle, but unmistakable, shift of policy with regard to the 600 000 Russian servicemen serving outside Russian territory. From 1 July, these forces — frequently the victims of «provocation» in non-Russian republics and just as frequently the instigators of it — operate under new rules of engagement with local antagonists. If «threatened» (not merely attacked), local commanders need no longer seek the centre's authorisation to respond; they may now order «retaliation» (not merely defence), without clearance from higher authority. To underscore the point, Grachev has announced that in current conditions, it will be necessary for MoD forces to exceed their customary remit and take on functions hitherto reserved for Interior Ministry troops.

The conventional wisdom — that formations in «hot spots» operate outside the control of central authority — is, like much conventional wisdom, correct only if critical amendments are made to it. The first is that control becomes an issue in those areas (Moldova, the Baltic states) where local forces wish to remain in defiance of the centre's

wishes, rather than in those (e. g. Osetia) which local Russian forces would gladly depart. Secondly, «central authority» is not useful term, because «the authorities» are themselves divided, not only between military and civilian, but between civilian and civilian. Third, whilst there is probably no centralised, orchestrated strategy in Moldova and the Baltic states at present, there is nonetheless a conspiracy of common instinct and purpose between local commanders and those whom Foreign Minister Kozyrev has recently termed the «war party» in Moscow.

The common purpose, clearly, is to defeat separatists in a world where NATO, the EC and the IMF make it impossible to crush them: and to do so by intimidating, disrupting and exhausting to the point where *the separatist populations themselves* come to Moscow seeking accommodation. (In the words of a Russian trade minister last February, «in six months time, the Baltic states wil be begging to be allowed to join the CIS»). In Moldova and the Baltics, scarcely a day goes by without confrontation between the Russian Army/KGB and civil authority: an all but Hobbesian situation, which makes economic stabilisation, let alone coherent policy making for the long-term, fanciful and which strengthens the «Moscow party» within each separatist movement: i. e., those calling for «gradualism», «interdependence», «equidistance» between East and West and «the historical approach». For these reasons, Landsbergis and other advocates of a fully independent, pro-Western course in the Baltics are now weaker than they were six months ago.

- c. The final development is the publication in June of a draft military doctrine for the Russian Armed Forces. Labelled, with due obeisance to Gorbachev era «new thinking», as a «defensive doctrine» of «flexible response» for «repulsing aggression», it is testimony to the grip of old thinking on the Soviet military mind.

- 1) Like all pre-Gorbachevian military doctrines, it is based upon a worst case analysis of potential enemies and their capabilities. The United States is portrayed as Russia's most formidable potential rival. NATO — which the General Staff had credited with the intention of expanding to the Soviet border after the

- Warsaw Pact collapsed — is also credited with the wherewithal to assemble 71 divisions on M day.
- 2) As before 1987, the purpose of military doctrine is stated to be the preparation of the armed forces, economy and society for «world war». The threats identified by Army General Grachev differ little from those identified by Marshal Grechko: states having «a system of bases close to Russia's borders», «the massing of troops and naval groupings adjacent to its borders», the «introduction of foreign troops onto the territory of adjoining states», the possession of powerful armed forces «by certain states», and the maintenance of rapid mobilisation capabilities. With respect to the threats which actually confront the Russian state — the spillover of national conflicts within the old Union, the loss of control over subordinate formations (and armament), and civil conflict within Russia itself — the new doctrine offers no guidance. Nor does it demand that which today is plainly urgent: capability (and expertise) in crisis management and de-escalation. Now as before, the business of military doctrine is war-fighting and victory.
 - 3) The capabilities demanded also have a discordant ring: out of tune with NATO's defence reductions as well as the Gaydar team's assessment of Russia's economic possibilities and national interests. According to Grachev, the mixed, but largely professional army of 1.5 million men, scheduled to replace today's 2.8 million man conscript force by the year 2000, will dispose of «highly accurate» armament and «will have its fighting level enhanced». Not only will an operational-strategic level rapid-deployment force will be established — a measure roughly complementing NATO's own efforts — but, in addition, half the forces in each military district will be maintained in «constant combat readiness». Russia's neighbours are bound to ask why such readiness is required. NATO is reducing combat readiness, the condition of ex-Warsaw Pact military establishments is parlous (and likely to remain so) and Ukraine, according to the Russian General Staff's own public assessment, lacks a viable armaments industry as well as the means to conduct war at an operational-strategic scale.

- 4) Russia's neighbours will be equally unsettled by Grachev's views on war-fighting. Now as much as in Gorbachevian times, the General Staff is seeking to reconcile a politically motivated «defensive doctrine» with a multi-variant strategy and offensive concepts of operations. As Grachev has stated:

«it by no means follows that we should always defend ourselves always and everywhere. In the event of aggression, we have the right to choose the means of combat which we deem most effective in the existing situation.»

What kind of operations does Grachev's formula permit, and what does it rule out? Does it mean that, if attacked, Russian forces will undertake offensive action at a tactical or operational-tactical scale to restore the *status quo ante*? Or does it mean that, if attacked (or «threatened»), Russian forces will launch an operational-strategic offensive to «crush the aggressor» and create a *new status quo*? There is nothing in today's definition of «defensiveness» which rules out the latter (characteristically Soviet) view of war-fighting and victory.

- d. These are the General Staff's ideas and not those of Grachev alone. Each of them — professionalisation and mixed manning, rapid deployment forces, hi-tech armament at lower force levels, the need for offensive and pre-emptive capabilities, the «absurdity» of defensive defence — were spelled out in spring 1991 by Army General Lobov (OGS from 29 August to 7 December 1991), who, in turn, was both reflecting and refining military orthodoxies developed by the General Staff in the early 1980's.

IV. PROGNOSIS

4.1. The collapse of the Soviet Union brings to mind the ancient Chinese curse: «may all your dreams come true». Without doubt, the ideological *cum* military threat to Europe which became synonymous with «the Soviet Union» has disappeared. Russia's new leaders not only seek, but have a compelling

interest in, cooperation with their former adversaries. The West is engaged, and it has influence. Yet, despite these blessings, this is the kind of dream that keeps people up at night. Without a substantial displacement of elites, authority structures and habits of mind, Yeltsin's policies stand little chance of producing significant and enduring change. Instead, it is likely that mass support will erode, whilst old elites remain disaffected. Under these conditions, a future putsch by the «forces of order» is surely possible.

But it is far from certain. The «amateur coup» of August 1991 is a monument to the folly of ill-prepared and ill-considered action. As such, it is both a warning and a challenge to future plotters. For three reasons, those who consider action may well conclude that it is ill-advised as well as unnecessary.

- a. *Lack of confidence and cohesion.* To be able to organise and act, putschists must have a mission in common, they must be convinced of their own fitness to rule and must be confident of wider support. «Restoring Russia's dignity» is a powerful sentiment, but it is not a political programme. Whilst this will not disturb every potential intriguer, we must distinguish between those who can threaten governments and those who can topple them. Do the majority of key players (i.e. those whose support is essential) know what to do once a government is toppled? Are they willing to suffer the international cost? Do they believe that «order» can be restored at an acceptable internal cost, if at all?

To be sure, Bolsheviks were not troubled by cost, but Bolsheviks were fanatics, motivated by a radiant future. Fanaticism cannot exist without ideals. Not only is there no radiant future on offer, but Russia, unlike post-Wilhelmine Germany, has no «golden age» to restore. The Soviet Union's defeat was not military, but moral. Leaders as well as followers are ideologically exhausted. For these reasons, analogies with Bolshevik Russia and Weimar Germany are misconceived. In post-Soviet conditions, energy and passions are more likely to be directed towards shabby and modest pursuits than grand designs.

- b. *Lack of authority.* To risk action, putschists must be reasonably confident that their subordinates will obey them. Yet, the institutions that matter are fragmented and factionalised, rather than centralised and cohesive. The question today is not «what is your legal authority?», but «who answers to you in practice?». Months before August 1991, the defence industrial complex, Armed Forces and KGB were divided. The marvel is not that the putschists were defied, but that they acted. These institutions may be unreformable (and in that sense «strong»), but this does not mean they are easy to mobilise or move.
- c. *Lack of necessity.* The Armed Forces, KGB and defence complex might overcome these inhibitions if their existence were truly threatened. Yet, despite Yeltsin's policies, these institutions have been remarkably successful at defending turf and clawing back losses. One year after the coup, it is clear that the changes have changed little. Their more resourceful leaders know that it is wiser to transform a legitimate government from within than to overthrow it.

4.2. Therefore, we must not trick ourselves into believing that the choices before Russia are *either* success of the reforms and «stability» *or* failure and chaos. If those who hold legal power continue to make concessions to those who hold real power, we might end up with failure and stability.

4.3. We must also take with a pinch of salt warnings about the reactionary threat. Gaydar's team is threatened by «moderates»: by managers who make up Arkadiy Volskiy's Union of Industrialists and Entrepreneurs, by bureaucrats and power brokers, associated with the Civic Union, who run parliaments and local authorities, and by the professionals in charge of Russia's army, KGB and Ministry of Internal Affairs. They are not an angry mob, but a coalition of seasoned level-headed practitioners who, increasingly, are undermining Gaydar from *within* the Russian government. We should have no illusions about the balance of forces: Gaydar, in the words of Volskiy's deputy, Vladislavlev, is «a soloist without an orchestra»; true democrats (those with a non-Communist past) are minute in number and effectively sidelined; «principled» Communists do not hold power and are unlikely to hold it again.

4.4. When the dust settles, we may find a Russia more regionalised and fragmented, but otherwise little changed: largely unreformed and no longer reforming, inhospitable to its own minorities, menacing to newly independent states. Whilst having no wish to revive the cold war, it will be determined to rebuild its army and remain a power on its own vast periphery: Eastern Europe, Central Asia and possibly the Gulf and Far East. It will not threaten members of NATO and, vis a vis ex-Soviet republics, will prefer «active measures» to war. But it will not become a «security partner» either, let alone a good neighbour.

4.5. Thus, the odds of «a thousand Yugoslavias» may be lower than the odds of a new stagnation. To be sure, there will be hot spots as well as bright spots ahead, but Russia is likely to remain, for the most part, a drab and inert place, where the gulf between those who lack power and those who hold it—between *obshchestvo* (society) and *gosudarstvo* (state)—is wide and, to all appearances, unbridgeable. Russians are more resigned to this situation than outsiders suppose, and their deep reserves of cynicism, wit and tenderness enable them to endure what others would not tolerate.

4.6. But like Brezhnevian stagnation, post-Soviet stagnation will not last forever. Contradictions will mount. No amount of Western aid will enable the state to underwrite a largely unreformed economy or indefinitely buy off those who can shut the country down: e. g., the workers in the fuel and energy complex, as well as those in the defence complex, who Volsky boasts could be «brought out» in hours. In time, new pressures from below will appear and new revolutionary leaders will emerge. But we should accept that, for the time being at least, the revolutionary wave has crested and revolutionary energy is spent.

V. WESTERN INFLUENCE AND WESTERN ASSISTANCE

5.1. It is a truism to say that Russia's evolution will be determined by internal forces outside our control. We do, however, remain important in the margins. NATO, EC, G-7 and IMF have a decided influence in encouraging adherence to troop withdrawal schedules and in stimulating potential putschists

to achieve their ends by less dramatic means. As a form of danegeld, aid can be used to advance limited Western aims.

5.2. But if our purpose is not danegeld, but transformation, we should have no illusions. Massive state-to-state aid is more likely to retard positive change than encourage it. Civil society is the precondition for an effective aid programme, not its consequence. Placed in the hands of those who now run Russia, credits will help the military industrial complex delay the inevitable and convince the Armed Forces that they have a «hi-tech» future. It will do nothing to cure the vices of Russian administrative and factory culture, which in themselves are the greatest obstacle to free markets and normal business practices. Finally, credits will only deepen the divide between «haves» and «have nots» and convince ordinary Russians that we are it bed with their oppressors. The greatest danger is not — as is so often portrayed — that we deny Russia aid and disillusion her, but that we assist her and disillusion her, convincing her people, not for the first time in Russian history, that Western models and values are irrelevant, if not downright harmful, to their peculiarly Russian circumstances and predicaments.

5.3 He will not solve this problem by arguing amongst ourselves. The issue is not how we decide to use aid, but how the end user decides to use it. Today, the end user is not «Yeltsin», but the tens of thousands who work in ministries, manage state enterprises (and cosmetically privatised «concerns»), sit on local soviets and chair *oblast* committees. Their first concern is survival: an objective which will be largely accomplished if they can convert Soviet style bureaucratic power into financial power. For this reason, most of them will have very different notions from our own as to what aid is «for». If Yeltsin cannot alter their thinking and behaviour, we will not be able to do so either.

5.4. Assistance (or commercial investment) can produce results where the Russian end user has a personal stake in satisfying the Western donor and where that donor (or customer) has a «hands on» relationship with his Russian client. Such assistance will, for the most part, be labour intensive, time consuming and small in scale: tens of millions *per annum* rather than tens of billions which Yeltsin seeks.

VI. IMPLICATIONS FOR WESTERN SECURITY POLICY

6.1. Contrary to current orthodoxy, Russia has a foreign policy. Its most obvious and urgent aim is to transform the world into Russia's life support system. Its more serious aim is to provide the antidote to internal disintegration: the integration and «merging» of economic groupings and security structures. This latter aim is the straightforward continuation, under Kozyrev's auspices, of Shevardnadzian «new thinking»: a policy which sought in its initial phase the «elimination of enemy images» and in its more parasitical post-1988 phase, the creation of a genuinely «inter-related, inter-dependent and integral world».

6.2. Thus, «integrating the East into our security structures» is not merely a western project, but a major plank of Russian foreign policy. In reality, this formula is the expression of a problem rather than the solution to one. Questions and choices need to be faced.

- a. Who is to be integrated into what? Poles and Czechs are neither flattered nor reassured when we propose to associate Russia — their past and most likely future adversary — with the very security bodies that they look to for protection.
- b. Who will guarantee that an integrated Russia will be a sociable Russia? What can we look forward to if the «war party» turns out to be the beneficiary of Kozyrev's foreign policy and the demilitarised Europe he seeks? (a question which Kozyrev has recently raised himself).
- c. Who is to be defended against whom? «Collective security» is a recipe for impotence when the threat to security come from within the collective itself.
- d. How will deterrence be maintained? To date, deterrence has rested on the perception that an attack on one NATO member will be treated as an attack on all. Hence the preoccupation of NATO professionals: that commitments be accompanied by capabilities and by clear demonstrations of political will. In a post-cold war world, this preoccupation is bound to become an anxiety. If this can be said for existing commitments, how realistic is it to contemplate new ones,

not to speak of new members? Is there the remotest prospect that British or American electorates will countenance war over the independence of Ukraine or the inviolability of Poland's eastern frontier? If the price of NATO's enlargement is a dilution of its cohesion and effectiveness, will enlargement prove a blessing or a curse? If, to the contrary, we shut the door on Poland, the Czech lands and Hungary, will this mollify the Russian «war party» or embolden it?

VII. CONCLUSION

7.1. The collapse of the Soviet Union should focus our thinking rather than dull it. It compels us to think about defence as much as security, about Western interests as much as common interests. Above all, it obliges us to preserve NATO's integrity and freedom of action. In future, NATO may be constrained to deter Russian misconduct not through the threat of force, but through the threat of rearmament. Russia's leaders — deeply impressed by the adaptability of Western democracies — will find this threat more convincing than may Westerners, but only if NATO remains an autonomous and militarily serious alliance. The Reagan-Rogers military buildup left a strong mark on Russian military commanders. They would not wish to provoke a sequel to it.

7.2. The Soviet collapse is more likely to produce a time of troubles than a time of upheaval: troubles with little chance of engulfing Europe, but every chance of impinging upon it. Russia's future directly affects the destinies of ex-Soviet republics, the prospects of the East European states and through them, the well-being and tranquillity of Europe as a whole. If the worst can be avoided, there will be no comfort for those who believe that history has ended. To the contrary, it is being made. If we conduct ourselves as spectators rather than as hard-headed protagonists, we may find, in more respects than one, that it is made at our expense.

James Sherr

Lincoln College, Oxford

PARA UMA NOVA CIÊNCIA DA NAÇÃO-ESTADO

Mendo Castro Henriques

PARA UMA NOVA CIÊNCIA DA NAÇÃO-ESTADO (*)

I PARTE (1)

1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA
2. O CAMPO NACIONAL DE CONSCIÊNCIA
3. PARADIGMAS DO CAMPO DA CONSCIÊNCIA

1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Se há questão que mais respostas convencionais receba da ciência política é a pergunta «O que é uma nação?», a tal ponto que pode parecer descabida qualquer tentativa de a retomar. Pouco mais se espera neste tema que as listagens enciclopédicas dos factores objectivos de coesão nacional — território, língua, comunidade de sangue, economia e geopolítica — e factores subjectivos — comunidade espírito, projecto, plebiscito permanente — além da referência ao estado como agente da articulação de um povo e da reflexão sobre dados históricos recentes. É assim que muita da ciência política normal procede e o senso comum se contenta. Nada de muito dramático afinal, em lancinante contraste com as paixões que as realidades nacionais, anti-nacionais, internacionais e supra-nacionais continuam a suscitar e com os acontecimentos políticos de escala global que se sucedem: fim da bipolaridade EUA-URSS, migração de populações do terceiro mundo, revoluções na Europa do Leste, construção da unidade europeia, reunificação alemã, reordenamento geopolítico da Ásia e da Oceania.

(*) O presente título anuncia a intenção meramente programática deste artigo e comemora o 40.º aniversário da obra *A Nova Ciência da Política*, de Eric Voegelin, cuja análise filosófica dos campos de consciência é um contributo decisivo para a renovação da ciência política em bases não-positivistas.

(1) A segunda parte será publicada numa próxima edição da revista «NAÇÃO E DEFESA».

Notamos por um lado a continuidade do surto de nações-estado decorrente do direito dos povos disporem de si próprios: o crescente vigor das nacionalidades na ex-URSS e ex-satélites; as reivindicações, para muitos inesperadas, de países como a Escócia, Bretanha, Catalunha, Eslováquia; a imunidade relativa da China e do Irão perante o cosmopolitismo; a fixidez das fronteiras dos estados africanos apesar das fracturas tribais; as reacções nacionais ao processo de construção europeia, grotescamente exorcizadas como nacional-egoísmos são fenómenos deste género. Poder-se-ia mesmo pensar que assistimos a um reforço da nação-estado que vem ocupar o lugar deixado vazio pelo fim dos impérios. A soberania nacional seria a condição política natural da humanidade. Por consequência, nada haveria a esperar de um questionamento cujos resultados seriam de antemão previsíveis. É um diagnóstico verosímil. Teremos ocasião de ver porque razão é errado (*).

Em contrapartida, a nação-estado surge como um contentor de poder cuja importância é cada vez menor perante as organizações internacionais (**). Entre estas contam-se as numerosas agências inte-governamentais, associadas ou não à ONU, no campo das comunicações, transportes, saúde, educação e cultura, alimentação; as uniões económicas; as empresas multinacionais; as alianças militares de alcance global; e sobretudo, as uniões políticas. A soberania nacional sempre esteve limitada pela divisão internacional da produção e a necessidade de uma ordem militar mundial. Mas a governabilidade das sociedades industrializadas parece depender cada vez mais de acontecimentos fora do controle das autoridades nacionais. Tais tendências tornariam ociosa a atenção ao fenómeno da nação-estado; ao insucesso a que estaria votada a tentativa de dar uma nova resposta, acrescentar-se-ia a irrelevância do questionamento.

Tais diagnósticos erram nas premissas, na análise e nas consequências para que apontam. Partem do princípio genérico que a soberania da nação-estado precede o desenvolvimento do sistema de balança de poder e que as

(*) Sobre o tema da nação-estado cf. as antologias de C. TILLY, *The Formation of National States in Europe*, Princeton University Press, 1975 e de L. TIVEY (ed.) *The Nation-State*, Oxford, Martin Robertson, 1981; e ainda E. KEDOURIE, *Nationalism*, Londres, Hutchinson, 1961; A. D. SMITH *Theories of Nationalism*, Londres, Duckworth, 1971; Idem, *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford, Martin Robertson, 1979; Ernest GELLNER, *Nations and Nationalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1983; Anthony GIDDENS, *The Nation-State and Violence*, vol. II de «A Critique of Contemporary Materialism», University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1987.

(**) Evan LUARD, *International Agencies*, London, MacMillan, 1977.

relações internacionais seriam elos entre estados pré-estabelecidos, cujo poder soberano poderia manter-se isolado. A partir daqui, a doutrina divide-se. Para uns, as relações internacionais verificam-se essencialmente entre actores estatais que buscam sobrevivência e segurança físicas mediante políticas de conflito ou de cooperação. Noutra perspectiva, considera-se que a crescente interdependência económica das sociedades, controla as soberanias nacionais e provoca a necessidade de interdependência política (*).

Ambas as perspectivas laboram num equívoco de base sobre o que é uma nação-estado. O desenvolvimento da soberania estatal e a universalização da nação-estado estão e sempre estiveram condicionadas pelo sistema de relações interpolíticas. Os estados não se aproximaram originariamente uns dos outros com o seu perfil político, económico, jurídico, militar e cultural já talhado, preparando-se para discutir o respectivo cerceamento pela rede crescente de conexões e interdependências variadas. A consolidação da soberania resulta de operações internacionais de reconhecimento: delineamento de fronteiras, cadastro territorial, alcance e extensão do fisco, estabelecimento de alfândegas e portos secos, uniformização linguística, padronização dos comportamentos económicos, etc. Eis operações de centralização do poder que exigem um reconhecimento externo dos limites de aplicabilidade. E em particular na Europa, as circunstâncias e a vontade dos povos viabilizaram nações mais abertas ou mais fechadas, num longo processo que vem desde a Alta Idade Média, e no qual a ordem ou balança de poderes heterogéneos que abrangia Papado, Império e Nações veio a ser significativamente alterada no decurso do século XVII quando o conceito e a realidade da balança de poder secular ocupou o vazio criado pela esfacelamento da *Respublica Christiana*. (3)

(*) Obra de referência sobre relações internacionais continua a ser a de Hans MORGENTHAU *Politics among the Nations*, New York, Knopf, 1960. Mais recentes cf. James M. ROSENTHAU, *The Study of Global Interdependence*, London, Pinter, 1980; Joseph FRANKEL, *International Relations in a Changing World*, Oxford, Oxford U. Press; B. RUSSETT e H. STARR *World Politics*, San Francisco, Freeman, 1981. Para a perspectiva macro-económica, cf. Immanuel WALLERSTEIN *The Capitalist World Economy*, Cambridge, U. Press, 1979 e R. COOPER *The Economics of Interdependence*, New York McGraw-Hill, 1986. Reveste-se ainda de interesse Giuliano BORGHI (ed.), 1980, *Caratteri gnostici della moderna Politica e economica e sociale*, Roma.

(3) Obras clássicas neste tema são A. F. POLLARD «The balance of Power», *Journal of the British Institute of International Affairs*, 2 (1923) e ainda mais remotamente Friedrich VON GENTZ *Fragments upon the Balance of Power in Europe*, London, M. Pettier, 1806.

Um segundo equívoco, ainda mais generalizado que o primeiro, resulta da confusão entre meios e finalidades nas pressões pragmáticas verificadas nas sociedades industriais contemporâneas. Afirma-se neste caso que as pressões pragmáticas veiculadas pela economia industrial exterminariam as divisões entre nações-estado. Não faltaria por onde escolher: o alargamento quantitativo e qualitativo da informação de massas; a extensão planetária de grandes flagelos sociais tais como a SIDA, narcotráfico e racismo; a interdependência energética e alimentar; a incerteza e globalidade da economia mundial no que toca aos fluxos energéticos e de matérias-primas; a consciência mundial de que os problemas do ambiente poderão criar males irreversíveis; uma demografia global na qual a desnatalização e o envelhecimento das populações do Norte contrasta com a forte natalidade e as correntes migratórias oriundas dos países do Sul; a dimensão mundial dos problemas de segurança, defesa e produção e comércio de armamentos. Eis os meios de pressão relevantes nas sociedades contemporâneas que muitas vezes são considerados como o motor dos acontecimentos e de cuja resolução dependeria a finalidade do processo histórico.

Este equívoco é afinal o reverso da vulgata marxista, para a qual o capitalismo desapareceria quando terminassem as divisões entre estados. Agora afirma-se que a interdependência «capitalista» cria um mundo internacionalizado e politicamente unificável. Ora nada na experiência de relações entre estados socialistas confirma esta poderosíssima ilusão. Mesmo sem enquadramento empresarial privado, a URSS e os países ex-socialistas bem como o terceiro mundo de economia dirigida já participavam na economia mundial exportada pelo Ocidente; os conflitos entre a ex-URSS e a R. P. China foram constantes; e uma vez liquidado o «socialismo de estado», os povos que o suportavam batem-se pelo estatuto de nação-estado. Razão tinha Augusto del Noce em afirmar que o marxismo fôra vencido a Leste porque triunfara no Ocidente. Liberalismo e marxismo revelam-se, uma vez mais «*brothers under the skin*» sobretudo nas mensagens de intelectuais liberais reconvertidos do marxismo, tais como Dahrendorf. Uma ilusão política, todavia, é bom não esquecer, pode dirigir uma política até que a pressão da realidade faça explodir as premissas fantasistas iniciais e o mundo verifique que o sonho da internacionalização, da interdependência e de outras «intercoisas» que poriam fim aos conflitos mais não é que o pesadelo da complexa transição de um imperialismo para outro.

Ao impor padrões abstratos a processos com uma complexa estrutura histórica, a politologia corrente distorce a visão das transformações mundiais em curso que são profundamente ambivalentes. As actuais pressões sobre a nação-estado podem ser utilizadas para criar uma progressiva unidade mundialista, uma ambição política que, na modalidade de ideal e de utopia, é usada para justificar o cerceamento das soberanias. Mas as mesmas pressões facilitam a liquidação do estado-leviatã e da nação fechada, ou seja, permitem acabar com o fenómeno de clausura das nações-estado, que, no nosso século, impeliu a Europa para duas guerras mundiais, para a violência comunista e nazi e para a irresponsabilidade de muitas das actuais directrizes macro-políticas.

A controvérsia sobre o estatuto da nação, a realidade efectiva que lhe corresponde, o valor que se lhe atribui, o lugar que ocupa nas prioridades humanas reflecte, antes de mais, o carácter equívoco da opinião e da informação. Ora a exigência preliminar de uma nova ciência da nação-estado é reconhecer que símbolos como nacionalidade, nação, estado, nacionalismo, soberania têm a função prática de concorrer para a constituição da realidade social. Pertencem à auto-interpretação das sociedades e a sua compreensão está sujeita às flutuações de opinião. Como assistem à acção, vivem da relação equívoca indispensável para a manobra no terreno político. À partida, não são verdadeiros nem falsos pois estatuem generalidades razoáveis mas desmentíveis por particularidades. Não são nem objectivos nem subjectivos pois é sempre possível apontar discrepâncias entre a nacionalidade e a realidade que supostamente recobre, tal como é sempre possível sustentar que, apesar de tudo, a realidade nacional não desaparece da história ⁽⁶⁾.

Uma vez que ao complexo de símbolos relacionados com a nação-estado não corresponde imediatamente um valor científico e não sendo sequer possível criticar o que não constitui um objecto verificável, poder-se-ia concluir pela impossibilidade de análise. A nação «nunca teria existido», seria um mito, manipulado pelo aparelho de Estado, imposto por classes dirigentes, por ideólogos oportunistas e forjada com os meios de comunicação típicos de cada época: na Idade Média com bandeiras, armas e genealogias, na Idade moderna com a panóplia do monarca absoluto e

⁽⁶⁾ Cf. de Eric VOEGELIN «What is political reality?» in *Anamnesis*, University of Missouri Press, 1978.

na primeira metade do século XX com as técnicas de psicologia de massas de fascismo, nazismo e comunismo. Restaria para o nosso tempo a engenharia psicossocial dos meios electrónicos de comunicação. Esta posição é reforçada, aliás, pelas argumentações acerca da ultrapassagem da nação pelas pressões pragmáticas e tecnológicas, por exigências de economias de escala e por constituir um factor de violência residual, uma ideologia alienante. A perda crescente de soberanias nacionais seria uma benesse para o sistema internacional. Na prática como na teoria políticas, seria recomendável silenciar tudo o que é nacional. A atenção científica deveria atender oportunamente às tendências em curso e modelar-se pela atitude *politically correct*, substituindo a escala dos «nacionais-egoísmos» por âmbitos mais amplos que permitiriam dissolver as nacionalidades numa sociedade cosmopolita sem fronteiras e, presume-se, sem conflitos, aldeia global, estado universal, humanidade redimida. Só faltaria acrescentar que caminhamos para a paz perpétua e ficaríamos em pleno ambiente de utopia. Utopia significa nenhures. E ir para nenhures é o destino das análises que presumem salvar a humanidade mediante reformas institucionais, mesmo que a instituição seja de escala mundial.

O regresso à realidade impõe exigências mais modestas. Neste particular, a ambivalência do fenómeno da nação-estado obriga a uma reflexão renovadora para a qual muitos dos materiais já estão disponíveis em propostas contemporâneas da ciência e da filosofia políticas de base não-positivista. E para além desta justificação teórica, é um acto de liberdade e um imperativo ético do momento presente pensar a política como possibilidade e não só como projecto e administração, ou resíduo e sentimento. O estilo administrativo que actualmente impera entre os dirigentes europeus provoca, como sua má consciência, o espectro da resistência civil, o terrorismo e a sombra fatal da mal chamada e pior afamada extrema-direita. A religião já foi considerada o ópio do povo. O marxismo já foi o ópio dos intelectuais. Actualmente o povo hesita em consumir os opiáceos em estado puro ou sob a forma de ídolos. Denunciar esta situação sob o modo de compreensão das suas origens é uma responsabilidade da teoria (7).

(7) Consultar Parte III, cap. 3. da nossa *A Filosofia Civil de Eric Voegelin*, Diss. Dout., Lisboa, policop., 1992.

2. O CAMPO NACIONAL DE CONSCIÊNCIA

Ao analisar a organização social e as relações de comunidade, a ciência política normal privilegia a vinculação externa e as relações de domínio e subordinação. Mas se as relações de coesão de um grupo social forem perspectivadas a partir desse ponto de vista, incorre-se no risco de não captar o elemento substantivo que confere consistência ao fluxo de acções, propósitos e motivos individuais. Uma sociedade pode ser destruída não só pela dispersão ou eliminação física dos seus membros, como também pela desintegração das crenças que fazem dela uma unidade actuante na história, ou seja, pela perda de coesão nos campos sociais aos quais os seus membros manifestam lealdade.

As experiências de sociabilidade partilhadas por mim e por outrem instauram o que a ciência política designa por campos sociais os quais extravasam os limites da consciência individual e os limites de sociedades específicas. A mesma pessoa integra uma família, uma empresa, é membro de um agrupamento profissional ou de lazer, cidadão de um país, participante de uma aliança política, tem uma confissão religiosa. Um indivíduo pode simultaneamente ser lisboeta, português, europeu, cristão e cientista, simpaticizante do Sporting, e debater esses elos na amálgama ordenada da sua consciência. Ao repartir-se livremente por campos sociais a que correspondem lealdades distintas, a consciência não se esgota em qualquer das vinculações a outras pessoas, instituições e entidades. Tais vínculos radicam sempre numa dimensão pessoal inalienável.

Para conferir coesão à massa difusa de actividades individuais e colectivas, cada sociedade selecciona uma imagem simplificada de si própria. Pode assim representar um campo de compreensão de todas as sociabilidades. Uma vez que existem limites para a diversidade admissível numa comunidade, e um outro género de limites para a diversidade de lealdades na consciência individual, surge sempre uma luta pelo domínio entre os vários campos sociais. A nação é essencialmente o campo de consciência dominante numa sociedade. O papel histórico do estado consiste em garantir esse campo social culminante, impôr o seu reconhecimento à opinião pública e às estruturas de poder internas e estrangeiras através do monopólio da violência. Se deixar de ser afirmado, esse campo social é substituído por outros enquadramentos, de âmbito mais vasto ou mais restrito. E o que aqui está em causa é saber

o que é uma nação-estado, ou seja, um campo social dominante garantido por uma organização de poder.

Salientou Ernest Renan no célebre opúsculo de 1882 «*Qu'est-ce qu'une nation?*» que para além dos elementos objectivos de coesão nacional — *raça, língua, religião, geografia, interesses económicos e necessidades militares*» — cada nação carece de um fundamento espiritual: «*Une nation est une âme, un principe spirituel [...] c'est l'aboutissement d'une long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements; avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà les conditions essentielles pour être un peuple*». Será assim?

Gera sempre controvérsia a ponderação dos factores de individuação nacional, ou seja, dos factores intervenientes na luta pelo predomínio nos campos sociais da consciência. A nação-estado é realidade objectiva assente numa língua comum? Mas a Bélgica tem duas, a Suíça três, a União Indiana dezenas e inúmeras são as nações diversas, como as da América Latina, ou a Alemanha e a Áustria, que partilham uma língua idêntica. Ademais as classes dirigentes são frequentemente políglotas ⁽⁸⁾. É uma verdade trivial afirmar que uma nação precisa de território; mas a história pode não o conceder imediatamente. Israel aguardou quase 2000 anos pelo êxodo sionista do século XX; outras nações-estado têm compassos de espera mais curtos. E Palestínianos, Bascos, Tuaregues, Timores e outros 50 000 000 de indivíduos, desde 1991 representados na *Organization of Unrepresented People*, continuam a reclamar as respectivas terras prometidas, demonstrando que o sentimento de nacionalismo não coincide necessariamente com fronteiras estatais. A nação é uma comunidade de sangue? Qual a resposta dos norte-americanos, a mais poderosa nação multirracal jamais existente? É um plebiscito? Mas sempre houve minorias activas a forjar nações ao arpejo da apatia popular. É um projecto, uma comunidade de sonhos, na expressão de Malraux ⁽⁹⁾? Sim, também os Gauleses de Vercingétorix sonhavam, bem como Astecas, Incas, Bretões e muitos outros povos que passaram à história. E quem se atreve,

(8) Sobre a política de centralização linguística cf. SETON-WATSON, *Nations and States*, London, Methuen, 1982. Sobre as elites políglotas ver John ARMSTRONG, *Nations before Nationalism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982.

(9) *L'esprit donne l'idée d'une nation; mais ce qui fait sa force sentimentale c'est la communauté de rêve*» de André MALRAUX, *La Tentation de l'Occident*. 1926.

por exemplo, prever o futuro para os estados-nações recentemente saídos da fragmentação da ex-URSS?

Apesar de tudo, quem pertence convictamente a uma nação-estado parece ter sempre elementos para provar a unidade absoluta do seu grupo. O carácter substantivo da pátria ou nação é designado como terra central e povo eleito, oposto aos bárbaros do exterior, em quase todas as línguas modernas e antigas da humanidade - *Kurkur, haaretz Israel, shang kuo, t'en tjenen, Hellas*. Cada nação debate permanentemente a sua identidade dentro de si própria e a sua diferença face ao exterior. Identidade e diferença compõem a individualidade nacional que se afirma contra uniformizações oriundas do exterior. Neste sentido, a nação não se apresenta como um facto residual mas sim como defesa imunológica e as singularidades de cultura e de crença encontram no seu âmbito os mais eficazes meios de identificação e defesa (10).

Regressemos à definição de Renan. Uma vez desconstruída a retórica da época, encontra-se nela pressuposta a ideia de *Volkgeist* apontada por teóricos românticos alemães como a substância da história. Por seu turno, tal concepção de «espírito nacional» ripostava à doutrina de Rousseau acerca da vontade geral, segundo a qual a nação constituía uma substância social construída a partir das vontades individuais dos seus membros. Esta doutrina, por sua vez, era um modo de combater o isolamento a que a doutrina das Luzes votara o ser humano. O Iluminismo fôra uma tentativa baldada de traçar um quadro geral do indivíduo, aglutinando as características apontadas por autores como Descartes, Grócio, Hobbes, Locke, entre outros, que definiam o homem como um agregado de sentidos, vontade de viver, paixões, poderes de memória e de previsão, raciocínio pragmático e medo da morte. A resposta dos autores seiscentistas criara uma nova ordem após 150 anos de reformas e guerras religiosas, renascença e cepticismo, alargamento dos horizontes geográficos e início da partilha de impérios extra-europeus. A nova ordem europeia do século XVII vinha liquidar definitivamente o conflito entre Papado e Império, que desde o séc. X comprometia a estabilidade dos povos. Nesse conflito secular, os dois poderes não se separaram simplesmente no sentido em que um se mundanizou e o outro se espiritualizou. Ambos procuraram criar o seu próprio mundo, simultaneamente espiritual e material,

(10) A identidade de grupo está condicionada pelos traços atribuídos ao estrangeiro. Cf. F. BARTH *Ethnic groups and Boundaries*, Bergen, Universitaets-für-Paget, 1969.

numa luta que não se resolveu com a vitória de nenhum dos contendores mas sim com a formação das nações-estados medievais. *Tertium gaudens*.

A secularização que destruiu a velha Europa imperial do século X para construir a Europa das nações, nasceu de uma vontade que parece exclusiva do Ocidente: cristianizar este mundo por aculturação e cruzada, fé e império, missão e inquisição, descobertas e conquistas, universidades e obscurantismo, paz e violência. Este tipo singular de secularização tem por precedente a obra da Igreja — a crisálida do Ocidente segundo Toynbee. Mas a secularização iniciada no séc. XVII altera profundamente o modo de constituição dos campos sociais da consciência europeia. Trata-se agora de reclamar progressivamente o monopólio estatal na reorganização do corpo e alma das nações-estado. Tal como foi relançada no século XVII, após o acidentado percurso medieval entre pressões imperiais e feudais, religiosas e políticas, a nação corresponde a uma fracção enclausurada de humanidade cujo órgão político — o estado — manobra a balança de poder interno e externo no sentido de consolidar a autonomia. A consolidação de Igrejas nacionais e a proliferação de seitas Cristãs nos países Protestantes e a submissão ao estado nos países católicos — galicanismo — remete a autenticidade religiosa para o domínio privado. Ganham alcance diferente os processos de centralização e concentração das administrações, monopolização da força armada, do território, gestão das fronteiras e normalização dos comportamentos mediante vigilância, policiamento, *pragmáticas*, sequestro e asilos⁽¹¹⁾. As comunidades fechadas sobre si próprias exacerbam personalidade-base pré-existent e exteriorizam-nas em constelações de sentimentos, ideias, reflexos, gostos e repugnâncias. O «corpo» e «alma» das «nações-estado europeias», a base pragmática de existência e a representação do campo social culminante, nasceram na Alta Idade Média. Mas a nova ordem do séc. XVII confere-lhes uma nova dinâmica reforçada por desenvolvimentos futuros.

Concentremo-nos num sintoma muito evidente da desagregação europeia em corpos político-religiosos cismáticos, a saber, a fixação dos estereótipos nacionais no decurso do século XVIII. Os estilos nacionais atraem então a atenção crítica e sarcástica sobre o que se passa a ser o *estrangeiro*. Para os

(11) Sobre fronteiras ver J. R. V. PRESCOTT *Boundaries and Frontiers*, Londres, Croom Helm, 1978; e o mais antigo S. B. JONES *Boundary Making: A Handbook for Statesmen*, Washington, Carnegie Monograph, 1945. Sobre a normalização dos comportamentos ver de Michel FOUCAULT, *Histoire de la Folie à l'Age Classique*, Paris, Gallimard, 1971: *Discipliner et Punir*, Paris, Gallimard, 1973.

economistas e filósofos escoceses, tudo quanto vem dos alemães é obscuridade, mistério, escuridão e loucura metafísica. Os alemães respondem com a imagem da superficialidade e clareza medíocres dos britânicos. Os ingleses censuram nos franceses o radicalismo intelectual e a falta de senso comum e de respeito pela tradição. Os alemães lançam a ideia que na França apenas há forma sem conteúdo, um verniz de cepticismo que impede ser profundo. Do lado francês responde-se com as brumas germânicas do Norte e a rigidez anglo-saxónica. Sobre espanhóis e portugueses adensa-se a reputação de atrasados mentais sem progresso nem ciência. Filipe II, rei de Portugal e de Espanha, é talvez o primeiro a sofrer o efeito desta lenda negra. E mesmo autores como Verney culpam as circunstâncias e apontam soluções, sem deixar de concordar com os sintomas. Tão forte é a permanência destas paixões que, muito recentemente, a atitude dinamarquesa de rejeição do Tratado de Maastricht foi classificada como atitude própria de Cimbrios, que ameaçaram a grandeza imperial de Roma ⁽¹²⁾.

Enquanto factores de uma personalidade-base, os esterótipos são válidos na parte e falsos no todo. O motivo está à vista: a nação não é realidade subjectiva nem objectiva que possa ser fixada conceptualmente. Ao longo dos anos acumularam-se estilos paroquiais de pensamento, reciprocamente ininteligíveis, e gerando sentimentos de incompatibilidade. Para tentar compensar esta degradação dos paradigmas nacionais, que poderemos designar por surto da nação fechada, ensaiaram-se as mais diversas soluções: cosmopolitismo das Luzes; fraternidade jacobina; internacionalismo proletário; irmandade dos partidos socialistas em 1914; fim-da-história e «cidadania mundial» na actualidade. Estes ideais têm que ser confrontados com a realidade das guerras europeias que não foram evitadas: guerras franco-inglesas, de que se aproveitaram os EUA para adquirir a independência; guerras franco-alemãs, primeira e segunda Guerra mundial. Não surpreende que as nações europeias do segundo pós-guerra fossem constrangidas a abrir os campos de consciência, de molde a diminuir tensões nas quais um pequeno incidente fazia deflagrar um conflito. Reduzidas aos territórios originários após a descolonização, e repartidas até 1989 entre esferas de influência americana e soviética, a abertura dos campos de consciência das nações-estado europeias tornou-se uma questão vital, já que a clausura trouxera a morte na Verdun de 1914 e em Estalinegrado.

(12) Cf. de Julián JUDERIAS, *La Leyenda Negra*, Barcelona, 1911.

Abertura do campo de consciência nacional não significa liquidação. A nação-estado aberta é o único modo de prosseguir a secularização que é o destino do Ocidente, evitando efeitos perversos como os fundamentalismos. O surto das nações-estado é acompanhado pelo surto de internacionalização, dado o carácter ambivalente de ambos os fenómenos. A primeira vaga de novos países resultantes da desagregação dos impérios europeus, surgiu na América do Norte e do Sul, com a independência dos EUA, das colónias espanholas e do Brasil. Após 1914, a segunda vaga atingiu antigos impérios europeus ou com territórios na Europa e, após 1945, a terceira vaga estendeu-se à África e à Ásia sendo a desagregação soviética a última etapa⁽¹⁾. Note-se ainda que o modo de fundação nacional varia em função das circunstâncias históricas. Para só referir a Europa, existem diferenças notórias entre as nações-estado integradoras da *Respublica Christiana* e as que são fundações posteriores. Em particular, o quadrilátero do extremo ocidente europeu — Portugal, Espanha, França e Inglaterra — tem paradigmas nacionais muito distintos dos da Europa Central, onde a Alemanha e a Itália são casos típicos, e do Leste europeu.

No caso francês, o campo nacional de consciência formado a partir do século XVII resultou da contraposição entre a luz do Catolicismo e as Luzes da Razão. Como escreveu Michelet «*La Révolution n'avait pas besoin de l'Église parce que la Révolution était une Église*». Na esteira de 1789 e do culto da Razão, a França tornou-se o país das seitas políticas radicais de Esquerda e de Direita, sem base religiosa ou declaradamente anti-religiosas, antecipadas pela ideologia iluminista da Enciclopédia e continuadas no Positivismo, Filantropismo, Mutualismo, Anarquismo Comunismo, Socialismo, Radicalismo Republicano, Poujadismo, Esquerdismo, Nova Direita, que se sucedem «*d'une Sainte Chapelle à l'autre*». Não é, aliás, por acaso que no mais antigo país Cristão da Europa não existe um partido da democracia-cristã.

O caso Inglês é diferente porquanto o cisma anglicano e a revolução puritana liquidaram o Catolicismo, não sendo a Igreja estabelecida, a *High Church*, um factor autónomo na luta pelo campo social dominante. Após Cromwell, a especulação e o activismo político radical não colhem no que Voltaire chamou de *Ilha do Tesouro*. As instituições nacionais auto-secularizaram-se. Na Grã-Bretanha como nos EUA houve uma transição gradual do puritanismo para o individualismo secularizado. E ambas as nações

(1) Registe-se o papel de *L'Empire éclaté*, 1979, de Hélène CARRÈRE D'ENCAUSSE, obra de soviétologia que prognosticou os acontecimentos verificados dez anos depois.

anglo-saxónicas, às quais se poderia acrescentar o Canadá, a Austrália e outros países do Commonwealth, ficaram ligados à tradição de governo representativo e do regime civil, quer com a monarquia cerimonial britânica quer com a presidência nos EUA.

Os casos português e espanhol partilham características do processo francês e do inglês. À medida que surgiram as primeiras insurreições liberais — 1812 em Espanha, 1820 em Portugal — em povos dos quais desaparecera a hegemonia Cristã do campo de consciência, assistiu-se à cisão da comunidade em parcelas laica e espiritualista, como sucedeu em França após 1789. Em contrapartida, dado que as monarquias constitucionais peninsulares se constituíram à margem de ideologias radicais triunfou nelas a experiência inglesa de um regime que institucionalizasse tradições políticas anteriores à Revolução: a convicção de origem cristã do valor da consciência e dos seus direitos; o conceito medieval de liberdades municipais; a necessidade de cercear a acção governamental por um poder moderador, uma herança da ciência política escolástica apresentada com a nova linguagem liberal.

Enquanto nas quatro nações do Ocidente europeu, o crescimento da nação-estado precedeu de séculos o fechamento do campo de consciência, nos casos alemão e italiano a clausura chega antes do estado nacional. Apesar da unificação levada a cabo em 1848 por Cavour e em 1870 por Bismarck, as tensões entre nacionalidade e construções federais e imperiais perinanezem um assunto quente na Europa Central e do Leste. Até hoje. Em 1914 estão na origem da Primeira Guerra Mundial. Em 1918 proporcionam o surto de nações na *Mittel-europa*. Em 1939 a fraqueza destas facilita o ataque nazi. Em 1945 as mesmas nações tornam-se satélites da ex-URSS. A emancipação dos países do Leste e a unificação alemã de 1989 e a desintegração em curso da Jugoslávia são fenómenos deste tipo, constituindo o fenómeno da Liga Lombarda em Itália um caso em aberto. Foi nesta delicada balança de poder que irromperam a Revolução Italiana do Fascismo, a Revolução Alemã do Nacional-Socialismo e a Revolução Russa do Bolchevismo. Todas agravaram a devastação de meios historicamente desprovidos de tradições institucionais de nação-estado e nomeadamente enfraquecidos pela derrota militar ou por vitórias à Pirro (14).

(14) S. N. EISENSTADT e Stein ROKKAN, *Building States and Nations*, Beverly Hills, Sage, 1973; Richard BENDIX, *Nation Building and Citizenship*, Berkeley, University of California Press, 1978. Sobre países africanos cf. de Arnold HUGHES, *The Nation-state in Black Africa*, in TIVEY op. cit.

Em sucessivas vagas históricas resultantes da desagregação de Impérios, o princípio de nacionalidade desenvolvido nas nações-estado foi activado em áreas extraeuropeias que não possuíam a vida cívica ocidental. O início do séc. XIX trouxe o surto de nações-estado da América. O fim do sistema imperial na Europa de 1918 proporciona a criação de novas nações-estado, reforçando a concepção da soberania como padrão universalmente aplicável e da identidade cultural como base suficiente para a formação de estados. Ainda no decorrer da segunda guerra mundial, os representantes dos EUA e da URSS em Dumbarton Oaks criaram o quadro do futuro, ao recomendarem a extensão da soberania estatal às sociedades colonizadas. O fim da guerra acarretou também o fim dos impérios inglês, francês e holandês e provocou uma vaga de independências africanas e asiáticas. Após um compasso de espera de cerca de vinte anos, surgiram os estados africanos de expressão portuguesa. Note-se que a soberania dos estados pós-coloniais é muito limitada quer pelo nível de controle administrativo interno quer pela acentuada dependência económica. Do mesmo modo, a desintegração do estado soviético e das Repúblicas Populares, possibilitou que viessem reclamar a individualidade nacional povos até aí submetidos: ucranianos e bielorrussos, azeris e arménios, estónios, letões e lituanos, e as sete ou oito repúblicas mulçumanas da ex-URSS bem como croatas, eslovenos, bósnios e macedónios da ex-Jugoslávia. O futuro se encarregará de confirmar ou frustrar esta vaga recentíssima de emancipações de estados-nações que são frágeis mas que estão legitimados pelo direito dos povos em disporem de si próprios.

Em todas estas vagas de países emancipados, pode falar-se de estado-nação para assinalar o predomínio dos aparelhos nacionais de poder no conjunto da sociedade. O processo de construção nacional apresenta semelhanças flagrantes e que valem tanto para a Idade Média como para o séc. XX. O primeiro passo é sempre a expulsão dos ocupantes imperiais ou colonizadores: o *tea-party* tem de se realizar, com chá ou com sangue. Os autóctones conferem-se privilégios cuja utilidade é reconhecida pela *Intelligentsia* e pela massa da população. Seguem-se a identificação da herança histórica, a delimitação do espaço nacional e a busca do reconhecimento internacional. Cada nação europeia teve os seus pais fundadores, cada nação americana um Jefferson e Bolívar, cada nação da Europa do Leste um Mazarik, cada nação asiática um Gandhi, cada nação africana um Senghor. Os passos seguintes de construção da nacionalidade conduzem à hora de verdade, o momento de debate público. As questões da identidade cultural suscitam a

procura dos factores de coesão nacional. A fase de orgulho nacional cede lugar à interrogação pessoal, «A que pátria pertenceço?», «Quem sou eu?». A partir deste momento torna-se possível questionar a constituição dos campos de consciência e a nacionalidade como campo social culminante. Um passo mais em frente e atinge-se o momento de dúvida em que os ventos da história impelirão para os destinos diferentes comunidades com saber, vontade e dedicação diferentes. Umas são varridas da história. Outras eclipsam-se por períodos variáveis a que uma restauração futura virá pôr cobro. Umas vêem a sua potência diminuída. Outras reforçam-se. Encetam os processos de clausura ou de abertura da consciência nacional. A nação-estado não desaparece; metamorfoseia-se (15).

3. PARADIGMAS DO CAMPO DE CONSCIÊNCIA

Sem pretensão de exaustividade e sistematicidade, aqui descabidas, atente-se na enorme variedade de dados que recebem o apodo de nacional; patri-mónio, culinária, lazeres, manias, música, arquitectura, pintura, literatura, religião, moda, desporto, instituições militares, económicas, jurídicas, etc. Sob a designação *nacional* coexistem realidades públicas com outras que abrangem minorias e outras que apenas são reconhecidas por indivíduos. Significa esta amálgama que o campo compacto de consciência nacional confere unidade substantiva a elementos muito heterogéneos. E para esclarecer esta unidade cumpre à teoria política utilizar redes conceptuais que não marginalizem elementos e que permitam diferenciar graus e dimensões confundidas na esfera da acção.

A primeira evidência é a de que as realidades ditas nacionais resultam de uma complementaridade entre natureza e cultura, dados e valores, fundamentos e formas. No âmbito de um país, o território tem propriedades físicas mas a paisagem é resultado de uma escolha. Os alimentos possuem qualidades físicas mas as características organolépticas resultam de opções culturais. Os materiais de construção sugerem certas soluções arquitectónicas e desaconselham outras mas os estilos adoptados resultam de escolhas autónomas. A fé cristã é uma mas compagina-se com sensibilidades regionais próprias, uma das condições para a separação moderna das Igrejas e para a proliferação de

(15) *Id.*, *Ibidem.*

heresias na Antiguidade. Há singularidades nacionais no modo de estabelecer e alargar as empresas, os actores do mercado. E mesmo a ciência, como lembraram Max Weber e Michael Polanyi, que é puramente racional nos processos de demonstração, opera segundo a crença táctica que certas áreas de investigação são mais frutuozas que outras, escolha em que intervém o carácter do cientista e a comunidade a que pertence.

Do exposto decorre uma outra verdade trivial: se é no campo de consciência nacional que se cruzam as características genéricas da acção humana e o carácter particular de cada comunidade, é na antropologia política que tem que radicar uma rede conceptual de análise. Ora a ciência política do século XX teve de recuperar das lacunas teóricas que, pelo menos desde o séc. XVII, como atrás se indicou, criaram a imagem do «homem» como fragmento desprovido de inteligibilidade própria. Foi necessário restituir-lhe motivações, sentimentos, consciência, criar uma ordem provisória e reconquistar o domínio da razão e da responsabilidade, da história e da integração no cosmos. Ademais, a tarefa de construir uma rede conceptual antropológica teoricamente convincente é complicada pela revolução em curso das Ciências Humanas e Naturais que lançam constantemente novos dados e linguagens ⁽¹⁴⁾.

Apesar do risco de superficialidade (mas também por causa desse risco) relembremos algumas verdades triviais acerca da complexa relação consciência-corpo, dispensando aqui a justificação filosófica. Através da corporeidade o homem participa na realidade orgânica e nos campos de energia dos corpos inorgânicos. No metabolismo de sobrevivência inclui-se o nível biológico dos impulsos e o nível psicológico da satisfação. A corporeidade é a base da existência social que se desdobra desde a relação familiar até às grandes unidades de civilização, e que requer a autoridade encarregada da pacificação interna e da defesa face ao exterior. Sendo a consciência a natureza específica do homem, nela decorrem motivações, racionalidade operatória e a vida de razão que permite determinar a relevância de outras realidades. Nesta posição da consciência no cosmos podemos distinguir entre uma coordenada vertical cuja base e topo confinam com um fundo do ser e com uma altura sobre-humana — e acerca das quais a simples presunção de conhecimento demonstrativo seria suficiente para o desqualificar — e uma coordenada horizontal

⁽¹⁴⁾ Sobre o tema, cf. os artigos de Hans JONAS recolhidos em *Philosophical Essays. From Ancient Creed to Technological Man*, Chicago e Londres, University of Chicago Press, 1980.

cujas dimensões de pessoa, sociedade e história formam uma sequência de manifestações o mais individual para o mais universal. Começando por se afirmar na dimensão pessoal, a consciência projecta-se em instituições de economia, direito, estado e cidadania e constitui-se como unidade pronta a actuar na história. *Animal racional, animal político e animal histórico* são as fórmulas muito conhecidas da filosofia política correspondentes à inalienável dimensão pessoal, ao âmbito social, e à dinâmica histórica. Formam o eixo horizontal da rede conceptual da antropologia política (17).

O debate acerca da adequação das coordenadas vertical e horizontal desta rede conceptual — cujo valor é sobretudo pedagógico — exigiria uma dilucidação de tipo filosófico. Ultrapassa o escopo do presente artigo saber se a escala que distribui o homem desde um fundo do ser até uma altura sobre-humana deveria comportar maior ou menor número de graus, designações ou orientações distintas (18). Aqui importa esclarecer de que modo as relações entre os estados e as dimensões da consciência permitem diferenciar campos sociais na realidade compacta da nacionalidade. A atenção prestada ao fundo do ser repercute-se em mitos nacionais de raízes e utopias. A experiência de campos de energias, vida orgânica e motivações projecta-se numa consciência ecológica. Motivações e racionalidade operatória viabilizam a tecnologia. Racionalidade teórica e vida da consciência intervêm na definição de finalidades da acção. Impõem-se algumas breves notas sobre o modo como se ligam a pertença nacional e universal da consciência em cada um destes campos sociais.

Apesar da evidente finitude determinada pela mortalidade, as mais diversas imagens, expressas em ritos, mitos e doutrinas comunicam a experiência que o homem se reconhece participante numa comunidade transfinita de ser mediante elos cuja natureza não pode demonstrar e que nem sequer dependem de uma descoberta teórica. São esses mitos fundamentais que emprestam coesão à comunidade porquanto a individualizam no seio da humanidade anónima. Os mitos culturais continuam a ser a mais persuasiva forma de comunicar o sentido de pertença aos estratos mais profundos do campo de consciência: só eles tocam os dados que escapam à verificação racional — as

(17) As designações *zoon noun echon* ou *zoon lógikon* e *zoon politikon*, surgem na *Política* de Aristóteles. A sua descrição da passagem do mito à razão sugere o plano do *zoon historikon*, expressão que não ocorre na obra.

(18) Consultar Parte II, cap. 1. da nossa *A Filosofia Civil de Eric Voegelin*, Diss. Dout., Lisboa, policop., 1992.

raízes e as utopias. O artista, grande ou pequeno, continuador de uma tradição ou mais inovador, é o grande comunicador capaz de estabelecer rituais de transmissão de ideias complexas que, na sua forma abstracta, apenas são compreendidas por minorias. A consciência de nacionalidade alimenta-se destes poderosos impulsos estéticos que, na literatura, poesia, cinema, música ou arquitectura, proporcionaram em todas as épocas as simbologias das vanguardas políticas.

A ópera romântica de Verdi ou o teatro de Havel são um manifesto nacional, tal como a literatura de Garrett, a *Mensagem* de Pessoa, o futurismo de Souza-Cardoso, Marinetti e Mayakovsky, o neo-realismo do «New Deal» dos cineastas americanos, o neo-realismo dos cineastas e escritores comunistas russos, os *Samizdat* dos dissidentes russos e da Europa do Leste. Sucede que as linguagens comunicativas dos campos de existência nacional também se desactualizam: a criação e apreciação de um holograma exige sensibilidades diferentes das requeridas por uma pintura a óleo; a estética da televisão ou da banda desenhada difere da estética da ópera ou da gravura. As linguagens clássicas da poesia e da literatura têm de enfrentar o «choque do futuro». Conforme assinalou Philip Rieff, o facto de as imagens da ciência moderna originarem mitos de revolta contra a transcendência, dificulta a reinvenção de linguagens capazes de comunicar a pertença a um campo de consciência⁽⁹⁾. Donde que a cultura que já se desenrola perante os nossos olhos, marcada pela presença das questões da tecnologia, do ambiente, do sagrado e do jogo, ainda não está ligada senão de um modo incipiente a uma filosofia civil que esclareça o alcance dos simbolismos que utiliza. Como as comunidades jamais abdicaram da faculdade mitopiética para dar voz aos campos de consciência em que se reconhecem, resta aguardar novas e convincentes formulações. Afinal, quais são os campos sociais preferencialmente evocados pela arte: a «patria chica», a nação, a humanidade? Suscitará a união europeia alguma obra de arte genial? Será a cultura local e regional beneficiada pela abertura dos campos nacionais de consciência? Poderá uma consciência da universalidade apresentar-se de modo menos abstracto que o nefasto «*We are the World*» de Michael Jackson?

A ecologia é outra das referências indispensáveis do campo de consciência. Nos últimos trinta anos, a reivindicação ecológica veio corresponder a um

(9) «*Modern scientific myths are not myths of transcendence but myths of revolt against transcendence*» In Philip RIEFF, *The Mind of the Moralists*, Chicago, 1979, p. 204.

desejo de integração comunitária que coincide com a revalorização da personalidade individual, com o esgotamento das ideologias actuais e com a revolução conservadora. Note-se que o ecologismo mudou muito desde as origens remotas como mensagem político-cultural dirigida contra a revolução industrial e desde a sua recuperação «castanha» pela ideologia nazi de Walter Darré, o arauto da conservação da biomassa. Após se fazer ouvir em vozes isoladas, o ecologismo atingiu dimensão de grupo nos EUA durante os anos 60. Nos anos 70, ganhou corpo na Alemanha a primeira tentativa de uma cultura ambientalista, para o que bastante contribuiu o *Manifesto Verde*, subscrito por Konrad Lorenz. Em Itália essa tomada de consciência surgiu com o famoso livro de Aurelio Pecci *Os limites do desenvolvimento*, prolongado pelas actividades do Clube de Roma e chamando a atenção para o ponto de ruptura da sociedade industrial. Durante os anos 80 a ecologia ganhou expressão de massa e, já no início da década de 90, transformou-se em consciência política com fortes movimentações partidárias, como atestam os recentes 15% nas eleições regionais francesas de 1992.

A consciência ecológica deitou para o caixote do lixo irreciclável muitos dos instrumentos conceptuais de pensadores da hegemonia da técnica, de direita e de esquerda, quer pertencessem à linhagem de Max, quer à herança liberal de Bacon e Dewey. Hoje em dia tornou-se inaceitável a defesa fáustica do dinamismo transformador do mundo; é grotesco considerar a natureza como matéria inerte que só adquire sentido e só assume valor desde que manipulada pela técnica e pelo trabalho humano que a transforma em mercadoria. É o mesmo ridículo que levava liberais, comunistas e facistas a designarem, em várias línguas, os jornais por «Expresso» e «Avante», as equipas por *Pistons*, *Rapid* ou *Lokomotiv*, a promover a mentalidade do *record* e dos *rankings*. Em contrapartida muitos foram os autores lúcidos, como Konrad Lorenz e Edgar Morin, a reconhecer na analogia entre o homem e o cosmos os instrumentos conceptuais indispensáveis para revalorizar a natureza como paradigma de compreensão do comportamento humano.

Todavia, os modelos culturais e existenciais da ecologia permanecerão marginais enquanto não forem compatibilizados com outras exigências legítimas. O ecologismo será ineficaz enquanto se reconhecer apenas na crise do modelo ocidental de indivíduo e se resignar ao extremismo infantil, à maneira do Rousseau das *Rêveries d'un promeneur solitaire*. A procura de uma relação ecológica activa e recíproca com o mundo tem de abandonar a pretensa virgindade política e a nostalgia arcádica que combate a técnica. Trata-se

de procurar a escala adequada para a resolução dos diversos problemas. Não sendo a única, a escala da comunidade nacional tem de ser considerada na integração dos complexos aspectos envolvidos porquanto é um campo de consciência moderador da mentalidade predatória; é, no mais puro sentido do termo, um território a defender.

Na sequência de áreas que integram o campo nacional da consciência, importa verificar as transformações que ocorreram nas relações entre tecnologia e outras envolventes da realidade social. Desde o início do século XIX que os modos de resolução da «questão social» bascados na análise quantitativa de dados adquiriram enorme prestígio. Assumiu mesmo a forma de uma autêntica superstição — o cientismo — ou seja, a convicção errónea que a resolução dos problemas sociais e políticos deveria ser decalcada dos métodos utilizados pelas Ciências Naturais. Daqui nasceram diversas ideologias. Cerca de 1850 os materiais da ciência económica permitiram a Marx criar a ideologia decisiva para a resolução soviética. No fim do século ficaram disponíveis os materiais antropológicos que proporcionaram as elocubrações do Racismo, característico da revolução alemã. O predomínio da Psicologia de tipo condutista a partir dos anos 1950, criou pressões uniformizadoras, apoiadas em factores como o materialismo económico, a psicologia corrupta, o cientismo e a crueldade tecnológica, gerando um ambiente semelhante ao que Albert Camus, Aldous Huxley e George Orwell, em devido tempo, denunciaram; 1984 continua a ser hoje. Entretanto, os progressos da engenharia genética parecem anunciar uma derradeira revolução que faria vacilar a própria imagem do homem, dada a possibilidade de abandonar qualquer padrão natural de procriação da espécie. Esta redução da realidade social à *techné*, a produção de realidades objectivadas, é dominada pela racionalidade operatória e elimina a ética. Reduz o agir humano a um afazer e o saber prático a um *saber-fazer*, um *skill*. Pouco adianta sustentar que as decisões são independentes de premissas técnicas. O decisionismo reforça o tecnocrata ao aceitar que os conflitos entre fins e valores não podem ser solucionados pela racionalidade profunda da vida da consciência mas tão-só decididos de modo emocional ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ O decisionismo ressurge em qualquer dos quadrantes político-sociais-marxismo, capitalismo liberal, etc. — desde que a relação teoria-praxis seja objecto de um discurso unitário. A obra de James BURNHAM, *The Managerial Revolution* continua a ser um expoente desta corrente.

Contudo, uma série de novos factores permitiu desmistificar a superstição do cientismo. A interpretação das tarefas da ciência sofreu uma transformação espectacular. Torna-se cada vez mais evidente que a objectividade sem objecto, característica da actual pesquisa em ciências puras, não permite uma imagem definitiva do universo. Desapareceu a antiga convicção que as ciências exactas poderão um dia explicar tudo e de uma vez por todas. Por outro lado, o enquadramento global ajudou a desmistificar a ilusão persistente de que a tecnologia é apenas ciência aplicada. Os incidentes de Three Mile Island e de Chernobyl mostraram que não podemos usar a técnica sem sermos usados por ela. A tecnologia deixou de ser a mística do engenheiro; não só tem de inventar como tem de prever as consequências do que inventa. A técnica não se pode autonomizar nem a ciência se pode apresentar como discurso soberano; ambas têm de estar em consonância com os imperativos dos restantes campos sociais da consciência. A lógica das descobertas tem de ser completada pela lógica das consequências, tanto em engenharia nuclear, como genética como de transmissões. Em síntese, torna-se indispensável pensar investigação científica e tecnologia segundo um princípio de responsabilidade.

No que se refere à experiência da racionalidade, é preciso distinguir entre a actividade racional nas zonas periféricas — racionalidade operatória e a ordenação da própria consciência. A escolha de meios de acção adequados a fins é característica da racionalidade operatória, já presente nas tarefas quotidianas e ampliada pelo desenvolvimento tecnológico. A vida da consciência permite a descoberta noética das estruturas significativas do real. Ambas as áreas são relativamente autónomas. Qualquer sociedade comporta uma área de racionalidade operatória sem a qual não obteria sequer os meios imediatos de subsistência. Mas este tipo de desenvolvimento é compatível com um alto grau de irracionalidade noética. Trata-se de um problema vital para as sociedades industriais cuja viabilidade futura dependerá absolutamente da orientação que a razão descobre dentro de si. Se é possível uma escolha racional dos meios adequados para um fim, não terá também que ser discutida a racionalidade dos próprios fins escolhidos? E essa escala não terá de depender de um critério ordenador estabelecido de modo racional? E como pode a vida da consciência atingir esse critério?

A pesquisa histórica estabelece que a vida da consciência e as suas operações críticas foram sistematizadas numa época bem definida: a Grécia da filosofia. Termos centrais da ciência e da vida políticas — poder, liberdade, estado, direitos, natureza — foram extrapolados da racionalidade então desco-

berta e depois comunicados mediante sistemas educativos. Esta propagação cultural, todavia, não elimina diversos tipos de obstáculos e em particular não garante o efectivo debate dos fins da acção humana. Em sociedades inculturadas pelo Ocidente, na África e na Ásia, a experiência de racionalidade ainda não se diferenciou do mito. Em sociedades desculturadas como as ocidentais, o mito parece de novo invadir a racionalidade ⁽²¹⁾. As massas de sociedades que ainda não emergiram de culturas compactas — islâmica, indiana, africana — vivem num plano distinto do das classes dirigentes ocidentalizadas e ressentem-se dos bloqueios criados pela cultura ocidental que recebem, essencialmente um misto de positivismo e tecnologia. O Japão é um caso típico de nação-estado que absorveu com sucesso a racionalidade operatória mas que experimenta grandes dificuldades em dialogar com a racionalidade profunda ocidental. A irracionalidade das ideologias e as perversões imanentistas que o Ocidente desenvolveu e exportou e que negam a possibilidade de debate dos fins da acção humana culminaram na ex-URSS. A *Perestroika* russa é um exemplo histórico de como as pressões da racionalidade operatória obrigam a abandonar a ideologia e mesmo a modificar a razão de ser um país. No Ocidente, a extrapolação indevida da atitude de isenção científica de juízos de valor para as áreas de comportamento quotidiano criou os bloqueios da permissividade com graves consequências para a saúde mental e moral das populações; os flagelos do SIDA, da desnatalização e da tóxicodependência têm aqui as suas raízes.

No que se refere a nexos entre identidade nacional e cultura religiosa, está em jogo uma exigência de compreensão histórica e não necessariamente uma posição confessional. No Ocidente, o Cristianismo originou o já referido processo de secularização sobre o qual impedem fundos equívocos. Na perspectiva da sociologia das religiões propagada em diversos graus de incompetência pela comunicação social a atenção esteve presa durante decénios às categorias de análise de Max Weber: a desdivinização do mundo através da fé cristã e a redivinização do mesmo mundo pelas ideologias: *Entzauberung e Wiederzauberung*. De acordo com esta visão, ao transferir para a eternidade o desenlace da salvação do homem iniciada neste mundo, o Cristianismo

⁽²¹⁾ Ver, entre outros, os livros seguintes:

Allan BLOOM, *The Closing of the American Mind*.
 Marcelo VENEZIANI, *Processo all'Occidente*.
 Gilles LIPOVETSKY, *L'ère du vide*.

desvalorizou a consonância sacral e espontânea do homem com a natureza, tão característica das comunidades tradicionais. Por seu turno, a recusa do Cristianismo por movimentos milenaristas, heréticos, e gnósticos, dissecados por Talmon, Jonas, Voegelin, Chafarevich, Cohn e Besançon, teria produzido formas e instituições de redivinização da sociedade, que pressionaram os campos nacionais de consciência ao ponto de provocar as clausuras detectáveis desde os séculos XVI e XVII.

Esta concepção que considera a religião de salvação como fuga aos laços da terra e do território está hoje ultrapassada. Autores como Roger Caillois e Simone Weil mostraram que a inserção humana num sistema de relações comunitárias, de família e de trabalho, constitui um enraizamento profundo e quase sacral que nada possui de arbitrário nem de incompatível com os direitos do indivíduo. A relegião Cristã, na vertente doutrinária e institucional, revelou-se «subversiva», capaz de resistir à instrumentalização pelas mais diversas ideologias. As famílias continuam a reclamá-la para acompanhar os momentos mais significativos de nascimento, casamento e morte; as festas da liturgia religiosa continuam a marcar presença na calendarização da vida das populações. A Igreja tem-se aproximado destas através da comunicação social e continua a manter redes de assistência e de atendimento personalizado. Os princípios da doutrina Social da Igreja — bem comum, solidariedade e subsidiariedade — pugnam pela defesa das liberdades e direitos individuais, integradas num plano comunitário dos direitos dos povos, ideias expressas por João Paulo II. Quanto à finalidade escatológica específica da Igreja, projecta-se para campos de consciência distintos dos da nação-estado.

(Continua)

Mendo Castro Henriques

Docente na Universidade Católica Portuguesa
Auditor do CDN92

O HOMEM FIM DE SÉCULO

António Manuel Bettencourt Machado Pires

O HOMEM FIM DE SÉCULO (*)

Nos finais de século e muito mais nos finais de milénio, o Homem coloca sempre agónicas perguntas sobre o porvir: dúvidas ou inquietações do inconsciente colectivo sobre a própria condição humana perante a História e perante o Tempo. Talvez que de todos os mitos o mais temível seja o de Cronos devorando os próprios filhos, isto é, o Tempo destruindo fatalmente tudo aquilo que ele próprio criou. Resta pois, para além da norma mais fácil e aliciante do *carpe diem* — gozar o dia que passa — celebrar o passado ou emigrar, com esperança ou com temor, para o futuro. Um pouco como se dissesse: em tempo de crise, ou messianismo ou apocalipse. Mas nem só de extremos vive o Homem...

Estamos num fim de século e num fim de milénio.

A actual geração tecnológica dos anos 90 herdou valores e modos de vida que duas guerras mundiais ajudaram a criar: a democratização do ensino, a força da comunicação social, a generalização do trabalho feminino, novos padrões de convivência e conseqüente derrocada de certos formalismos e tabus, uma nova e também mais instável relação emprego-família, um consumismo crescente, enfim, uma aceleração do ritmo de vida e do processo histórico, à escala universal. A democratização do ensino levou à expansão das universidades e ao maior acesso ao ensino superior; o desenvolvimento crescente da comunicação social levou, por sua vez, à universal circulação de notícias e a um grande poder de influenciar a opinião pública. O homem da segunda metade do séc. XX é um ser eminentemente social, cuja intimidade e individualidade se perdem na multidão e no chamado interesse da comunidade.

Começou no século passado esta marcha do homem para a sociedade e para um mundo *social e universal*.

(*) Conferência inaugural proferida no Instituto da Defesa Nacional, em 11 de Novembro de 1992, na Sessão Solene de Abertura do Curso de Defesa Nacional 1992-1993.

O século XIX abolira as fronteiras da Europa culta e erigira o comboio em símbolo do progresso universal. Em 1837 os parisienses celebram épico-liricamente uma linha brilhantemente inaugurada:

«C'est la locomotive haletante et coquette,
Un doux parfum se mêle à ses blanches vapeurs»
(...)

A velocidade moderada da velha locomotiva era então uma vertigem de triunfo para o homem saído da milenária dependência dos animais de tracção e transporte — o que levou Unamuno a dizer que, se não tivesse sido inventada a máquina a vapor, metade da Humanidade acabaria por ter de andar com a outra às costas...

O homem passava a dispor de forças controláveis e de energia resultante da transformação da Natureza, ainda que novas escravaturas de proletariado tivessem sido instituídas. Para que o entediado Jacinto do 202, em Paris, debicasse os seus morangos com *chantilly* e vivesse rodeado de inventos e máquinas, era preciso — dizia-lhe o seu amigo e bom português Zé Fernandes — fazer cada dia mais um pobre... Mas Jacinto era apenas um típico utente da Civilização que vinha para mudar definitivamente a face da Terra. O primeiro barco a vapor, o *Savannah*, atravessara o Atlântico já em 1819, a primeira locomotiva é dos anos vinte (em Portugal só em 1856); mas o triunfo do comboio é tão grande que em 1880 um vagão-imprensa numa linha férrea através de todos os Estados Unidos vai distribuindo as notícias, recebidas pelo telégrafo em cada estação...

Não admira, pois, que neste século XIX que conquistou a viação acelerada e inundou o mundo de linhas férreas, Jacinto, no 202 em Paris, esteja rodeado de todos os inventos e confortos possíveis da Era Mecânica. Contemporâneo, aliás, das construções prodigiosas em ferro do Eng. Eiffel, «le magicien du fer» (como lhe chama Edouard Poncetton), Jacinto assistira do Odeon à Sorbona ao triunfo do Positivismo e acreditara que a Suma Ciência \times Suma Potência = Suma Felicidade... Com ele, outros, muitos outros, cientistas, escritores, artistas sociólogos (a Sociologia acabara de chegar com o Positivismo comteano...), acreditaram então que a Ciência (de observação totalmente *positiva*) traria definitivamente a felicidade ao Homem.

A crença na felicidade pela Instrução («source du bonheur», diria Voltaire), era agora substituída pela crença na Ciência. O homem das Luzes

dava agora lugar ao homem da Ciência positiva, da qual sairia o triunfo da Era Mecânica e da civilização do ferro. Acreditava-se então em *leis* «naturais» do comportamento humano, na vitória do Positivismo como «Religião do Futuro», no peso determinista da hereditariedade, do momento e do meio. Os parâmetros de comportamento e as «explicações» de felicidade ou de infelicidade do homem ficavam agora nas mãos dos médicos e nas teses de Comte, Hartmann, Taine, Proudhon, Darwin, devidamente documentados na literatura «de tese» como a de Flaubert, Zola, Goncourt, onde há necessariamente médicos, influências mórbidas, fatalismos do sangue e da sensibilidade herdada, principalmente nas mulheres. Entre nós, o genial Eça de Queirós castiga as mulheres da geração *romântica*, leitoras de romances sentimentais, inebriadas pela música e pelo entrecho «ultra-romântico» das óperas de Verdi (Luísa ouve e toca a *Traviata*). Portugal participa a seu modo nessa crença cientificista na felicidade, não só nas teorias revolucionárias proudhonianas dos idealistas do Casino (1871) ou em algumas revistas (*Positivismo*, por exemplo, publicada no Porto entre 1878 e 1882 e dirigida por Teófilo Braga e pelo jovem médico Júlio de Matos), mas também em romances menos conhecidos, como os de Teixeira de Queirós e o seu famoso Galvão, personagem que, em vários romances da «série da cidade», anuncia o triunfo do *artificial* sobre o natural, fala em inventos fabulosos, em passeios rolantes, em ovos artificiais, em elevadores rápidos como tiros e numa ponte sobre o Tejo...! Mas não foi sequer um Júlio Verne português e os romances de Teixeira de Queirós ficaram-se por um universo pequeno-burguês de divulgação naturalista e estrutura romanesca balzaquiana.

A genial peripécia que levaria Jacinto de Paris a Tormes n' *A Cidade e as Serras* iria simbolizar a decadência do Positivismo e o fim da Era Mecânica. No 202 abandonado e visitado por Zé Fernandes, nota-se que no gabinete de Jacinto «desaparecera aquela confusão de instrumentozinhos», (...) só a Mecânica sumptuosa, por sobre peanhas e pedestais (...) reluzia (...) de uma frieza inerte, na inactividade definitiva das coisas desusadas, como já dispostas num Museu, para exemplificar a instrumentação caduca de um mundo passado». Depois da crença no domínio total das forças da Natureza como realização de felicidade, o homem dos finais do século XIX, há um século, exigia alguma coisa mais do que ciência e matéria. Esperava-se, como acontece com Zé Fernandes no fim da obra de Eça, que «outros homens, com uma compreensão mais pura e exacta da Vida e da Felicidade (...) encolhe(ssem)

desdenhosamente os ombros ante a grande Ilusão que findara (...)» (1). Foi precisamente há um século, em 1892, que Eça fez aparecer o conto «Civilização», embrião d'*A Cidade e a Serras* (1901). Mas as preocupações idealistas antipositivistas do homem finissecular ecoam, por exemplo, em várias das suas crónicas para a *Gazeta de Notícias* (Rio de Janeiro), nos anos noventa. No conhecido artigo «Positivismo e Idealismo» (1893), fala da nova atmosfera idealista em Paris e no mundo, na nova arte impressionista e nos novos acenos estéticos do simbolismo, que talvez não tenha compreendido ainda totalmente. Mas estéticas e atitudes demonstram agora as novas sensibilidades do homem finissecular, farto da crença na felicidade pela Ciência e pelo Experimentalismo. Esgotara-se o modelo do *homem experimental* e do *romance experimental* de Zola e a Humanidade comovia-se agora diante dos exemplos contados por Tolstoi, por Dostoievsky, ou simplesmente perante o grande exemplo de S. Francisco de Assis, cuja vida é narrada por Paul Sabatier. Outros ainda emigravam para o espiritismo e para as ciências ocultas, em busca de uma felicidade que a Era Mecânica não dera. Mas o autor do «S. Cristóvão» preconizaria uma caridade activa e franciscana, à Cardeal Manning, «um S. Paulo e um Karl Marx», «um Santo Moderno», como lhe chama numa crónica dos anos 90 (2).

O final do século XIX haveria de ser atormentado pelas consequências do «excesso» do esforço da própria civilização da máquina. Além do desencanto e da dúvida metafísica que, através da era *positiva*, haviam perseguido espíritos nobres como o nosso Antero, o homem do século XIX caiu ainda num estado de decadência física e nervosa, a que chamou *degenerescência*, e que erigiu em matriz estética e pretexto de romance e poesia. Esta *nevrose*, que invade a galeria das personagens romanescas e timbra a vivência dos poetas (simbolistas, decadentistas, «degenerescentes»), é mais uma reacção da Humanidade à crença nos seus próprios mitos de felicidade frustrada e o preço de uma felicidade ingénua e «artificial».

A essa sensibilidade exarcebada ou mórbida do fim do século XIX chamaram então alguns ensaístas e estudiosos (Max Nordau, por exemplo) *degenerescência*, «diátese de sensibilidade», «sensibilidade *fin de siècle*», na expressão francesa original: excesso de sensibilidade, gozo desenfreado.

(1) *A Cidade e as Serras*, Lisboa, Biblioteca Ulisseia, cap. XVI, p. 25.

(2) «Um Santo Moderno», in *Notas Contemporâneas*.

quebra de preconceitos e regras, modas aberrantes, atitudes excêntricas. Para alguns também essa decadência ou «desvio» estava atingindo a Humanidade inteira e verificava-se de maneira especial nos artistas, cuja *blague* e truculência lúdica parecia a alguns espíritos positivistas verdadeira loucura. Lúdica ou não, a verdade é que a Arte foi um dos principais signos da «degenerescência» *fim de século* e forma de se evadir pela estesia e pelo «excesso» do materialismo simplista e da própria dor de existir. Para Shopenhauer só a Arte é supremo consolo, porque ela permanece e triunfa contra o Tempo; a juventude passa, só a Beleza artística permanece, tal é a tese d'O *Anel de Polícrates* de Eugénio de Castro, um simbolista que, entre nós, imita o simbolismo francês.

Fim de século foi mesmo para alguns sinónimo de *fim de raça*, a tal ponto uma sensibilidade mórbida se patenteava na Arte e no quotidiano, no pensamento e na fisiologia de seres que pareciam definitivamente atingidos por um *mal du siècle* pior que o romântico. O simbolismo-decadentismo, as personagens «desviadas» de Zola e Huymans (o célebre «Des Esseintes»), ou ainda os livros do austríaco Max Nordau sobre a Degenerescência e sobre o que ele chamou as «mentiras convencionais da sociedade» tinham ecos entre nós em obras de Teixeira de Queirós, principalmente em Abel Botelho (e a sua série de romances intitulada «Patologia Social»), ou ainda em Fialho n'Os *Gatos* (crítico mordaz do decadentismo mas decadente ele mesmo também), nas personagens Edmundo e Honorina d'A *Mulata* de Carlos Malheiro Dias (1896), «criaturas de fim de raça», em Gomes Leal de *Fim de um Mundo* (1899); neste se lê que:

«O Século vai findar na orgia e na demência.
Reina o luxo e can-can. Caem bancos aos pares.
Façamos tua autópsia, ó louca decadência!...»

Eça de Queirós oferece-nos um extraordinário quadro *fim de século* num serão no sumptuoso 202 de Jacinto em Paris. Curioso salientar que nessa festa, onde brilham belas mulheres, as Verghane e Oriol, onde pontificam príncipes e um grão-duque, um jovem anarquista afirma faltar ali apenas um general e um bispo para completar o ramallete social «para uma bomba de dinamite... Temos aqui um esplêndido ramallete de flores de civilização, com um Grão-Duque no meio. Imagine uma bomba de dinamite, atirada da porta! Que belo fim de ceia, num fim de século!» E

conclui: «(...) hoje a única emoção, verdadeiramente fina, seria aniquilar a Civilização. Nem a Ciência, nem as Artes, nem o dinheiro, nem o amor podiam já dar um gosto intenso e real às nossas almas saciadas. Todo o prazer que se extraía de «criar», estava esgotado. Só restava agora o divino prazer de «destruir!»⁽³⁾. Este desejo de destruir — alternativa do de criar, ou criar em sentido negativo — é característico de uma sociedade decadente, que, à força de verificar a sua impotência para atingir uma felicidade estável, quer agora destruir ou voltar ao zero da criação. E, com efeito, o anarquismo foi um produto do fim de século, uma aberração do socialismo do qual o século tanto esperara. Mas o fim de século é também uma Babel de Filosofias e Estéticas, a que a ironia eciana dá um aspecto pitoresco: «(...) o culto do Eu (...) o Hartmannismo, o Inconsciente, depois o Nietzismo, o Feudalismo espiritual... Depois grassou o Tolstoiismo, um furor imenso de renunciamento neocenobítico, (...) Depois veio o Emersonismo... Mas a praga cruel foi o Ibsenismo. (...). E uma tarde, de repente, toda esta massa se precipita com ânsia para o Ruskinismo!»⁽⁴⁾. Era esta a pouco saudável intelectualidade cidadina, ali mesmo na Cidade das Luzes tornada uma cinzenta massa onde o homem *natural* estiola e decai, farto de civilização... Mas não será que Paris e Tormes são os termos de uma dialéctica que continua nos nossos dias? O homem da Era Mecânica e o da Era Electrónica não apelam ambos à redenção pela Natureza, pela Ecologia?! Num século, a sensação crepuscular de fim de raça; no outro, o alarme apocalíptico da morte da biosfera. Num, a denúncia do proletariado do ferro e da mecânica; no outro, as estatísticas de fome e guerra, violência e droga, o terrorismo de direita ou de esquerda, tanto faz — é o mesmo desejo de estilhaçar todo o poder constituído que estava no século passado na base do anarquismo. O negativo do Sonho da Humanidade, que é a Felicidade. Um homem entre nós, Raul Brandão, da geração do fim do século, haveria de exprimir, no grito humaníssimo das suas personagens desgraçadas, o desejo colectivo de Felicidade frustrada, o Sonho, a Quimera, o projecto íntimo de cada um de nós, neste século cada vez mais diluído e abafado em ruidosas multidões e em aparentes interesses colectivos e sem coração.

O Romantismo proclamara, no início do século XIX, o primado do sentimento, das forças ocultas e tumultuárias do coração, e reivindicara o

(3) *A Cidade e as Serras*, ed. cit., cap. IV, p. 83.

(4) *Id.*, cap. VI, p. 109.

direito à introspecção poética e à intimidade. Mas as apoteoses de sentimento, muitas sublimes e universais, outras tornadas lugares-comuns, foram substituídas por análises *científicas* do comportamento, «anatomias do carácter», estas também vulgarizadas e ingénuas. Passada a euforia do Positivismo, que deixara grandes conquistas científicas mas combatera o coração, um novo romantismo, agora mais cerebralizado e nimbado de artificiosos sensualismos e requintes vocabulares («bocados esfumados de verbo e farrapos indecisos de sentimento», escreveu Eça ⁽⁵⁾), exigia de novo a intimidade, o ideal, o distante, o mistério, a estética do instante, no seu flagrante de luz e cor irrepetíveis. Enfim, o direito à subjectividade, ao qual Jean Jacques Rousseau abrira caminho com o seu estilo confessional e a sua «modernidade» estética, pedagógica e revolucionária, triunfava de novo. O Homem descia de novo ao fundo de si mesmo, não já só aos tumultos do coração, mas a desconcertantes impulsos do instinto e do inconsciente.

A Era Mecânica começara com um cântico à Ciência, ao Progresso, à Revolução, à Felicidade pelo domínio da Natureza.

«Ó máquinas febris! eu sinto a cada passo,
 Nos silvos que soítais, aquele canto imenso,
 Que a nova geração nos lábios traz suspenso»
 (...)

escreveu em 1874 Guilherme de Azevedo n'*Alma Nova*. Mas a geração seguinte, a que pertence a voz dostoiévskyana de Raul Brandão, reclama a piedade para com os desgraçados e exige o culto e o respeito pela interioridade. Os mistérios insondáveis do fundo do Eu, que estão agora a abrir as portas à psicanálise (Freud nascera em 1856, é um homem do fim do século) e a uma arte com base nas impressões dos olhos e nas da alma (o impressionismo e o expressionismo), fazem do Homem um ser indefinível, «um bastardo de fantasma e de planta», como diria Nietzsche. E mesmo o próprio Fradique, no seu desencanto de homem de 70 chegado ao fim de século, pensa que o «Homem moderno, esse, mesmo nas alturas sociais, é um pobre Adão achatado entre as duas páginas de um código». (*Correspondência de Fradique Mendes*, Carta I.) Fradique estava, evidentemente, a pensar no homem europeu e numa visão europocêntrica.

(5) *A Cidade e as Serras*.

Se o século XIX foi verdadeiramente o século da Europa — na extensão do seu domínio territorial, civilizacional, cultural e de nível de vida — o final do século XX assiste de novo ao ascender do mito da Europa. Agora há que unir países, primeiro a partir de uma visão economicista, depois integrando esta num quadro mais vasto, onde a cultura, a educação, as línguas, a mobilidade e a renovação competitiva criarão um espaço *uno* e convergente. Mas essa unidade funcional a conter num etos multilingue e ancestralmente diversificado só pode conseguir-se e competir com os *grandes*, como os Estados Unidos e o Japão, se forem atingidos altos níveis de conhecimentos e de produção tecnológica.

O carvão, o ferro, o aço, que sustentaram a era mecânica, dão agora lugar aos materiais sintéticos da alta tecnologia, que estão na base da actual civilização estandardizada do *digital*, do *compacto*, do *laser* — seja para instrumentos de ciência e de produção industrial, seja para os de lazer. Instituiu-se pois uma era da tecnologia e da informação, que ainda se encontra em desenvolvimento. O *homem tecnológico* da segunda metade do século XX instalou a tecnologia no quotidiano. As certezas ingénuas do Positivismo deram lugar às teorias e questões da Relatividade einsteiniana, ao determinismo substituiu-se o mundo do *relativo* e do *provável*, do *acaso* e da *necessidade*. A *Era Mecânica* do séc. XIX corresponde, por assim dizer, no séc. XX, a Era do Átomo que, por um processo de encadeamento de outras eras intermediárias, a da *electricidade*, e já nos nossos dias a da *electrónica*, desembocou na actual *Era da Informática*.

O universo das ciências não pára de desmultiplicar-se, quer no caminho do infinitamente pequeno, quer no caminho do infinitamente distante. Quer no microscópio, quer na sonda espacial, colhendo milhares de informações a distâncias astronómicas. Se em 1880 era espantoso conseguir-se um comboio com um vagão-imprensa através dos Estados Unidos, um século depois, em 1980, a sonda espacial norte-americana *Voyager I* transmite fotografias de Saturno e Carl Sagan entusiasma o público com a sua série *Cosmos*.

Já nem é fácil pensar numa arte ou num saber de síntese para este novo cosmos cultural. Verdades tão inatingíveis na sua totalidade, que já as haviam adivinhado ou pressentido um Kierkegard, um Unamuno, um Machado de Assis, tocados pelo sentimento trágico da existência. Talvez um poeta português, com a força crepuscular que precedeu a sua morte em 1978, Vitorino Nemésio, tenha conseguido cantar, no seu *Limite de Idade* (1972), uma poesia de electrões, moléculas e hormonas, brincando verbalmente com a angústia

do homem moderno e escondendo a sua própria dor. Os biopoemas de Nemésio — como lhes chama Fátima Morna — sublimam os deuses da Ciência moderna e da relatividade num universo ético-cristão e agostiniano de *homo viator* que vem bater à porta de Deus. Para Nemésio, de resto, a consciência da Era do Átomo é contemporânea de uma crise do Homem, conforme o seu livro com este mesmo título: *Era do Átomo — Crise do Homem* (1976).

A Ciência e a Tecnologia beneficiaram o Homem, mas agiram poderosamente na tecnologia de guerra. Foi na segunda metade do século, após as duas grandes guerras, que a violência impessoal e gratuita se generalizou e comercializou, aliada à droga e ao mercenarismo.

No início do séc. XIX as guerras napoleónicas ainda usavam quase os meios de deslocação que os longínquos antepassados romanos, de quem os franceses copiaram a importância do Direito, o valor da Matemática, o culto heróico da guerra e o fausto imperial de épocas decadentes. Mas cem anos avançaram em técnica mais do que todo o milénio anterior: a I Grande Guerra iniciou a tecnologia bélica que tornou todas as guerras potencialmente mundiais porque servidas pela tecnologia e pelos transportes não animais, aperfeiçoados em terra, no mar e no ar. Hoje, o que dá «dimensão» às guerras não é só o número de mortos: é a capacidade de *despersonalizar* o acto de matar, de comandar a morte à distância, de atingir graus cada vez mais sofisticados de eficácia destrutiva. O botão já não mata só o mandarim, como na ficção eciana, mas milhões de seres, animais, plantas, a própria Natureza, as próprias fontes da Vida! O homem do século XX, capaz de enviar impulsos de vida ou de morte, imagens de beleza ou de horror, informações de utilidade ou conveniência, ficou então senhor de um universo a distância, *tele-humano*, comandado por botões, regulado por computadores, veiculado por satélites, talvez pago por anónimas multinacionais. Este *tele-homem* — criação do nosso fim de século! — cidadão triunfante do mundo da tecnologia, é porém vítima de grandes paradoxos e de agónicos dramas. O seu quotidiano recebe informações de triunfos da ciência como de desgraças em países subdesenvolvidos, imagens de alta resolução de uma ópera como de um bombardeamento, de uma grande cadeia de produção, como da fome na Somália... A sua confortável civilização coexiste com o mais primitivo atraso, as suas descobertas médicas e científicas deixam de fora milhões de seres doentes e famintos, a sua requintada *pax* urbana e os seus

eutópicos sonhos comunitários não impedem atávicos conflitos ráticos ou etno-culturais mesmo no seio da velha Europa...

Fala-se de dissuasão de guerra para conquistar a paz das armas, mas constroem-se também formidáveis pacíficas guerras de mercado pela competição industrial e tecnológica. O Oriente invade os mercados ocidentais com produtos compactos e sofisticados do Japão, do Taiwan, de Singapura, da Coreia, de Hong-Kong. Compram-se firmas inteiras para se dominarem mercados e se ficar com o pé dentro da fortaleza, quando o aguerrido mercado comunitário fechar as portas da cidadela. Esta «moderna» guerra, que não exclui, aliás, a ameaça de outras, pode trazer bem subtis processos de destruição da humanidade no quotidiano das relações de trabalho, da família, ou da simples convivência. O *Logos* está ameaçado pela *Tècne*. A Natureza está ameaçada pela máquina, ou seja, o natural ameaçado pelo maquinal, o humano pelo desumano, o individual pelo colectivo, até o nacional pelo comunitário. Que é o *Brave New World* (*O Admirável Mundo Novo*) de Aldous Huxley senão uma alegoria (sob a roupagem da ficção científica...) da civilização artificial «perfeita», controlada, «estável», onde se programam seres, onde os *Beta* são escravos passivos e dóceis dessa Supercivilização?! *O Admirável Mundo Novo*, o *Horizonte Perdido* (*Lost Horizon*, de James Hilton), mesmo *A Cidade e as Serras* — que são senão códigos utópicos e eutópicos de um homem *irreal*, falsos códigos edénicos, porque não podem ser totalmente nem uma coisa nem outra, isto é, nenhum método de felicidade é totalmente eficaz, nem nenhum mal pode durar para sempre. A condição do humano é fluir, a História é imprevisível. Nenhum código de programação deve abafar aquela margem de risco e de imprevisibilidade que faz o homem ser homem.

O quotidiano depende cada vez menos do estilo e da personalidade de cada um de nós, para ser moldado por *modelos* estandardizados e também comandados à distância, forjadas as necessidades para os utentes do consumismo. E este *tele-homem* — «executivos» chamam-se os seus chefes, *consumidores* os seus exércitos — vai percorrer todo o mundo, tendo apenas como única pátria certa a eficácia no negócio. Afasta-se assim cada vez mais do velho humanismo e do homem que percorre a Vida ganhando experiência e Sabedoria, em vez de ser mero consumista, carregado de conhecimentos estandardizados. Em nome do sucesso colectivo, o indivíduo deixa de contar. E cada vez o Homem vale menos pelo seu mundo interior e mais pelo

serviço que presta à comunidade. O velho apelo de Montaigne — *nemo in sese tentat descendere* — tem de novo razão de ser.

A Tecnologia é um conjunto de técnicas para conduzir estandardizadamente bens, instrumentos e serviços. É o braço armado da Ciência e, com ela, completa o domínio positivo das forças que nos rodeiam. Mas a Tecnologia, que é um dos *universais* do nosso tempo fim de século, pode desumanizar. A experiência, que é o campo dos *singulares*, do irrepetível e do inalienável, é que confere ao homem a sua riqueza interior e a sua originalidade.

Esperemos, pois, que o *tele-homem executivo* do nosso quotidiano fim de século ainda vá a tempo de descobrir o que lhe resta de riqueza interior...

António Manuel Bettencourt Machado Pires
Reitor da Universidade dos Açores

TECNOLOGIA E APLICAÇÃO DE MÍSSEIS
— UM PROJECTO NACIONAL —

A. E. Mateus da Silva

TECNOLOGIA E APLICAÇÃO DE MÍSSEIS
— UM PROJECTO NACIONAL —

NOTA INTRODUTÓRIA

Em 1796 o então Sargento-Maior do Regimento de Artilharia da Marinha, Jerónimo José Nogueira de Andrade, foi autor do «Projecto de huma nova arma Portuguesa». Este manuscrito encontra-se na Biblioteca Nacional, caracteriza-se por uma grande minuciosidade e nele o seu autor descreve a construção de uma arma balística que designou «foguete incendiário».

Esta notícia foi apresentada em 1991 numa comunicação da Sociedade Portuguesa de Estudos do Séc. XVIII, da autoria de Maria Fernanda Nogueira de Andrade.

Voltando ao projecto importa referir que está muito bem elaborado e divide-se em cinco partes distintas:

- 1.ª — Prefação.
- 2.ª — Planos.
- 3.ª — Índice.
- 4.ª — Desenhos primorosamente aguarelados.
- 5.ª — Mapas dos cálculos e experiências realizadas pelo autor.

Na «Prefação» diz o autor: «Proponho-me descrevêr a construção, a fábrica, e o úzo de huma arma Portuguesa totalmente nóva e sendo Eu o primeiro, que me tenho lembrado depôr em prática o úzo dos Foguetes arremeçados pellas armas de fogo, sôu por isso mesmo o Inventor désta nova arma e o Creador de todos os instrumentos que positivamente imaginei e mandei formar para a sua fábrica.»

Mais adiante, depois de referir a utilidade desta arma em combates quer em terra quer no mar, acredita que os oficiais do corpo da Real Marinha

«não desestimarão esta descoberta, em que se lhes oferece huma nóva arma offensiva: Arma Nacional que as outras Nações ainda não conhecem».

Segundo o manuscrito o inventor construiu o foguete e experimentou-o com êxito e pretende partilhá-lo com aqueles a quem se dirige, dizendo: «Ajunto no fim destes Planos os Mappas das últimas experiências que eu fiz, e quem quizer tomar o trabalho de combiná-llos, verá, que os tiros correspondêrão em paralelo com os dos das lanternas ordinárias.»

Não tivemos acesso ao manuscrito original mas apenas à notícia da Dr.^a Maria Fernanda Nogueira de Andrade. Obtivemos porém alguns diapositivos dos desenhos e quadros. Não tivemos tempo para saber se existe algum protótipo da arma descrita, nem temos conhecimento de nenhuma outra notícia sobre esta arma. Ficámos a saber que o foguete podia ser utilizado para sinalização e com finalidades incendiárias, mas parece-nos pela descrição que podia servir também para disparar metralha como as lanternas ordinárias que são um projectil de artilharia. Sendo assim era de facto uma arma versátil e em avanço sobre o seu tempo.

Duzentos anos passados, volta a colocar-se a questão sobre se Portugal, em continuidade com a ideia de Nogueira de Andrade, deve adquirir e desenvolver a tecnologia dos mísseis.

Nogueira de Andrade, por sua parte, prosseguiu uma carreira militar brilhante, tendo atingido o posto de Brigadeiro, sendo Comandante das Tropas e Inspector-Geral das Fortificações da Capitania do Pará.

1. DEFINIÇÃO DE MÍSSIL

Embora todos tenhamos a noção do que é um míssil, existem tantas variantes e evoluções que cada um de nós terá porventura dificuldade em defini-lo com precisão. Tentaremos então clarificar o que entendemos nessa designação genérica, que tem vindo progressivamente a alargar-se. A palavra «míssil» deriva do latim «missilis», forma do verbo «mittere» que quer dizer atirar. Um observador menos avisado poderia até pensar que a palavra é onomatopaica, o que seria porventura uma boa explicação.

Um míssil é em termos gerais qualquer objecto ou arma que se atira ou é disparado para atingir um alvo. A utilização do termo com este significado é contudo recente. Podemos dizer que data dos anos cinquenta. A um projectil, uma bala de espingarda, um obus de artilharia nunca se chamou míssil. Mesmo

os foguetes que agora cabem na designação de mísseis só recentemente nela foram incluídos. Os primeiros foguetes foram pirotécnicos e as aplicações militares, durante séculos, limitaram-se a finalidades incendiárias, iluminantes e de sinalização. As chamadas bombas voadoras «V - 1» e «V - 2» da II Guerra Mundial seriam agora designadas por mísseis balísticos de curto alcance, e a célebre «bazooka», da mesma época, tinha a designação de lança-granadas foguete. Resulta daqui que os mísseis têm um motor que os pode accionar durante uma parte do percurso. A restante trajectória pode ser balística — mísseis balísticos ou foguetes — ou pode ser controlada durante o voo — mísseis guiados.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS

Os mísseis caracterizam-se por uma grande flexibilidade, manobrabilidade e precisão:

- Podem ser utilizados para percorrer distâncias de poucas centenas de metros até dezenas de milhares de quilómetros;
- A sua aceleração é lenta quando comparada com um projectil disparado por uma espingarda ou um canhão, o que protege a carga transportada desse efeito, mas pode atingir depois velocidades muito superiores;
- A velocidade máxima de um míssil pode ser subsónica ou ultrapassar 20 vezes a velocidade do som, consoante os objectivos do seu emprego;
- A precisão do míssil, relativamente a um alvo fixo, pode ser da ordem dos centímetros, mesmo após trajectórias de milhares de quilómetros, se forem utilizados os sistemas de guiamento apropriados;
- Os mísseis possuem grande manobrabilidade, que lhes permite acompanhar em perseguição a trajectória dos mais modernos aviões de combate.

Os mísseis são UAV — Unmanned Air Vehicle —, mas nem todos os UAV são mísseis. Os mísseis podem ser «robots», mas nem todos os «robots» são mísseis. Uns são «fire and forget» — dispare e esqueça —, outros têm de ser orientados do exterior durante o percurso.

3. TIPOS DE MÍSSEIS

Embora sem pretendermos ser exaustivos, e apenas para dar uma ideia da variedade e diversidade dos mísseis, apresentamos algumas possibilidades de classificação:

Quanto ao meio onde se encontram e o meio para onde vão:

Terra - Terra	Mar - Mar	Ar - Ar
Terra - Mar	Mar - Ar	Ar - Terra
Terra - Ar	Mar - Terra	Ar - Mar

Quanto aos objectivos:

— Estratégicos

- Mísseis balísticos intercontinentais (IBM).
- Mísseis balísticos de alcance intermédio (IRBM) — (Euromísseis).
- Mísseis balísticos de curto alcance ou de teatro tácticos.
- Mísseis balísticos lançados por submarinos (SLBM).
- Mísseis de cruzeiro.
- Mísseis antimísseis balísticos (ABM).
- GPALS — Global Protection Against Limited Strikes.

— Tácticos

- Mísseis anticarro.
 - Mísseis contra aviões.
 - Mísseis antinavio.
 - Mísseis anti-radar.
 - Mísseis antimísseis.
 - Sistema de lançamento múltiplo de foguetes — MLRS.
- Em todos estes casos existe uma enorme variedade de acordo com o alcance e a plataforma de lançamento.

4. O MÍSSIL NO COMBATE MODERNO

No combate moderno cada vez se acentuam mais as trocas de energia e informação. Energia mínima, mais no sentido de potência, a estritamente

necessária para causar o efeito pretendido, e utilizando a informação, no sentido de conhecimento, para discriminar os alvos e atingi-los com a mais rigorosa precisão.

É neste cenário de combate que o míssil com toda a sua larga panóplia de aplicações constitui actualmente a arma por excelência, a mais evoluída e a mais adaptada. Não quer isto dizer que seja única ou que venha a destronar as outras. O míssil pode ser utilizado vantajosamente em qualquer uma das plataformas existentes: — navios de superfície, submarinos, aviões, helicópteros, carros blindados — mas também pode ser utilizado autonomamente, ao nível tático e ao nível estratégico. É natural que no futuro as armas de energia dirigida, em especial o «laser», venham a ser empregues em algumas das aplicações e situações onde os mísseis são actualmente utilizados, mas o míssil continuará a existir, até como eventual portador do «laser».

O míssil pode ser usado autonomamente para substituir os aviões ou os navios, mas o seu emprego é mais complementar. Contudo nenhuma plataforma pode prescindir da utilização de mísseis.

Um factor de emprego favorável ao míssil é que o seu custo é sempre muito inferior ao da plataforma que ele pode destruir, e outro que as suas probabilidades de êxito são muito elevadas porque a sua velocidade é muito superior à de qualquer uma dessas plataformas e os sistemas antimíssil nunca são 100% eficazes.

O míssil pode ser utilizado em estratégias ofensivas e em estratégias defensivas, mas constitui, para quem adoptar uma estratégia predominantemente defensiva e dissuasiva, uma solução mais barata do que a utilização de grandes plataformas de sistemas de armas.

O míssil é fundamentalmente uma arma de ataque, embora possa ser utilizado vantajosamente por quem se defende. É uma arma de ataque porque se destina a atacar os grandes sistemas de armas, centros de comunicações, infra-estruturas militares como aeródromos e outros objectivos importantes. O míssil, de acordo com a tecnologia actual, tem vantagem em relação aos objectivos que ataca porque a sua velocidade é sempre superior. Estes objectivos tenam defender-se utilizando contramedidas, procurando enganar o míssil, atacando-o com mísseis antimísseis ou, na fase final de aproximação, com grande concentração de armas de energia cinética.

Contudo essas armas antimísseis têm velocidades que, embora possam ser superiores, são da mesma ordem de grandeza da velocidade dos mísseis. Mesmo

que o sistema antimíssil seja eficiente, alguns mísseis passam. Enquanto não se evoluir para um sistema de defesa antimíssil, com velocidades várias ordens de grandeza superiores à velocidade do míssil, nunca se poderá ter a garantia de 100% de eficácia. Isso só poderá vir a acontecer com armas de energia dirigida, «laser» e canhão de partículas, tal como se vê na Iniciativa de Defesa Estratégica, mas teremos, contudo, de esperar algumas décadas.

Daqui se pode concluir que quem se defende pode proteger ou não empenhar os seus sistemas de armas e destruir os do adversário que necessita de os utilizar para atacar. Ou seja vantagem da defesa utilizando uma arma ofensiva.

Em consequência do cenário que descrevemos o emprego de mísseis em combate tem vindo a acentuar-se, enquanto diminui o número das grandes plataformas de sistemas de armas. No caso de Portugal isso também tem vindo a acontecer, embora com maior atraso e desfasamento em relação a outros países. Apesar disso as nossas Forças Armadas possuem ou prevêem adquirir, nos tempos mais próximos, cerca de quinze tipos diferentes de mísseis, consoante as aplicações e finalidades pretendidas.

5. NOVAS APLICAÇÕES DE MISSEIS

Acontece, por um lado, que ainda estão longe de se encontrar esgotadas todas as possibilidades de aplicações de mísseis, para as diferentes situações do combate moderno; e, por outro, que as contramedidas desenvolvidas contra os actuais mísseis, assim como as novas blindagens e protecções, exigem que estes se modifiquem e continuem a ser eficazes. Encontra-se actualmente em fase de desenvolvimento uma nova geração de mísseis tácticos que diferem fundamentalmente dos anteriores por serem mais velozes, mais manobráveis e mais precisos. É um desafio tecnológico porque estes parâmetros são aparentemente contraditórios. Um míssil mais veloz que utilize as actuais tecnologias será naturalmente menos manobrável, e se envolver mudança de trajectória menos preciso. É necessário encontrar novas soluções e desenvolver novas tecnologias para satisfazer estes novos requisitos, sendo portanto uma boa oportunidade que podemos aproveitar para nos ligarmos a alguns dos consórcios industriais europeus que estão a desenvolver esses novos projectos.

O aumento da velocidade dos mísseis tácticos torna-os menos vulneráveis e possibilita também o seu emprego como arma de energia cinética. São

os chamados mísseis hipervelozes que podem atingir «Mach» 5. A penetração da blindagem de um carro de combate por energia cinética só podia ser feita com o obus-flecha, disparado por outro carro de combate. Agora estes novos mísseis permitem que um atirador isolado possa utilizar a mesma solução tecnológica.

6. APLICAÇÕES CIVIS DE MISSEIS E APLICAÇÕES CIVIS DA TECNOLOGIA DOS MISSEIS

Embora tenhamos sempre falado em aplicações militares os mísseis também podem ter aplicações civis, mas mais importante ainda é que as diferentes tecnologias necessárias para a realização de um míssil têm igualmente aplicações na área civil.

Os mísseis balísticos quando não transportam cargas militares designam-se normalmente por foguetes, foguetões ou lançadores. É o caso dos foguetes pirotécnicos, de sinais, iluminantes, foguetes meteorológicos ou portadores de outros tipos de sondas, que podem ser utilizados com fins militares ou civis, e dos foguetões ou lançadores que colocam cargas no espaço que por sua vez podem ter natureza civil ou militar.

Um míssil balístico intercontinental, com algumas modificações, pode ser utilizado para colocar cargas em órbita. Quer dizer, a diferença entre o que é civil e o que é militar é aqui extremamente fluida e difícil de definir com precisão. O que é facto é que existe já um conjunto muito vasto de aplicações civis que cada vez se torna mais dilatado. Atrevemo-nos mesmo a imaginar que os mísseis guiados, que actualmente só se utilizam com finalidade militar, venham no futuro a encontrar aplicações civis. O que é já uma realidade é o facto dos sistemas de guiamento dos mísseis serem também utilizados em aviões e noutros tipos de aeronaves com ou sem piloto.

Fazemos assim a transição das aplicações civis dos mísseis para as aplicações civis das tecnologias utilizadas nos mísseis. Não nos parece necessário explicar sequer que a propulsão e a aerodinâmica dos mísseis aplicam princípios idênticos aos utilizados nos aviões e nos foguetes, consoante os casos. Que os materiais desenvolvidos, por serem leves, resistentes mecanicamente e resistentes a altas temperaturas, têm múltiplas aplicações em diferentes áreas civis e que os sensores que os mísseis transportam podem ser utilizados também com finalidades não bélicas. Os mísseis e as tecnologias neles incor-

poradas são assim tecnologias de ponta e de duplo uso, o que justifica plenamente serem consideradas de grande interesse para o desenvolvimento científico e tecnológico do País e para o desenvolvimento da nossa indústria em geral.

Um outro aspecto sobre o qual importa reflectir é o facto da tecnologia dos mísseis pertencer ao domínio do aero-espacial. A propulsão e a aerodinâmica, os materiais e o guiamento são de facto tecnologias igualmente importantes para qualquer realização no sector aero-espacial. Sendo este um sector prioritário para o País que pretende entrar na Agência Espacial Europeia e estimular a capacidade aero-espacial na nossa indústria, o Projecto de Mísseis pode ser também uma forma de ajudar a concretizar esse objectivo.

7. OS MISSEIS E O NOSSO CONCEITO ESTRATÉGICO MILITAR

Embora os nossos conceitos estratégicos se encontrem em revisão, tendo em conta as profundas alterações que se verificaram no cenário mundial, a verdade é que, no quadro regional, a nossa postura defensiva e com alguma capacidade de dissuasão credível se mantém. O quadro da defesa comum com os nossos aliados da OTAN está, porém, em vias de sofrer profundas alterações, de contornos ainda não totalmente definidos. Em que medida se irão reforçar, ou não, os laços com os nossos aliados europeus, dentro da UEO ou de uma Comunidade Europeia, com responsabilidades acrescidas na área da defesa? Como se irá articular a defesa europeia com os actuais parceiros do outro lado do Atlântico? Na medida em que a ameaça de conflito global, no centro da Europa, se desvaneceu, mas que em contrapartida aumentou a possibilidade de eclosão de conflitos menores um pouco por todo o lado, deverão as novas Forças Europeias dispor, ou não, de capacidade de intervenção dentro ou fora de área? Serão estas forças móveis, dotadas com armamento ligeiro, fundamentalmente para missões de paz e de interposição, ou deverão ter capacidade bélica maciça para poderem intervir pela força, se tal se revelar necessário? Tudo interrogações que não tiveram ainda uma resposta cabal.

O que poderemos dizer relativamente ao nosso caso é que em todos estes cenários se reforça a necessidade de dispormos de forças móveis, dotadas de armamento ligeiro e com capacidade fundamentalmente dissuasiva, ou seja anti. Precisamos menos de sistemas de armas pesadas, vulneráveis e com

fraca mobilidade, como o carro de combate e o navio de superfície, precisamos mais de armas flexíveis, rápidas e precisas como mísseis.

8. OS MISSEIS E A NOSSA INDÚSTRIA DE DEFESA

Digamos que no passado a colocação de energia com finalidade bélica fazia-se com espingardas, com metralhadoras, com canhões, com morteiros e com bombas, agora faz-se cada vez mais com mísseis. Se no passado fomos capazes de fabricar espingardas, metralhadoras e morteiros assim como munições de armas ligeiras, granadas de artilharia e de morteiro e também bombas de aviação, para continuarmos a ser capazes de acompanhar a evolução temos de entrar na tecnologia dos mísseis. Se não o fizermos a viabilidade da nossa indústria de defesa fica seriamente comprometida.

Não temos dimensão para desenvolver e produzir grandes sistemas de armas como aviões, navios e carros de combate. Os investimentos excedem os nossos recursos disponíveis, as nossas necessidades são reduzidas e não justificam o investimento, as nossas prioridades estratégicas não se orientam também nesse sentido. Temos vindo a desenvolver com sucesso equipamentos e sistemas de comunicações, mas precisamos de possuir alguma capacidade no domínio do armamento. O que fazemos está desactualizado e a sua actualização não representa progresso significativo em tecnologia de armamento, embora melhore o seu emprego tático. Surge aqui também a evolução lógica e natural no sentido de entrarmos na tecnologia dos mísseis.

Não preconizamos como melhor solução a escolha de um determinado tipo de míssil, mesmo que corresponda às nossas necessidades prioritárias, e daí desenvolver tecnologias, realizar o projecto e passar à fase de produção. Primeiro seria muito difícil conseguirmos dominar todas as tecnologias necessárias, em seguida garantir um mercado interno suficiente para justificar a produção. O caminho a seguir passa pela cooperação ao nível internacional. O momento presente é particularmente propício para participar em consórcios internacionais que visam o desenvolvimento de novos tipos de armas e a modificação e melhoramento das existentes, em particular nos países europeus que pertencem à Comunidade Europeia e ao GEIP — Grupo Europeu Independente de Programas. Existe uma declaração de princípio desses países para a criação de um mercado comum europeu do armamento e do equipamento de defesa,

mas a sua concretização tem vindo a encontrar grandes dificuldades e a ser sucessivamente adiada. O investimento necessário para desenvolver uma nova plataforma de sistemas de armas é enorme, como é por exemplo o caso dos futuros aviões de combate «Rafale» do lado francês e «EFA» do lado alemão, italiano, espanhol e britânico, e esse investimento só pode ser realizado com recurso ao orçamento dos respectivos países. Quando mais tarde se passar à fase de produção, é inevitável que cada país vai comprar o avião relativamente ao qual investiu no seu desenvolvimento e onde a sua indústria está envolvida. Verifica-se, assim, que a única maneira de criar no futuro um mercado comum de defesa só pode ser conseguida quando as indústrias dos vários países se associarem para cooperarem na fase de investigação e desenvolvimento e mais tarde partilharem a sua produção. É por isso que nos parece que participar com indústrias de outros países em projectos de investigação e desenvolvimento de novos tipos de mísseis, ou na melhoria e aperfeiçoamento dos existentes, parece-nos a melhor ou até a única forma de termos acesso à tecnologia e podermos também partilhar a produção.

9. CONCLUSÕES

Um míssil é um veículo sem piloto, transportador de energia ou de outros meios de aniquilamento com finalidade bélica, impulsionado normalmente por um motor de reacção ou por um motor foguete, podendo descrever trajectórias balísticas ou ser guiado de modo a atingir o objectivo com grande precisão.

Um míssil, embora tenha antecessores remotos no tempo e no modo, constitui uma nova arma que veio substituir e complementar os meios clássicos de destruição — espingardas, morteiros, canhões, bombas.

Os mísseis caracterizam-se por uma grande flexibilidade de emprego, manobrabilidade no percurso e precisão no objectivo. Podem ser utilizados numa grande variedade de situações, a partir de diferentes plataformas e visando todos os tipos de alvo, em especial grandes sistemas de armas, centros de comunicações, infra-estruturas militares. No combate moderno o míssil, com a sua larga panóplia de aplicações, constitui a arma por excelência, a mais evoluída, a mais adaptada e a mais versátil.

O míssil tem uma relação custo-eficácia muito favorável. Sendo uma arma de ataque, pode ser utilizado vantajosamente por quem se defende

porque constitui uma solução mais barata e menos vulnerável do que a utilização de grandes sistemas de armas.

A evolução dos meios de defesa e neutralização dos mísseis está a provocar o desenvolvimento de uma nova geração de mísseis mais velozes, mais manobráveis, mais precisos. Esta situação pode constituir uma oportunidade para nos ligarmos a alguns consórcios industriais europeus, que estão a desenvolver esses novos projectos.

Os mísseis podem ter aplicações civis, e principalmente as tecnologias dos mísseis têm igualmente aplicações na área civil. A tecnologia dos mísseis sobrepõe-se em larga medida às tecnologias do domínio aero-espacial, o que reforça o seu interesse para o nosso país que pretende adquirir capacidade industrial nesta área.

O conceito estratégico de defesa militar de Portugal e os vários cenários de possível actuação das nossas Forças Armadas evidenciam a necessidade de dispormos prioritariamente de armas flexíveis, rápidas e precisas como os mísseis, que reforcem a nossa capacidade defensiva e dissuasiva, em detrimento de grandes sistemas de armas caros, pesados, vulneráveis e com pouca mobilidade.

Precisamos de uma indústria de defesa para produzir armas e munições que nos permitam garantir alguma capacidade autónoma de defesa. A actual capacidade, que temos mantido com sacrifício, tem vindo a diminuir de importância no combate moderno. Devemos preparar-nos para no futuro, em continuidade com o presente, desenvolvermos as novas tecnologias necessárias para podermos participar na produção de alguns tipos de mísseis, em cooperação com a indústria de países nossos aliados.

A. E. Mateus da Silva
General

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

ACTIVIDADES PROMOVIDAS PELO IDN

1. COLÉGIO DE DEFESA DA OTAN

O 81.º Curso do Colégio de Defesa da OTAN, frequentado por 58 auditores representantes das 16 nações da Aliança Atlântica, acompanhado pelo Director do referido Colégio, General Pelágio Castelo Branco, efectuou uma visita de estudo ao IDN em 12 de Outubro de 1992.

Do programa da visita salienta-se um «briefing» durante o qual se registaram as seguintes intervenções:

- Palavras de abertura, pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN.
- A organização do IDN, pelo Coronel Almeida Tomé, Chefe do Departamento de Planeamento do IDN.
- A política externa portuguesa, pelo Dr. Francisco Henriques da Silva, representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- A política económica e de comércio externo de Portugal, pelo Dr. Orlando Calião, representante do Ministério das Finanças.
- A política de Defesa Nacional e das Forças Armadas, pelo Coronel Viegas da Silva, representante do Ministério da Defesa Nacional.

A sessão foi encerrada após um período de perguntas e respostas.

2. X JORNADA IDN — CESEDEN

No âmbito do programa de intercâmbio acordado entre o IDN e o Centro Superior de Estudos de la Defensa Nacional (CESEDEN) de Madrid, teve lugar no Funchal, no período de 21 a 25 de Outubro de 1992, a X Jornada IDN — CESEDEN, sob o tema: O Ensino Superior Militar e a Formação dos Oficiais.

A Delegação portuguesa foi presidida pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN, sendo coordenador o Coronel Tirocinado António d'Oliveira Baptista e Silva, Assessor do IDN.

Foram os seguintes os conferencistas e os subtemas debatidos:

- a. Coronel D. Adolfo de la Lama Vide la Peña, professor da Escola Superior del Aire.
Coronel Eng. José Baptista Alves, 2.º Comandante da Academia da Força Aérea Portuguesa.
— A Formação Base nas Academias Militares.
- b. Coronel D. Juan Gonzalez Ruiz, Secretário de Estudos da Escuela del Estado Mayor del Ejército.
Coronel Tirocinado António d'Oliveira Baptista e Silva, Assessor do IDN.
— A Formação para Oficiais Superiores nos Institutos Superiores Militares.
- c. Capitan de Navio D. Pedro Diaz Leante, professor do ALEMI del CESEDEN.
Capitão-de-mar-e-guerra António Ribeiro Ferreira, Comandante da Flotilha de Navios Patrulhas.
— A Formação para Altos Comandos e Chefes Militares.

3. VISITA DE UMA DELEGAÇÃO TUNISINA

Uma delegação das Forças Armadas da Tunísia visitou Lisboa, a convite do Ministério da Defesa Nacional, estabelecendo contactos, nomeadamente ao nível dos três ramos das Forças Armadas portuguesas.

Aquela delegação efectuou uma visita de estudo ao IDN, em 23 de Outubro de 1992, tendo assistido a um «briefing» sobre a missão e actividades do Instituto, presidido pelo Brigadeiro François Martins, Subdirector do IDN em representação do General Director.

A composição da delegação tunisina era a seguinte:

- General de divisão Ridha Attar, Chefe da Delegação e Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;

- Coronel Brahim Boudabbous, Director da Cooperação Internacional do Ministério da Defesa;
- Coronel Rachis Ammar, Comandante da Academia Militar;
- Tenente-Coronel Ridha Bergaoui, Comandante da Academia da Força Aérea;
- Capitão-de-fragata Houcina Besainia, Chefe do Departamento de Pessoal do Estado-Maior da Armada.

4. CURSO DE DEFESA NACIONAL DE 1993

O XV Curso de Defesa Nacional iniciou as suas actividades na delegação do Porto, em 15 de Outubro de 1992, e no IDN em Lisboa, em 3 de Novembro do corrente ano. É frequentado por 57 auditores (em Lisboa e no Porto) e está previsto o seu encerramento em 31 de Maio de 1993.

A Sessão Solene de Abertura, presidida por Sua Excelência o Presidente da República, teve lugar em 11 de Novembro de 1992, com o seguinte programa:

- Alocução pelo General Abel Cabral Couto, Director do IDN.
- Conferência Inaugural pelo Prof. Doutor António Manuel Bettencourt Machado Pires sob o tema: O Homem Fim de Século.
- Entrega de Diplomas aos Auditores do CDN92.

A DEFESA NO MUNDO

Com a colaboração do ISNG

A DEFESA NO MUNDO

1. ALIANÇA ATLÂNTICA

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 10 de Outubro de 1992

O Quartel-General da força RRF (Rapid Reaction Force) da OTAN foi formalmente activado em Bielefeld, na Alemanha. O comando ARRC (ACE Rapid Reaction Corps) operará primariamente em território da OTAN, estando também preparado para tarefas de manutenção da paz ou de humanitarismo, quando solicitado pela ONU ou pela CSCE. O seu emprego será decidido pelas autoridades políticas da Aliança.

A nova estratégia militar da OTAN baseia-se em menos tropas, de maior mobilidade e com uma reduzida componente nuclear, sendo dada ênfase à condução ou gestão de crises e ao emprego de unidades multinacionais. O ARRC foi planeado para poder responder a uma crise, no território OTAN, dentro de duas semanas. A Força Móvel do ACE, de reacção imediata, será capaz de responder em menos de uma semana.

A nova força RRF não ficará completamente operacional antes de 1995, dependendo ainda da atribuição de 10 divisões aliadas para provável emprego com o ARRC. Incluirá unidades de 12 dos 16 países da OTAN. A Noruega, a Islândia, o Luxemburgo e a França não fornecerão meios militares.

«NATO PRESS SERVICE», 30 de Outubro de 1992

O Secretário-Geral da OTAN Manfred Wörner, no discurso que proferiu perante a 38.^a Assembleia Geral da Associação do Tratado do Atlântico, deu ênfase ao empenhamento da Aliança em missões de manutenção da paz. Destacam-se algumas passagens do seu discurso: «graças à sua comprovada

experiência na gestão de crises e a uma estrutura militar funcional, a OTAN está em condições de participar em missões de manutenção da paz». Referindo-se à contribuição que vem sendo prestada naquele tipo de missões, no âmbito das Nações Unidas, na ex-Jugoslávia, afirmou que a Aliança estaria «preparada para prestar um apoio adicional, cabendo agora às Nações Unidas decidir se desejam utilizar os nossos meios e sob que forma».

No longo prazo «os requisitos específicos das missões de manutenção da paz deverão ser um dos factores a ter em conta nos nossos planeamentos de forças, nos procedimentos de gestão de crises e nos planos de contingência».

Relacionou, por fim, o futuro do Sistema Europeu de Segurança com a interdependência das instituições já existentes: «a OTAN terá que estabelecer laços mais estreitos com as Nações Unidas» e à medida que «a CSCE vai aumentando a sua autoridade no campo da prevenção de conflitos e resolução pacífica de diferendos, a sua interacção com a OTAN tenderá a desenvolver-se» e que «uma forte UEO significa, obviamente, uma UEO mais estreitamente associada à OTAN».

2. EFECTIVOS MILITARES NA EUROPA

«ARMS CONTROL TODAY» (EUA), de Agosto de 1992

Os países da OTAN, os do antigo Bloco de Leste e a maior parte dos novos países europeus que compreendiam a União Soviética assinaram, em 9 de Julho de 1992, um acordo relativo aos efectivos máximos de tropas na Europa:

Arménia	NA	Alemanha	345 000	Polónia	234 000
Azerbaijão	NA	Grécia	158 621	Portugal	75 000
Bielorrússia	100 000	Hungria	100 000	Roménia	230 248
Bélgica	70 000	Islândia	0	Rússia	1 450 000
Bulgária	104 000	Itália	515 000	Espanha	300 000
Canadá	10 660	Cazaquistão	0	Turquia	530 000
Checoslováquia	140 000	Luxemburgo	900	Ucrânia	450 000
Dinamarca	39 000	Moldávia	NA	Reino Unido	260 000
França	325 000	Holanda	80 000	EUA	250 000
Geórgia	NA	Noruega	52 000		

O documento «Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength», também conhecido por CFE 1A, foi assinado por 25 dos 29 países

reunidos; os quatro restantes (Arménia, Azerbaijão, Geórgia e Moldávia), com conflitos étnicos e políticos nos seus territórios, ainda não assinaram o acordo, esperando-se que o façam em breve.

Os limites estabelecidos no CFE 1A foram declarados unilateralmente por cada país, são referidos a 30 de Junho de 1992 e não ficam sujeitos a negociações. Tal como o Acordo CFE (ratificado por Portugal pelo Decreto 17/92, de 15 de Julho), as forças navais não foram cobertas pelo pacto. Também foram excluídas as forças de segurança interna, as tropas das Nações Unidas e o pessoal em trânsito, desde que permaneça na Europa menos de 7 dias.

3. NOVOS SISTEMAS DE ARMAS

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 22 de Agosto de 1992

Novos mísseis ar-superfície e antinavio foram exibidos em Moscovo, incluindo dois grandes mísseis para os aviões baseados nos porta-aviões. O maior, guiado por radar e com 10 metros de comprimento, equipará os aviões de combate «Su-27K», sendo designado por AMS-MMS. É também conhecido por MOSKIT ou MOSQUITO.

O outro, também guiado por radar, é um míssil antinavio que será lançado pelos aviões de ataque «MIG-29K». É semelhante ao HARPOON americano, possuindo uma ogiva com 145 kg, um peso total de 600 kg, um alcance de 130 km e uma velocidade máxima de 300 m/s.

«JANE'S DEFENCE WEEKLY» (Reino Unido), de 29 de Agosto de 1992

É ainda possível que dois estudos elaborados separadamente, visando definir a próxima geração do sistema antiaéreo para as marinhas da França Itália e Reino Unido, possam fundir-se num único programa, a ter início em 1994. Os dois programas são o franco-italiano SAMP/N (Sol-Air Moyenne Portée/Navale) e o britânico LAMS (Local Area Missile System).

O SAMP/N, com a versão terrestre SAMP/T e o sistema naval de defesa pontual antimíssil SAAM (Surface-Air Anti-Missile) fazem parte do programa franco-italiano FSAF (Famille de Systèmes Anti-aériens Futurs). Estes sistemas farão uso de subsistemas comuns.

Por sua vez, o LAMS é um projecto britânico e espanhol, que faz parte do programa FAMS (Family of Anti-air Missile System), e que inclui também a componente SAMP/N do programa FSAF. Sob o FAMS, o LAMS foi planeado para utilizar o míssil «ASTER-30» de 2 andares, o radar «EMPAR» de múltiplas funções, o radar «ASTRAL» de longo alcance, e as consolas «MAGICS» de comando e controlo, baseados no MARA, com a rede de dados MHIDAS.

Depois da retirada da Espanha do programa LAMS e perante a sua intenção de participar no FSAF, o Reino Unido iniciou a revisão de todo o projecto, o que poderá, por razões económicas, conduzir à fusão dos sistemas SAMP/N e LAMS. De qualquer modo, o primeiro navio dotado com mísseis FAMS não ficará operacional antes de Dezembro de 2003.

EXECUÇÃO GRÁFICA

DO **CEGRAF/Ex** — RUA MARQUÊS DE FRONTEIRA — 1000 LISBOA

