

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES
CURSO DE ESTADO MAIOR**

2001-2003



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO
IAEM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM
DOCTRINA OFICIAL DO EXÉRCITO PORTUGUÊS.**

DIPLOMACIA E FORÇAS ARMADAS. QUE RELAÇÕES?

Paulo Jorge da Ponte Figueiredo
Major de Infantaria

Resumo

A acção diplomática na actualidade, tem sido a área de actividade dos Estados, com mais visibilidade no contexto das suas políticas externas.

A este acréscimo de protagonismo, não será alheio as alterações ocorridas no seio do Sistema Internacional, fruto dos desenvolvimentos geopolíticos verificados, no pós Guerra Fria.

O desenvolvimento e aceitação da jurisprudência produzida pela aplicação do Direito Internacional, a não disponibilidade dos Estados para assumirem e sustentarem pesados aparelhos militares e uma opinião pública cada vez mais adversa à aceitação de perda de vidas humanas, em conflitos armados, tem provocado uma certa retracção da aplicação de estratégias militares.

Como o demonstra a História, sempre que há uma retracção na capacidade de aplicação de estratégias militares, é quando a estratégia diplomática surge, como o mais importante e decisivo instrumento da Estratégia dos Estados.

No entanto, a ausência de protagonismo do instrumento militar no jogo estratégico, não significa uma perda da sua importância. Antes pelo contrário, seria quase irreal e utópico, admitir o sucesso da estratégia diplomática, sem a complementaridade e o apoio proporcionados pela existência de um instrumento militar credível.

Dedicatória

À ROSA

O meu caminho

À MARIA JOÃO

A minha luz

INDÍCE

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Âmbito e Tema	1
1.2. Objectivo	2
1.3. Método	3
1.4. Organização	4
2. DIPLOMACIA	4
2.1. Breve Síntese Histórica	4
2.2. Funções da Diplomacia	5
2.3. Missões Diplomáticas Permanentes nas Organizações Internacionais	9
2.4. O Conceito de Diplomacia Pura	9
2.5. Política Externa e Diplomacia	10
2.6. A Prática Diplomática Actual	11
2.6.1. Diplomacia Multilateral e Diplomacia Bilateral	11
2.6.2. Diplomacia Paralela	12
2.6.3. Diplomacia Preventiva	12
2.6.4. Diplomacia Coerciva e Diplomacia Militar	13
2.7. Estratégia Diplomática	15
2.7.1. Concepção do General Cabral Couto	16
2.7.2. Concepção do General Lopes Alves	16
3. FORÇAS ARMADAS	17
3.1. Estado e Forças Armadas	17
3.2. Política Externa e Forças Armadas	17
3.3. Acção Militar na Actualidade	18
3.3.1. Operações de Resposta a Crises	19
3.3.2. Operações de Apoio à Paz e Humanitárias	19

3.3.3.	Cooperação Técnico - Militar.....	21
3.3.4.	Missões de Interesse Público.....	21
3.4.	Estratégia Militar	22
3.4.1.	Concepções dos Generais Cabral Couto e Lopes Alves	23
4.	O ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL.....	23
4.1.	Caracterização Sintética.	23
4.2.	O Paralelismo das sociedades nacionais e da sociedade internacional.....	26
4.3.	As Novas Ameaças e a Proliferação de Conflitos	29
4.4.	Acções Conjuntas dos Instrumentos Militares e Diplomáticos	30
4.4.1.	Estado de Crise	30
4.4.2.	Operações de Apoio á Paz – Acção Diplomática e Força Militar.	32
4.5.	Força Militar e Êxito Diplomático	34
5.	ESTRATÉGIA E DIPLOMACIA.....	36
5.1.	A Estratégia e as Relações de Conflito e Competição.	36
5.2.	Estratégia, Unidades Políticas, Organizações e Actores	38
5.3.	Estratégia, Relações de Cooperação e Acomodação	40
5.3.1.	A Estratégia na cooperação e na acomodação.....	41
5.4.	Síntese Analítica.....	47
5.5.	Acção Estratégica da Diplomacia.....	48
5.5.1.	Estratégia Diplomática nas Relações de Conflito.	49
5.5.2.	Estratégia Diplomática e Objectivos Políticos.....	50
5.5.3.	Estratégia Diplomática nas Relações de Competição.....	53
5.5.4.	Estratégia Diplomática, Cooperação e Acomodação.	54
5.6.	A Estratégia Diplomática é uma Estratégia Geral	55
6.	O CASO PORTUGUÊS	57
6.1.	Resenha Histórica	57

6.2.	A Situação Actual – Estratégias Diplomática e Militar	58
6.3.	Estratégia Diplomática Portuguesa	61
6.4.	Síntese Conclusiva	63
7.	CONCLUSÕES.....	65
8.	PROPOSTAS	70
9.	FONTES E BIBLIOGRAFIA	I

DIPLOMACIA E FORÇAS ARMADAS. QUE RELAÇÕES?

1. INTRODUÇÃO

1.1. Âmbito e Tema

O novo rosto do Sistema Internacional, fruto dos novos desenvolvimentos político/estratégicos verificados após o fim da Guerra Fria, do exponencial desenvolvimento tecnológico e conseqüente globalização dos interesses, mostram uma sociedade internacional com renovadas configurações ao nível das relações existentes, dos protagonistas dessas mesmas relações e sobretudo do contexto político/estrutural em que as Relações Internacionais assentam e se desenvolvem.

Neste ambiente tremendamente dinâmico e com ritmos de mudança muito elevados, torna-se naturalmente evidente, a necessidade de periodicamente reflectirmos sobre a actualidade de determinados conceitos ou construções conceptuais da ciência política, que pela sua fundamental importância e influência no estudo das ciências militares, é de certa forma obrigatório e sobretudo legítimo realizar.

As abordagens mais recentes por parte dos Estados, Organizações Internacionais e outras unidades políticas, na resolução de relações de cariz conflitual, no Sistema Internacional, tem contribuído para o levantamento de várias questões, nomeadamente sobre a necessidade de criação de mais e melhores ligações entre os vários instrumentos de âmbito estratégico ao dispor dos Estados, na condução das suas Políticas Externas. Nesta perspectiva, o presente trabalho, subordinado ao tema “Diplomacia e Forças Armadas. Que relações?”, pretende focar a sua atenção, em duas áreas institucionais do Estado, que cremos terem sido por força das circunstâncias e alterações operadas no Sistema Internacional, alvo de ajustamentos no seu estilo e formas de actuação, numa lógica de maior aproximação operativa entre ambas, que poderão ter alterado o seu posicionamento conceptual, enquanto instrumentos de política estratégica ao serviço do Estado.

1.2. Objectivo

“ you can do a lot with diplomacy, but much more with diplomacy backed by effective military force “

Dr. Kofi Annan

Secretário Geral da Organização da Nações Unidas

No mundo actual, parece cada vez mais evidente, a existência de uma certa correlação entre o sucesso da acção diplomática das unidades políticas e a sua capacidade militar.

Conceptualmente e quanto às formas de coacção, as Forças Armadas e a Diplomacia são enquadradas em processos de acção estratégica diferenciados. A influência implícita ou explícita, positiva ou negativa do “ efeito “ poder militar nos métodos e modos de actuação da diplomacia, tendo em vista a obtenção de determinados resultados desejados, é uma realidade incontornável, o que empiricamente, pode de certa forma questionar a sua divisão conceptual.

Neste sentido torna-se pois pertinente, o estudo académico dos seus possíveis pontos de contacto formais, informais e doutrinários, sendo a finalidade explícita deste trabalho averiguar, os seguintes aspectos:

- O estudo das relações e interacções, que implicitamente existem ou que se podem estabelecer entre a Diplomacia e as Forças Armadas.
- Os contributos da acção militar nos processos de negociação conduzidos pela diplomacia.
- O apuramento do peso específico do instrumento militar na definição e condução de uma determinada estratégia diplomática e vice-versa.

Nesta perspectiva foi eleita como questão central a seguinte:

- Qual o papel das Forças Armadas na Estratégia Diplomática?

Como questões subsidiárias ou derivadas, iremos procurar dar resposta às seguintes interrogações:

- 1) A existência de um instrumento militar credível, pressupõe necessariamente o garante de uma acção diplomática eficaz?
- 2) Será ainda a estratégia diplomática uma estratégia particular (na perspectiva do General Cabral Couto), ou actualmente terá já dimensão de estratégia geral?

3) Quais são as áreas com interesse para a acção diplomática, que se podem identificar nas Forças Armadas?

4) Existe uma estratégia diplomática portuguesa?

5) Qual é o contributo das Forças Armadas Portuguesas na condução dessa estratégia?

A identificação e análise, dos factores que actualmente determinam o desenvolvimento das relações no Sistema Internacional e o seu impacto na acção diplomática e nas novas missões das forças armadas, apresenta-se como essencial para concretização do objectivo principal deste trabalho. Assim no final deste trabalho, pretende-se que no contexto da actual situação internacional, possamos claramente definir quais os limites e campos de actuação mútuos e / ou sobrepostos da diplomacia e do poder militar, no âmbito das relações internacionais, como meios da Estratégia das unidades políticas em sede de relações de conflito e simultaneamente, como ferramentas essenciais na persecução dos objectivos políticos que normalmente se inscrevem nas relações de cooperação e de acomodação.

Como objectivo secundário e complementar deste estudo, pretende-se visualizar a realidade do instrumento diplomático português e a sua interacção com o aparelho militar na actualidade, à luz dos conceitos que este trabalho poderá suscitar, por forma a que se possa com alguma propriedade, aferir do grau de desenvolvimento dos mecanismos de aplicação efectiva da Estratégia, por parte do Estado Português.

1.3. Método

De acordo com os objectivos definidos anteriormente, levantamos desde logo algumas questões, que se cabalmente respondidas, são no nosso entendimento inteira e suficientemente esclarecedoras, para o cumprimento das metas impostas neste estudo.

O processo escolhido, como orientador para a condução deste trabalho, teve como primeira premissa, a natureza conceptual dos conceitos em análise, a realidade actual das relações no interior das unidades políticas e entre unidades políticas, os acontecimentos mais marcantes dos últimos tempos, com implicações directas na definição de novos alinhamentos e ordenamentos estratégicos dos actores do sistema internacional, pelo que a pesquisa preliminar seguida, passou

essencialmente pela leitura atenta e profunda de diversos documentos, desde artigos de opinião em imprensa escrita, trabalhos de investigação, manuais escolares, livros, bem como diverso material disponível na internet.

Esta investigação, foi solidificada com a recolha de alguns testemunhos de alguns dos nossos camaradas que estiveram envolvidos em teatros de operações de apoio à paz, numa entrevista ao assessor diplomático do Ministro da Defesa e na presença atenta em algumas conferências levadas a efeito neste Instituto, no âmbito curricular deste curso.

1.4. Organização

O trabalho foi organizado, tendo por base os objectivos do mesmo. Para tal foi dividido, em três partes. Na primeira, procura-se responder às primeiras três questões derivadas, na segunda pretende-se satisfazer às duas últimas questões derivadas levantadas e na terceira apresentam-se as conclusões finais do trabalho.

No corpo das primeiras e segundas partes, apresentam-se de forma sequencial e o mais lógica possível, uma revisão de literatura e definição de conceitos, que sustentaram uma posterior análise e sistematização de ideias e conclusões.

Na terceira parte, as conclusões finais do trabalho serão apresentadas por forma, a que, de uma forma sistematizada possam responder a cada uma das questões derivadas levantadas, e por essa via concluir sobre a questão central do trabalho.

PARTE I

DIPLOMACIA E FORÇAS ARMADAS : ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

2. DIPLOMACIA

2.1. Breve Síntese Histórica

A história mostra-nos, que a utilização de representantes dos detentores de poder político, para o estabelecimento de contactos de natureza diversa, entre duas unidades políticas, remonta à antiguidade longínqua, logo que as primeiras organizações com algum esboço de cariz político, começaram a surgir. O uso de mensageiros ou emissários, é de facto uma prática muito antiga, utilizada sempre que necessário entre as sociedades primitivas tribais, para tratarem de questões

com interesse comum. Segundo Numelin " a ideia internacional, ou pelo menos inter-tribal, é tão velha como a existência de comunidades políticas independentes, quer sejam tribos primitivas ou antigos Estados – cidades ou impérios". O mesmo autor refere ainda " quer as causas das relações inter-tribais provenham de considerações utilitárias ou de ideias de magia ou religião, parece certo que até os selvagens têm necessidade de manter relações pacíficas entre si, uma necessidade habitualmente mais forte do que aquelas tendências retardadoras que levam ao isolamento e a uma atitude hostil em relação a tribos ou povos estrangeiros"¹.

Inicialmente, na antiguidade e mesmo no período medieval, as representações diplomáticas tinham um carácter temporário, e só nos finais do século XV, é que se estabeleceram as primeiras representações diplomáticas com carácter permanente, quando a intensa e continuada actividade diplomática entre os Estados Italianos, a isso obrigou. A figura de embaixador residente, praticamente desconhecida em toda a Europa, passou a ser reconhecida como uma instituição corrente em toda a Itália. Da Itália o sistema dos embaixadores residentes desenvolveu-se por toda a Europa. O primeiro embaixador português residente em Roma foi designado em 1512, seguindo-se posteriormente Paris 1522, e Madrid em 1525, mantendo-se estas três representações até 1580. Após a Restauração o sistema de embaixadas permanentes, foi alargada consideravelmente².

2.2. Funções da Diplomacia ³

As relações entre os Estados no passado, eram desprovidas de um conteúdo muito intenso, pelo que os diplomatas na maioria dos casos, apenas se limitavam a funções de representação pura ou de informação para com os seus países, sendo ocasionalmente chamados para a negociação de algum problema mais concreto.

Na actualidade as relações entre unidades políticas, são de natureza muito complexa e de âmbito muito lato, pelo que as representações diplomáticas dos

¹ Ragnar Numelin, *The Beginning of Diplomacy*, Oxford University Press, Londres, 1950, pp,168-9, citado por José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, 2º edição, Bertrand Editora, Venda Nova, 1996, p, 32.

² José Calvet de Magalhães, *Op Cit*, p 60.

³ Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros, pagina da internet disponível em. www.mini-estrangeiros.pt/mne/estrangeiros/missao.html.

países, tiveram de se prover de capacidades profissionais e técnicas em vários domínios de actuação, como sejam a saúde, a emigração, a cooperação científica, económica, financeira e até militar, o intercâmbio cultural, além das questões de conteúdo iminente político que se desenvolvem no Sistema Internacional, pelo que se exige uma muito maior e alargada preparação dos diplomatas actuais, por forma a que estejam em condições ideais de competência, na defesa e acautelamento dos mais altos interesses do Estado que representam.

O carácter complexo e extremamente diversificado da actividade diplomática, tornou necessária e inevitável a regulamentação jurídica das suas actividades, pelo direito internacional público, o que se verificou nas Convenções de Viena sobre relações diplomáticas e sobre relações consulares, realizadas em 18 Abril de 1961 e 24 de Abril de 1963, respectivamente.

De acordo com as seguintes Convenções, foram consagradas como elementos integrantes da actividade diplomática os seguintes :

1) A representação

A representação como elemento constitutivo da actividade diplomática define-se como o conjunto das actuações do agente diplomático que tem um carácter puramente representativo, ou seja de simples afirmação de presença ou responsabilização do Estado em nome do qual actua. Para além das actividades de representação social, como sejam recepções e banquetes oficiais ou particulares, a representação diplomática compreende a presença do agente diplomático em inúmeros actos oficiais em relação aos quais o Estado receptor requer ou espera a presença dos representantes diplomáticos nele acreditados, como sejam a abertura das sessões legislativas do parlamento, a posse dos chefes de Estado, os funerais nacionais, as paradas militares ou outras cerimónias comemorativas dos dias nacionais, as inaugurações solenes com a presença do Chefe de Estado ou do Governo, etc, etc. Por outro lado, o agente diplomático em determinadas circunstâncias tem que falar em nome do seu país e assumir até compromissos para com as autoridades estrangeiras junto das quais se encontra acreditado. No que se refere às missões permanentes junto de organizações internacionais, as suas actividades de representação são certamente menores do que aquelas que incumbem às missões bilaterais, mas nem por isso elas deixam de constituir uma parte importante da actuação da diplomacia multilateral. No que toca à

representação no seu aspecto de responsabilização do Estado acreditante, pode dar-se o caso de, em certas organizações internacionais de grande dinamismo, a actividade representativa da missão multilateral ser extremamente intensa e superior à mesma actividade de certas missões bilaterais.

2) A protecção

A protecção como elemento constitutivo da actividade diplomática, consiste em sentido restrito, na protecção de certos interesses específicos do Estado acreditante bem como, em sentido genérico dos interesses dos cidadãos do Estado acreditante junto do Estado receptor.

Quanto aos interesses específicos do Estado que o diplomata representa, eles são fundamentalmente de duas categorias : a) o cumprimento de obrigações do Estado receptor para com o Estado acreditante, b) a defesa dos interesses patrimoniais do Estado acreditante no Estado receptor.

Relativamente à protecção dos direitos dos nacionais do Estado que representa, questão que levanta naturalmente questões de ordem jurídica com alguma complexidade, o diplomata, deve proteger todos os interesses legítimos de carácter pessoal e patrimonial dos cidadãos do Estado que representa, que se encontrem radicados ou de passagem no país onde o diplomata exerce as suas funções.

3) A informação

A informação constitui uma das actividades principais do agente diplomático. Trata-se de uma actividade muito vasta cujos limites são traçados apenas pelo interesse ou necessidade que o Estado que envia o agente diplomático tem em conhecer certos aspectos da vida do Estado junto do qual esse agente diplomático foi acreditado.

Dada a vastidão e a especialidade de muitas de dessas informações, as missões diplomáticas mais importantes estão normalmente dotadas de pessoal especializado, para a recolha e tratamento dessas informações, como sejam os adidos militares, comerciais, culturais, de imprensa e ainda outros.

Deve no entanto referir-se que a informação diplomática propriamente dita, é aquela que é obtida por meios legítimos, embora seja normal a existência nas missões diplomáticas das potências mais importantes, de agentes classificados como diplomatas, que na verdade são agentes de organizações de espionagem e contra – espionagem, sendo no entanto estes casos apontados como, desvios à normalidade

diplomática.

Assim do ponto de vista puramente diplomático, a informação deve ser, breve, altamente selectiva e honesta, ou seja, sem subterfúgios ou falsas impressões, com a finalidade de reforçar a sua credibilidade.

4) A promoção

A promoção é um dos elementos constitutivos da actividade diplomática, que normalmente é considerada acessória, pelas entidades diplomáticas.

Pode definir-se como sendo o conjunto das acções exercidas pelo agente diplomático no sentido de criar ou incrementar certo tipo de relações entre o Estado acreditante e o Estado receptor. Neste sentido a promoção pressupõe, por conseguinte a iniciativa, assumindo-se como elemento impulsionador ou dinâmico da actividade diplomática, a partir da qual, se pode originar o incremento da representação e da negociação.

A promoção das relações económicas e das relações culturais, evidenciam-se naturalmente, pois são dois sectores onde os imperativos concorrenciais, assumem particular destaque, pelo que a actuação específica dentro de cada Estado pelos Estados interessados mais se faz sentir.

5) A negociação

A negociação internacional, pode traduzir-se, numa perspectiva mais larga aos contactos entre os Estados, com a finalidade de concertarem entre si a realização de interesses comuns ou recíprocos e que normalmente se denomina de negociação informal, constituindo grande parte da actividade normal dos agentes diplomáticos. Numa óptica mais restrita, a negociação internacional é considerada como sendo, uma concertação entre Estados para chegarem a um acordo, geralmente escrito, sobre qualquer questão específica e que normalmente é denominada de negociação formal.

A negociação internacional, seja formal ou informal, pode decorrer em duas modalidades distintas, sendo considerada uma negociação directa ser for conduzida directamente pelos detentores do poder político, ou pode tratar-se de uma negociação feita por intermediários, normalmente considerada como a verdadeira negociação diplomática. A negociação pode ainda distinguir-se em bilateral ou multilateral, consoante as partes negociadoras são dois ou mais Estados, respectivamente.

6) A extensão externa do serviço público

É considerado o outro dos elementos considerados complementares da actividade diplomática.

A sua esfera de actuação, compreende normalmente a prestação de serviços públicos, aos cidadãos nacionais do Estado acreditante, como sejam o registo civil, o notariado, o recenseamento eleitoral, o serviço militar, a emissão de passaportes e outros documentos. Esta prestação de serviços de apoio, faz-se sentir também no desenvolvimento de diversas formalidades burocráticas, aquando da passagem de meios de transportes nacionais e no movimento de mercadorias, em territórios dos Estados receptores, facilitando assim um mais célere escoamento do tráfego.

2.3. Missões Diplomáticas Permanentes nas Organizações Internacionais

As funções das missões permanentes junto dos Organismos Internacionais, diferem como parece óbvio das funções diplomáticas bilaterais, sendo que em relação às actividades consideradas como essenciais – representação, negociação e informação – elas são comuns às duas espécies de missões.

O artigo 6º da “ Convenção de Viena” de 1975 enumera as funções das missões permanentes da seguinte forma:

- assegurar a representação do Estado de envio junto da Organização;
- manter a ligação entre o Estado de envio e a Organização;
- conduzir as negociações com a Organização e no seu quadro;
- informar-se das actividades da Organização e dar conta dessas informações ao Governo do Estado de envio;
- assegurar a participação do Estado de envio nas actividades da Organização;
- promover a realização dos objectivos e princípios da Organização, cooperando com esta e dentro do seu quadro.

2.4. O Conceito de Diplomacia Pura

Da revisão da literatura feita sobre o conceito de diplomacia, diversas são as opiniões que se levantam sobre o assunto. De facto encontramos com relativa facilidade diversas interpretações, opiniões e definições sobre esta temática, que normalmente não sendo emitidas por especialistas na matéria (diplomatas), são implicitamente influenciadas por motivações ligadas às áreas profissionais ou

escolas de pensamento das ciências políticas de quem as profere.

Por forma a que possamos obter um referencial estável, tendo em vista possíveis análises futuras onde o conceito de diplomacia estará necessariamente presente, iremos adoptar para este trabalho, a definição elaborada pelo embaixador José Calvet de Magalhães⁴, que nos parece ser a mais adequada, abrangente e por resultar de um consistente trabalho de análise das diversas definições existentes.

Assim para Calvet de Magalhães, **diplomacia pura** é : “a) um instrumento da política externa, b) para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, c) pelo emprego de intermediários, d) mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes. A estes intermediários se chama agentes diplomáticos.”

Naturalmente que este conceito arrasta consigo a ideia de um diplomata puro, que necessariamente, por definição é um agente da política externa de um Estado e que procura, estabelece e desenvolve contactos no âmbito de relações não conflituais com outros Estados.

2.5. Política Externa e Diplomacia

É muito frequente estabelecer-se uma analogia , entre diplomacia e política externa. Sobre esta temática José Calvet de Magalhães⁵ é muito explícito na tentativa de arrumar devidamente os conceitos, procurando assim clarificar, possíveis instrumentos de análises conceptuais que se queiram realizar.

Assim este autor, refere-se a política externa como sendo o “ conjunto das decisões e acções de um Estado em relação ao domínio externo”, constituindo uma das faces da política internacional, sendo esta entendida como as interacções compreendidas entre os diferentes Estados, podendo portanto dizer-se que a política internacional, será o conjunto das políticas externas encetadas pelas diversas unidades políticas do Sistema Internacional.

Partindo da definição de diplomacia pura, acima apresentada, é lógico entender que o seu universo de aplicação se encontra no âmbito das políticas externas dos Estados e que por via dos meios e métodos pacíficos que caracterizam a sua acção,

⁴ José Calvet de Magalhães, A Diplomacia Pura, 2ª Edição, Bertrand Editora, Venda Nova, 1996, pag 90.

⁵ José Calvet de Magalhães, A Diplomacia Pura, 2ª Edição, Bertrand Editora, Venda Nova, 1996, pag 23

procura atingir os objectivos delineados, pelo Estado que executa determinada política externa relativamente a outro.

Assim diplomacia, é um **instrumento de política externa** dos Estados, que utiliza os métodos e técnicas de **ordem pacífica**, para convencer ou persuadir, os outros Estados, objecto, daquelas acções de política externa.

2.6. A Prática Diplomática Actual

A noção que com mais nitidez, nos é dado perceber actualmente sobre a actividade diplomática, é a de um complexo sistema que se pode sumariamente descrever como, um intenso, contínuo e múltiplo conjunto de relações desenvolvidas entre os diversos actores do Sistema Internacional.

As recentes alterações na ordem mundial após o fim da Guerra Fria, provocaram um descongelamento no diálogo entre as unidades políticas e outras organizações. Esta situação resultou numa dinâmica diplomática, com campos de actuação mais amplos e diversificados, entrando mesmo por via desta nova contextualização do ambiente internacional, em áreas de actuação que até então estavam confinadas a outros vectores de actuação estratégica, como por exemplo as forças armadas.

É nesta perspectiva, que faz todo o sentido apresentar de forma muito sintética, as leituras de diversos observadores, sobre outras potencialidades de utilização da diplomacia como instrumento essencial de política externa.

2.6.1. Diplomacia Multilateral e Diplomacia Bilateral

A diplomacia no âmbito da sua actuação, pode ser bilateral ou multilateral. A grande diferença consiste conforme ocorra entre representantes de dois Estados ou, entre representantes de vários Estados nomeadamente em sede de conferências ou organizações internacionais.

No entanto os especialistas, referem outras distinções de grande importância, entre estas duas modalidades de executar diplomacia. Para haver diplomacia multilateral, tem de existir um conjunto de interesses comuns, reconhecidos por vários Estados, que necessitam de uma solução conjunta, além do que as técnicas exigidas nas conversações e abordagens a efectuar, terão forçosamente de ser diferentes, pois o ambiente “operacional” é diferente.

No quadro actual das relações internacionais, a diplomacia multilateral ganhou maior

visibilidade, fruto do ganhos de importância adquiridos pelas várias organizações internacionais, que foram eleitas pelos Estados como os fora de preferência para o debate, negociação e até tomada de decisão, de questões do interesse conjunto. No entanto, a maior exposição da diplomacia multilateral, não está directamente relacionada com uma hipotética perda de importância da diplomacia de âmbito bilateral. Ao contrário do que aparenta, a diplomacia bilateral continua a ser a modalidade por excelência do exercício diplomático por parte dos Estados, sendo o suporte de retaguarda negocial, essencial para uma melhor operatividade da diplomacia multilateral.

2.6.2. Diplomacia Paralela⁶

Com esta designação, pretende Calvet de Magalhães referir - se a eventuais desvios à normal acção diplomática, tal como foi definida anteriormente, inserindo nesta categoria o uso das condições e meios proporcionados pela diplomacia, na obtenção de informações secretas de forma ilegítima, ou a utilização por parte do poder político de canais pessoais, à margem das vias oficiais normais, para estabelecimento de contactos com o poder político de outros Estados. Neste particular, é normalmente frequente o uso, por parte de responsáveis políticos de órgãos de soberania de um determinado Estado, de emissários e enviados especiais da sua confiança política, na tentativa de por vias mais direitas de contacto, obterem resultados mais céleres no desbloqueamento de impasses negociais, ou de situações que acarretam elevados custos políticos.

2.6.3. Diplomacia Preventiva

“ Mais vale prevenir do que remediar”, diz o ditado. Actualmente parece que este pensamento ganha terreno de forma largamente consensual, no âmbito da prevenção de conflitos. De facto as organizações internacionais, ou mesmo os Estados com dimensão para intervenção à escala mundial, têm encarado o investimento em mecanismos de prevenção de conflitos armados, como efectivamente mais vantajosos, sob o ponto de vista económico, político e militar, face às possíveis consequências, altamente negativas decorrentes de um conflito

⁶ José Calvet de Magalhães, *Diplomacia Pura*, 2ª Edição, Bertrand Editora, Venda Nova, 1996, pag 113.

bélico. Os custos de reposição da situação, como o envio de forças de interposição, a ajuda de refugiados, os custos de relançamento das economias afectadas, são encargos que acabam por ser assumidos de facto por toda a comunidade internacional.

Neste contexto, foi com certa naturalidade que o desenvolvimento de esforços diplomáticos com o "objectivo de reduzir as tensões e travar a escalada de um conflito – antes que a guerra aconteça (...) é possível conter e desarmar uma espiral conflitual, tornando assim reversível uma situação na qual as hostilidades parecem inevitáveis"⁷, acabaram por dar corpo a uma nova dimensão de desenvolver diplomacia.

O conceito de diplomacia preventiva foi utilizado pela primeira vez, durante o conflito do Congo (1960), sendo posteriormente recuperado em 1992 pelo então Secretário Geral das Nações Unidas na sua Agenda para a Paz onde afirma que o seu objectivo é "evitar que surjam diferendos entre as partes, impedir que um diferendo existente se transforme em conflito aberto e, se um conflito eclodir, fazer de modo a que ele se estenda o menos possível"⁸

A aposta crescente na actividade diplomática, por parte das grandes instituições internacionais, sejam organizações internacionais ou estados, tendo em vista a prevenção de conflitos, provocou um crescendo de importância dos meios utilizados pela diplomacia, por via da negociação, persuasão e como veremos também da coerção, como alternativa preferencial ao uso de instrumentos puramente militares na resolução de conflitos.

2.6.4. Diplomacia Coerciva e Diplomacia Militar

⁷ Charles-Philippe David, *A Guerra e a Paz, Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*, Instituto Piaget, Lisboa, 2001, pag 295.

⁸ Butros Butros-Ghali, *Agenda para a Paz*, 1995, pag 48; citado por ⁸ Charles-Philippe David, obra cit. Pag 296.

Este conceito de diplomacia, foi em algumas situações utilizado, no tempo da Guerra Fria, pelas grandes potências, quando procuravam influenciar determinada negociação, com finalidade de evitar a eclosão de conflitos armados.

Se olharmos com alguma atenção, para acontecimentos mais recentes, como a actual crise envolvendo, o Iraque, os Estados Unidos e a Organização das Nações Unidas, consegue-se sem dificuldade, identificar a utilização por parte das Nações Unidas, de uma diplomacia coerciva, com uma credibilidade acrescida proporcionada pelos Estados Unidos, pelas ameaças declaradas de punição do Iraque, através de uma intervenção militar, se entretanto aquele país não acatar as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Pelo desenvolvimento da situação até agora verificada a acção diplomática empregue tem obtido alguma eficácia.

A este propósito, Charles-Phillippe David⁹ refere concretamente que as “estratégias coercivas visam obrigar um Estado ou um actor infra-estatal a alterar o seu comportamento, sem que seja necessário declarar-lhe guerra ou recorrer, em última instância, ao uso da força. Esta tendência deverá acentuar-se, tanto mais que a diplomacia coerciva faz parte das numerosas acções multilaterais empreendidas pela ONU e por coligações de Estados com o objectivo de restabelecer, ou impor, a paz.” Nesta conformidade, continua, a diplomacia para ser de facto eficaz e cumprir os seus objectivos em termos de segurança, teria de incluir no seu âmbito o recurso à imposição.

Esta postura da diplomacia, provoca inevitavelmente uma estreita ligação, entre diplomacia e o poder militar, como factor crítico de sucesso para a obtenção de resultados favoráveis, quando se opta por este tipo de estratégia. Aqui a célebre frase de Frederico, o Grande, “A Diplomacia sem armas é como música sem instrumentos” , parece fazer todo o sentido.

Outros autores preconizam, ainda a existência de uma diplomacia militar. Stanley E. Spangler¹⁰ sistematiza, diplomacia militar, como sendo um termo mais abrangente, que inclui os conceitos de diplomacia coerciva e de diplomacia preventiva. Assim na

⁹ Charles-Philippe David, obra cit. Pag 246.

¹⁰ Stanley E. Spangler, Force and Accommodation in World Politics, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, Agosto 1991, pag 15.

sua óptica, falamos em diplomacia preventiva, quando se pretende desencorajar ou persuadir outros actores de concretizarem uma determinada acção antes de ela acontecer, enquanto que a diplomacia coerciva seria activada quando se pretende persuadir alguém a parar ou anular uma determinada acção, que entretanto tenha já ocorrido.

2.7. Estratégia Diplomática

O exercício da diplomacia, num quadro de relações de conflito, campo conceptual por excelência, onde se desenvolve a Estratégia na óptica do General Cabral Couto “ a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”¹¹, coloca fora da esfera deste tipo de relações, a acção diplomática praticada no seu sentido mais puro, definido por Calvet de Magalhães a que já nos referimos anteriormente.

A este propósito, Cabral Couto¹² diz mesmo que só nas relações de cooperação e da acomodação se pode falar em diplomacia pura, admitindo no entanto que nas relações de conflito, a acção diplomática desenvolvida através da persuasão, ainda teria um certo cabimento naquele conceito.

Assim e de acordo com esta abordagem, no âmbito conflitual, a acção diplomática assenta no exercício e desenvolvimento de pressões efectivas, em geral de carácter multilateral, onde de facto podemos definir com certa nitidez, os traços identificativos, de uma diplomacia preventiva ou coerciva, pelo que neste entendimento podemos referir-nos à existência de uma estratégia diplomática.

Na actualidade, num mundo cada vez mais “pequeno”, e apelidado de aldeia global, que naturalmente se caracteriza por um incremento das relações entre os diversos actores do sistema internacional, é obviamente verificável o desenvolvimento da acção diplomática no globo, numa relação directa e proporcional, ao referido incremento de relações. Nesta perspectiva, levando em linha de conta o desenvolvimento também verificado no Direito Internacional Público, suportado por

¹¹ Abel Cabral Couto, Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso, Volume I, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1988, pag 209.

¹² Abel Cabral Couto, obra citada, pag 81.

instituições supranacionais que conduzem, gerem e deliberam sobre as grandes questões conflituais, a existência de estratégias diplomáticas, cada vez mais elaboradas, que actuam como poderosas ferramentas de política externa das unidades políticas, na persecução dos seus objectivos estratégicos e salvaguarda de interesses, parece ser um domínio onde os Estados apostam cada vez mais, em detrimento do uso de estratégias puramente militares, onde os pesados custos envolvidos neste tipo de investimento estratégico, tornam os resultados esperados pouco atractivos.

2.7.1. Concepção do General Cabral Couto

Conceptualmente, na classificação das estratégias, quanto **às formas de coacção**, a Estratégia diplomática, é entendida pelo General Cabral Couto, na mesma óptica do General Beaufre., ou seja uma Estratégia Particular da Estratégia **Geral Política**.¹³ No entanto, no discorrer das suas ideias, ao longo do seu livro refere-se muitas vezes à diplomacia como uma das formas de coacção principais, na mesma linha de outras formas de coacção, que suportam estratégias gerais, “Assim a **coacção** pode ser exercida através das seguintes **formas principais**, que diz respeito aos **meios** empregues e não aos efeitos obtidos: - acção psicológica;- acção diplomática;- acção política no interior do adversário;- acção económica;- acção militar.”¹⁴, ou mesmo, “ A cada uma das formas de coacção corresponderá uma estratégia geral.”¹⁵

Por outro lado, Cabral Couto, apresenta uma estratégia de política interna, como estratégia particular, subordinada à estratégia geral política e no mesmo nível da estratégia diplomática. Este figurino, pode levar-nos a pensar, que se poderá estar a confundir diplomacia com política externa, o que como já vimos anteriormente, não é a mesma coisa.

2.7.2. Concepção do General Lopes Alves

¹³ Abel Cabral Couto, obra citada,pag 230.

¹⁴ Abel Cabral Couto, obra citada,pag 86.

¹⁵ Abel Cabral Couto, obra citada,pag 229.

Num raciocínio paralelo, o General Lopes Alves ¹⁶, na sua classificação de estratégias quanto à estruturação e meios do Estado, considera que as **estratégias gerais** “ correspondem a cada um dos sectores ou domínios de interesse para a guerra – económico, militar, **diplomático** e outros”¹⁷. Estes grandes sectores, na óptica de Lopes Alves correspondem, a cada um uma estratégia geral, pelo que assim no seu entendimento, a **estratégia Diplomática** é uma **estratégia geral**, que é subdividida em estratégias particulares, nomeadamente uma estratégia de Relações Internacionais e uma Estratégia de Alianças.

3. FORÇAS ARMADAS

3.1. Estado e Forças Armadas

As Forças Armadas, continuam a representar a garantia essencial da soberania dos Estados e da salvaguarda dos seus interesses nacionais, relativamente aos outros Estados, no contexto do Sistema Internacional.

As Forças Armadas são as primeiras responsáveis, pela defesa militar dos Estados e no âmbito de afirmação exterior, representam um dos principais instrumentos de política externa, ao dispor dos mesmos. De facto, um Estado que disponha de alguma capacidade efectiva de projectar forças e actuar em teatros de operações fora do seu território nacional, beneficia normalmente de um ganho de prestígio, acrescido de um capital de credibilidade junto dos outros Estados, que dificilmente obteria, por via da utilização de qualquer outro instrumento de política externa ao seu dispor.

3.2. Política Externa e Forças Armadas

Conceptualmente, as Forças Armadas representam o poder militar dos Estados a que pertencem, sendo os seus legítimos detentores dos instrumentos de coação, mais credíveis e poderosos.

¹⁶ José Lopes Alves, *Estratégia, Panorama Geral da Sua Teoria*, Publicações Dom Quixote, Lda, Lisboa, 1998, pag. 118.

¹⁷ *Idem* pag. 118,119.

Por definição se a diplomacia, é o instrumento pacífico da política externa dos Estados, as Forças Armadas, entendidas como poder militar, serão as detentoras dos instrumentos violentos da política externa.

Os instrumentos violentos de política externa, poderão ser assim entendidos como os que recorrem ao uso da força, desde a possibilidade de emprego da força, passando da ameaça de emprego até ao seu efectivo uso.

Se atendermos aos novos contornos, assumidos pela actividade diplomática actual, tal como foi descrito anteriormente, podemos constatar, que em algumas situações conflituais a diplomacia age de facto também como um instrumento violento de política externa, parecendo evidente a existência de uma área “incestuosa”, entre a acção diplomática e Forças Armadas, que apenas reflecte a necessidade dos Estados em rentabilizarem os seus dois principais instrumentos de actuação externa, procurando tirar partido das sinergias que emergem, da actuação concertada destes dois elementos.

3.3. Acção Militar na Actualidade

Na actual conjuntura internacional, o emprego das Forças Armadas tem passado por um alargamento do leque das suas missões, para além das suas atribuições clássicas, o que tem produzido modificações ao nível dos conceitos doutrinários e das suas estruturas organizativas, onde a constituição de sistemas de forças mais flexíveis, para responder a factores tais como a actuação conjunta e multinacional , ou o carácter específico das missões atribuídas, representam novos desafios para os aparelhos militares dos Estados.

De facto, após o fim da Guerra Fria, temos assistido, a um proliferar de conflitos de âmbito regional e local, alguns deles no entanto com implicações para a segurança global, resultantes do descongelamento das influências e tensões exercidas até então pelos dois blocos, sobre os vários actores dos sistema em todo o planeta. Ao deixar de exercer a sua função o colete de forças, criou condições para um alargamento da liberdade de acção das pequenas e médias potências, para um recrudescimento dos antagonismos religiosos e étnicos, e para o ressurgimento de antigos conflitos fronteiriços nunca definitivamente resolvidos, apenas forçosamente acomodados pelos efeitos colaterais da guerra fria.

É nesta envolvente contextual, que outros domínios da acção militar se abriram, com

o crescente envolvimento da Forças Armadas em vários tipos de novas missões. As novas formas e métodos de resolução de conflitos, subordinadas à luz do Direito Internacional Público, visam sobretudo, evitar que as situações conflituais caminhem inexoravelmente para a guerra, implicando o sacrifício de muitas vidas humanas. As Forças Armadas, têm assim sido chamadas a cumprir missões, que têm como principal objectivo, o apoio ao desenvolvimento da paz, em vez de fazer a guerra, sua natural vocação.

3.3.1. Operações de Resposta a Crises¹⁸

De acordo com a actual tipologia de crises, a intervenção militar neste cenários, abrange um diversificado leque de operações, que em algumas circunstâncias, podem ser comparáveis às missões clássicas de emprego das Forças Armadas, em termos de complexidade e intensidade. Estas operações exigem forças muito bem treinadas, equipadas e preparadas, devendo apresentar elevados níveis de prontidão e serem detentoras de um potencial de combate, suficiente para garantir a obtenção de êxito, face a uma vasta gama de contingências.

3.3.2. Operações de Apoio à Paz e Humanitárias

A participação de Forças Armadas, neste tipo de operações militares, pressupõe o envolvimento, num vasto leque de acções, que vão desde a prevenção de conflitos às acções de restabelecimento e consolidação da paz após o conflito, podendo de acordo com as circunstâncias assumir as características de imposição da paz. Estas operações de apoio à paz, requerem uma indispensável capacidade de projecção de forças e de sustentação nos teatros de operações, por períodos tempo por vezes indeterminados.

Existe actualmente um catálogo, bastante completo para classificar este tipo de missões, fruto do tipo de intervenções militares já ocorridas. Para este efeito o IAEM¹⁹, sistematizou com suficiente clareza e abrangência os diversos conceitos em jogo, pelo que julgamos adequado optar pela classificação, que preconiza as seguintes actividades ou tipos de operações:

¹⁸ Tipologia extraída do Livro Branco de Defesa Nacional

¹⁹ ME 20-76-04, Operações de Apoio à Paz, IAEM, 1996 (NS95028)

1) Prevenção de conflitos :

Compreende as actividades destinadas a evitar que os diferendos se agravem, alargando-se ou degenerando em conflitos armados. Inclui diferentes actividades, de acordo com o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, desde as iniciativas diplomáticas ao emprego preventivo de tropas para encorajar a resolução pacífica de uma determinada situação de crise, que ameace degenerar em conflito armado. A prevenção de conflitos pode incluir missões de verificação e observação, inspecções, consultas, avisos e emprego preventivo de forças militares ou missões civis.

2) Manutenção de paz :

Actividades levadas a cabo, com o consentimento das partes em conflito, por uma terceira parte imparcial, sob a égide de um organismo internacional, utilizando forças militares, de polícia e civis para a construção, moderação e fim das hostilidades em complemento dos esforços levados a efeito para a resolução do conflito entre Estados ou no interior de um Estado. As operações incluídas no conjunto de actividades da manutenção de paz realizam-se, normalmente, na sequência de um acordo realizado entre as partes (cessar-fogo, separação de forças, etc.), sendo as actividades de observação e de interposição as mais típicas das forças militares, entre outras, como por exemplo a protecção da distribuição de ajuda humanitária.

3) Restabelecimento da paz :

Designa as acções diplomáticas conduzidas depois do início do conflito, com o objectivo de se conseguir condições de resolução de uma maneira pacífica. Inclui os bons ofícios, a mediação e tentativas de conciliação e, dependendo das características e objectivos, o isolamento diplomático e sanções.

4) Imposição da paz :

Designa as actividades desenvolvidas normalmente por forças militares multinacionais para restaurar a paz numa área de conflito. Estas operações são baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações e podem ocorrer em conflitos entre Estados ou no interior de um Estado, quando o conflito ameace a paz e a segurança internacionais, ou em condições de desastre humanitário que obrigue ao emprego da força. Isto implica, claramente a utilização de operações de combate para alcançar objectivos e vai para além do que é considerado como manutenção de paz. O consentimento das partes não é necessário nem provável e o princípio da

imparcialidade não é observado.

5) Consolidação da paz :

Designa o conjunto de medidas levadas a cabo no seguimento da resolução de um conflito, destinadas a identificar e a fortalecer estruturas adequadas ao reforço e consolidação do processo político, a fim de evitar o retorno das hostilidades. Assume a forma de projectos de cooperação, que contribuam para o desenvolvimento económico e social e para aumentar a confiança, sendo elemento fundamental para a preservação da paz e podendo requerer, quer o envolvimento civil, quer o militar.

6) Ajuda humanitária :

Designa as actividades desenvolvidas com a finalidade de minorar os efeitos negativos dos conflitos na população, especialmente onde as autoridades responsáveis não têm possibilidades, ou não desejem fornecer o apoio adequado à população. As missões de ajuda humanitária podem ser conduzidas complementando outro tipo de operações de apoio à paz ou ser completamente diferenciadas destas, por exemplo, na sequência de uma catástrofe ou calamidade.

3.3.3. Cooperação Técnico - Militar

É uma das vertentes de utilização das forças militares, que actualmente tem sido muito solicitada, nomeadamente ao nível da política externa, tendo em vista o aprofundamento dos laços de solidariedade entre os Estados, garantindo-se também assim o acautelamento de interesses estratégicos, que eventualmente possam estar em jogo em determinadas áreas geográficas. A formação de pessoal, a preparação e treino de unidades militares, são normalmente as acções desenvolvidas, como também a preparação e desenvolvimento de sistemas para enfrentar situações de calamidades públicas que possam ocorrer.

3.3.4. Missões de Interesse Público

Às Forças Armadas, para além das missões do foro estritamente militar, têm sido atribuídas, outras missões de interesse público, que abrangem um vasto leque de solicitações, nomeadamente, as colaborações com os sistemas de protecção civil dos Estados, em situações de catástrofe e calamidade pública, apoio a necessidades básicas das populações, defesa do ambiente, busca e salvamento, fiscalização de Zonas Económicas Exclusivas e combate ao narcotráfico.

3.4. Estratégia Militar

A força militar, é o instrumento da coacção por excelência. A existência de uma correlação positiva, entre Forças Armadas e o desenvolvimento da Estratégia, por parte dos Estados, parece assim ser óbvia. Este pensamento, ilustra a conceptualização do conceito de Estratégia²⁰, pois sendo a coacção o objecto da Estratégia e a força militar a forma de coacção mais credível ao dispor dos Estados, é natural o estabelecimento deste íntimo relacionamento.

A Estratégia Militar, no âmbito do seu campo natural de aplicação, as relações de conflito, assumiu geralmente o maior protagonismo, relativamente a outros tipo de estratégias, pois é a única que apenas com o anúncio da ameaça do seu emprego, poderá produzir resultados desejados, da forma mais eficaz. No entanto algumas situações conflituais têm mostrado, que a estratégia militar para ser eficaz, necessita muitas vezes de ser enquadrada pela acção dos outros tipos de estratégia, seja a económica, a psicológica ou a diplomática.

A opção pela aplicação de uma estratégia militar, com o emprego efectivo dos meios militares numa intervenção armada, tem representado normalmente o último recurso para impor uma determinada vontade, no desfecho de um conflito de interesses, onde estejam em jogo objectivos considerados vitais, para ambos os contendores.

A multiplicação de situações de conflito, que caracteriza o actual Sistema Internacional, tem levado a que os Estados e as Organizações Internacionais, optem pelo emprego de estratégias não militares, na resolução de conflitos, nomeadamente pelo emprego da acção diplomática ou pela coacção económica, visto que qualquer intervenção militar, actualmente, comporta um conjunto de custos, políticos, sociais ou financeiros, que tornam normalmente não eficiente a materialização das estratégias militares.

No entanto, a existência de um instrumento militar credível, parece ser indispensável para o êxito de qualquer tipo de estratégia não militar, uma vez que no universo da conflitualidade, especialmente em situações de crise, a acção diplomática por maior capacidade negociadora e de mediação que disponha, dificilmente se imagina

²⁰ Abel Cabral Couto, obra citada, pag 209.

eficaz, sem o suporte de um aparelho militar credível, que complemente a sua acção, se necessário.

3.4.1. Concepções dos Generais Cabral Couto e Lopes Alves

Ao contrário da diplomacia, no caso da acção militar, as duas concepções colocam e classificam, a **estratégia militar**, como sendo uma **estratégia geral**.

A coincidência, ou não, da estruturação conceptual é extensiva aos argumentos utilizados, que suportam o conceito de estratégia geral militar, sendo também de realçar, que ao nível das estratégias particulares, a sintonia de conceitos se mantém, com iguais subdivisões em estratégias terrestres, marítima e aeroespacial.

4. O ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL

4.1. Caracterização Sintética.

O Sistema Internacional apresenta actualmente um conjunto de características, que tornam difícil para qualquer observador, mesmo o mais atento, classificá-lo de forma clara e segura, tão diversificados são os seus contornos, imprevisíveis os acontecimentos e inesperadas as mudanças ocorridas.

De facto o fim da Guerra Fria, provocou alterações na estrutura do próprio sistema, que vieram alterar de forma quase radical, a natureza e a forma dos relacionamentos entre os diversos actores, que mudaram por completo as “regras” que vigoraram até à queda do muro de Berlim.

O descongelamento do sistema bipolar, criou folgas e aumentou as margens de manobra, de intervenção de actores até então paralisados e sem capacidade de influência num qualquer fórum internacional de que fossem membros. Este novo ambiente, abriu novas oportunidades para a exposição de diversas questões antigas ainda por resolver, como velhos anseios de autodeterminação, reivindicações ideológicas de cariz religioso e conflitos fronteiriços, que por via do desenvolvimento dos meios de comunicação, conseguem captar a atenção de uma audiência global, que cada vez mais é tida em linha de conta, principalmente em questões relacionadas com a dignidade humana, nomeadamente a salvaguarda dos direitos fundamentais do Homem.

Em traços muito simples e concretos podemos identificar alguns elementos caracterizadores do sistema internacional, que de forma contínua são apontados por

diversos observadores:

- O cunho global dos acontecimentos e dos problemas;
- O elevado grau de interdependência entre os vários actores do sistema;
- A existência de grandes organizações internacionais de cariz político, económico e de segurança e defesa, com capacidade de actuar e influenciar, em qualquer parte do globo;
- O reconhecimento por parte da comunidade internacional, dos Estados Unidos, como única superpotência mundial de facto;
- A crescente influência e força do Direito Internacional Público, na regulação das relações internacionais;
- A permanente preocupação da comunidade internacional, na prevenção, gestão e resolução de conflitos;
- A importância dos meios de comunicação social, como *opinion maker* nas sociedades modernas, actuando como autênticos detentores de poder e funcionando como veículo de difusão do conhecimento e de informação;
- A influência e importância crescente de organizações não governamentais, que estendem as suas actividades para além de qualquer barreira fronteiriça;
- A explosão da internacionalização das actividades ilícitas, como o tráfico de armas e o narcotráfico,
- O desenvolvimento das actividades terroristas por parte dos poderes erráticos²¹, deixando as fronteiras geográficas dos seus teatros de operações naturais, internacionalizando as suas actividades e reivindicações com fortes impactos na comunidade internacional;
- A percepção cada vez mais nítida por parte de toda a comunidade internacional, da dimensão do fosso de desenvolvimento económico entre ricos e pobres;
- O ressurgimento do cariz ideológico de alguns conflitos, normalmente envoltos em valores religiosos;

Todos estes indicadores, mostram que estamos perante uma conjuntura político-estratégica, muito diferente do período da Guerra Fria. Se por um lado surgiram novas oportunidades para a cooperação entre os Estados, bem como espaço para um crescente protagonismo das organizações internacionais, abrindo reais e novas

²¹ Adriano Moreira, Teoria das Relações Internacionais, 2ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997, pag320.

possibilidades ao desenvolvimento das relações de cooperação e de acomodação entre os vários actores do sistema internacional, por outro lado, várias questões ainda por resolver, num sistema que procura o seu natural equilíbrio, tem feito surgir tensões que se expandem pelos efeitos da globalização, gerando turbulências e um clima de imprevisibilidade, associados a ameaças e riscos de natureza múltipla. Pela complexidade do «cenário», ainda não tem sido muito consensual a classificação do sistema internacional, em função da distribuição do poder entre os diversos actores. Numa primeira abordagem, tendo em atenção que os Estados Unidos da América são a única superpotência, que permaneceu após o fim da Guerra Fria, somos levados a apontar para um sistema unipolar. Em o Novo Ambiente Estratégico²², atendendo a uma determinada leitura do sistema internacional, considera-se a visão de um sistema Unipolicêntrico, “ unipolar do ponto de vista militar, mas multipolar nos domínios económico, político ou cultural”. Na mesma publicação, é citada a opinião do General Cabral Couto, que reconhecendo a hegemonia dos Estados Unidos, refere também que no entanto a superpotência, tenderá para actuar sempre que possível a coberto de mandatos da ONU, podendo daí designar-se também o sistema por “ Unipolicêntrico não arrogante”.

Interessante, também nos parece ser a opinião de Joseph S. Nye, Jr.²³, dizendo que o poder está actualmente distribuído de uma forma muito complexa, recorrendo a uma construção de três andares de tabuleiros de xadrez, para melhor explicar o seu raciocínio. “No andar de cima, o poder militar é, de modo geral, unipolar, pois os Estados Unidos são o único país que possui tanto armas nucleares intercontinentais quanto forças terrestres, marítimas e aéreas, grandes e modernas, capazes de se posicionar em qualquer parte do mundo. No andar do meio, o poder económico é tripolar, com os Estados Unidos, a Europa e o Japão representando praticamente dois terços do produto mundial. O crescimento da China fará com que o poder económico se torne quadripolar ao virar do século. No andar inferior estão as relações transnacionais que cruzam as fronteiras sem controle por parte dos

²² Notas Complementares NC 70 – 10 – 15, O Novo Ambiente Estratégico, IAEM, 1994, Cap 2, pag. 3.

²³ Joseph S. Nye Jr., A Política de Segurança dos Estados Unidos: Desafios para o Século XXI, Agenda da Política Externa dos EUA, pagina da internet disponível em www.usinfo.state.gov/journals/itp/0798/ijpp/htm.

governos, e que incluem actores tão diversos quanto banqueiros e terroristas. Neste caso o poder está muito disperso”.

4.2. O Paralelismo das sociedades nacionais e da sociedade internacional

Em qualquer análise que actualmente se produza, sobre o sistema internacional, esta ficará incompleta, se apenas estabelecermos uma leitura do tipo macro, olhando o sistema como um todo. Com efeito muitas das transformações ocorridas, a nível internacional, têm explicação não só nas alterações “estruturais” a que anteriormente já nos tínhamos referido, mas também nas profundas alterações verificadas no interior dos Estados, que acabam por fazer sentir a sua dinâmica no exterior. A adopção de sistemas democráticos de governação, o incremento dos mecanismos das economias de mercado com diminuição da intervenção do poder político e a adesão a organizações internacionais, foram suficientes catalisadores, de mudanças com grande impacto a nível social, económico e político, nas sociedades nacionais.

Embora no essencial as sociedades nacionais, mantenham as suas organizações políticas, com instituições que corporizam, legislam e regulam a vida, própria de um Estado de Direito, as alterações verificadas, geraram também o desenvolvimento de outras organizações, de cariz económico, político, financeiro e de comunicação, que exercem significativo impacto nas opiniões públicas, que mantêm fortes ligações a organizações semelhantes a operarem no exterior e com elevada capacidade de influência junto dos governos nacionais. O Poder Político, detentor exclusivo dos meios de coacção legítimos, para fazer frente aos infractores da ordem interna e proporcionar segurança à sociedade que governa, enfrenta agora a pressão e é mesmo sujeito a algumas formas de coacção de novos poderes internos, alguns com os centros de decisão no exterior.

No interior dos Estados, as relações de cooperação e de acomodação, continuam a predominar e a sobrepor-se às de conflito, embora o surgimento de um ambiente concorrencial, entre os actores da sociedade interna, seja o facto mais notório, a registar.

Tem sido no entanto evidente o aparecimento de novos poderes, que libertados do controlo e tutela dos Poderes Políticos, ganham uma dimensão tal, que se permitem enfrentá-los sem quaisquer constrangimentos, quando estejam em jogo o

acautelamento dos seus interesses, com semelhanças de actuação apenas comparáveis a alguns poderes religiosos. É pois visível e notório, que no domínio das relações que se desenvolvem no interior dos Estados, as relações de conflito e de competição, ganharam uma nova vitalidade, amplitude e importâncias, sendo de evidenciar, o facto de actualmente outras organizações que não apenas os poderes políticos instituídos, serem detentoras de instrumentos de coacção.

No entanto o impacto desta alteração no espectro das relações, não modificou as normas socialmente admitidas e aceites, podendo continuar a dizer-se que continua a impor-se a força do Direito.

Olhando da mesma forma, para a sociedade internacional e levando em linha de conta as características que apresenta na actualidade, podemos referenciar diversos elementos, que nos dizem que estamos a caminhar para uma certa regulação das relações internacionais, em que os Estados já não se sentem tão libertos e só dependentes das suas vontades e capacidades para alcançarem os propósitos das suas políticas externas. De facto o primado do “Direito da força “ tem vindo a ser profundamente combatido, sendo notório o esforço da comunidade internacional, em fazer impor a força do Direito Internacional Público, através de Organizações Internacionais como a Organização das Nações Unidas e dos Tribunais Internacionais, que procuram ordenar os comportamentos dos diversos actores no sistema internacional.

Temos nos últimos anos assistido, a diversas e inúmeras intervenções de Organizações Internacionais, no sentido de as normas, recomendações e resoluções de Direito Internacional, sejam objecto de cumprimento por parte dos diversos actores. São bastante evidentes os progressos verificados nesta área do direito, nomeadamente, no condicionamento de iniciativas violentas unilaterais, na prevenção e resolução de vários conflitos, sem recurso à guerra, bem como na eficácia de certos mandatos de captura internacionais por crimes contra a humanidade, que tem levado alguns dirigentes e líderes políticos, à condição de arguidos, em tribunais internacionais.

Neste sentido, Charles-Phillippe David²⁴ afirma que “As normas internacionais, particularmente os progressos feitos nas sanções da ONU e mesmo da NATO,

²⁴ Charles-Phillippe David, obra cit. Pag 120.

fazem da agressão estatal uma ofensa cada vez mais reprimida – como testemunham as guerras contra o Iraque e a Sérvia. As resoluções, sanções e punições inerentes às respostas da comunidade dos Estados contra o Estado predador ou culpado são mais severas e eficazes do que (...) na época da Guerra Fria”

Temos pois, assistido a uma certa tendência de normalização das relações internacionais, apoiadas na autoridade concedida e legitimada pela comunidade internacional, procurando-se, pela acomodação voluntária dos Estados aos normativos do Direito Internacional, incentivar o incremento de relações de cooperação e gerir as situações de conflito, numa lógica de contenção e controlo da conflitualidade no sistema internacional, mesmo quando estejam em jogo objectivos considerados vitais ou importantes, para as partes em conflito.

No entanto, este atenuar da conflitualidade declarada, pelo desenvolvimento da cooperação e pelo respeito da lei internacional, tem tido um efeito deveras importante no incremento do grau de competição entre os Estados e entre organizações.

Na actualidade os Estados, competem uns com os outros, na procura da salvaguarda dos seus interesses. Essa competitividade, é desenvolvida em diversos sectores e áreas de actividade, tais como nos domínios económico, militar, diplomático e cultural. De facto os Estados, procuram alargar as suas esferas de influência a outros espaços, aumentar as suas capacidades de persuasão sobre potenciais parceiros com interesse, bem como gravitar junto dos centros de decisão das organizações de que são membros, sejam elas de natureza económica, política, militar ou cultural.

Estas acções são exercidas, tanto num âmbito bilateral, como multilateral, ao abrigo de acordos, tratados ou protocolos, com o objectivo de constituírem vantagem competitiva, para as suas organizações empresariais, na realização de investimentos estratégicos e no acesso a novos mercados, na realização de operações militares que traduzam uma afirmação do prestígio das suas forças armadas ou o incremento das manifestações culturais, que tenham em vista por exemplo a divulgação da língua, num espaço cultural não familiar.

Concluindo, na esfera da sociedade internacional, as relações de cooperação, acomodação e de competição, estão a cada vez mais a prevalecer sobre as

relações de conflito, fruto dos efeitos imperativos do direito internacional, na regulação das relações internacionais, bem como do aumento das interdependências entre os actores do sistema internacional.

4.3. As Novas Ameaças e a Proliferação de Conflitos

As ameaças e riscos para a segurança internacional, assumem hoje um carácter multi-facetado, imprevisível e transnacional como resultado das características de um sistema internacional marcado pela interdependência e heterogeneidade de vários modelos políticos, culturais e religiosos.

Com o fim da Guerra Fria, muitos observadores esperariam, uma certa contenção dos fenómenos de conflitualidade, em todo o planeta. Esperava-se uma “era caracterizada pelos conflitos pós-modernos: as ameaças militares subsistem, mas terão poucas hipóteses de se transformarem em conflitos armados”²⁵. No entanto a realidade, infelizmente teima em mostrar-nos o contrário.

As situações de guerra e conflitos armados, encontram-se actualmente espalhados pelos quatro cantos do mundo, pondo em perigo a segurança dos Estados e das pessoas.

O recrudescimento das questões étnicas/ políticas/ religiosas, especialmente no interior dos Estados, têm sido as causas dominantes da actual conflitualidade, ao contrário do que se verificou no período da guerra fria, em que os motivos estavam mais ligados com questões territoriais e ideológicas, entre os Estados.

Assim nos Balcãs e em partes da antiga União Soviética, o fim do controle comunista permitiu que antigos conflitos étnicos voltassem à tona com nova vitalidade. Em África, governos e movimentos políticos, degladiam-se, com ódios extremos entre clãs, tribos e etnias, realizando autênticos actos de selvajaria humana, com dimensões gigantescas, provocando o deslocamento de enormes massas humanas, para regiões vizinhas, obrigando a sucessivas intervenções da comunidade internacional, quase sempre sobre a égide da ONU, através de operações de apoio à paz ou de assistência humanitária de grande escala.

²⁵ Charles-Philippe David, obra cit. Pag 108.

Neste aspecto, assiste-se ao retorno de um tipo de conflitualidade, que é própria e tem a sua origem na constituição de novos Estados, sendo os civis as maiores vítimas, tendo como consequências nefastas, um aumento do número de catástrofes humanitárias, com um crescimento exponencial de pessoas deslocadas e de refugiados em todo o mundo.

Esta instabilidade resultante, com origem na maior parte dos casos, no interior dos Estados, tem conduzido ao aparecimento de crises, que no seu todo e pelo seu carácter de imprevisibilidade, têm provocado situações de alguma rotura na estabilidade das relações internacionais, em que as diligências com vista ao diálogo e à cooperação, efectuadas pelos organismos internacionais, não tem obtido muitas das vezes a eficácia desejada.

Às ameaças e riscos já apresentados, acrescentam-se também, os relativos à proliferação de armas de destruição maciça, os perigos provenientes da utilização dolosa das novas tecnologias, bem como os derivados da falta de controlo dos equipamentos e material nuclear, biológico e químico, resultante da extinção da ex-URSS.

O terrorismo transnacional, tem sido ultimamente um dos factores de maior perturbação, em termos de segurança. Os atentados de 11 de Setembro de 2001, mostraram que ninguém está imune, aos actos de terror perpetrados por organizações terroristas de grande dimensão, apoiadas por alguns regimes párias, actuando em redes transnacionais e perversamente financiadas pelo narcotráfico e por investimentos realizados no próprio sistema financeiro internacional.

Neste sentido e face à emergência destas complexas e muito perigosas ameaças, à segurança, estabilidade e paz mundiais, os Estados e organizações internacionais, têm vindo a optar por desenvolver um conceito alargado de defesa, através da criação e formação de coligações e alianças internacionais, que actualmente se apresenta como a via mais adequada para enfrentar os novos desafios.

4.4. Acções Conjuntas dos Instrumentos Militares e Diplomáticos

4.4.1. Estado de Crise

“ É na **crise** que a acção DIPLOMÁTICA e a acção MILITAR se complementam, especialmente em tempos de PREVENÇÃO E CONDUÇÃO.

Para tal um SISTEMA DE ALERTA NACIONAL, servido por um serviço de

Informações adequado, são instrumentos essenciais”²⁶.

Esta afirmação do General Espírito Santo, encerra em si, aquilo que nos fica cada vez mais claro, à medida que avançamos neste trabalho.

Se por um lado, esta constatação foi sempre evidente nos vários conflitos ocorridos ao longo da história, como o desenvolvimento normal da acção estratégica, na actual política de segurança cooperativa alargada, onde a prevenção e condução de conflitos, constitui a matriz principal, a afirmação do General Espírito Santo ganha óbvia relevância e actualidade.

De facto as inúmeras situações de crise, seja entre Estados ou no interior dos Estados, que se vivem no mundo, tem permitido acções sucessivas e simultâneas, dos instrumentos diplomáticos e militares, na gestão e condução de diversas crises, seja num âmbito bilateral ou multilateral.

Na realidade, as acções de diplomacia preventiva e coerciva, só terão alguma hipótese de sucesso, se partirem do pressuposto de que haverá, sempre que necessário, a disponibilização de um instrumento militar credível, que dê corpo aos acordos alcançados.

A acção diplomática numa situação de crise, deve ser entendida como a parêntese por excelência da coacção militar. A aplicação das duas estratégias numa situação conflitual, poderá ser simultânea ou desfasada, de acordo com o ambiente conflitual que se viva.

No entanto é natural que em situação de pré conflito, o primeiro passo seja dado pela acção diplomática por via da persuasão/negociação/pressão, podendo ser desde logo acompanhado por alguma coacção militar (manobras militares, movimentação de forças, demonstrações de força etc.). É num cenário efectivo de crise, que a coordenação entre os dois instrumentos de coacção, atinge o seu ponto mais alto, pois a condução do estado da crise na direcção desejada, é factor crítico de sucesso para a sua resolução. Após a saída da situação (estado) de crise, a acção dos dois instrumentos de coacção, embora sempre coordenada, poderá ser empregue com intensidades diferentes, de forma simultânea ou desfasada conforme a situação assim o determine.

²⁶ Gabriel Augusto do Espírito Santo, General, Um Testemunho para o Futuro.

4.4.2. Operações de Apoio à Paz – Acção Diplomática e Força Militar.

“ One of the lessons of Modern War is that war can no longer be called war”

Anthony Cordesman

O pensamento de Cordesman, expressa com algum realismo, a visão que se tem actualmente da utilização dos instrumentos militares e do papel desempenhado pelas forças militares, em situações conflituais.

De facto e como já referimos anteriormente, as características dos conflitos na actualidade e adopção voluntária dos Estados e unidades políticas em aderirem ao primado da lei, como regulador da ordem e das relações internacionais, bem como a elevação da ONU à categoria de organização internacional de segurança, alterou significativamente, a forma como se passou a encarar a resolução de situações de conflitualidade.

O Conselho de Segurança, é actualmente quem marca a pauta na gestão da conflitualidade internacional, onde através das suas resoluções, emana as bases legais para orientação das operações, definindo praticamente as condições de actuação e os meios humanos materiais e financeiros que devem ser alocados às missões

Na actual realidade conflitual as prioridades de acção da ONU, têm sido em primeira instância, nas acções de prevenção e de resolução pacífica dos conflitos. Dos conceitos já apresentados, sobre as novas acções da diplomacia e das novas missões que actualmente as forças militares são chamadas a cumprir, constata-se, a existência inevitável de uma dependência funcional, entre os dois domínios na actual política de resolução de conflitos.

O primado da paz, pela paz, evitando quase a todo o custo o recurso à guerra, dá-nos a ideia de que os conflitos deverão ser essencialmente resolvidos pela via pacífica através de intensas acções diplomáticas, onde o uso da força militar só deve ser encarado em situações de último recurso. Tal conclusão porém é extremamente redutora da realidade, pois embora com menos visibilidade do que outrora, porque encarado como último recurso para utilização na conduta de determinada situação de crise, a inexistência de um instrumento militar credível, significaria a amputação das próprias capacidades da acção diplomática. Senão vejamos:

No âmbito das operações de paz, e designadamente nas actividades de Prevenção

de conflitos, Restabelecimento de paz e Manutenção de paz, a presença de meios humanos e materiais das Forças Armadas, é imprescindível para o sucesso dos acordos alcançados pela diplomacia.

Embora se reconheça serem factores críticos de sucesso, a competência e prestígio dos diplomatas, a preparação adequada das acções de negociação ou de mediação, a independência e imparcialidade dos negociadores relativamente às partes em conflito e uma clara definição dos objectivos que se podem atingir, os mesmos só serão encarados como credíveis pelas partes desavindas, se forem consubstanciados num forte suporte à retaguarda assente em meios militares.

Como vimos anteriormente, as acções de Prevenção, Restabelecimento e Manutenção de paz, não prescindem dos meios humanos e materiais militares, sendo mesmo imprescindíveis, para a implementação e execução das medidas acordadas. Embora não sejam missões de guerra, são missões que só os meios militares têm capacidade para executar, com as maiores garantias de sucesso. É caso para dizer, que se as forças militares são por excelência os instrumentos de guerra, neste caso serão também os únicos capazes de garantir as condições de paz.

Das missões atribuídas às forças armadas neste universo de emprego, destacam-se as acções de observação, fiscalização e inspecção no âmbito dos acordos, o emprego preventivo de forças militares com efeitos dissuasores e coercivos, ou como forças de interposição. A utilização de forças de operações especiais, neste tipo de operações tem sido muito frequente, por parte de vários exércitos, nomeadamente dos Estados Unidos. A recolha de informações de grande valor para uso dos operacionais diplomáticos, sobre o Teatro de Operações e sobre os beligerantes, é normalmente essencial, quer no sucesso das negociações e qualidade dos acordos, bem como para o pré - emprego de forças militares e desenvolvimento das missões no terreno.

A própria acção e postura das forças militares no terreno são determinantes, no sucesso da operação. O cumprimento das tarefas no terreno visando sempre, a instalação de um ambiente de confiança, de cooperação desinteressada, de imparcialidade, de entendimentos e consensos, de negociações de rotina quotidiana que tornem atraente a presença dos militares no terreno, é e funcionam como uma extensão da via diplomática no terreno.

Desta forma, podemos dizer que , embora os militares por força dos novos conceitos de segurança e defesa, tenham visto o seu papel de actor principal na resolução dos conflitos, ser ultrapassado por instrumentos não violentos, tal não implica porém que a utilização do poder militar, não seja o principal argumento para o sucesso da acção diplomática, seja em sede de negociações ou no ambiente operacional dos teatros de operações onde os acordos são implementados.

4.5. Força Militar e Êxito Diplomático

Um das questões/objectivos levantadas neste trabalho, é tentar apurar e confirmar o que parece óbvio no contexto da dialéctica entre diplomacia e uso da força militar – a existência de um instrumento militar credível, pressupõe necessariamente o garante de uma acção diplomática eficaz?

Esta questão pressupõe, que desde logo no campo da acção diplomática, nos situemos na área das diplomacias preventivas e sobretudo da diplomacia coerciva. No primeiro caso, a utilidade da força militar insere-se num campo muito redutor do seu emprego, pois a sua principal função em termos de valor para uma acção diplomática, está directamente relacionada, com a credibilidade da entidade mediadora da situação conflitual, em termos de capacidade de disponibilizar meios que suportem e assegurem, uma efectiva execução dos acordos estabelecidos.

Já no segundo caso, a presença de um instrumento de força, abrange um campo mais amplo de efeitos e intenções, directamente ligados à uma ameaça de utilização da força ou mesmo ao seu emprego limitado, ao serviço de uma diplomacia coerciva.

É sob esta perspectiva que a questão levantada, é de facto mais pertinente.

Esta questão tem sido objecto, de vários debates por parte de diversos pensadores e políticos, nomeadamente os americanos, pois apesar da sua única capacidade militar no mundo, os Estados Unidos, têm frequentemente recorrido ao uso da força, em situações de diferenças de potencial, que à partida garantiriam um sucesso da acção diplomática coerciva.

Casos da crise do Iraque com a invasão do Koweit em 1990 ou as exigências para afastamento do presidente Noriega do Panamá, não evitaram a necessidade do uso efectivo da força militar em larga escala.

Os estudiosos da matéria como Alexander George²⁷, sustentam que no emprego de uma diplomacia coerciva, não existem condições únicas ou verdades absolutas, que se observadas sejam garantias de sucesso. Existem um certo numero de factores, que se reunidos, favorecem um desfecho desejável, para os objectivos assumidos pela diplomacia :

- Exigências claras e consistentes
- Atitude determinada face à situação
- Capacidade de colocar o adversário em situação de instabilidade (pressão)
- O receio do adversário na possibilidade do conflito escalar
- Grau de cometimento das opiniões públicas e das instituições políticas

Como se pode constatar, estes factores são quase todos de ordem psicológica, pelo que muitas vezes e apesar do apoio de grandes aparelhos militares, à retaguarda das acções diplomáticas, é sempre difícil garantir o sucesso da coacção exercida, pois cada caso é um caso.

No caso do Iraque, Saddam Hussein, nunca terá admitido como provável, o empenhamento dos Estados Unidos numa guerra que poderia acarretar pesadas baixas para os seus militares, depois dum traumático Vietnam, no caso de Noriega, a administração Bush, não terá sido muito credível no ultimato ao General.

Podemos de facto concluir, que a existência de um instrumento militar credível, como suporte à acção diplomática, é uma condição necessária mas não suficiente, para garantir a sua eficácia. Ou seja a existência de um instrumento militar credível, por si só não é sinónimo de sucesso de uma acção diplomática preventiva ou coerciva, no entanto falarmos em diplomacia seja coerciva ou preventiva sem o pressuposto de um poder militar credível e disponível, não parece fazer qualquer sentido.

²⁷ Alexander George, Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991.Disponível site internet www.colorado.edu/conflict/peace/example/geor.htm.

5. ESTRATÉGIA E DIPLOMACIA

5.1. A Estratégia e as Relações de Conflito e Competição.

Uma das reflexões que actualmente, poderá suscitar animada discussão nos fora próprios, é precisamente a que está relacionada com o entendimento dado ao conceito de Estratégia, bem como acerca do seu actual campo de aplicação, como instrumento colocado à disposição da Política, na consecução dos objectivos eleitos como estratégicos.

A intenção da reflexão aqui feita, surge da necessidade decorrente, de posicionar e identificar com o máximo de rigor conceptual, a verdadeira dimensão e alcance daquilo que significa falarmos de Estratégia Diplomática e de Estratégia Militar, tendo em linha de conta o actual significado e abrangência do conceito de Estratégia.

A definição e entendimento do conceito de Estratégia, referência neste Instituto, foi elaborado pelo General Cabral Couto, tendo como pano de fundo, a realidade internacional condicionada pela dialéctica entre os blocos Americanos e Soviéticos, de que a Guerra Fria, era a manifestação mais relevante.

Assim e de acordo com o General Cabral Couto,²⁸ em meados da década de 1960, a Estratégia podia ser entendida como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”.

Na actual realidade política-estratégica, já descrita anteriormente, onde se destaca o aparecimento de ameaças para as unidades políticas, de cariz multifacetado e transnacional, que configuram novos riscos e perigos, esta definição tem levantado algumas interrogações, pois representa um conceito deslocado da realidade e um pouco redutor, quanto ao seu campo de actuação, localizando a aplicação da Estratégia, apenas nas relações de conflito.

No seu trabalho Trabalho Individual de Longa Duração, o Maj Cav^a Rodrigues Ramos²⁹, levantou a questão de que a Estratégia não se refere apenas a relações

²⁸ Abel Cabral Couto, no Prefácio de Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu, Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002.

²⁹ Paulo Ramos, Estratégia e Cultura, Trabalho Individual de Longa Duração, CEM 2000-02, IAEM, pag 9.

de conflito, mas também a relações de competição, sendo que “relação de competição”, deve ser entendida como uma variante da relação de conflito.

Uma abordagem muito recente, em relação a esta temática, surgiu através de Francisco Abreu,³⁰ que procura estabelecer uma certa convergência entre competição e conflito referindo que “Se, pelo contrário, percepcionarmos o percurso evolutivo do pensamento estratégico como uma caminhada rumo ao alargamento dos instrumentos de coacção e de intervenção, com a estratégia militar – esta sim pressupondo o choque violento entre vontades antagónicas -, a dar lugar a uma visão integral do fenómeno estratégico que coloca em paralelo, nomeadamente, a força das armas, a força da propaganda e da subversão, a força do poder económico – financeiro, e a força da persuasão assente na condenação por parte da comunidade internacional, a extensão do mundo conflitual ao competitivo adquirirá plena plausibilidade.”

Na esteira desta abordagem, o General Cabral Couto, no prefácio da obra de Francisco Abreu, admite que o “cerne da Estratégia reside, (...) na combinação de meios com objectivos em oposição ou no mínimo, em concorrência face a um Outro”, considerando pois aceitável uma extensão das relações de conflito, para fora do âmbito político, entrando na campo da competitividade, sendo pois possível uma teorização sobre Estratégia, que englobe o que os teorizadores, denominavam de “para-estratégias”.

Assim e para completar a actualização do seu pensamento, Cabral Couto, levantando pontos de vista comuns entre competitividade e hostilidade, admite uma teorização unificadora de Estratégia, definindo Estratégia como “a ciência e a arte de, à luz dos fins de uma **organização**, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como **conflitual** ou **competitivo** (ambiente agónico).”³¹

³⁰ Francisco Abreu, Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu, Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002, pag 26.

³¹ Abel Cabral Couto, no Prefácio de Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu, Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002.

Face a esta evolução conceptual do conceito, de Estratégia, com a abertura do leque do campo de aplicação da estratégia para as relações de competição, novas aproximações e abordagens, naturalmente se podem estabelecer, quanto aos instrumentos de coacção a utilizar pelas estratégias gerais e particulares dos Estados, que naturalmente serão objecto de análise mais à frente, neste trabalho.

5.2. Estratégia, Unidades Políticas, Organizações e Actores

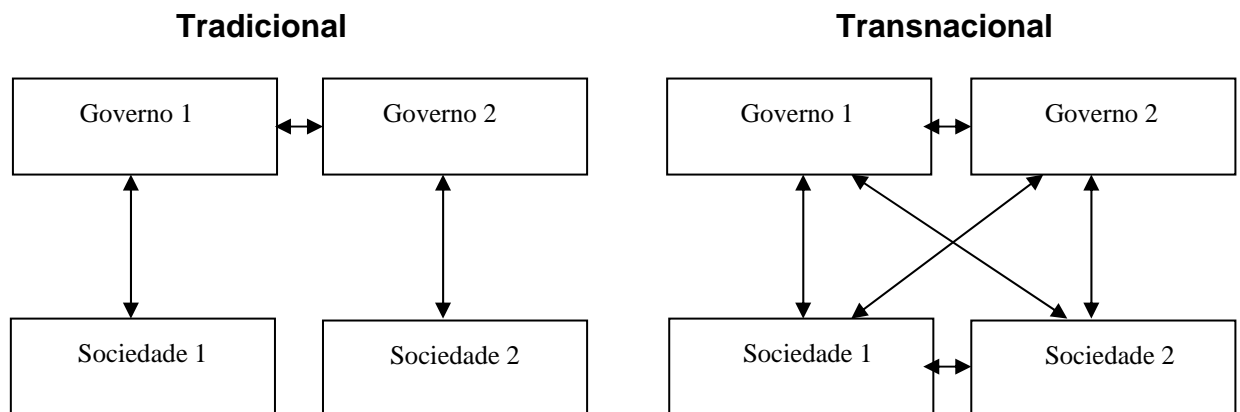
Na actual realidade do sistema internacional já descrita anteriormente, as relações internacionais, caracterizam-se por possuírem um elevado cariz e pendor transnacional, por força da importância que hoje assumem organizações e pessoas, relativamente ao protagonismo decrescente dos Estados – Nação.

Organizações Internacionais como a ONU, a NATO e a União Europeia, empresas multinacionais, organizações religiosas e terroristas e até mesmo indivíduos como o empresário Bill Gates o líder Iraquiano Saddam Hussein ou o terrorista Bin Laden, possuem neste momento uma capacidade de actuação de nível mundial, devido ao reconhecido poder que possuem, sendo considerados actores da cena internacional. Esta realidade vem apenas, confirmar as previsões do General Cabral Couto, que já nos finais da década de setenta, afirmava “ Os Estados são, como veremos, os principais actores da cena internacional; os restantes são, em princípio, actores «menores» ou «limitados», embora tendam a assumir um papel e importância crescentes.”³²

Nos relacionamentos internacionais, apesar de serem os Estados ainda os principais actores, assiste-se a organizações internacionais a intervirem internamente e a organizações internas a actuarem internacionalmente, em ambos os casos, com capacidade de imporem vontades ou de exercerem influência na condução das políticas externas e internas, dos próprios Estados ou unidades políticas.

³² Abel Cabral Couto, Elementos de Estratégia, Apontamentos para um curso, Volume I, IAEM, Lisboa, 1980, pag 20.

Neste aspecto Joseph S. Nye, Jr.³³, fala mesmo de “uma coligação transnacional efectiva”, entre organizações internas dos Estados, que desenvolveram capacidades de comunicar e interagir directamente com outros interesses em outros países, provocando o aparecimento de um novo tipo de relacionamento internacional, conforme explicitado na figura abaixo:



Na política “tradicional internacional”, se as pessoas e organizações da Sociedade 1, desejam pressionar o Governo 2, fazem-no solicitando que o Governo 1, fale com o Governo 2. No caso das relações transnacionais, os grupos ou pessoas da Sociedade 1, pressionam directamente as pessoas e grupos da Sociedade 2, bem como o Governo 2, para além da pressão que possa exercer sobre o Governo 1.

É perfeitamente aceite e perceptível, que uma empresa multinacional, como por exemplo a americana Microsoft, num processo negocial em que estejam em jogo, contrapartidas julgadas fundamentais para a empresa, exerça pressão de facto, sobre um governo nacional num país onde esteja a operar, coagindo-o economicamente, com a ameaça de retirar os seus investimentos, se não alterar uma determinada política interna na área das novas tecnologias que lhe seja mais desfavorável.

No âmbito militar, a organização terrorista transnacional, AL Qaeda, tem exercido coacção militar, com o seus atentados, sobre toda a comunidade internacional. Uma ameaça mais velada do seu líder Bin Laden, é suficiente para provocar o

³³ Joseph S. Nye, Jr, Compreender os Conflitos Internacionais, Uma Introdução à Teoria e à História, Edição da Gradiva – Publicações, Lda, 3ª Edição, 2002, pag 247.

accionamento dos sistemas de segurança e defesa do país mais poderoso do mundo, além de afectar as expectativas económicas mundiais e em particular os sistemas financeiros.

Ao fazerem passar para as opiniões públicas determinadas mensagens adversas para os poderes políticos instituídos, os maiores grupos de comunicação social funcionam como autênticos instrumentos de coacção psicológica, ao serviços de determinados interesses corporativistas instalados no interior dos Estados.

As organizações internacionais, sejam de âmbito universal ou regional, por força dos mandatos que lhes foram conferidos, pelos Estados que as corporizam, exercem de facto coacção, sobre Estados, organizações transnacionais e outras unidades políticas, em todos os domínios da Estratégia, nomeadamente aquando da prevenção e resolução de conflitos ou no respeito das normas e resoluções do Direito Internacional.

Por outro lado, as organizações transnacionais, no âmbito das suas áreas de actividade, tendem também, tal como os Estados a competirem entre si, na tentativa de alcançarem os melhores objectivos, sendo assim também sujeitos da acção estratégica.

Sistematizando, são sujeitos da Estratégia todos os **actores** e não apenas organizações ou unidades políticas, que pela sua dimensão, importância e capacidade de actuação no plano internacional, podem fazer prevalecer, pelo poder que lhes é reconhecido, a sua vontade relativamente a outros.

Para Cabral Couto³⁴, podem considerar-se actores da cena internacional: os Estados; outros actores territoriais, como os «movimentos de libertação»; as organizações internacionais; as organizações transaccionais; sendo admissível, acrescentamos nós, também considerar individuos, que por algum motivo superam em termos de poder as próprias organizações que lideram ou detêm.

5.3. Estratégia, Relações de Cooperação e Acomodação

A exclusão da Estratégia, do âmbito das relações de cooperação e de acomodação, inserido-a apenas no seio das relações de conflito e competição, é também matéria que nos merece alguma reflexão mais atenta.

³⁴ Abel Cabral Couto, obra cit.pag 20.

Da análise e descrição feita anteriormente, sobre o paralelismo das realidades das sociedades nacionais com a sociedade internacional, concluímos que quanto ao tipo de relações, continuam a prevalecer as relações de cooperação e acomodação nas sociedades nacionais relativamente às relações de conflito, sendo notório que no sistema internacional, assiste-se a um grande esforço no sentido de a mesma situação se tornar de facto uma realidade. Os avanços verificados, na adesão dos Estados às normas do Direito Internacional Público e o aparecimento de diversas organizações colectivas, de cariz político, económico e militar, tem diminuído, o peso que representa as relações de conflito, no todo das relações internacionais. De facto as unidades políticas têm vindo a privilegiar, por diversas razões, a cooperação entre si e a acomodação às regras do direito, como meio de alcançarem os seus objectivos fundamentais, ou seja a Segurança e o Progresso e Bem Estar.

Em termos do discurso estratégico, esta constatação, leva-nos a questionar da importância na actualidade da Estratégia, como instrumento da Política, uma vez que parece evidente, que os Estados tendem a evitar o confronto declarado, nas suas relações com outros Estados.

Nesta abordagem, pelo menos duas questões que se podem levantar:

- Representará um aumento das relações de cooperação e acomodação, no sistema internacional, uma diminuição da acção estratégica dos Estados?
- Apresentam ou não, as relações de cooperação e de acomodação alguma motivação ou relevância estratégica, subjacente?

Estaremos em condições de responder plenamente a estas perguntas, se identificarmos claramente das razões que levam os estados a cooperarem e a acomodarem-se, como forma privilegiada, de garantirem o acautelamento dos seus interesses.

5.3.1. A Estratégia na cooperação e na acomodação.

As perguntas acima colocadas são de facto pertinentes pois se pensarmos, em termos sistémicos, qualquer movimento ou deslocação no interior dum sistema supostamente em equilíbrio, provoca reacções no interior do próprio sistema, obrigando-o a voltar a um novo ponto de equilíbrio.

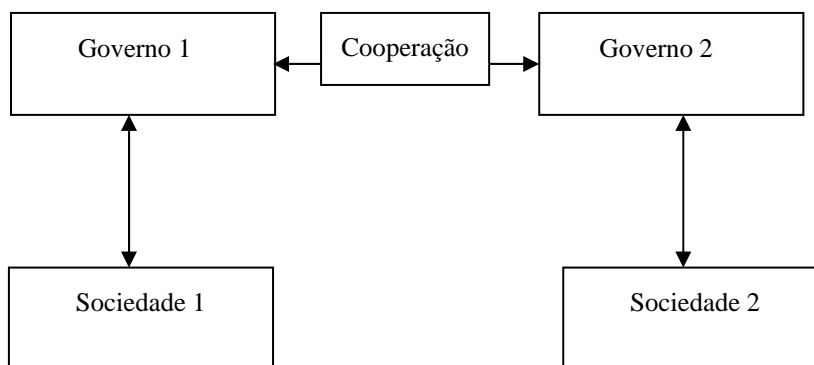
Assim no seio do sistema internacional, é coerente que a mesma lógica se aplique, em torno da dinâmica das relações internacionais entre os vários actores que o

compõem. Sendo o Sistema Internacional, um sistema fechado, qualquer alteração no seu interior irá alterar o seu sistema de forças em equilíbrio, o que provocará o desenvolvimento de respostas de sinal contrário, na busca de um novo equilíbrio.

A este respeito Marcel Merle refere que as relações internacionais, se desenvolvem em circuito fechado :” os inputs que afectam o ritmo (por exemplo a pressão demográfica, a difusão das ideologias, a aspiração ao bem-estar e ao desenvolvimento) partem de diversos pontos situados no interior do sistema (o que permite falar em ambiente interno); quanto aos outputs, quer dizer as reacções do sistema, não mais poderão, como aconteceu muitas vezes no passado, escapar à cadeia de retroacção para transferir a outros os encargos necessários à satisfação da demanda. Por outras palavras, o sistema internacional, pelo facto do seu carácter global e fechado, não fecha mais as portas às suas contradições. É obrigado a assumi-las ele próprio, o que submete cada uma das suas unidades constitutivas a uma pressão muito mais forte do que no passado”³⁵

O acautelamento dos interesses de cada um, faz desenvolver relações de diverso tipo, desde a cooperação até ao conflito, pelo que e pensando em termos sistémicos, se uma relação de conflito passar a ser de cooperação, podemos pensar que esta alteração provocará o aparecimento de uma outra relação de conflito que degenerou a partir de uma relação de cooperação. O mesmo raciocínio, pode ser levantado para todas os outros tipos de relação, por exemplo de competição ou de acomodação.

Este raciocínio, poderá servir de base para um olhar mais atento sobre, o que se passa neste Sistema Internacional, que parece enveredar pelo primado da cooperação e da acomodação. Senão vejamos os seguintes casos:



³⁵ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris,1974, citado por Adriano Moreira em *a Teoria das Relações Internacionais*, 2ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997, pag 274,275.

O governo 1, como tem um aparelho militar mais desenvolvido do que o do governo 2, possui maior capacidade de proporcionar segurança à sociedade 1, do que o governo 2 à sociedade 2.

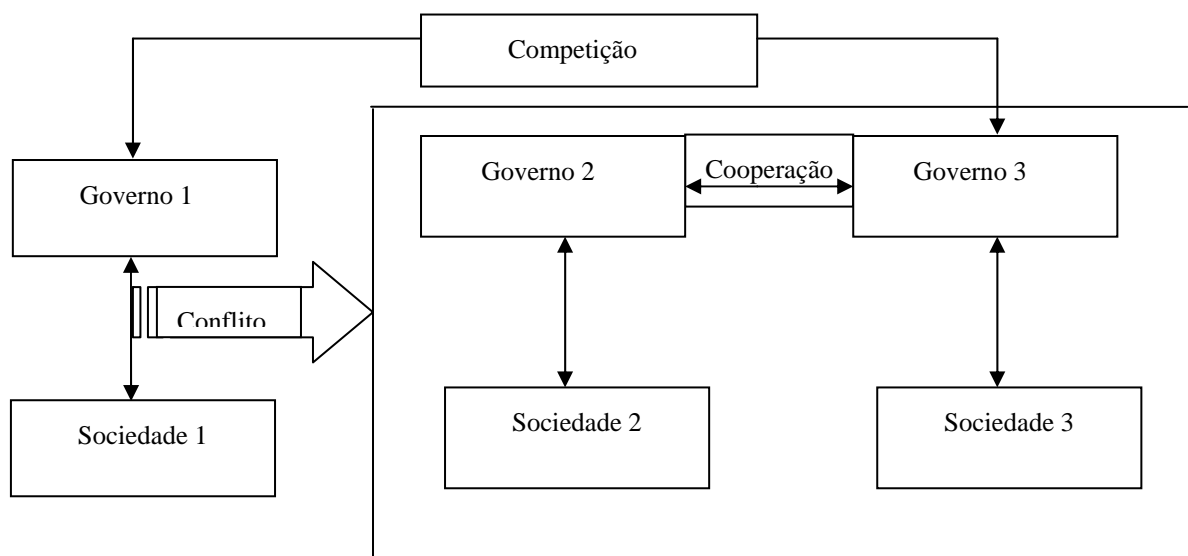
No entanto o governo 2 como desenvolveu maior capacidade económica do que o governo 1, proporciona mais bem estar à sociedade 2 do que o governo 1 à sociedade 1.

O governo 1 e o governo 2 estabelecem uma relação de cooperação entre eles, no sentido de proporcionarem às sociedades 1 e 2 respectivamente, melhores condições de segurança, progresso e bem estar. O governo 1 fornece mais segurança à sociedade 2, em troca o governo 2 investe economicamente na sociedade 1.

Este exemplo configura uma relação pura de cooperação. Existe um ganho mútuo entre ambos, de soma não nula.

No entanto, se aumentarmos o universo dos actores para um terceiro governo, a situação pode ganhar outros contornos,

Assim se um governo 3, possuir as mesmas valências e vulnerabilidades do que o governo 1, poderá verificar-se uma relação de competição entre os governos 1 e 3, no sentido da obtenção de um acordo de cooperação com o governo 2. Caso o governo 2, opte por um acordo com o governo 3, o mesmo pode ser entendido pelo governo 1 como um posicionamento hostil dos governos 2 e 3, podendo gerar uma situação conflitual.



A relação de cooperação estabelecida, acabou por gerar no sistema a três

unidades, posicionamentos competitivos e conflituosos, envolvendo os três governos.

Se visualizarmos um universo de cooperação multilateral, é natural que mesmo entre parceiros, ocorram situações de conflito de interesses, que configurem realidades competitivas. Assim a satisfação plena dos objectivos de cooperação, será mais difícil de obter, pelo que terão lugar ganhos e cedências entre os cooperantes em objectivos intermédios, para se poderem alcançar o mais completamente possível os objectivos últimos da cooperação.

Olhando para o Sistema Internacional, podemos constatar da existência de diversas organizações de cooperação, de natureza tão diversa como a militar, a económica, a cultural e até política.

Casos da NATO, União Europeia, Mercosul e da Comunidade Países Língua Portuguesa, são organizações internacionais de cooperação. Na base da sua existência estão razões de cooperação, nos diversos domínios das relações internacionais que visam anular vulnerabilidades e potenciar capacidades. Pela aplicação do modelo de análise apresentado acima, podemos constatar que essas organizações, são também no entanto fontes geradoras de relações de competição e mesmo de conflito, que não serão indiferentes a uma actuação estratégica por parte dos Estados e das próprias organizações.

Podemos abordar a questão sob dois prismas : um ao nível interno dessas organizações; outro ao nível externo.

Internamente e apesar da filosofia de cooperação que norteia os vários parceiros, assistimos de forma bem clara, a sinais bem evidentes da existência de ambientes internos altamente concorrenciais, que se tornam mais visíveis quando ocorrem alterações das relações de poder na organização, mudanças estruturais da organização ou a definição de novas políticas para a condução do projecto cooperativo.

Casos paradigmáticos na actualidade são o caso da União Europeia, a braços com uma indefinição no caminho político a seguir, ou a própria NATO, onde a reestruturação da organização com o desaparecimento de algumas estruturas de comando, tem provocado uma luta interna entre os parceiros, Portugal incluído.

Ao nível externo, é perfeitamente natural que estas organizações suscitem um aumento da intensidade do ambiente concorrencial, ou mesmo conflitual, pois a sua

própria constituição tem por base enfrentar com mais argumentos (a união faz a força) os desafios representados por outras organizações ou Estados com os mesmos interesses, ou mesmo as ameaças de unidades políticas que corporizam o terrorismo internacional. Por outro lado o inverso também se põe; a criação de organizações desta natureza, são motivo mais que suficiente para poderem ser encaradas como uma ameaça, por parte de outros actores, o que normalmente provoca uma resposta idêntica mas de sinal contrário. O General Cabral Couto, refere sobre este assunto o seguinte: “ a estratégia ultrapassa também a «guerra em acto»”. E continua “ assim por exemplo, a criação de uma força nuclear interessa evidentemente à estratégia, ou melhor, é ditada pela estratégia, como o é o ingresso **numa aliança** ou o pode ser a aquisição de uma frota de transportes. (...) a estratégia intervém em toda uma gama de acções destinadas a, em permanência, proporcionar a uma unidade política as melhores condições de segurança, isto é, acções que permitam enfrentar, da forma mais adequada, as ameaças e as hipóteses de guerra admitidas.”³⁶

Entrando no âmbito das relações de acomodação, os Estados ao aderirem às normas do Direito Internacional, aceitam estar sujeitos à autoridade de uma entidade superior à sua própria soberania. O caso da resolução 1441 do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativamente ao Iraque é sintomático. A entrega aos Tribunais Penais Internacionais, de ex-governantes responsáveis por actos de governação criminosos nos seus países, por governantes desse mesmo país, é outro exemplo indesmentível.

Os Estados e unidades políticas procuram dirimir conflitos, procurando a resolução dos mesmos através da mediação, arbitragem ou negociação, sob os auspícios da comunidade internacional, representada pela Organização das Nações Unidas.

O papel da acção diplomática, na construção e procura de uma resolução favorável do Conselho de Segurança da ONU, deve só por si concentrar toda atenção e forças disponíveis, de determinado Estado.

A cada vez maior, capacidade efectiva de intervenção do direito internacional, tem também contribuído, para um deslizamento da conflitualidade/hostilidade, em direcção a um patamar inferior de intensidade, que se insere na esfera das relações

³⁶ Abel Cabral Couto, obra cit.pag 201,202.

de competição. Francisco Abreu a esse respeito considera que “o processo de aproximação entre o conflitual e o competitivo (...) deve levar em linha de conta o facto de o processo conflitual, estar a ser enriquecido por instrumentos de coacção distintos do militar e a ser constringido por inúmeros factores de moderação tendencial – o carácter orientador do direito internacional e a influência crescente das opiniões públicas são exemplos não despiciendos.”³⁷

A procura das instituições internacionais, revela uma certa intenção para que a disputa conflituosa, passe a ser esgrimida sob as regras do «jogo» competitivo (por exemplo deixa de existir um inimigo, para haver um opositor ou adversário, ou o objectivo final nunca será o aniquilamento físico de uma das partes).

Não será difícil adivinhar, que numa disputa entre dois Estados ou unidades políticas, objecto de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a procura de apoios para as suas causas, as promessas de distribuição de dividendos a terceiros por troca de votos a favor, os interesses indirectos de outros actores que possam ser afectados por uma decisão não favorável, são factores geradores de ambientes altamente competitivos, que podem atingir níveis iminentes para o desenvolvimento de uma crise em vez da sua resolução. A actual crise do Iraque, é neste aspecto bastante explícita: os interesses da França e da Rússia, relativamente ao Iraque colidem com os dos Estados Unidos. A aprovação por unanimidade da Resolução 1441 do Conselho de Segurança, foi precedida de intensas negociações, onde ocorreram muitas cedências e conquistas, principalmente por aqueles três Estados, mas que envolveram outros membros – permanentes ou não -, que configuraram um ambiente de tensa competitividade, no próprio seio das Nações Unidas.³⁸

Assim após esta abordagem sobre a outra «face» da cooperação e da acomodação, podemos dizer que no seu seio a par das relações de cooperação e acomodação, desenvolvem-se e correm em paralelo relações de competição e conflito entre os Estados e unidades políticas. Cabral Couto muito recentemente escreveu que “ a dialéctica cooperação/conflito apresenta-se de forma oposta, isto é, **a cooperação é**

³⁷ Francisco Abreu, obra cit.pag 26.

³⁸ Fonte: Jornal Expresso, 2º Caderno, Mundo, Cedências na ONU, de Joe Lauria, correspondente Nova York. Edição de 16 Novembro2002.

a face aparente do universo empresarial e a **face oculta da estratégia político – militar**, sucedendo o inverso no que respeita ao conflito”.³⁹

Face ao exposto, parece ser legítimo, afirmar que também nas relações de cooperação e de acomodação, existe espaço para aplicação da Estratégia por via da existência subjacente de competitividade e conflitualidade.

Finalmente encontramos-nos em condições de poder responder com alguma propriedade e de forma simultânea às questões levantadas. Assim podemos afirmar que:

- o aumento das relações de cooperação e acomodação, não significam uma diminuição da acção estratégica dos Estados, uma vez que como vimos atrás, a existência subjacente de ambientes competitivos e conflituais no seio daquelas relações, permite pensar que existe um espaço de aplicação para a Estratégia, naquele universo.

5.4. Síntese Analítica

Da análise feita acerca do conceito de Estratégia, onde se tentou com alguma precisão, localizar o seu espaço de aplicação, face ao actual quadro das relações internacionais, conclui-se que:

- As relações de conflito e de competição são por excelência os campos de aplicação da Estratégia,
- As relações de cooperação e de acomodação, provocam o desenvolvimento simultâneo e paralelo de ambientes de competitividade e de conflitualidade, campos de aplicação da Estratégia, pelo que também há espaço para o desenvolvimento de uma acção estratégica, nesses universos.
- A crescente subordinação dos Estados e Unidades Políticas, às normas e directivas do Direito Internacional, a par de um aumento das interdependências na natureza das relações internacionais tem contribuído para uma transfiguração progressiva das relações de conflito, em relações de competição.

³⁹ Abel Cabral Couto, no Prefácio de Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu, Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002.

- Os actores que desenvolvem e aplicam a Estratégia, têm vindo a privilegiar a utilização de estratégias não militares para atingirem os seus objectivos estratégicos. Clarificado o conceito de Estratégia e vislumbrada a sua influência e alcance, nos vários domínios das relações internacionais, encontramos-nos então em condições para de facto, podermos começar a analisar, o emprego e utilidade da diplomacia e das forças armadas, como ferramentas de actuação estratégica à luz da realidade política actual.

5.5. Acção Estratégica da Diplomacia

Na actual fase deste trabalho, pensamos estar finalmente na posse dos meios conceptuais para produzir com o máximo de rigor e consistência, uma análise relativamente ao valor dos instrumentos de acção estratégica diplomáticos e militares, bem como identificar as suas interdependências e pontos de contacto, no desenvolvimento das suas condutas estratégicas.

Uma das questões derivadas da questão central deste trabalho, é a de saber se actualmente, já se pode falar ou não numa estratégia geral diplomática. Também vimos anteriormente, que ao nível de dois pensadores com reconhecida idoneidade nestas matérias, no caso os Generais Cabral Couto (referência doutrinária desta casa) e Lopes Alves, estes apresentam concepções diferentes sobre o assunto. O General Lopes Alves considera desde logo e de forma bem explícita a diplomacia, como um dos domínios que sustentam uma das estratégias gerais. Por sua vez na estruturação das estratégias gerais, Cabral Couto, não considera a diplomacia como estratégia geral, mas sim particular, com todas as contradições que no entanto são apresentadas, na produção do suporte teórico de levantamento das suas estratégias gerais, que também já apontamos anteriormente.

No entanto e embora o General Cabral Couto, nas suas alusões relativamente à acção diplomática, inserida num ambiente conflitual, tenha inicialmente uma visão redutora da mesma, talvez explicada pela natureza dos conflitos contemporâneos à sua análise, visualizava já numa pequena abordagem prospectiva a crescente importância da acção diplomática: " É actualmente, mais vasta, complexa e multifacetada que outrora, dado que a acção é sempre multilateral e por vezes à escala planetária, os palcos são variados, havendo que actuar junto de governos, em organizações internacionais, etc., e os resultados podem assumir formas

também variadas, desde políticas declaratórias, recomendações da ONU, deliberações do Conselho de Segurança, créditos financeiros, fornecimentos de material de guerra, etc.,etc.⁴⁰

Aquando da nossa análise sobre a acção estratégica na actualidade, e de acordo com as conclusões que chegamos, verificamos que a estratégia tal como é hoje entendida, alargou o seu âmbito de actuação, fruto de uma convergência conceptual, às relações de conflito e de competição, bem como se pode constatar existirem motivações directas e indirectas, que impregnam de conflitualidade e concorrência, as relações de cooperação entre Estados ou Organizações e de acomodação dos mesmos às regras do Direito Internacional.

Assim nessa perspectiva, é natural que a diplomacia, entendida como ferramenta estratégica, tenha visto o campo de aplicação da sua acção muito mais alargado, acompanhando o movimento conceptual de Estratégia, bem como e vamos já verificar, a sua importância substancialmente aumentada com a alteração da forma como é encarada actualmente, a gestão dos fenómenos conflituais.

5.5.1. Estratégia Diplomática nas Relações de Conflito.

No decorrer do trabalho, constatamos também, que no actual sistema internacional, tem existido uma crescente e legítima preocupação, na prevenção e contenção de conflitos, numa intenção declarada de tentar evitar, os efeitos muito nefastos e extremamente dolorosos, que estes sempre acarretam para a comunidade internacional, sempre que aqueles escalam e eclodem militarmente.

É no decorrer deste preceito, que os Estados, sob a égide de várias organizações internacionais, têm procurado a todo o custo, a criação de condições que facilitem abordagens não militares de prevenção de potenciais ou iminentes conflitos, bem como e na mesma óptica a resolução de outros.

Neste aspecto as operações de Apoio à Paz, que acima já identificamos, nomeadamente às de Manutenção de Paz (peacekeeping) e de Restabelecimento de Paz (peacebuilding), são levadas a efeito sob uma forte componente de acção diplomática. Na realidade a estratégia diplomática é aqui empregue como o principal domínio estratégico, pelo qual se pretendem obter os objectivos preconizados. A par

⁴⁰ Abel Cabral Couto, obra citada, pag 88.

das outras formas de coacção que também servem os objectivos pretendidos – económica, psicológica e militar, a estratégia diplomática surge com uma dimensão integradora e até coordenadora da utilização das restantes, o que a coloca num patamar superior, neste contexto, às demais.

Sendo a criação e manutenção da paz (evitar a guerra), o objectivo principal deste tipo de operações, o instrumento militar é aqui encarado sob dois prismas de utilização: 1) como suporte essencial do desenvolvimento da estratégia diplomática, durante os processos de negociação (via persuasão ou coerção), 2) como instrumento essencial para a implementação da capacidade de interposição, entre os beligerantes, garantindo assim a credibilidade necessária para o sucesso da operação.

Ora, sendo assim, a estratégia militar vê diminuída, por força do objectivo da operação (evitar a eclosão armada do conflito), o seu campo de aplicação como instrumento por excelência de coacção, uma vez que fica impedida de fazer a guerra pela força, sendo solicitada ao invés para garantir a paz.

Por analogia de análise, fácil se torna constatar, que neste contexto da conflitualidade, a aposta determinante é no sucesso de uma estratégia diplomática, pretendendo – se, sempre, que os conflitos evoluam para a margem oposta da guerra, no espectro da conflitualidade.

5.5.2. Estratégica Diplomática e Objectivos Políticos.

Estas constatações levam-nos também, a interrogarmo-nos sobre uma outra temática, que está também intrinsecamente ligada com o ambiente conflitual e que diz respeito, à importância dos objectivos políticos.

De acordo com a sua importância, os objectivos políticos dos Estados ou outras unidades políticas, são classificados como vitais, importantes e secundários (Cabral Couto)⁴¹. Pelos objectivos vitais «morre-se», pelos importantes «combate-se» e pelos secundários «negoceia-se». A este respeito escreve” Os objectivos secundários alimentam o grosso da vida internacional e da actividade diplomática. As relações internacionais são, assim, essencialmente constituídas, a todo o momento, por uma teia em que se negociam objectivos secundários através de

⁴¹ Abel Cabral Couto, obra citada,pag 66.

concessões mútuas (pelo que só tem capacidade negocial quem é rico em alguma coisa...), acompanhada de fenómenos de conflitualidade e violência variáveis, em torno de objectivos importantes ou vitais para os vários actores, e que evoluem essencialmente em função das relações de poder.”⁴²

Decorrente da nossa análise levantada para as operações de apoio á paz, se o objectivo, é evitar a eclosão armada, logo será difícil morrer ou combater por eles, pelo que a única alternativa é negociar. Logo, em conflitos onde estejam em jogo objectivos vitais ou importantes, poder-se-á afirmar que também se insere na actividade diplomática, a gestão daquele tipo de objectivos, procurando que os mesmos sejam adquiridos ou garantidos pela via diplomática, sem recurso á violência.

A este propósito, será também útil evocar aqui uma análise da Dra. Isabel Alexandra Nunes⁴³, que nos parece também muito elucidativa :”É frequente verificar-se a afirmação de que cabe à diplomacia zelar pela concretização de objectivos não vitais, enquanto que ao sector militar lhe é atribuída concretização de objectivos vitais. (...) A priori, poderia parecer que estamos a confundir áreas de competência da estratégia diplomática com as de estratégia militar. Tal não acontece. (...) ambas concorrem em espaços de hostilidade, mas em momentos diferentes e dispendo de meios distintos. Senão vejamos:

A – a estratégia diplomática concorre para a satisfação de interesses vitais, no espaço de tempo que **decorre**, desde a **emergência de uma ameaça** potencial até ao momento em que se **verifica ameaça** de emprego de meios passíveis de provocar perdas de vidas e bens. Os meios de que dispõe são utilizados de uma forma insidiosa, com base numa forte componente psicológica, secundada pela possibilidade de emprego de meios militares acompanhados ou não por meios de outra natureza.

B – a estratégia militar tem por finalidade atingir igualmente interesses vitais para a nação, no espaço de tempo que decorre desde a confirmação de uma elevada probabilidade de a ameaça se tornar real, até ao momento em que ela se

⁴² Idem pag 66.

⁴³ Isabel Alexandra R. Gomes Ferreira Nunes, Delineamento de uma Estratégia Diplomática Portuguesa – Portugal na II Guerra Mundial, Estratégia, Instituto de Relações Internacionais, ISCSP,Lisboa,1993, pag 82 e 83.

torna real e durante o qual se verifica o emprego de meios declaradamente violentos com perda de vidas e bens.”

Conclui afirmando “ Na situação mencionada em A a componente diplomática tem lugar preponderante, sendo secundada por meios militares. Na situação mencionada em B verifica-se o inverso.”

No actual contexto dos conflitos internacionais, pode mesmo afirmar-se, perante a observação das actuais situações de crise, que quando em jogo estão objectivos vitais e importantes, a estratégia diplomática, percorre todo o espaço temporal e fases, que ocorrem num conflito, com emprego de meios militares ou não, (antes, durante e depois). Se numa primeira fase, que inclui a ameaça de emprego da força, em conformidade com a actuação da diplomacia coerciva, a estratégia diplomática assume de forma evidente um papel de liderança e de coordenação no emprego oportuno dos meios de outra natureza que estejam ao serviço da Estratégia, numa segunda fase, embora a estratégia diplomática perca a primazia, face à estratégia militar, ela continua a sua acção, para em paralelo e influenciada pelos resultados militares entretanto obtidos, atingir os seus objectivos iniciais. O exemplo que tipifica melhor este quadro, é o do conflito no Médio Oriente entre Israel e a Autoridade Palestina, em que ao longo dos anos, se assiste a uma simultaneidade entre intensas conversações diplomáticas e acções militares no terreno.

Outros autores como Charles A. Kupchan⁴⁴, afirmam mesmo que “Os americanos continuam a viver segundo as regras da «realpolitik», encarando a ameaça militar, a coerção e a guerra como instrumentos essenciais da diplomacia”.

A actual crise com o Iraque, é um caso paradigmático, em que a acção diplomática encaixa com perfeição, no seu papel de liderança e coordenação da acção estratégica presente neste conflito.

De facto, a possibilidade, de num futuro muito próximo, o Iraque vir a dispor de armas de destruição maciça (incluindo nucleares), representa uma séria ameaça aos interesses dos Estados Unidos e para a comunidade internacional em geral. O desarmamento do Iraque relativamente, àquele tipo de armas, constitui um objectivo

⁴⁴ Charles A. Kupchan, citado pela revista Atlantic Montly, a propósito do lançamento do seu livro, *The End of the American Era: U.S. Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, disponível no site www.theatlantic.com/issues/2002/11/Kupchan.htm.

vital ou pelos menos importante, quer para os Estados Unidos, quer para a comunidade internacional, podendo também assumir-se que a posse daquelas armas seja também um objectivo importante para Saddam Hussein. Os Estados Unidos e outros países, não têm qualquer dúvida em brandir o emprego da força, para consecução daquele objectivo, pois segundo eles já se esgotaram a utilização de todas as outras formas de coacção. No entanto a comunidade internacional (via ONU), tem conseguido pressionar o Iraque para este autorizar as inspecções necessárias no seu território, com a finalidade de verificar e impedir a continuação de programas de armamento no domínio das armas de destruição maciça.

Podemos pois pelos indicadores actuais, da actividade internacional, reconhecer que a actividade diplomática, exercida no âmbito estratégico das relações conflituais, tem hoje uma importância, determinante, não condizente com o estatuto de uma estratégia particular.

5.5.3. Estratégia Diplomática nas Relações de Competição.

Na continuação da nossa análise, agora num ambiente das relações de competição, vamos começar por introduzir mais uma ferramenta de nos permita visualizar, a componente estratégica da diplomacia nesta área, transcrevendo uma das conclusões do Major Paulo Ramos⁴⁵. Quanto ao conceito de “relação de competição”, este deve ser entendido como uma variação das relações de conflito. Tem como característica comum o facto de em ambas as situações os actores disputarem objectivos divergentes. No entanto, apresenta substanciais diferenças. As relações de conflito estão normalmente associadas a objectivos vitais ou importantes; esses objectivos são divergentes e exclusivos (opostos) e normalmente existe uma oposição intencional e hostil. Nas relações de competição, os objectivos em causa são secundários, esses objectivos são divergentes mas não exclusivos (concorrentes) e existe uma oposição não hostil ou mesmo inconsciente.”

Com este enquadramento conceptual, podemos aqui perfeitamente encaixar o pensamento de Cabral Couto, relativamente à actividade diplomática e a sua ligação com os objectivos secundários.

⁴⁵ Paulo Ramos, *Estratégia e Cultura, Trabalho Individual de Longa Duração*, CEM 2000-02, IAEM, pag 74.

Se o grosso da actividade internacional e diplomática é alimentada tendo em vista a persecução de objectivos secundários, se nas relações de competição os objectivos são secundários e conforme definido no novo conceito de estratégia, aquelas são também campo de actuação da Estratégia, então torna-se evidente que também aqui se pode falar em estratégia diplomática, mesmo quando se perseguem objectivos secundários, inseridos em ambiente concorrencial.

5.5.4. Estratégia Diplomática, Cooperação e Acomodação.

Pela análise acima efectuada, sobre o mundo das relações de cooperação e de acomodação, concluímos pela existência de ambientes de competitividade e conflitualidade, que corriam paredes meias com aquele tipo de relacionamentos.

Cientes daquelas realidades, os Estados ou unidades políticas, quando abraçam um projecto de cooperação ou de acomodação, calculam todos os contornos e faces implícitas e explícitas do mesmo, analisando não só as vantagens e desvantagens óbvias e directas da cooperação, mas também as implicações estratégicas daí resultantes, nomeadamente ao nível dos desequilíbrios que poderão gerar num determinado contexto político-regional, económico ou cultural. O processo negocial do próprio projecto, pode ser de certa maneira condicionado pelo acautelamento dos interesses em jogo. A visão é necessariamente estratégica.

Esta postura é desde logo assumida pelos poderes políticos, que nos seus programas de governo assumem uma atitude estratégica, relativamente ao que deve ser a actuação político-diplomática, no âmbito de projectos de cooperação.

Por exemplo, no Programa do XV Governo Constitucional, relativamente à política externa pode ler-se o seguinte:

“ A actuação político-diplomática de Portugal desenvolver-se-á, assim, em torno dos seguintes eixos estratégicos:

- o de reforçar o papel de Portugal como sujeito no processo activo no processo de construção europeia;
- o de reforçar a relação privilegiada com o espaço lusófono, nomeadamente através da projecção de valores e interesses nos PALOP, no Brasil e em Timor;
- o de privilegiar a OTAN, ONU e OSCE como instituições basilares da arquitectura de segurança e defesa;

- o de promover uma diplomacia económica activa;”

Nas Grandes Opções do Plano para 2003, a mesma orientação é dada, sendo a cooperação apontada como vector essencial da Política Externa, reconhecendo-se que organizações como a NATO, a ONU e a OSCE, são instituições basilares no cenário geoestratégico internacional, assumindo um papel importante no campo da diplomacia preventiva, na concertação de posições e na resolução de conflitos pela via negociada.

Estes aspectos encontram-se também consagrados nas Orientações para as estratégias gerais, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional⁴⁶, que relativamente à política externa refere: “a afirmação da presença de Portugal no mundo(...) no respeito do direito internacional nos ideais da paz, da segurança e da cooperação; promover o diálogo e a cooperação com outros povos, em especial com os países lusófonos; contribuir no âmbito da UEO, para a criação de uma verdadeira identidade europeia de segurança e defesa, complementar da NATO e participar no âmbito da NATO e OSCE, (...), no reforço da paz (...) e colaborar no novo esforço de diálogo e cooperação”.

As grandes orientações políticas acima descritas, tornam evidentes que os Estados, no caso Portugal, assumem de facto que no desenvolvimento das suas Políticas Externas, as relações de cooperação e acomodação, são um campo de actuação estratégica. Assim os seus instrumentos de política externa, neste particular a diplomacia, devem articular os seus meios e forças disponíveis, de modo a desenvolverem a sua acção tendo em vista a persecução dos objectivos estratégicos inscritos na cooperação e acomodação.

5.6. A Estratégia Diplomática é uma Estratégia Geral

Da extensa análise efectuada, podemos deduzir os seguintes aspectos:

- Na actual conflitualidade a acção diplomática, tem assumido o papel principal, relativamente às outras formas de coacção.
- Com o alargamento conceptual da Estratégia, às relações de competição, o domínio de aplicação da estratégia diplomática, cresce substancialmente, sendo um importante facilitador do emprego das outras estratégias gerais.

⁴⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94.

- Não sendo conceptualmente de intervenção da Estratégia, as relações de cooperação e acomodação, têm por natureza motivações estratégicas subjacentes, convivendo inseridas ou em paralelo com ambientes competitivos e conflituais, pelo que se pode e deve falar em Estratégia, no âmbito da cooperação e da acomodação.

- É notório e evidente que os instrumentos diplomáticos dos Estados, na prossecução dos seus objectivos, privilegiam duas vertentes de acção: 1) uma via multilateral; 2) uma via bilateral.

Pela sistematização apresentada, actualmente pode e deve-se considerar, que de facto as possibilidades de emprego do instrumento diplomático na estratégia dos estados, é hoje pelas razões apontadas absolutamente inquestionável.

Doutrinariamente, “ao nível das estratégias gerais, situam-se os vários departamentos governamentais”⁴⁷. Assim podemos dizer que o Ministério da Defesa está para a Estratégia Militar como o Ministério dos Negócios Estrangeiros está para a Estratégia Diplomática, ou o Ministério da Economia se encontra para a Estratégia Económica.

Levando também em consideração, as concepções dos Generais Cabral Couto e Lopes Alves, pensamos haver razões suficientemente para considerar a Estratégia Diplomática como uma Estratégia Geral, da Estratégia Total, na linha do que já era defendido, por Lopes Alves e prospectivado por Cabral Couto.

Pela natureza das relações internacionais que actualmente se desenvolvem, em dois campos actuação cada vez mais distintos – bilateral e multilateral, que obrigam a formas de actuação e emprego de meios diferenciados, pensamos que a Estratégia Geral Diplomática, se deve subdividir em Estratégia Diplomática Bilateral e Estratégia Diplomática Multilateral, ao nível das Estratégias Particulares.

⁴⁷ Abel Cabral Couto, obra citada, pag 235.

PARTE II

DIPLOMACIA E FORÇAS ARMADAS EM PORTUGAL

6. O CASO PORTUGUÊS

6.1. Resenha Histórica

A acção do vector diplomático em Portugal tem mostrado ser ao longo da sua história, o mais importante e determinante sustentáculo, para o garante da sua afirmação como Estado soberano e independente. O General Loureiro dos Santos a este respeito é categórico “em toda a história de Portugal, a defesa nacional tem como componente preponderante a estratégia diplomática”.⁴⁸ De facto um olhar mais atento à nossa história, permite visualizar uma importante acção da diplomacia nos períodos da fundação e manutenção do Estado Português; inicialmente com a celebração de tratados de paz com reinos vizinhos ou o reconhecimento por parte da Santa Sé; posteriormente com a procura de apoios externos, que garantissem a integridade do país no contexto peninsular.

Em períodos de crises de cariz político/institucional interna, de fragilidade económica e de definições geopolíticas externas, nomeadamente a partir da Guerra da Restauração, a actuação do instrumento diplomático foi de facto decisiva para a sobrevivência do Estado Português. O posicionamento de Portugal, como fronteira entre os interesses da Inglaterra (potência marítima) e a potência continental (França, aliada com Espanha), obrigava a um verdadeiro exercício negocial diplomático, numa tentativa de obtenção de uma postura neutra face ao conflito de interesses existente.

Essa mesma fatalidade geográfica, já no século XX durante a 2ª Guerra Mundial, voltou a determinar a concepção e execução de uma notável estratégia diplomática, tendo em vista a conservação da sua posição de neutralidade face ao conflito, por parte do Estado Português, à qual o génio do Doutor Oliveira Salazar não terá sido de todo indiferente. A este propósito, Salazar referia mesmo que “as grandes nações

⁴⁸ General Loureiro dos Santos, citado pelo Tenente Coronel Vítor Rodrigues Silva Viana em A Evolução do Conceito Estratégico Nacional da Fundação ao Estado Novo, IAEM, Lisboa, 1996, pag 222.

podem dispensar-se, talvez, de grandes diplomatas. Mas são os grandes diplomatas que fazem grandes, algumas vezes, as nações pequenas”.⁴⁹

Relativamente à estratégia militar e também de acordo com o General Loureiro dos Santos, ela terá assumido maior destaque, nos períodos da “formação” e “consolidação” do Estado Português, bem como na fase da “expansão”, sendo de salientar que os períodos de menor fulgor económico coincidiram com momentos de menor expressividade da acção estratégica do instrumento militar.

Uma avaliação histórica da utilização dos dois instrumentos, permite observar que sempre que o instrumento militar, apresentava capacidade de garantir a independência e integridade da sua soberania, a acção diplomática do Estado assumia um papel de apoio e complementaridade da estratégia militar. Nos casos de debilidade do aparelho militar, onde o riscos decorrentes representavam ou poderiam de facto representar perdas de soberania, nomeadamente pela incapacidade de defesa dos seus territórios, a acção estratégica da diplomacia, ganhava nítida expressão relativamente aos outros instrumentos estratégicos ao dispor do Estado Português.

6.2. A Situação Actual – Estratégias Diplomática e Militar

O actual ambiente internacional, com a actual configuração já caracterizada anteriormente neste trabalho, obriga a que os Estados e as Organizações Internacionais, tenham que constantemente procurar novas formas de organização das suas instituições e de estruturação dos seus meios, para fazerem face aos novos desafios, ameaças e perigos que se prospectivam.

Neste sentido, Estados e Organizações há, que por serem grandes intervenientes no tabuleiro mundial, tentam aperfeiçoar os seus instrumentos de política externa, nomeadamente o militar e o diplomático.

Um desses Estados, que se encontram por motivos óbvios, a experimentar inovação na utilização daqueles dois instrumentos é os Estados Unidos da América. Partindo da assunção de que os actuais desafios são combatidos de forma conjunta, então as Secretarias de Estado (negócios estrangeiros) e da Defesa, devem organizar-se e

⁴⁹ António Oliveira Salazar, citado por Gregório de Faria em O Vector Diplomático da Defesa, Nação e Defesa Nº 73, IDN,1995.

trabalhar também numa vertente conjunta. As palavras da então Secretária de Estado e do Secretário da Defesa americanos, são bastante explícitas nesse sentido.

“ As Secretaries of Defense and State, we work daily to combine the tools of force and diplomacy in order to protect the security and advance the interests of the American people. Our armed forces must remain the best-led, best-trained and best-equipped in the world...But we also need first class diplomacy. Because in many occasions we will rely on diplomacy as our first line of defense - to cement alliances, build coalitions, and find ways to protect our interests without putting our fighting men and women at risk.”

Se a actual realidade de hoje, tem mostrado uma nova forma de condução dos conflitos armados, que obriga a um alargamento das competências dos soldados, o mesmo se pode também aplicar com a mesma pertinência relativamente aos agentes diplomatas.

De facto aos soldados de hoje, é exigida uma compreensão do sistema político internacional, da natureza étnica dos conflitos, da situação política do teatro de operações onde actua, tanto como comandar uma força militar ou ocupar uma determinada região com interesse táctico. Também aos diplomatas de hoje as suas missões têm requerido a sua presença no terreno, no acompanhamento da acção de determinadas operações militares. Neste particular os Estados Unidos, têm diplomatas no terreno, por exemplo na assistência em operações humanitárias, no planeamento de operações de evacuação de não combatentes, na preparação de novas fases das operações de apoio à paz, em missões de observação em corredores de segurança e até nas agências de combate contra a droga.

Na Guerra do Golfo, o aparelho militar americano planeou e conduziu a Operação Tempestade no Deserto, em conjunto com uma coligação internacional, que exigiu acção diplomática intensa, no sentido de a formar e manter; nas operações de apoio à paz na Bósnia e no Kosovo, não é difícil advinhar também aqui o papel dos diplomatas, no sentido de coordenar com as forças militares de paz e as facções em conflito, diversos assuntos desde a realização de actos eleitorais até ao processamento e tratamento a dar aos criminosos de guerra.

Portugal sendo um Estado, membro de organizações internacionais de segurança e defesa, assumiu compromissos internacionais, que necessariamente têm de ser

assegurados. Face a estas obrigações e decorrente das missões que neste contexto, o país tem sido chamado a desempenhar, é também natural que uma inevitável aproximação entre as instituições diplomática e militar, venha de facto a acontecer.

Neste sentido, o actual Ministro dos Negócios Estrangeiros⁵⁰, muito recentemente afirmava da sua intenção, em aprofundar a articulação com outros Ministérios e departamentos do Estado, também intervenientes na política externa, como a Defesa a Economia e a Cultura.

Assim procuramos indagar junto do assessor diplomático do Ministro da Defesa, em que bases de entendimento e coordenação decorrem as relações entre os Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros, que órgão ou mecanismos de ligação estão implementados no âmbito inter - ministerial, que acções conjuntas no plano internacional foram ou têm sido levadas a cabo, quais são as necessidades específicas de meios militares, que a diplomacia portuguesa na sua acção tem procurado com mais frequência.

Do diálogo efectuado, ficamos cientes dos seguintes aspectos:

- De acordo com as prioridades estabelecidas em termos de política externa, pelo poder político, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, assume-se como o principal condutor da execução dessa mesma política.
- Não existe nenhum órgão a funcionar numa base conjunta e com carácter permanente, entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Embora os dois ministérios não actuem frequentemente em termos conjuntos, o que impossibilita a aquisição de um certo grau de automatismo em termos de coordenação, quando se têm verificado situações de urgência e interesse evidente de actuação conjunta, o entendimento ao nível inter-ministerial tem-se revelado de grande eficácia. Por exemplo quando Portugal assumiu a presidência da OSCE, o Ministério dos Negócios Estrangeiros criou uma task-force, que ainda funciona no ministério, onde estão incluídos alguns militares.

⁵⁰ António Martins da Cruz , intervenção na cerimónia de posse dos novos quadros dirigentes do MNE, Lisboa, 10 de Setembro 2002, disponível na internet em www.portugal.gov.pt.

- Existem reuniões de trabalho, com uma frequência mensal, entre a Direcção Geral de Política Externa dos Ministério de Negócios Estrangeiros e a Direcção Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa.
- No desenvolvimento da sua acção estratégica de política externa, o Ministério dos Negócios Estrangeiro, tem procurado, nomeadamente nas missões permanentes junto da ONU, NATO e ultimamente da União Europeia, assegurar a colocação de quadros militares em funções de âmbito militar, naquelas instâncias.
- A colocação de Adidos de Defesa, em determinados territórios é precedida de coordenação entre os dois ministérios.
- Existem lacunas e faltas de ligação, relativamente ao produto da actividade dos militares portugueses, no exterior. Por exemplo não existe nenhuma ligação funcional ou muito menos hierárquica, entre um chefe diplomático e os eventuais militares em missões num mesmo território (adidos de defesa inclusivé). Por este tipo de posturas, existe muito pouco aproveitamento das possíveis sinergias resultantes da partilha e troca de informação que se poderia revelar de muita importância e utilização diversa, no interesse do todo nacional. Neste aspecto a presença de militares portugueses em missões de observadores, num determinado teatro de operações no âmbito de uma operação de apoio à paz, parece não ser devidamente aproveitada em prol dos interesses portugueses.

Assim depreende-se, que a ligação e interacção entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Defesa, não é uma realidade estrutural, acontecendo um pouco à medida das necessidades.

Por não existir uma clara definição, das dependências funcionais e hierárquicas, entre agentes diplomáticos e militares em funções no exterior, não existe um aproveitamento adequado do produto do seu trabalho, pelas instâncias governamentais adequadas.

6.3. Estratégia Diplomática Portuguesa

Outra das questões levantadas como objecto de análise neste estudo, é a de indagar sobre existência de uma estratégia diplomática portuguesa, como a podemos compreender, ,quais são os seus objectivos estratégicos, onde se

encontram escritas a suas linhas de orientação estratégica, quem são os seus responsáveis, quais os seus meios e que áreas de actuação conjunta com as Forças Armadas se inscrevem na sua manobra estratégica.

Um dos primeiros aspectos que a nós militares, por inerência de formação e sensibilidade ocorre, é averiguar da existência ou não de um documento similar ao nosso Conceito Estratégico Militar, no universo da diplomacia portuguesa, que de forma sistematizada e politicamente responsável, estabeleça as linhas gerais de acção da estratégia diplomática, que servirão de orientação geral para a sua preparação e actuação efectiva.

Constatando da não existência de um Conceito Estratégico Diplomático, perfeitamente definido em documento próprio, tal como conhecemos o «nosso» Conceito Estratégico Militar e assumindo que existe uma Estratégia Militar em Portugal, porque existe um Conceito Estratégico Militar, seria leviano e pouco sério pensar que não existe uma Estratégia Diplomática, pela inexistência de um documento equivalente.

De facto, numa rápida análise em alguns documentos, emanados pelos órgãos de soberania, facilmente se identificam orientações e linhas gerais de actuação estratégica, para o instrumento diplomático do Estado.

No Conceito Estratégico de Defesa Nacional e nas Grandes Opções de Política para 2003 – 2006, à semelhança do que encontramos para as Forças Armadas, estão enunciadas as grandes orientações de actuação e os objectivos estratégicos da política externa a atingir.

Nos diversos programas de governo, são estabelecidos os eixos estratégicos para o desenvolvimento da acção diplomática, a seguir pelo aparelho diplomático português, bem como nalguns casos são definidos objectivos concretos a atingir.

No âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, os vários titulares do cargo através de directivas ministeriais, ou em intervenções diversas definem muito claramente qual a missão do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que encerra em si a persecução de objectivos estratégicos pelos agentes diplomáticos. Muito recentemente o actual ministro Martins Cruz afirmava “ O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem uma missão clara e específica: a prossecução da política externa portuguesa e a defesa dos nossos interesses no exterior. Deve por isso assumir-se como o garante da visão estratégica e como centro coordenador, impulsionador e

aglutinador da acção externa do Estado”⁵¹.

A existência de orientações políticas adequadamente estabelecidas em documentos definidores da Estratégia do Estado Português, nomeadamente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, permite concluir que há de facto uma Estratégia Diplomática Portuguesa. A questão que se põe, será a de saber se esta estratégia deve ser assumida como uma estratégia geral ou particular.

No Conceito Estratégico de Defesa Nacional, essa distinção não é muito clara. As orientações para as estratégias gerais, são dirigidas para o planos políticos externo e interno, não definindo muito bem quais os instrumentos da estratégia que serão responsáveis pela sua condução. No entanto como também existe uma orientação ao mesmo nível (estratégias gerais) para o plano militar, à partida o instrumento militar está fora da actuação em termos de actuação na estratégia de política externa.

No entanto do mesmo modo que o Ministério da Defesa assume as orientações no plano militar, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, assume as orientações da política externa, pois é o detentor exclusivo do corpo diplomático do Estado, único instrumento vocacionado, para a o cumprimento das directivas de política externa definidas.

Nesta perspectiva a estratégia diplomática, deve ser entendida como uma estratégia, coordenadora dos outros instrumentos estratégicos, em termos da acção externa do Estado. Assim podemos de facto entender e assumir a Estratégia Diplomática Portuguesa, como uma Estratégia Geral.

6.4. Síntese Conclusiva

- Ao longo da sua história, a Defesa Nacional tido como componente fundamental a estratégia diplomática.
- Não existe uma estrutura permanente de ligação entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros., sendo no entanto accionados mecanismos de coordenação, entre os dois departamentos governamentais, sempre que a situação o exigir.

⁵¹ António Martins da Cruz , intervenção na cerimónia de posse dos novos quadros dirigentes do MNE, Lisboa, 10 de Setembro 2002, disponível na internet em www.portugal.gov.pt.

- O Estado Português tem uma Estratégia Diplomática, que actua ao abrigo de orientações em vários documentos emanados pelo poder político, que obrigam a uma articulação, estruturação e eficiente emprego dos meios diplomáticos disponíveis, para a consecução de objectivos estratégicos.

PARTE III

7. CONCLUSÕES

Face às pesquisas efectuadas, aos estudos e análises elaboradas e tendo como pano de fundo os objectivos do trabalho, podemos sistematizar os seguintes aspectos mais relevantes:

a. O conceito de Diplomacia, tem vindo a sofrer evolução, no sentido de melhor poder responder às necessidades impostas pela execução das Políticas Externas dos Estados, unidades políticas e Organizações Internacionais.

De um entendimento conceptual de diplomacia, como sendo um instrumento de política externa dos Estados, que utiliza os métodos e técnicas de ordem pacífica, para convencer ou persuadir os outros Estados, passou-se a incorporar outras funções e atribuições à acção diplomática, que pressupõem também a utilização de métodos e técnicas não pacíficos, que são elementos constitutivos das diplomacias preventiva e coerciva.

A Diplomacia Preventiva tem como objectivo, evitar que surjam diferendos entre as partes, impedir que um diferendo existente se transforme em conflito aberto e, se um conflito eclodir, fazer de modo que ele se estenda o menos possível. A Diplomacia Coerciva visa obrigar um Estado ou unidade política a alterar o seu comportamento, sem que para tal seja necessário declarar-lhe guerra ou recorrer, em última instância, ao uso da força.

O aumento do numero de Organizações Internacionais, no seio do Sistema Internacional, provocou um enorme desenvolvimento da diplomacia de âmbito multilateral, embora tal não signifique, uma perda de importância da diplomacia de âmbito bilateral, que continua a ser a modalidade por excelência do exercício diplomático por parte dos Estados.

O desenvolvimento de acções de diplomacia preventiva e coerciva, atiram definitivamente a acção diplomática, também para a gestão de situações conflituais, pelo que se pode falar sem reservas em estratégia diplomática.

b. Na actual conjuntura internacional, o emprego das Forças Armadas tem passado por um alargamento do leque das suas missões, para além das suas atribuições clássicas.

O fim da Guerra Fria entre as duas superpotências, desbloqueou um conjunto de constrangimentos geopolíticos, que resultou num aumento dos conflitos de cariz essencialmente étnico/religioso/fronteiriço. É neste contexto pluri-conflitual, que as Forças Armadas têm sido chamadas a intervir fundamentalmente, em missões que têm como principal objectivo, o apoio ao desenvolvimento da paz, em vez de fazerem a guerra, sua principal vocação.

Os instrumentos militares na actualidade, tem fundamentalmente sido empregues, num vasto e diversificado quadro de operações, que vão desde as Operações de Resposta a Crises, Operações de Apoio à Paz e Humanitárias, passando por acções de Cooperação Técnico-Militar, até Missões de Interesse Público.

Os Estados e Organizações Internacionais, têm actualmente optado preferencialmente, pelo emprego de estratégias não militares, na prevenção, resolução e condução de conflitos, visto que qualquer degeneração das crises para uma intervenção militar, comporta uma serie de custos sociais, económicos, financeiros e políticos, que são considerados inaceitáveis pela comunidade internacional.

Esta opção por estratégias não militares, tem configurado um cenário aparente, em que o peso específico da estratégia militar, parece perder valor em detrimento de outras estratégias nomeadamente a diplomática.

c. A acção concertada e conjunta dos instrumentos militares e diplomáticos, tem sido o factor fundamental no sucesso da prevenção, condução e resolução de conflitos.

O aumento da importância da actividade diplomática, na resolução de situações de crise e de conflito, relativamente à utilização do instrumento militar, não significa uma diminuição da sua importância, como elemento fundamental para o sucesso de qualquer estratégia diplomática.

Embora na base do sucesso de uma estratégia diplomática coerciva, se possam encontrar razões de ordem puramente psicológica, a existência e disponibilização de instrumentos militares credíveis como suporte da acção diplomática, se não é

condição suficiente, é contudo necessária para o êxito e eficácia da mesma.

Os meios militares, na actual conflitualidade tem sido utilizado em missões que à partida são contrárias à sua própria natureza (fazer a guerra), para serem empregues operacionalmente com o objectivo de impedir a guerra.

d. As actuais características do Sistema Internacional, apontam para um quadro de desenvolvimento relacional entre os diversos actores, que se aproxima muito das normas de comportamento exigidas nas sociedades nacionais.

A crescente importância do papel atribuído às Organizações Internacionais, nascidas da vontade dos Estados, nomeadamente a Organização da Nações Unidas, tem permitido um desenvolvimento do Direito Internacional Público, como um corpo jurídico regulador do comportamento dos Estados, dotado de instituições próprias que permitem uma cada vez maior eficácia na aplicação da lei. Tal constatação, permite com alguma pertinência estabelecer um paralelismo com a dinâmica das relações que se verificam nas sociedades nacionais.

Assim se no interior das sociedades nacionais, predominam relações de cooperação, acomodação e competição, relativamente às relações de conflito, na sociedade internacional temos assistido a um esforço para que as relações de conflito deixem de ser as que prevalecem no Sistema Internacional, para darem lugar a um aumento da cooperação, acomodação, ou no mínimo a um deslizamento para a competição.

e. A aplicação de Estratégia, na realidade actual, não se cinge conceptualmente apenas às relações de conflito.

A definição do conceito de Estratégia em vigor no neste Instituto, foi levantado pelo General Cabral Couto, tendo por base uma realidade internacional condicionada pela dialéctica inerente à Guerra Fria. Assim Estratégia era entendida como, " a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política":

Alguns autores muito recentemente, têm procurado uma certa convergência entre competição e conflito, defendendo uma visão integral do fenómeno estratégico, que

coloca em paralelo, nomeadamente, a força das armas, a força da propaganda e da subversão, a força do poder económico-financeiro, e a força da persuasão assente na condenação por parte da comunidade internacional, o que permite com certa plausibilidade, estabelecer uma extensão do mundo conflitual ao competitivo.

Muito recentemente o General Cabral Couto, admite que “ o cerne da Estratégia reside, (...) na combinação de meios com objectivos em oposição ou no mínimo em concorrência face a um Outro”, pelo que levantou um novo conceito de Estratégia como “ a ciência e a arte de, à luz dos fins de uma **organização**, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis, a fim de se atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como **conflitual ou competitivo** (ambiente agónico)”.

f. As relações de cooperação e de acomodação, são geradoras de ambientes competitivos e conflituais, pelo que também existe espaço para aplicação da Estratégia, no seu universo.

A criação de alianças entre os Estados ou unidades políticas, norteadas por objectivos de cooperação, ou a adesão voluntária dos mesmos actores às normas do Direito Internacional, provocam ajustamentos no equilíbrio do Sistema Internacional, que se por um lado pretendem também diminuir a gradação da conflitualidade em geral, fazem nascer novos posicionamentos competitivos e de conflitualidade.

Os Estados reconhecendo a necessidade de uma intervenção ao nível da Estratégia, neste tipo de relações, inscrevem nos seus conceitos estratégicos de defesa, o aprofundamento da cooperação internacional e o respeito pelo cumprimento das normas do Direito Internacional, como objectivos estratégicos.

g. A Estratégia Diplomática é uma Estratégia Geral.

O alargamento conceptual da aplicação da Estratégia, para fora das relações de conflito, entrando no mundo da competição e no universo das relações de cooperação e acomodação, aumentou o horizonte da acção diplomática na sua forma estratégica.

A nova concepção das instâncias internacionais, na abordagem à prevenção, gestão e resolução de conflitos, tem levado a que estratégia diplomática desenvolvida pelos

Estados ou Organizações Internacionais, seja entendida e percebida pelos vários actores, como um dos mais importantes e decisivos instrumentos estratégicos, para a obtenção dos resultados desejados.

O facto de a diplomacia, constituir um dos departamentos governamentais, com responsabilidades directas na condução da política externa dos Estados, situam-na mesmo conceptualmente ao nível das estratégias gerais.

A natureza das relações internacionais, desenvolvem-se fundamentalmente ao nível bilateral e multilateral, pelo que a estratégia geral diplomática deve, de acordo com as diferentes formas de actuação e modo de emprego dos meios, articular-se numa Estratégia Diplomática Bilateral e Estratégia Diplomática Multilateral, ao nível das estratégias particulares.

h. Existe uma Estratégia Diplomática Portuguesa.

As orientações definidas em diversos documentos, emanados pelo poder político, contemplam orientações e eixos de actuação estratégica, cometidos ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Especificamente, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, existem orientações para as estratégias gerais, no plano político externo, o que por natureza releva para uma utilização estratégica do instrumento diplomático português.

i. As Forças Armadas Portuguesas, cooperam e agem de forma coordenada, com a Diplomacia Portuguesa.

A Diplomacia Portuguesa, como primeira força avançada na persecução dos objectivos de política externa portuguesa, sempre que necessário suscita a participação das instâncias militares, para em paralelo desenvolverem as acções adequadas perante determinada situação. As operações de evacuação de nacionais já realizadas ou a projecção de forças para os teatros de operações da Bósnia e Timor, são exemplos do sucesso dessa coordenação.

8. PROPOSTAS

As propostas que a seguir se apresentam, são uma consequência directa do próprio trabalho. Julgamos deverão merecer mais algum estudo e aprofundamento conceptual, no sentido de eventualmente poderem operar à actualização de alguns conceitos que são objecto de ensino da Estratégia, neste Instituto.

Nesta conformidade propõe-se que:

- Seja adoptado o conceito alargado de Estratégia, recentemente levantado pelo General Cabral Couto.
- Seja elaborado um estudo analítico à natureza conceptual, de cada tipo de relações que se desenvolvem no Sistema Internacional.
- Seja analisado no mesmo sentido, as implicações ou constrangimentos conceptuais resultantes da aplicação da Estratégia, fora do âmbito das relações de conflito ou competição.
- Seja aceite a classificação da Estratégia Diplomática como uma Estratégia Geral, aproveitando o pensamento do General Lopes Alves.
- Sejam objecto de investigação e estudo, as implicações produzidas por força daquela alteração, no contexto da estruturação das estratégias, quanto às formas de coacção.

9. FONTES E BIBLIOGRAFIA

a. Referências Bibliográficas

- ABREU, Francisco, Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu , Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002,442.
- ALVES, Lopes José, Estratégia, Panorama Geral da Sua Teoria, Publicações Dom Quixote, Lda, Lisboa, 1998, 339.
- COUTO, Cabral Abel, Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso, Volume I, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa,1988, pag 374.
- DAVID, Charles-Philippe, A Guerra e a Paz, Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia, Instituto Piaget, Lisboa, 2001, 448.
- MAGALHÃES, José Calvet, A Diplomacia Pura,2ª Edição, Bertrand Editora, Venda Nova,1996,182.
- MOREIRA Adriano, Teoria das Relações Internacionais, 2ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1997,pag320.
- NYE, JR, Joseph S. Compreender os Conflitos Internacionais, Uma Introdução à Teoria e à História, Edição da Gradiva – Publicações, Lda, 3ª Edição, 2002, 304.
- SANTO, Gabriel Augusto do Espirito, General, Um Testemunho para o Futuro
- SPANGLER Stanley E., Force and Accommodation in World Politics, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, Agosto 1991, 359.
- VIANA, Vítor Rodrigues Silva, A Evolução do Conceito Estratégico Nacional da Fundação ao Estado Novo, IAEM, Lisboa, 1996, 229.
- VIANA, Vítor Rodrigues, Segurança Colectiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz, Edições Cosmos, IDN,2002,461.
- RAMOS, Paulo, Estratégia e Cultura, Trabalho Individual de Longa Duração, CEM 2000-02,IAEM.
- Livro Branco de Defesa Nacional
- ME 20-76-04, Operações de Apoio à Paz, IAEM, 1996 (NS95028)
- NC 70 – 10 – 15, O Novo Ambiente Estratégico, IAEM, 1994..
- COUTO, Abel Cabral, no Prefácio de Fundamentos de Estratégia militar e empresarial, de Francisco Abreu , Edições Sílabo, Lda, Lisboa, Junho 2002.

FARIA, Gregório de em O Vector Diplomático da Defesa, Nação e Defesa Nº 73, IDN,1995,(pag 9 a 24)

NUNES, Isabel Alexandra R. Gomes Ferreira, Delineamento de uma Estratégia Diplomática Portuguesa – Portugal na II Guerra Mundial, Estratégia, Instituto de Relações Internacionais, ISCSP,Lisboa,1993,(pag 67 a 89).

LAURIA Joe de, Cedências na ONU, Jornal Expresso, 2º Caderno, Mundo, Edição de 16 Novembro2002.

CRUZ, António Martins da , intervenção na cerimónia de posse dos novos quadros dirigentes do MNE, Lisboa, 10 de Setembro 2002, disponível na Internet em www.portugal.gov.pt

GEORGE Alexander, Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991,disponível no site internet www.colorado.edu/conflict/peace/example/geor.htm.

KUPCHAN, Charles A., citado pela revista Atlantic Montly, a propósito do lançamento do seu livro, The End of the American Era: U.S.Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century, disponível no site www.theatlantic.com/issues/2002/11/Kupchan.htm.

NYE JR, Joseph S, A Política de Segurança dos Estados Unidos: Desafios para o Século XXI, Agenda da Política Externa dos EUA, pagina da internet disponível em www.colorado.edu/conflict/peace/example/geor2638.htm.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, pagina internet disponível em www.min-estrangeiros.pt/mne/estrangeiros/missão.html.

b. Bibliografia Complementar

EBAN Abba, Diplomacy For the Next Century, Yale University Press New Haven & London,1998,184.

MAGALHÃES, José Calvet, Manual Diplomático, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2001, 299.

ROGEIRO, Nuno, Guerra em Paz, A Defesa na Nova Desordem Mundial, Hugin Editores, Lda, Lisboa, 2002,1007.

SANTOS, Loureiro J., *Incursões no Domínio da Estratégia*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1983, 385.

GOMES, G. Santa Clara, *A Política Externa e a Diplomacia Numa Estratégia Nacional*, *Nação e Defesa* Nº 56, Instituto de Defesa Nacional,(pag 53 a 76)

LOPES, Rui, *A Diplomacia e a Estratégia no Actual Sistema das Relações Internacionais*, *Boletim Formação Investigação Doutrina*, IAEM, 'Nº 45, Maio,1998, (pag 115 a 161)

MARTINS, Raul François, *Subsídios para Introdução a uma Teoria da Segurança e da Defesa Nacional*, *Nação e Defesa* Nº 64, Instituto de Defesa Nacional,(pag .11 a 42).

