
O CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR
DA DEFESA NACIONAL
E A ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL

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

Magalhães Queiroz

O CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR
DA DEFESA NACIONAL
E A ARTICULAÇÃO INTERMINISTERIAL

INTRODUÇÃO PEDIDA DE EMPRÉSTIMO

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

(Almada Negreiros, *Ensaíos*)

1. DAS REFERÊNCIAS FUNDAMENTAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

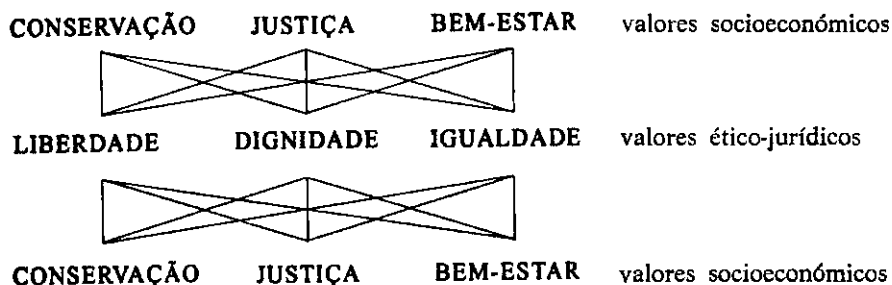
sumíveis na expressão «bem comum» que se incorporam na abstracção a que se fez referência.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

2. ENTRE A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. CAPACIDADE E VONTADE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. EM BUSCA DE UMA EXPLICAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. A VIA DA COACÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. AS RELAÇÕES NÃO CONFLITUAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. A PERSPECTIVA BÁSICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. APROXIMAÇÃO FINAL

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

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

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

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

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

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

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

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

9. O CASO PORTUGUÊS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As disposições que ficam referenciadas induzem as seguintes reflexões:

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

10. QUE FAZER?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magalhães Queiroz

BIBLIOGRAFIA

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