
INCIDÊNCIAS NA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL DA INTEGRAÇÃO NAS COMUNIDADES EUROPEIAS

O presente artigo corresponde a um trabalho monográfico individual elaborado pelo autor, na qualidade de auditor do Curso de Defesa Nacional de 1993, e escolhido para publicação na revista «Nação e Defesa».

Barroso de Moura

INCIDÊNCIAS NA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL DA INTEGRAÇÃO NAS COMUNIDADES EUROPEIAS

NOTA INTRODUTÓRIA

De entre a diversidade de metodologias susceptíveis de serem utilizadas num trabalho desta natureza, escolheu-se uma que poderá ser classificada como «lógico-dedutiva». Assim, e porque se tratava de avaliar as incidências na «Política de Defesa Nacional» (PDN) da integração nas Comunidades Europeias, entendemos que haveria que começar por destacar os parâmetros essenciais daquela política a partir dos documentos que definem o quadro legal, conceptual, e a superestrutura da Defesa Nacional, em cujo vértice se encontra a Constituição da República, passando pela Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas e prosseguindo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e Conceito Estratégico Militar. Teve-se igualmente em vista o que dispõe o Programa do XII Governo Constitucional em matéria de Defesa Nacional e as Grandes Opções do Plano para 1995. Note-se que todos estes documentos (com excepção da Lei Fundamental do País) foram publicados nos últimos dez anos.

Ao procurar destacar aqueles parâmetros, não se pretendeu ser exaustivo, mas tão-somente relevar, em forma sintética, os aspectos considerados mais sensíveis àquelas incidências. Ficaria, assim, concluída a I Parte do trabalho.

Numa II Parte analisam-se determinados sectores estratégicos do Estado com interesse imediato para a Defesa Nacional, no quadro das políticas comunitárias sectoriais e da Política Externa e de Segurança Comum, e termina-se com uma referência mais extensa à UEO como organismo de defesa colectiva genuinamente europeu, procurando avaliar as incidências na Política de Defesa Nacional daquelas políticas e da reactivação da UEO, numa perspectiva de médio prazo (digamos, até ao ano 2000). É a parte central do trabalho.

Com fundamento na análise anteriormente efectuada, na III Parte individualizam-se algumas áreas de actuação consideradas prioritárias no

domínio da Política de Defesa Nacional decorrentes das incidências consideradas mais relevantes, igualmente numa perspectiva temporal de médio prazo.

Termina-se com uma «Conclusão», ou, para ser mais rigoroso, com uma ideia final sobre o tema abordado.

I PARTE

A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL ATRAVÉS DOS SEUS DOCUMENTOS ESTRUTURANTES

1. A Constituição da República enuncia, no seu artigo 90.º, as Tarefas Fundamentais do Estado, onde avulta a de «garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam», promover o bem-estar e qualidade de vida dos portugueses, proteger e valorizar o património cultural, e defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa.

No artigo 273.º, comete ao Estado a obrigação de assegurar a Defesa Nacional, que prossegue três objectivos (digamos «objectivos constitucionais»), quais sejam os de garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.

2. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro) define a Defesa Nacional como uma actividade do Estado orientada para aqueles três objectivos e fixa à Política de Defesa Nacional seis objectivos, acrescentando aos «objectivos constitucionais» de Defesa Nacional os de garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado e, bem assim, a de contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas e de assegurar a manutenção ou restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.

A Política de Defesa Nacional é igualmente exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo País.

A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) define ainda Política de Defesa Nacional (PDN) como um conjunto coerente de princípios, objectivos, orientações e medidas adoptados para assegurar a defesa nacional, decorrendo os princípios fundamentais e os objectivos da Constituição e da LDNFA, e devendo as principais orientações e medidas constar do Programa do Governo.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é entendido como sendo a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional.

3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado em Janeiro de 1985, elege a Nação como o valor estratégico fundamental que determina para a estratégia global do Estado, em matéria de defesa nacional, diversas linhas de acção e define áreas de intervenção; por sua vez, a estratégia de defesa nacional terá cinco grandes áreas de intervenção (plano político geral, plano económico, social e cultural, plano da política externa geral, plano político-militar externo e plano político-militar interno).

No âmbito destas grandes áreas de intervenção, o CEDN particulariza determinadas finalidades, temas, realidades ou acções, de que salientaremos por nos parecerem mais relevantes para a abordagem do tema:

- a. A consciência da identidade nacional e a consciência cívica de toda a população, em especial da juventude;
- b. A eficácia e o prestígio das Forças Armadas;
- c. A gestão dos recursos disponíveis, por forma a adequar a capacidade da Nação à necessidade de enfrentar e responder satisfatoriamente a situações de crise ou emergência grave, tendo como uma das referências o planeamento civil de emergência;
- d. O desenvolvimento das forças produtivas, em ordem a diminuir a dependência em relação ao exterior;
- e. O desenvolvimento económico, visando a eliminação progressiva das assimetrias existentes em termos de justiça social e de qualidade de vida;
- f. O desenvolvimento da ciência, da educação e do ensino, de forma a contribuir para a consciência colectiva da importância e do signi-

- ficado dos valores históricos e culturais da Nação, bem como para incentivar o florescimento livre da cultura portuguesa enquanto traço de união e de identidade nacional;
- g. O desenvolvimento das comunicações e dos transportes internos e externos, como elementos essenciais do fortalecimento da identidade nacional num território geograficamente disperso e como factor indispensável no abastecimento e trocas com o exterior;
 - h. A constituição de reservas estratégicas em áreas vitais, em especial de alimentação, combustíveis e matérias-primas essenciais, a fim melhorar as capacidades de sobrevivência e de resistência em caso de conflito;
 - i. A consideração nas relações internacionais da realidade geoestratégica do País como espaço euro-atlântico;
 - j. A inserção em organizações ou espaços supranacionais será determinada, designadamente, pela necessidade concreta de preservar a soberania nacional contra todas as ameaças;
 - k. A participação militar portuguesa na defesa colectiva da OTAN deve ser articulada por forma a reforçar a capacidade de defesa autónoma:
 - l. A participação militar portuguesa na defesa colectiva deve ser desenvolvida particularmente no quadro da Aliança Atlântica; deve ter em conta a caracterização do espaço geoestratégico do território português, apoiando-se numa estratégia de defesa avançada ou à distância adequada ao interesse nacional;
 - m. A política militar externa de defesa deve ter sempre em consideração especial o carácter descontínuo do território e a importância estratégica essencial das fronteiras e áreas marítimas e do espaço interterritorial, quer para garantia da sobrevivência e afirmação da Nação como Estado independente quer para a defesa do Ocidente;
 - n. No plano político-militar interno será acentuada a componente de defesa autónoma eficaz, com capacidade de sobrevivência e dissuasão das ameaças à integridade nacional, tendo em vista assegurar uma capacidade militar própria que desencoraje a agressão, bem como organizar a indispensável capacidade dissuasora e exercer presença e vigilância aérea e marítima no espaço interterritorial e assegurar capacidades de reforço e de intervenção rápida em qualquer área;

- o. Estruturar o Serviço Militar Obrigatório enquanto modo de participação directa dos cidadãos na actividade de defesa militar e organizar a resistência dos cidadãos face à eventualidade de uma invasão;
- p. Finalmente, incentivar a racionalizar a indústria de defesa como factor essencial à capacidade de defesa autónoma e ao desenvolvimento económico e tecnológico.

4. O Conceito Estratégico Militar (CEM), aprovado em Dezembro de 1985 (na sua versão resumida), sublinha: a existência de um território descontínuo (definindo o chamado «Triângulo Estratégico Português»), a carência de recursos naturais e outros, o menor poder global face ao vizinho, a vizinhança com o Norte de África, a falta de profundidade do território nacional continental, uma situação geográfica que facilita a projecção de poder a uma superpotência nossa aliada em direcção ao Norte de África, Médio Oriente e Sudoeste Asiático.

Põe ainda em evidência uma situação estratégica de importância vital para o desenvolvimento de conceitos operacionais tais como o reforço rápido da Europa e as contingências «fora da área».

Portugal deveria, assim, assegurar, no plano militar, uma capacidade dissuasora autónoma que lhe conferisse, simultaneamente, uma protecção específica no quadro regional e uma participação efectiva na OTAN, como forma de afirmação própria.

Depois de tipificar e caracterizar as ameaças e de definir três cenários de conflito, o conceito militar de acção do CEM tem em conta:

- a necessidade de ser opor à concretização de qualquer ameaça militar directa contra o território nacional, sem prejuízo da existência de uma estratégia de dissuasão no contexto nacional, que o sistema nacional deverá reflectir;
- a necessidade de tirar benefícios dos vastos espaços marítimos e aéreos interterritoriais, seja para conferir maior profundidade ao todo nacional, seja para desenvolver acções coordenadas, convergentes e interapoiadas a partir das três parcelas do mesmo;
- a necessidade de existência de forças móveis, sem prejuízo do recurso ao preposicionamento de materiais e equipamentos mais volumosos e pesados:

— um Sistema de Forças Nacional (SFN) com efectivos relativamente reduzidos, com organizações logísticas e administrativas pouco pesadas e altamente eficazes; um sistema C3-I seguro e um bom sistema de informações; embora mais pequeno, o SFN deve ter capacidade de vigilância do teatro de operações, mobilidade e poder de fogo, em condições de evoluir e adaptar-se à eventualidade de mobilização de todos os recursos nacionais, em função da organização e enquadramento da resistência activa da Nação.

Em síntese, o CEM deveria privilegiar e apoiar-se numa capacidade dissuasora autónoma, com credibilidade razoável, na harmonização dos requisitos das necessidades nacionais com os da OTAN, no desenvolvimento de uma estratégia de defesa à distância e na mobilidade e flexibilidade das forças que permitam a intervenção rápida.

5. Aprovado já em plena mutação do cenário político-militar emergente da queda do muro de Berlim e da implosão da URSS, o Sistema de Forças Nacional (SFN) reflectirá também algumas orientações em termos de componente militar da defesa nacional, com reflexos imediatos na segunda Lei de Programação Militar, em curso de elaboração.

O Sistema de Forças Permanentes parece privilegiar a satisfação dos compromissos internacionais (forças afectas ou susceptíveis de virem a ser afectas à OTAN e/ou à UEO), reservando-se a componente mobilizável à defesa militar da República.

6. O Programa do XII Governo Constitucional, de Novembro de 1991, salienta que a defesa do País deve alicerçar-se na compreensão e aceitação, por todos os portugueses, dos valores nacionais e dos interesses nacionais como elementos geradores de uma forte e constante vontade de os preservar.

No plano das relações externas de segurança e defesa, aquele programa estabelece que a participação de Portugal nas instâncias especializadas pautar-se-á pela defesa intransigente dos nossos interesses e pela participação activa, designadamente em processos decisórios relacionados com a arquitectura europeia de segurança e defesa. O relacionamento com os EUA deverá merecer particular atenção.

Portugal participará activamente na definição e na concretização do novo quadro em que se situará a OTAN, tendo em especial atenção a preservação dos laços transatlânticos.

A identidade europeia, designadamente quanto às suas componentes de segurança e defesa, merecerá o maior empenho do Governo, colaborando na valorização da UEO e na construção do pilar europeu da Aliança Atlântica.

Relativamente à componente militar da defesa nacional, e depois de definir que o objectivo principal das Forças Armadas deve ser de aprontar e manter forças, o programa do Governo consigna que o esforço na defesa militar deverá visar a constituição de forças mais reduzidas e mais eficientes com vista a assegurar a harmonização da nossa capacidade militar própria com a das alianças a que pertencemos e, bem assim, a sua progressiva modernização e a satisfação dos compromissos internacionais assumidos.

Nas componentes não militares, o programa preconiza a reestruturação das indústrias de defesa ligadas ao sector público, como forma de racionalização e viabilização de uma estrutura industrial de reconhecido interesse estratégico. Realça, ainda, o carácter marcadamente estratégico da investigação na área da defesa, bem como a importância do planeamento civil de emergência na prossecução de uma política de defesa em áreas tão sensíveis como os recursos alimentares, os transportes e as comunicações.

7. As Grandes Opções do Plano para 1993 (Lei n.º 30-B/92 de 28 de Dezembro), na profunda análise que faz da «situação internacional», fornece elementos relevantes para a caracterização da Política de Defesa Nacional.

Sublinham a crescente interligação entre a evolução geopolítica e as perspectivas da economia mundial, e a necessidade de salvaguardar os interesses nacionais num contexto da incerteza.

Concretamente, as GOP para 1993 são três: prosseguir o esforço de afirmação de Portugal no Mundo, fortalecer a competitividade e o movimento de internacionalização da economia e assegurar a coesão social e o bem-estar dos portugueses.

No âmbito destas opções, as GOP estabelecem que Portugal deve participar activamente no núcleo duro da construção europeia e assumir um papel activo na definição da Política Externa e de Segurança Comum

(PESC), mantendo, porém, a relação atlântica, estreitando os laços com os EUA e participando na consolidação e adaptação da OTAN aos novos desafios. Outrossim recomendam o aprofundamento do relacionamento com os PALOP e a promoção da língua portuguesa.

8. Em síntese, e a partir da análise feita nos números anteriores, poderemos concluir por algumas das constantes ou preocupações em matéria de Política de Defesa Nacional:

- a. A existência de seis objectivos permanentes da Política de Defesa Nacional, porém de carácter genérico e como tal insusceptíveis de, só por si, conduzirem a políticas sectoriais específicas. Esta lacuna só poderá ser colmatada através da definição de objectivos actuais de PDN, que reúnam consenso da larga maioria das forças políticas.
- b. A Nação é o valor estratégico fundamental.
- c. A preservação e fortalecimento da identidade nacional são essenciais à existência e desenvolvimento de um forte sentimento de defesa nacional. A língua portuguesa, bem como os transportes e comunicações, têm, neste âmbito, um papel decisivo.
- d. O desenvolvimento económico e social é indispensável à coesão nacional, suporte de uma política de defesa nacional consistente.
- e. Portugal privilegia a participação na Aliança Atlântica, enquanto sistema de defesa colectiva. A satisfação dos compromissos internacionais noutras instâncias assume carácter complementar.
- f. No quadro das relações transatlânticas e da estratégia OTAN, o chamado «triângulo estratégico português» tem sido valorizado e constitui um dos «pivots» da Política de Defesa Nacional.
- g. No âmbito da União Europeia e da UEO, Portugal deseja participar activamente na construção de uma identidade de defesa e segurança europeias e na implementação da PESC.
- h. Não dispondo Portugal de significativos recursos energéticos e alimentares, a constituição de «reservas estratégicas» assume natureza crítica.
- i. Portugal deve possuir uma capacidade de defesa e dissuasão autónomas no quadro regional.
- j. O Sistema de Forças Permanente, de efectivos reduzidos e progressivamente profissionalizados, destina-se, essencialmente, à satisfa-

ção de compromissos internacionais, enquanto a defesa militar da República deverá ser assegurada pela componente de mobilização. A «resistência dos cidadãos» tem sido encarada como uma modalidade de acção estratégica, como último recurso.

- k. Haverá que valorizar as indústrias de defesa como elemento da Política de Defesa Nacional, designadamente no reequipamento das Forças Armadas.

II PARTE

AS INCIDÊNCIAS EM SECTORES ESTRATÉGICOS DA DEFESA NACIONAL DA INTEGRAÇÃO NAS COMUNIDADES

Como se anunciou na introdução, nesta II Parte faz-se uma análise do impacto em sectores estratégicos da defesa da adesão de Portugal às Comunidades, e abordam-se questões específicas da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia e da UEO.

9. POLÍTICA GERAL

O Tratado da União Europeia define, na sua III Parte, as «Políticas da Comunidade», individualizadas em dezassete títulos, desde a livre circulação de mercadorias, passando pela agricultura, transportes, política económica e monetária, cultura, redes transeuropeias, coesão económica e social, investigação, até à cooperação para o desenvolvimento.

Fácil é compreender que, abrangendo este verdadeiro «caleidoscópico de políticas» quase todos os sectores da actividade do estado, as suas implicações em termos de defesa nacional são inevitáveis, apenas havendo que determinar quais e em que extensão.

Neste parágrafo referiremos tão-somente questões essencialmente políticas, reservando-se os parágrafos subsequentes para as políticas sectoriais e suas incidências nas diversas vertentes da defesa nacional.

O Tratado da UE institui a «cidadania da União», passando, assim, os nacionais dos países membros a terem uma dupla cidadania. Nas relações intra-europeias e mesmo nas relações internacionais a cidadania da União

poderá afirmar-se e, em muitos casos, prevalecer até sobre a originária mormente quando se tratar de países periféricos.

Em termos de defesa nacional, o sentimento de pertença a uma determinada comunidade cultural e histórica, a uma nação, correrá, então, o risco de se diluir num «Estado Europeu», qualquer que seja a forma política que venha a assumir.

Numa organização de vocação supranacional, como a União Europeia, as inevitáveis limitações ao tradicional conceito de soberania e de independência nacionais (outro importante «efeito institucional») terão como principal consequência uma menor autonomia na formulação e condução de autênticas políticas de defesa nacional, com eventuais prejuízos para a prossecução de objectivos permanentes e conjunturais que melhor serviriam os interesses dos países em causa.

10. ECONOMIA E FINANÇAS

Uma primeira abordagem será a dos constrangimentos ao desenvolvimento de uma adequada Política de Defesa Nacional por eventual escassez os recursos económicos e financeiros, a afectar prioritariamente a outros sectores da actividade do Estado, num quadro de contenção das despesas públicas, quer por escassez de recursos próprios, quer por imposição de políticas decorrentes da união económica e monetária, onde avulta a chamada política de convergência nominal e real, com metas macroeconómicas muito exigentes.

Uma das possíveis consequências será o arrastamento dos prazos de implementação de tais políticas de defesa, designadamente no que concerne à modernização da componente militar. De facto não é previsível, nas actuais circunstâncias, que as despesas de defesa, quando expressas em termos percentuais do PIB (que poderá estagnar ou mesmo atingir valores negativos nos próximos anos), possam crescer na medida das reais necessidades de defesa.

Noutro plano, e agora por força de políticas estruturais, o Governo poderá vir a experimentar algumas dificuldades no desejável controlo sobre sectores estratégicos da economia, da indústria e dos transportes, com as decorrentes implicações nas diversas vertentes da política de defesa nacional analisadas na I Parte deste trabalho. A este respeito, o caso da Transporta-

dora Aérea Nacional (ou mesmo dos transportes marítimos) é paradigmático.

Em síntese, as necessidades de desenvolvimento económico e social rápidos, privilegiando o investimento em sectores não directamente ligados à defesa nacional, virão certamente a afectar o esforço financeiro na área da defesa (quase sempre não imediata e visivelmente reprodutivo). É, no entanto, indispensável notar que o desenvolvimento económico constitui um importante factor de coesão nacional e de equilíbrio social.

11. INDÚSTRIA

A análise que aqui se faz confina-se à viabilidade de uma relativa autonomia em termos de produção de equipamentos e bens essenciais, sem dependências críticas relativamente ao exterior.

De acordo com recente relatório «oficioso», encomendado a empresa estrangeira, os sectores mais competitivos da indústria nacional correspondem aos «sectores tradicionais», designadamente o turismo, o vinho (no sector agro-alimentar), os automóveis, as madeiras, os têxteis/vestuário e o calçado (na indústria), constituindo os chamados seis «clusters». Nos restantes cinco «clusters» não figura nenhum com interesse estratégico directo para a defesa.

As chamadas indústrias de defesa, ainda que reestruturadas, terão alguma dificuldade em obter a sua viabilização através de programas, contratos ou encomendas das Forças Armadas por se tratar de um mercado limitado, sem possibilidade de se obterem economias de escala. De resto, o mercado de armamento é altamente competitivo à escala mundial e mesmo europeia. Não obstante os esforços de coordenação da produção e harmonização dos armamentos e equipamentos a nível OTAN e UEO, as vantagens de Portugal com a sua adesão às Comunidades e à UEO situar-se-ão mais no plano da transferência de tecnologias do que em reais capacidades produtivas e competitivas.

As potencialidades produtivas da Indústria de Defesa, se desajustadas das reais necessidades e prioridades em termos de reequipamento e de aprovisionamento das Forças Armadas, podem conduzir a atrasos ou desajustamentos na sua modernização, em particular quanto aos sistemas de armas

mais adequadas e eficazes às «novas missões» e às características do «moderno campo de batalha». Na realidade, as frequentes mutações tecnológicas implicam uma capacidade de investimento e de modernização que parecem não estar muito ao alcance das nossas indústrias e do nosso país. As exigências de normalização e de interoperabilidade constituirão outra dificuldade ao desenvolvimento das indústrias de defesa nacionais.

12. AGRICULTURA E PESCAS

O sector agrícola é, paradoxalmente, aquele em que, não obstante existir uma Política Agrícola Comum (PAC) desde há vários anos, subsistem numerosos pontos de atrito entre os países membros e no âmbito do GATT.

A produção agrícola, num país como o nosso, onde se importa metade do que se consome, ficará fortemente condicionada por aquela política, podendo conduzir a uma progressiva dependência do exterior em matéria alimentar.

Neste sentido, a possibilidade de constituir reservas alimentares ou de assegurar uma relativa auto-suficiência em períodos de crise ou de conflito é problemática, ou tornar-se-á muito dispendiosa.

Acresce que a «especialização agrícola» de Portugal no quadro comunitário não aponta para a produção de bens de primeira necessidade em condições competitivas.

Situação idêntica poderá ocorrer no domínio das pescas.

13. ENERGIA

A actual situação de grande dependência energética do exterior não deverá melhorar, pelo menos a curto prazo, com a integração nas Comunidades.

O projecto de introdução do gás natural, a partir da Argélia — projecto subsidiado pela CE —, com um largo percurso em território espanhol e no Norte de África, pode comprometer um sector de elevada criticidade para a defesa nacional. Esta situação será ainda mais complexa no caso de surgirem focos de instabilidade numa região tão sensível como o Magreb e de

algumas reservas estratégicas (depósitos) virem a ficar localizadas no país vizinho.

O projecto não deve, pois, ser considerado como um sucedâneo ao abastecimento de petróleo, nem ao gás liquefeito, este susceptível de armazenamento nas imediações dos portos, em quantidades adequadas às exigências da defesa e segurança nacionais.

A política energética deve, assim, prosseguir os esforços de diversificação das fontes de energia primária, capazes de assegurarem o abastecimento do País em caso de crise internacional ou de conflito regional.

14. TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Num país algo periférico, situado no extremo ocidental da Europa, de natureza arquipelágica e tendo como único vizinho a Espanha, o sistema de transportes internos e internacionais assume importância vital não só em termos de actividade económica (redes de comércio), como na consolidação da identidade nacional ao assegurar ligações regulares no espaço interterritorial e com as comunidades portuguesas e países lusófonos espalhados pelo mundo.

É também um dado adquirido que a integração de Portugal no espaço económico europeu levará a uma reorientação do seu comércio externo, onde as importações dos países comunitários representam já um peso expressivo na balança comercial.

Com o desenvolvimento das redes transeuropeias e de outras infra-estruturas rodoviárias (e mesmo ferroviárias), estará a assistir-se a uma progressiva importância dos transportes terrestres («continentalização» dos transportes) que servem o País, em prejuízo da tradicional e clara prevalência dos transportes marítimos.

Um outro factor que pode acentuar a «continentalização» dos transportes terá a ver com a denominada logística «just-in-time» de grandes empresas, como forma de reduzir «stocks» e, com isso, baixar os custos de produção. Ora a logística «just-in-time» terá de apoiar-se num sistema de transportes flexível, com elevada capacidade de resposta, que só os transportes terrestres podem garantir.

Neste contexto, e no sentido de evitar dependências de uma rede de transportes que atravessa (ou tem origem) o país vizinho, haverá que manter

meios alternativos, designadamente de transporte marítimo (cabotagem e transporte marítimo a curta distância).

Extravasando a óptica da garantia do comércio e abastecimento nacionais, as redes transeuropeias podem valorizar a posição geográfica do País, transformando os seus portos em entrepostos comerciais de países terceiros, nomeadamente do país vizinho.

15. *EDUCAÇÃO E CULTURA*

A situação de Portugal, geograficamente periférica relativamente ao conjunto comunitário, onde apenas dez milhões de pessoas falam uma língua não praticada por qualquer outro país membro, com um nível cultural relativamente modesto e não dispendo de poderosos meios de informação, é de molde a causar algumas preocupações quanto à preservação de uma identidade cultural e nacional próprias no contexto europeu, se não forem adoptadas medidas eficazes. O risco é tanto mais evidente quanto é certo compartilharmos a Península com um vizinho que desenvolve uma política cultural à escala mundial, de que deu abundantes provas nos últimos anos.

Ora a língua e cultura lusíadas constituem hoje um importante «capital estratégico», quiçá mais valioso do que a privilegiada posição geoestratégica que ocupa no Atlântico Norte, susceptível porém de diferentes valorações em função da conflitualidade potencial no velho continente e no Médio Oriente, e dos progressos tecnológicos no domínio dos transportes e comunicações.

A criação de uma «cidadania da união» é também susceptível de pôr em risco a nossa própria identidade nacional, sobretudo se encarada num contexto de livre circulação de pessoas e de uma «aculturação» ou «homogeneização» cultural europeia sob a influência de políticas culturais agressivas, apoiadas por poderosos meios de comunicação, com destaque para as grandes cadeias de televisão.

16. *POLÍTICA SOCIAL*

Muito embora a política social da União Europeia vise a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, de modo a permitir a sua «igualização no progresso», no actual clima de recessão económica

a nível europeu e até mundial, poderão ocorrer situações susceptíveis de minarem a coesão social dentro dos Estados membros, designadamente em Portugal.

Com efeito, as políticas estruturais a implementar em sectores menos competitivos, associadas a rigorosos critérios de convergência das economias nacional e comunitárias, poderão conduzir, ainda que temporariamente, ao aumento do desemprego e à queda do poder de compra das camadas menos favorecidas, criando clivagens na sociedade portuguesa e afectando a sua coesão e espírito de defesa.

Outros fenómenos geradores de conflitos, clivagens, tensões e de insegurança social, tais como a imigração, a criminalidade e o narcotráfico, facilitados pelo desmantelamento das fronteiras, constituem riscos não negligenciáveis que o Estado terá de encarar.

A subsistência de «duas europas comunitárias», a dos pobres e a dos ricos, a dos que podem e desejam convergir rapidamente para a União, e a dos que têm de prosseguir o seu caminho em marcha moderada, constituirão factores de desagregação intra e interestaduais, não obstante os vultosos fundos sociais em questão.

17. A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC), instituída pelo artigo J. do Título V do Tratado da União Europeia, é extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, tendo como objectivos (entre outros): a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União, o reforço da segurança da União e dos seus Estados membros, a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional. Os Estados membros têm o dever de apoiar activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, devendo coordenar a sua acção no âmbito das organizações e conferências internacionais. Nessas instâncias defenderão posições comuns.

Os procedimentos para adopção de uma acção comum em áreas pertencentes ao domínio da política externa e de segurança são detalhadamente estabelecidos.

É, porém, o artigo J-4 o mais relevante. Aqui se estabelece que a PESC abrange todas as questões relativas à segurança da UE, incluindo a defi-

nição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.

E logo se acrescenta que a União solicitará à UEO, que faz parte integrante do desenvolvimento da UE, que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa. O Conselho, em acordo com as Instituições da UEO, adoptará as disposições práticas necessárias. A PESC não deverá afectar o carácter específico da política de segurança e de defesa dos Estados membros, respeitará, designadamente, as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito.

Na declaração anexa ao Tratado, subscrita por Portugal, relativa ao papel da UEO e suas relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica, os Estados membros da UEO acordam na necessidade de criar uma verdadeira identidade europeia de segurança e de defesa e de assumir responsabilidades europeias acrescidas em matéria de defesa. Esta identidade será progressivamente construída através de um processo gradual em fases sucessivas. A UEO fará parte do desenvolvimento da UE e reforçará o seu contributo para a solidariedade na Aliança Atlântica.

No âmbito das relações entre a UEO e a Aliança Atlântica, a UEO deverá ser desenvolvida enquanto meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica. Este relacionamento deve obedecer a regras de transparência e complementaridade necessárias entre a identidade europeia de segurança e de defesa e a Aliança Atlântica. O papel operacional da UEO será reforçado mediante a análise e a definição das missões, estruturas e meios adequados.

Finalmente, a UEO fará uma nova análise das disposições contidas na referida declaração anexa ao Tratado da União, que deverá tomar em consideração, em 1996, tomando em consideração os progressos e a experiência adquiridos e será extensiva às relações entre a UEO e a Aliança Atlântica.

A questão prévia que se coloca ao pretender avaliar as incidências da PESC na Política de Defesa Nacional é de saber o ritmo a que uma tal política da UE será implementada, o que desde logo remete para a questão dos progressos da integração política. Um outro factor determinante nesta evolução será, sem dúvida, o futuro da Aliança Atlântica, nomeada-

mente o seu lugar na «Nova Arquitectura de Defesa e Segurança Europeias» (NADSE), ela própria dependente da «nova ordem» internacional.

Não obstante os prováveis acidentes de percurso, com avanços e recuos, é nossa opinião que a integração política europeia irá sendo progressivamente aprofundada, no mínimo como consequência inevitável da integração económica e monetária, que deverá culminar com a adopção de uma moeda única antes do fim do século. Mais tarde ou mais cedo, a UE afirmar-se-á como uma potência económica à escala mundial e dificilmente se concebe que possa subsistir como tal sem uma política externa e de segurança comum.

Ainda que, de momento, sem modelo e contornos definidos, a PESC fará, sem dúvida, deslocar, para Leste, o centro de gravidade dos sistemas de defesa e segurança europeus, que mais não seja pelo «peso específico» de uma Alemanha unificada. Neste contexto, Portugal tanto poderá emergir como país charneira entre os sistemas de defesa e segurança tipicamente europeus e os transatlânticos, como ser remetido para um relativo apagamento como realidade estratégica euro-atlântica. É neste quadro que a Política de Defesa Nacional deverá ser repensada e revista, procurando equacionar, de forma realista, interesses nacionais, compromissos internacionais (OTAN, UE/CE e UEO), «capital estratégico» e margem de iniciativa disponível, tendo igualmente por referência as profundas alterações ocorridas nos três últimos anos, cujas consequências ainda não é possível avaliar em toda a sua extensão.

18. A UNIÃO DA EUROPA OCIDENTAL

A União da Europa Ocidental (UEO), como vimos, faz parte integrante do desenvolvimento da União Europeia e reforçará o seu contributo para a solidariedade na Aliança Atlântica.

Portugal aderiu à UEO em Novembro de 1988, juntamente com a Espanha.

Inactiva, ou quase, durante anos, a UEO é reactivada em 1984, em pleno mundo bipolar, numa altura em que as relações euro-atlânticas passavam por uma fase de um certo mal-estar.

Dentro de um princípio de alargamento a todos os países europeus da CE e da OTAN, a Grécia tornou-se membro de pleno direito em Novembro

de 1992, tendo a Noruega, a Islândia e a Turquia estatuto de «membro associado» e a Dinamarca e a Irlanda de «observador».

Após a assinatura do Tratado da UE, a UEO ganha novo dinamismo, entrando numa fase dita «operacional», assinalando-se-lhe algumas acções fora do quadro OTAN, designadamente na actual crise da Jugoslávia (antes havia participado na «Guerra do Golfo»).

Procurando consolidar as suas estruturas, a UEO vem dando prioridade às questões relacionadas com o seu funcionamento em tempo de crise e, em tempo de paz, com as funções da sua Célula de Planeamento (instalada em Bruxelas) e com o papel dos delegados militares.

Como tratado de defesa colectiva e de assistência mútua genuinamente europeu, a UEO possui duas características peculiares: a ajuda e assistência a prestar em caso de agressão armada a um dos Estados membros tem carácter automático (ao contrário do que sucede com a Aliança Atlântica); e as acções não se confinam a um determinado espaço geográfico.

Vocacionada para desempenhar o papel de «braço armado» da futura União Europeia, dentro dos condicionalismos estabelecidos no Tratado de Maastricht e no próprio Tratado de Bruxelas (modificado), a UEO tem sido objecto de larga discussão, desde as missões susceptíveis de lhe serem atribuídas até à sua «inoperância» por virtude de carências de meios essenciais, designadamente de reconhecimento e de transporte estratégico. Numa situação limite, há, porém, quem a considere como uma estrutura de defesa alternativa (e não complementar) da OTAN.

Em Outubro de 1991 é anunciada a criação do Corpo de Exército Franco-Alemão, cuja estruturação, embora passando por algumas hesitações, tenderá a avançar. Constituiria o «embrião de uma força europeia», procurando dotar a UE de uma capacidade militar própria significativa.

Portugal tem vindo a envolver-se nas estruturas e iniciativas da UEO, sem prejuízo da sua participação política e militar na Aliança Atlântica. Concretamente, o nosso país participa nos diversos programas e grupos ligados à produção de armamentos e disponibilizou determinadas forças, embora em regime de bivalência com a OTAN («duplo chapéu»).

Tal como sucede com a PESC — de que a própria UEO será um valioso instrumento —, as incidências do relançamento da UEO como sistema de defesa colectivo na Política de Defesa Nacional dependerão do nível organizativo e operacional que possa vir a atingir a curto e médio prazos.

De qualquer forma, em termos de sistemas de forças, haverá que atender à melhoria dos respectivos graus de disponibilidade, prontidão e capacidade de sustentação, por forma a participar em eventuais acções no âmbito da UEO, dentro ou fora da área, susceptíveis de serem decididas e lançadas em prazos relativamente curtos.

A participação na UEO envolverá ainda a definição das circunstâncias concretas em que poderão ser cedidas forças nacionais à UEO, que forças e que prioridades a observar relativamente aos compromissos OTAN. Naturalmente que se tratará sempre de forças dispostas de equipamentos relativamente modernos, operados por militares profissionais (ou «semiprofissionais»), altamente treinados, capazes de assumirem missões da mesma responsabilidade e relevância política que as cometidas às Forças Armadas dos restantes países membros.

Entretanto, a UEO oferece, desde já e como se disse, a oportunidade não despendida de Portugal participar em programas de produção de armamentos e de obter determinadas transferências tecnológicas, com interesse para as nossas indústrias de defesa.

Num outro plano, a participação de Portugal em mais uma Aliança de Defesa Colectiva e «forum» de debate dos problemas de defesa e segurança europeus deverá ser estreitamente coordenada ao mais alto nível político-militar, por forma a assegurar a indispensável coerência, unidade e oportunidade de posições, evitando «seguidismos» que não prestigiam nem beneficiam a Política de Defesa Nacional.

III PARTE

ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ACTUAÇÃO

Nesta terceira e última parte, e com base na análise anteriormente efectuada, elegem-se algumas áreas prioritárias de actuação no âmbito da defesa nacional, decorrentes da integração nas Comunidades Europeias.

19. NO PLANO POLÍTICO GERAL

É evidente que a integração de Portugal em organizações com as características das Comunidades e da UEO traduzir-se-á, pelo menos a prazo, em vantagens do ponto de vista da defesa e segurança.

A potenciação destas vantagens exige, porém, uma estreita coordenação das acções diplomáticas, militares e outras por parte dos nossos representantes, tanto a nível OTAN como na CE/UE e UEO, para que daí resulte efectivo valor acrescentado e uma maior afirmação de Portugal nestas instâncias.

Exige, também, um atento acompanhamento das tendências de evolução e da construção da nova arquitectura de defesa e segurança europeia, bem como da nova ordem político-estratégica mundial e da própria OTAN para, de forma realista, explorarmos as nossas potencialidades geopolíticas, culturais e outras e minimizarmos as nossas vulnerabilidades.

Algumas questões concretas se podem colocar, tais como:

- Como compatibilizar uma política externa tradicionalmente atlantista, com a eventual emergência de novos esquemas de segurança e defesa europeias, e com o deslocamento do centro de gravidade destas questões para Leste, atraídas por uma Alemanha unificada?
- Qual o posicionamento de Portugal perante uma eventual «americanização» do Atlântico Norte, e a situação na Europa e no Médio Oriente, nomeadamente quanto à sua inserção nos principais Comandos OTAN? Fará sentido continuar a envidar esforços com vista à inclusão de todo o Território Nacional e espaço interterritorial num único «Principal Comando Subordinado da OTAN» (IBERLANT, por exemplo)? Como melhor valorizar as nossas posições insulares, no actual quadro político-estratégico? Até que ponto seria vantajoso incluir o Território Continental no SACEUR? Em caso afirmativo, em que Comando Subordinado? No AFSOUTH (de pendor mediterrânico) ou num Comando a NW? Que interesses saem protegidos com uma e outra opções? Qual a operacionalidade do conceito de país-charneira entre o SACEUR e o SACLANT, ou entre a Europa Ocidental e a América do Norte?
- Até que ponto a política de defesa nacional deverá privilegiar o vector atlântico e o «triângulo estratégico» como «pivot» dessa política?

20. NO PLANO ECONÓMICO E SOCIAL

Haverá que compatibilizar as políticas macro-económicas de convergência da economia portuguesa com a disponibilização de recursos essenciais à

reorganização e modernização, em ritmos aceitáveis, das Forças Armadas, designadamente quanto à execução da segunda LPM, evitando o agravamento do atraso tecnológico das nossas FA, com reflexos psicológicos negativos nos seus quadros, em especial nos mais jovens.

Haverá que identificar os sectores estratégicos do Estado mais susceptíveis de serem afectados pela integração económica, assegurando a sua viabilização e um adequado grau de controlo do Estado sobre tais sectores, designadamente nos transportes, energia, recursos alimentares e indústria.

A «especialização» da economia portuguesa no quadro comunitário poderá levar a excessivas dependências de países terceiros, não desejáveis em sectores críticos.

21. NO PLANO SOCIAL

A coesão económica e social é, como vimos, um pressuposto e um objectivo da PDN, não podendo existir um forte espírito de defesa em comunidades divididas, ou excessivamente estratificadas e com desigualdades flagrantes. É este, de resto, um dos grandes objectivos da União Europeia, a longo prazo.

Acontece, porém, que as perspectivas a médio prazo não parecem ser nada favoráveis, em grande parte por razões da conjuntura externa, admitindo-se o agravamento do desemprego e da perda do poder de compra, situação susceptível de gerar conflitualidade social e agravamento da qualidade de vida de vastas camadas da população portuguesa.

Haverá que procurar reduzir as assimetrias entre o Norte e o Sul do País, entre o interior e o litoral, entre o Continente e as Ilhas.

22. NO PLANO INDUSTRIAL

A preservação de determinadas indústrias com elevada importância estratégica é um objectivo da mais elevada prioridade, única forma de assegurar, em período de crise, de conflito, ou de ruptura dos canais de aprovisionamento, o regular abastecimento do País e das Forças Armadas.

Haverá ainda que seleccionar os sectores onde a Indústria de Defesa poderá ter alguma competitividade e viabilidade.

A cooperação no seio da UEO no domínio dos armamentos e equipamentos — onde já se contam numerosos programas — deverá ser potencializada não só pelas razões já expostas, mas também como forma de obter transferências tecnológicas (possibilidades de fabrico) importantes.

A constituição de reservas estratégicas de bens essenciais deve ser correctamente equacionada, atentos os elevados custos de armazenamento e de conservação.

23. NO PLANO CULTURAL

A língua portuguesa — elo de união de uma comunidade de povos que poderá atingir 200 milhões no fim do século — é, digamos, o grande «capital estratégico» que sobrelevará todos os restantes, designadamente os que radicam na posição geográfica do País.

Ameaçada no Brasil e em África por uma evolução nem sempre desejável, susceptível de a descaracterizar, é agora na Europa que a língua portuguesa terá de travar novo combate, evitando a sua diluição num ambiente e instituições onde não é língua oficial e onde a livre circulação de pessoas e a panóplia de «media» (com realce para a TV) podem conduzir a rápidos fenómenos de aculturação, com elevados prejuízos para a identidade e cultura nacionais.

A defesa intransigente da língua portuguesa, na Europa, como em África, constitui, pois, uma acção da mais elevada prioridade, implicando directamente a Defesa Nacional.

24. NO PLANO ENERGÉTICO

As políticas comunitárias neste sector podem vir a gerar situações delicadas em períodos de crise ou de conflito. A constituição de reservas energéticas, geridas e controladas por Portugal, designadamente de combustíveis líquidos e de gás, são um imperativo da defesa que não deverá ser subestimado.

A diversificação das fontes energéticas deverá, conseqüentemente, prosseguir.

25. NO PLANO DOS TRANSPORTES

Entendemos que deverá ser contrariado aquilo que designámos como «continentalização» dos transportes, não só por gerar dependências relativamente ao país vizinho, de onde os transportes terrestres provêm ou que têm de atravessar, como pelos prejuízos que daí podem resultar para os sistemas de transportes marítimos e aéreos, indispensáveis às ligações com as Regiões Autónomas e os PALOP.

A simples lógica da viabilidade ou racionalidade económica não me parece defensável neste, como em muitos outros sectores estratégicos da Defesa Nacional. Haverá que manter adequados transportes marítimos e aéreos sob controlo nacional, como forma de superar eventuais situações de crise ou de conflito, de projectar forças e de desenvolver e consolidar um espírito de comunidade lusófona.

26. NO PLANO MILITAR

Nesta área, as incidências têm sobretudo a ver com a evolução da UEO e a possibilidade da componente militar poder harmonizar-se com os compromissos OTAN, designadamente em matéria de disponibilização de forças, de doutrina e de armamentos.

A adesão de Portugal à UEO (e ao Tratado da União Europeia) vem acentuar ainda mais a necessidade de dispor de forças com elevados padrões de operacionalidade e de prontidão, única forma de participar e apoiar, e em tempo útil, acções da iniciativa das Comunidades e da UEO.

É no plano das forças terrestres que aquela capacidade de resposta é ainda pouco eficaz, mormente por força da nova lei do serviço militar e pelo atraso tecnológico com que o Exército se viu confrontado no fim da guerra do ex-Ultramar.

Os conceitos de «capacidade de defesa autónoma» e de «dissuasão própria» têm de ser reavaliados, em particular no quadro regional, à luz dos recentes desenvolvimentos na sub-região em que nos situamos. Com efeito, a capacidade de defesa e de dissuasão têm sobretudo a ver com a eventualidade de uma agressão (ou mesmo invasão) externa, cuja probabilidade de ocorrência deverá ser aprofundada como condicionante e justificação de uma componente de mobilização credível, de custos muito elevados.

A «supremacia» de uma componente militar orientada para o apoio da política externa, satisfazendo compromissos internacionais ou colaborando em acções de manutenção ou restabelecimento da paz, ou de carácter humanitário, poderá inculcar na opinião pública a desnecessidade de qualquer outra componente que não tenha carácter permanente e não seja altamente profissionalizada.

O esclarecimento da opinião pública acerca do porquê?, e do como?, da componente de mobilização deverá, assim, constituir uma preocupação da Política da Defesa Nacional.

Movendo-se agora no âmbito de dois sistemas de defesa colectiva (Aliança Atlântica e UEO/UE), a política de defesa nacional, na sua vertente militar, terá de reanalisar alguns dos seus conceitos enformadores, tais como os de espaço interterritorial, profundidade do território, defesa avançada e de «resistência».

CONCLUSÃO

As políticas comunitárias, abrangendo quase todos os sectores da actividade do Estado, desde a livre circulação de mercadorias até à cooperação para o desenvolvimento, passando pela economia, cultura, indústria, saúde e ambiente, têm, seguramente, implicações, em menor ou maior grau, nas diferentes vertentes ou áreas da Política de Defesa Nacional, de que se pretendeu dar uma imagem, ainda que extremamente sintética ao longo deste trabalho.

A defesa e segurança nacionais saem, naturalmente, reforçadas pela integração de Portugal nas Comunidades e na UEO, sobretudo numa perspectiva de longo prazo. Não obstante, no curto e médio prazos e como se julga terá ficado demonstrado, existem determinadas vulnerabilidades susceptíveis de serem agravadas por aquelas políticas, devendo ser objecto de particular atenção no âmbito da Política de Defesa Nacional, designadamente através da formulação de objectivos actuais ou conjunturais.

Alguns dos conceitos enformadores do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e do Conceito Estratégico Militar estarão desactualizados ou carecem de ser revistos.

A importância da componente militar da defesa nacional, enquanto garante de compromissos internacionais e de apoio à política externa, afir-

mar-se-á progressivamente, exigindo forças com elevados padrões de treino e operacionalidade, boa capacidade de sustentação e grande profissionalização.

Porém, e agora por maioria de razão, o grande valor estratégico a defender continuará a ser a Nação, assegurando a sua individualidade e perenidade na diversidade de culturas e de povos europeus.

Barroso de Moura

BIBLIOGRAFIA

- «L'Europe au Soir du Siècle, Identité et Démocratie», edição sob a direcção de Jacques Lenoble e Nicole Dewandre, Editions Esprit, jul, Cahors.
- DEFARGES, P. Moreau, «Les Relations Internationales dans le Monde d'Aujourd'hui», Editions STH, Paris, 1991.
- DELORS, Jacques, «Le Nouveau Concert Européen», Editions Odile Jacob, Paris, 1992.
- LABUT, Bernard, «Renaissance d'Un Puissance?», Bibliothèque Stratégique, Paris, 1993.
- THUROW, Leter, «La Maison Europe, Superpuissance du XXI Siècle», Edições Calmann-Lévy, Paris, 1992.
- CABRAL COUTO, Abel, «A Integração Europeia e a Defesa Nacional», in «Análise Social», 1992 (4.º, 5.º).
- «L'Anné Stratégique, 1993, Les Equilibres Militaires, Edição Dunod-Iris, 1993.
- «Ramses 1992 e 1993», Institut Français des Relations Internationales, Edições Dunod.
- «Nação e Defesa», artigos vários de Adriano Moreira, Cabral Couto, Medeiros Ferreira, François Martins e Virgílio de Carvalho.
- Textos distribuídos durante o CDN-93.

TRATADOS E DECLARAÇÕES

- Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação.
- Tratado da União Europeia.
- Tratado de Bruxelas (Modificado) (UEO).

OUTROS DOCUMENTOS

- Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Conceito Estratégico Militar (Versão «reservada»).
- Sistema de Forças Nacional.
- Programa do XII Governo Provisório.
- Grandes Opções do Plano para 1993.