

---

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER NACIONAL  
— A DIMENSÃO MILITAR —

---

*José Alberto Loureiro dos Santos*

---

## A POLÍTICA EXTERNA E O PODER NACIONAL — A DIMENSÃO MILITAR —

---

### A. O CASO GERAL

No vasto e complexo contexto de uma política de defesa nacional, como envolvente de todas as acções que visam, em última instância, garantir que uma unidade política disponha da maior liberdade de acção possível na esfera internacional e até, cada vez mais hoje em dia, em certas áreas da ordem interna, deste vasto e complexo contexto fazem parte a política externa e a política militar, entre outras.

Ou seja, a acção estratégica total, que enforma o modo de actuação para atingir os objectivos da política de defesa nacional, apoia-se, ao nível das estratégias gerais, nas estratégias diplomática e militar, ao lado de outras, todas concorrendo para a mesma finalidade.

Em tempo de paz, quando a coacção física organizada ainda não se desencadeou, prevalecem, com clara nitidez, no âmbito da política de defesa nacional, os aspectos relacionados com as acções diplomáticas, manifestando-se as acções estratégicas militares em apoio, ainda que por vezes decisivo, da diplomacia. Em tempo de guerra, esta tende a ceder o passo perante a importância da estratégia, sem ceder à tentação de transformar os objectivos militares num fim em si mesmos, sem ligação nem obediência à política que os define e prioriza. De acordo com Clausewitz, há que apor à gramática da guerra a lógica da política. É o difícil e às vezes sinuoso campo das relações entre a estratégia e a política.

1. Cabe-me a mim dizer algumas palavras sobre A Dimensão Militar no domínio da Política Externa e o Poder Nacional.

E o primeiro aspecto que convirá abordar, ainda que sucintamente, é precisamente a utilidade da Dimensão Militar como instrumento da Acção Política. Ou seja: é o instrumento militar ainda útil à Política; ou, pelo contrário, a política já não necessita de se servir da dimensão militar, chegando mesmo esta a ser prejudicial àquela?

Esta questão nasceu com o desenvolvimento da potência e do número de armas nucleares susceptíveis de ser empregues num duelo nuclear entre as duas superpotências. As pessoas tomaram consciência de que de um duelo desta natureza não resultariam vencedores já que, para qualquer dos contendores, os custos da guerra seriam superiores aos lucros da vitória. É a dissuasão pelo terror, conhecida pelo nome da MAD (Destruição Mútua Assegurada).

Mas a verdade é que, mesmo nesta situação, como situação limite, o instrumento militar nuclear tem o papel de inibir o adversário de utilizar a sua capacidade nuclear, sendo portanto útil à acção política, tornando-se mesmo no seu mais importante suporte. Por outro lado a situação nuclear tende a influenciar, dissuadindo ou incentivando — conforme os casos — o uso de meios militares de nível inferior, tanto os convencionais como os que caracterizam os conflitos de baixa intensidade. Estes — quer os meios convencionais quer os correspondentes às ameaças menores — com a utilização agora constrangida pela presença do ambiente nuclear, portanto com a necessidade de evitar a escalada.

Isto, associado ao grande desenvolvimento das técnicas de comunicação de massas, explica a tendência para o recurso, a todos os níveis, de estratégias de acção indirecta, ou seja, há como que um escorregamento para o uso, em defesa nacional, de meios com menor quota de violência física:

- Ao nível global, tendem a aumentar as componentes cultural, psicológica e económica da política, em detrimento da componente militar.
- Ao nível militar, tendem a prevalecer os meios convencionais em pequena escala (conflitos limitados) e são manejadas as ameaças ditas menores (subversão, espionagem, terrorismo, sabotagem, uso de forças e de operações especiais), em detrimento daquelas que obrigariam ao uso de meios nucleares e convencionais.

Como conclusão, parece portanto inquestionável a utilidade da componente militar na acção política, a usar adequadamente, em função de um estudo da situação ajustado ao circunstancialismo existente. O que acontece é que o fenómeno nuclear condiciona fortemente esse circunstancialismo, tornando-se mesmo na questão chave da acção política.

2. Assim, se é verdade que, hoje em dia, muitos afirmam que o poder nacional já não se mede em termos de divisões e esquadras e, portanto, a capacidade de actuação na esfera internacional não estaria muito relacionada com a capacidade militar de um país, parece-me que a realidade das coisas em muito contraria tais afirmações. De facto, se a capacidade de acção na área militar não significa tudo quanto à capacidade de intervenção política externa, significa muito. Até porque tal capacidade é tida como, e é, importante indicador de outras capacidades, além de constituir um factor impulsionador e criador de outros e variados elementos de poder nacional, como seja, nos nossos dias, o que diz respeito à área da investigação científica e tecnológica e, portanto, das indústrias de ponta.

3. Note-se que dispor de capacidade militar nuclear é, no nosso tempo, o critério mais relevante na listagem dos vários tipos de potências; que as duas superpotências se distinguem de todas as outras pelo seu poder militar e a capacidade de o projectarem globalmente; que o estatuto de grande potência é indissociável de um poder militar desenvolvido que inclui, normalmente, possibilidades nucleares; que a designação de pequena potência baptiza os países com pequena capacidade militar. Por outro lado é no próprio fenómeno nuclear que assenta o acrescido vigor que a política de dissuasão tem no nosso tempo. Tanto a dissuasão entre potências de semelhante dimensão e as coligações em que se inserem, como a capacidade de dissuasão que a disponibilidade nuclear proporciona a uma potência menor relativamente a uma potência maior.

No que respeita ao primeiro caso ressalta a actividade de controlo de armamentos (*arms control*), não como fim em si mesma mas como modo de obter a preponderância estratégica, actividade crucial na política externa, em especial ao nível global, mas também no âmbito regional.

No segundo caso, note-se que, de facto, uma pequena potência que tenha a possibilidade de ameaçar com retaliação nuclear uma grande potência disporá de uma capacidade de dissuasão até ao nível dos prejuízos que a grande potência aceitar correr proveniente de um ataque nuclear pela pequena potência. São estes os fundamentos da política de dissuasão da França e podem sê-lo de potências ainda menores ameaçadas por vizinhos poderosos.

4. Mas nem só o equipamento militar nuclear proporciona condições acrescidas ao Poder Nacional.

A inibição nuclear e a paralisia do emprego destes meios, decorrente dos custos exagerados do seu uso, vem dando cada vez mais importância aos dispositivos militares convencionais.

Gostaria, a este respeito, de invocar duas situações:

a. A primeira refere-se à exigência de um poder militar mínimo, quando um país se situa em áreas geográficas chave para a política de terceiros.

Neste caso a importância estratégica das posições constituirá uma assinalável vulnerabilidade, se o país não dispuser de capacidade militar mínima para a sua defesa. Em condições destas, o vazio estratégico resultante tenderá a atrair os dispositivos militares de potências para as quais aquelas posições tenham interesse, mesmo que tais potências sejam aliadas. Poderá ainda e como magra compensação conduzir a uma significativa perda de liberdade de acção se o país em causa, para evitar uma ocupação mais ou menos em força, for obrigado a adquirir segurança a fornecer por terceiros. Pelo contrário, quando uma posição estratégica importante se encontra devidamente guarnecida, gera-se um efeito multiplicador no poder nacional, com a consequente capacidade de intervenção externa, proveniente do facto de quem dispõe da posição se encontrar em condições de conseguir elevadas compensações pela sua utilização por terceiros.

É conhecida, por todo o Mundo, a importância de dispor de importantes posições onde terceiros estão interessados em obter facilidades militares. Este facto, se por um lado pode constituir um elemento orientador da política externa, obriga a que esta tenha em atenção os riscos acrescidos para o todo nacional que resultam da concessão de tais facilidades.

Por vezes, poderá desenhar-se mesmo uma terceira situação: será o caso de posições estratégicas menos importantes, porque estão devidamente guarnecidas, substituírem posições estratégicas com melhores características geográficas, mas que não dispõem dos meios militares suficientes para, a partir delas, serem efectuadas as ope-

rações militares que se consideram necessárias e para as quais as posições seriam destinadas.

- b. A segunda situação que gostaria de focar a respeito da capacidade militar convencional de um país e na sua ressonância na respectiva capacidade de acção política externa como elemento dinamizador do poder nacional, relaciona-se com a possibilidade de «vender» segurança.

Não é um fenómeno novo. Em todas as épocas se exportaram especialistas e contingentes militares. Também na nossa época tal situação se pode verificar. Áreas politicamente jovens, frequentemente instáveis interna e externamente, tendem a «importar» meios militares — ao nível de *know how* e até ao nível da execução — para resolverem certos problemas de segurança. A política externa de um país não deve ser bloqueada pela ausência de instrumentos adequados àquele tipo de actuação. Um aparelho militar ágil, flexível, dispondo de capacidade para intervir rapidamente em áreas exteriores, apoiando e reforçando acções diplomáticas, constituirá sempre um elemento da força militar altamente valorizador do poder nacional e portanto propiciador de liberdade de acção política externa. É o que poderíamos designar por «cooperação militar de combate». Esta cooperação militar de combate pode cingir-se à prestação de treino militar e/ou cooperação no âmbito das informações militares. Outra actividade de cooperação militar é a venda de equipamentos para fins militares. Uma adequada política industrial militar pode ter resultados positivos na acção política externa, por duas vias: quer directamente, através dos benefícios económicos resultantes das exportações, quer indirectamente, como elemento propiciador de certa auto-suficiência militar, com os correspondentes reflexos no aumento do poder nacional e, portanto, na liberdade de acção externa. Trata-se do vasto campo da cooperação militar de negócio ou logística (*arms deal*), no qual se inclui a participação em projectos industriais militares com outros países.

Hoje em dia um projecto industrial para equipamento militar não significa apenas um aumento de potencial na sua área específica; poderá resolver importantes problemas sociais (pelo aumento do número de postos de trabalho), e transformar-se num elemento

importante para a política de desenvolvimento económico em curso, se não mesmo no seu motor.

Ainda na área da cooperação militar, e como variante sofisticada e rentável da cooperação logística, é conveniente individualizar aquele tipo que é usualmente conhecido pelo nome de «assistência militar». Constitui um importante instrumento de acção política externa. Materializa-se na concessão de verbas, a fundo perdido ou, mais vulgarmente, a juros bonificados, muitas vezes como contrapartida de facilidades militares obtidas, destinadas à aquisição de equipamento militar pelo país receptor ao país emprestador. Este tipo de cooperação, que os países mais pobres frequentemente solicitam, tende a gerar uma dupla dependência: financeira e militar. Financeira sempre que os empréstimos não sejam a fundo perdido, pelo aumento do serviço da dívida externa; militar, em qualquer condição (com empréstimos a fundo perdido ou não) pois o facto do país receptor da assistência militar ser obrigado a adquirir o equipamento ao país emprestador (e, muitas vezes, o equipamento em que este está interessado, e não o que é realmente necessário) provoca um vínculo de dependência logística assinalável.

Finalmente, e ainda no campo da cooperação militar, parece conveniente referir o tipo de cooperação que poderíamos designar por «de relação». Trata-se dos interessantes eventuais apoios à acção política externa proveniente das ligações pessoais criadas pelos contactos gerados em toda a actividade de cooperação militar, desde as relações de natureza operacional e logística àquelas que surgem na frequência de cursos militares ministrados a militares de outros países. Como materialização prática de cooperação em toda a sua amplitude, o vasto espectro de actividades de cooperação militar possíveis com um país afectado por problemas de segurança interna pode ir desde a mera concessão de fundos para venda de armas e para instrução e treino, até ao empenhamento de forças de combate e operações psicológicas, melhoria de contactos com as Forças Armadas, aumento da presença militar, realização de programas de troca de pessoal, acções de apoio a terceiros países, efectivação de operações de vigilância, apoio logístico, planeamento e materialização de exercícios combinados, desenvolvimento de planos regionais no campo social, económico, político, militar, etc, etc.

5. Está claro que, na base das possibilidades atrás enunciadas, todas, elas geradoras de poder susceptível de ser utilizado em política externa, se encontra a mera existência de uma força militar própria, com certa autonomia logística, constituindo Forças Armadas eficientes e credíveis. Só este facto, além de conferir possibilidades de desenvolver uma política de dissuasão mínima e levar a efeito políticas de acção e de cooperação ajustadas aos objectivos e métodos de acção que a política externa emprender, é por si só um elemento de crédito do Estado, de prestígio nacional na ordem externa, e de confiança mobilizadora na ordem interna, que, também eles, multiplicam, através de forças morais renovadas e dinâmicas, o poder nacional e a sua consequente aplicação pela política externa.

Esta aplicação pode envolver o emprego de Forças Armadas em operações de manutenção da paz sob a égide de organismos internacionais (em garantia de cessar fogo e manutenção da lei e da ordem), e em operações de contingência de tempo de paz (contra catástrofes e recuperação de reféns).

Torna-se, hoje em dia, particularmente patente a importância da capacidade de um Estado para prevenir, controlar e combater eficazmente acções terroristas. A resposta ao terrorismo é um acto de defesa nacional, como o terrorismo pode atingir esta defesa nos seus verdadeiros fundamentos, em especial a unidade e a coesão nacionais; a sua eficácia repercute-se, naturalmente, na credibilidade do Estado para actuar na esfera internacional.

6. Encontramo-nos portanto perante todo um largo conjunto de acções de cooperação que configuram uma ampla estratégia de apoio à política externa, a levar a efeito em tempo de paz. Em síntese, tal estratégia compreende acções num país com problemas de segurança interna, operações de manutenção de paz, operações de contingência de tempo de paz e acções de contraterrorismo.

### **B. O CASO PORTUGUÊS**

Expostas estas considerações de ordem geral, as quais poderão, eventualmente, constituir base para o debate que se irá seguir, não posso deixar, na sequência da orientação que lhes está subjacente, de indicar

alguns aspectos que, no caso português, deveriam ser, no mínimo, discutidos.

1. O primeiro relaciona-se com a indispensabilidade de Portugal dispor de capacidade militar específica na área estratégica onde se localiza, afirmando a sua soberania, evitando o vazio estratégico, assumindo as responsabilidades que lhe cabem, tendo possibilidade de apoiar uma política de dissuasão a nível regional.

Dentro deste objectivo geral, é passível de discussão a vantagem de gerar e manter (ou só manter?) a capacidade científica de acesso ao equipamento nuclear, sem ferir as cláusulas do tratado de não proliferação nuclear de que somos parte (contrariamente à Espanha, Argélia e Líbia...).

Nesta área pode inscrever-se o modelo de actuação antiterrorista concebido e em curso, os sistemas de informações montados e sua eficácia e os instrumentos de força levantados e a sua localização em termos organizativos.

2. O segundo diz respeito à necessidade de, no âmbito da Aliança Atlântica e das nossas relações com a potência marítima, levar a efeito uma adequada repartição do trabalho estratégico ao nível da acção militar, assegurando a capacidade de Portugal tomar a seu cargo aquilo que considera vital para a sua afirmação soberana (no âmbito regional e no âmbito global), e garantindo a complementaridade dessas acções naquilo que não está ao seu alcance efectuar.

Uma tal repartição de trabalho estratégico envolveria pois uma divisão de tarefas no caso de tensão, crise ou guerra, susceptível de não criar dependências no que é essencial para o nosso país (aumentando portanto o poder nacional) ao mesmo tempo que concorreria para aumentar o poder global do conjunto dos Aliados obtendo, por repercussão das possibilidades militares destes, um ainda mais acrescido poder nacional.

Haverá que discutir se a ausência de uma capacidade militar mínima, em especial nos aspectos que consideramos essenciais, não constitui uma acentuada vulnerabilidade nacional, que reduz a nossa liberdade de acção na área externa face a potenciais adversários e, especialmente, face a aliados, arriscando mesmo a eventualidade de uma ocupação militar em tempo de tensão, crise ou guerra, para garantir as importantes posições

estratégicas que deveríamos dominar (no caminho das grandes potências...), «Ocupação» que poderá ser levada a cabo pela potência líder da aliança em que nos inserimos ou até por outra potência, por exemplo uma potência regional, no âmbito de outras repartições de trabalho estratégico efectuadas.

Ou então haverá que indagar se essa ausência de capacidade militar mínima provoca uma diminuição do valor global das nossas posições estratégicas, face a outras que, embora com piores características geográficas, se encontram militarmente melhor equipadas e portanto conseguem dispor globalmente de maior importância (por confiança e credibilidade) para a estratégia de terceiros.

Ou se, por outro lado, haverá que rever as condições de concessão de facilidades militares a aliados, em função dos riscos assumidos e das contrapartidas obtidas.

3. Finalmente, como último aspecto que pretendo colocar, a necessidade de potenciar actuações políticas externas fora da área regional e da NATO), conferindo à política externa uma capacidade de projecção de poder militar, como aspecto significativo do poder nacional.

Tal projecção do poder, em apoio e como instrumento de actuação da política externa, poderia envolver um amplo leque de acções de cooperação militar, desde intervenções na área da instrução e técnica militar recorrendo a especialistas, até mesmo ao uso de contingentes bem dimensionados susceptíveis de responder a solicitações de aliados. Este tipo de utilização da dimensão militar da política externa, com base num poder nacional acrescido e contribuindo, também ela, para o aumento do poder nacional, exigiria que Portugal dispusesse, nas suas Forças Armadas, de um flexível e elástico instrumento militar capaz de intervir rapidamente fora da área e de durar o tempo suficiente.

Tal utilização poderá estar ao nosso alcance, uma vez que, não constituindo Portugal uma ameaça imperialista, tem acentuada capacidade de relacionamento com outros povos, o que facilitaria a cooperação militar nos campos da instrução e da organização, e é senhor de uma muito válida (e como tal reconhecida) experiência militar no tipo de conflitos em que essa cooperação militar mais frequentemente poderia ser necessária.

É todo o largo domínio da cooperação militar com outros países, nas diferentes áreas por nós atrás assinaladas: cooperação de combate, logística, assistência militar e de relação.

### C. CONCLUSÕES

Como grandes conclusões provisórias do que atrás fica expresso, parece possível afirmar-se:

1. A dimensão militar é ainda um instrumento útil, quantas vezes decisivo, na acção política externa, e esta dimensão apresenta, no caso português, diversificadas potencialidades.

2. Para Portugal, e por força do espaço geopolítico em que se insere e dos compromissos internacionais assumidos, a existência de uma adequada dimensão militar é condição mínima de credibilidade à sua acção política externa como país soberano.

Dezembro de 1986.

*José Alberto Loureiro dos Santos*

General