
ACERCA DE UMA ESTRATÉGIA
ESTRUTURAL PORTUGUESA...

François Martins

ACERCA DE UMA ESTRATÉGIA ESTRUTURAL PORTUGUESA...

I — INTRODUÇÃO

São muitas as vozes autorizadas que de muitos quadrantes e de há muito tempo vêm proclamando a necessidade de reestruturação da Economia portuguesa. Não são completamente coincidentes, porém, nem no diagnóstico das causas dos males actuais, nem no detalhe dos remédios estruturais propostos. Muitas dessas vozes apontam a ligação entre as disfunções económicas e uma também profunda crise social (e moral), e a essas vozes outras se juntam que colocam a crise social (e moral), na primeira linha e a entendem como mais profunda, mais grave, e mais determinante de um futuro difícil para o nosso país, do que a própria crise económica. Também aqui se fala na necessidade de mudanças de fundo, e também aqui divergem diagnósticos e remédios. Todas essas vozes concordam com as vantagens de um regime político democrático para se encetar a recuperação indispensável, mas é diferente entre elas o entendimento do que é democracia, e, sobretudo, de como é que ela se deve exercer. E os grandes projectos político-sociais que deviam polarizar entusiasmos e orientar esforços, quando aparecem claramente definidos, o que não é frequente, são tão divergentes entre si como as cintilantes fálhas abertas em leque no estouro de um fogo de artifício, estrondoso, brilhante, mas efémero e inútil.

No entanto, se Portugal precisa de modificar profundamente a sua Economia, há bloqueios sociais e morais que precisam de ser levantados, sem o que essa modificação muito provavelmente não se poderá fazer. E se é indispensável, como muito provavelmente será, redefinir e reimplantar estruturas económicas, estruturas sociais e hierarquias de valores morais, então será preciso que a acção política permita, e mais do que isso, catalize, oriente e coordene, todo o profundo e demorado esforço que terá de ser feito. E que já tarda.

Uma acção desse tipo precisa necessariamente de ser planeada, para ser depois executada de forma concertada, encontrando no plano a coerência que não existe nas vozes que têm proclamado a sua necessidade. Essa execução, se vier a ser feita, virá a absorver demoradamente, profundamente também, o melhor das atenções, energias e recursos da Nação. Durante isso, esta terá de poder preservar sempre a sua Independência, garantir sempre, na melhor medida do possível, a sua capacidade de, na conflituosa cena internacional, defender os seus legítimos interesses quando por outros forem ameaçados ou disputados. A Segurança e a Defesa nacionais são, todos o sabemos, preocupações *permanentes* de todo e qualquer Estado independente. Temos contudo, todos, tendência a esquecer-lo quando as ameaças a essa independência não são nem evidentes nem imediatas. Mas, em nossa opinião, Portugal não está em condição de poder esquecer as ameaças que defronta, que, justamente, não são muito evidentes para a sua opinião pública (deficientemente informada talvez) nem serão imediatas, mas que são reais e potencialmente muito perigosas. O planeamento de reestruturação económica e social de que o País necessitará, e que compete à acção política, deverá compatibilizar-se com as exigências da *defesa dos interesses nacionais nos diversos ambientes de conflito* que se desenham ou podem vir a desenhar no sistema internacional. Numa palavra, deverá ser também *estratégico*.

Conforme procuraremos argumentar, é efectivamente uma estratégia estrutural ou, mais exactamente, estrutural e genética, que melhor poderá corresponder à necessidade de planeamento, e execução optimizada, da reestruturação de fundo que parece impor-se à comunidade nacional, e que os poderes políticos dão alguns sinais de pretenderem pôr em prática. Nestes termos, julgamos que será oportuno levantar algumas das questões teóricas e práticas ligadas a este assunto, tão importante para o nosso futuro colectivo, e que julgamos merecedor de ampla discussão aberta, honestamente informada, descomprometida de todos os interesses e compromissos que não sejam *os que todos os portugueses devem ter com a sua Pátria*.

Dividiremos esse trabalho em quatro partes. Após esta introdução, tentaremos efectuar um breve enquadramento teórico do que se poderá entender por estratégia estrutural (e genética). Seguidamente procuraremos tecer algumas considerações mais concretas sobre pontos que consideramos importantes para a elaboração de uma estratégia estrutural ou genética,

a nível total, para a realidade portuguesa. Terminaremos com algumas conclusões.

Em todo este trabalho apoiámo-nos bastante no efectuado pelo Brigadeiro Abel Cabral Couto, publicado na «Revista Militar» n.º 1/2 Janeiro-Fevereiro de 1981, sob o título «Um contributo para a definição duma Estratégia Estrutural Portuguesa».

E também, tal como aconteceu com o Brigadeiro Cabral Couto, encontrámos um excelente suporte informativo no estudo «O País que somos», elaborado no Instituto da Defesa Nacional.

Naquele trabalho obtivemos algumas orientações que muito nos ajudaram na elaboração das nossas próprias interpretações. Desse estudo extraímos a maior parte da informação que apresentaremos.

II — ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

1. ELEMENTOS ESSENCIAIS DO CONCEITO DE ESTRATÉGIA

Estratégia estrutural e estratégia genética são, antes de mais, e como o próprio nome indica, estratégias. Convirá portanto recordar o que se deve entender por estratégia, trazer ao primeiro plano do nosso espírito os elementos essenciais do conceito, elementos esses que necessariamente integrarão também os conceitos de estratégia estrutural e de estratégia genética.

Conforme a define o Brigadeiro Cabral Couto⁽¹⁾, «a estratégia é a ciência e a arte de desenvolver e utilizar, com o máximo de rendimento, as forças morais e materiais de um Estado ou coligação, a fim de se atingirem objectivos fixados pela política e que suscitam, ou podem suscitar, a oposição de outras Unidades Políticas». Ou seja, trata-se de uma actividade orientada, em ambiente hostil e lançando mão de todos os meios e recursos (forças) para aquisição de objectivos disputados entre Unidades Políticas. Mas é sobretudo e essencialmente uma optimização da acção, uma busca da eficácia máxima na utilização das forças para

(1) Brigadeiro Cabral Couto, «Estratégia», Manual do IAEM, NC-4101-3.ºP/I.

atingir fins. É o que aliás transparece claramente deste trecho de Philippe Braillard (2). «Essas teorias (da Estratégia) partem de situações de oposição e de conflito e procuram analisar essas situações racionalmente... para descobrir de que modo utilizar a força, ou a ameaça da força, para atingir certos fins. De maneira mais precisa, as teorias da estratégia procuram determinar qual é o comportamento mais adequado que permite influenciar ou controlar o comportamento do adversário e impor-lhe a nossa vontade numa situação conflitual».

Estas definições correspondem ao conceito moderno de estratégia designada por Grande Estratégia, Estratégia Total, ou Estratégia Nacional, conforme os autores, englobando todas as formas de coacção políticas, económicas, psicossociológicas, além das militares tradicionais, e abrangendo todas as formas de conflito entre as Unidades Políticas, muito para além do quadro restrito da guerra entendida como luta armada.

Como sabemos, porém, os conceitos mais antigos de estratégia situavam-se exclusivamente no acto da guerra. Era a «ciência da guerra» (3), ou a «conduta geral dos exércitos» (4), ou a «ligação dos combates entre si para atingir os fins da guerra» (5). A partir do fim do século passado, as exigências tecnológicas e materiais das guerras impuseram a necessidade de considerar, desde o tempo de paz, decisões e medidas capazes de permitir, quando a guerra surgisse, a possibilidade de dispor dos meios e posições necessários à estratégia. Era uma necessidade que desde há muito se fizera sentir no âmbito da estratégia naval, levando à política da aquisição, criação, desenvolvimento e organização de bases navais em locais capazes de apoiarem as esquadras em acções longínquas, política essa praticada em especial pela Grã-Bretanha (Chipre, Egipto, Aden, Hong-Kong, Singapura, etc.) mas também pela França (Bizerta), Estados Unidos (ilhas Hawai), e, já no séc. XVI, por Afonso de Albuquerque (Goa, Ormuz,

(1) Philippe Braillard, «Théories des relations internationales» — Colecção Thémis Science Politique — Edição da Press Universitaire de France, p. 130.

(2) Segundo a definição do arquiduque Carlos (1771-1847), «A estratégia é a ciência da guerra; ela esboça os planos; abrange e determina a marcha das empresas militares; é, falando com propriedade, a ciência dos generais em chefe».

(3) Segundo a definição do Marechal Marmont (1774-1852), «A estratégia é a parte da guerra que se aplica aos movimentos gerais dos exércitos».

(4) Segundo Clausewitz (1780-1831), «A táctica organiza e dirige a acção nos combates, enquanto que a estratégia liga os combates uns aos outros para chegar aos fins da guerra».

Malaca). Não admira, portanto, que os estrategistas navais, como o Almirante Mahan⁽⁶⁾, estivessem entre os primeiros a incluir nas suas definições da estratégia a noção da preparação dos meios, desde o tempo de paz.

Esta noção de uma estratégia do tempo de paz, feita de todas as medidas que é possível tomar para aumentar as forças que se deverão utilizar mais tarde, logicamente estendida também ao Poder Terrestre, veio a dar origem a dois tipos diferentes de estratégias: as estratégias estruturais e as estratégias logísticas ou genéticas, ambas ligadas à preparação e desenvolvimento das forças. Mas enquanto que as primeiras dizem respeito à composição, à organização ou à articulação dos meios, as segundas dizem respeito à geração ou aquisição de novos meios. Ao lado destas, naturalmente, um terceiro tipo de estratégias terá a seu cargo a missão tradicional da utilização dos meios. Designam-se por estratégias operacionais.

2. A PREPARAÇÃO E A UTILIZAÇÃO DOS MEIOS

Conforme escreveu o Brigadeiro Cabral Couto⁽⁷⁾, a «estratégia operacional trata da concepção e execução da manobra estratégica ao nível dos grandes subordinados... A estratégia operacional responde essencialmente à seguinte pergunta: *como* devem ser empregados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objectivos superiormente fixados? A estratégia genética tem por objecto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado... Este ramo, por vezes ainda mal compreendido, deve ser entendido como uma verdadeira estratégia e não como um mero agregado de programas orçamentais... A estratégia genética deve responder à pergunta: tendo em atenção a evolução previsível das conjunturas mundial e nacional, e da tecnologia, *de que meios e instrumentos se deverá dispor* nos prazos de 5, 10 ou 20 anos, para fazer face às ameaças previsíveis nesses prazos?... A estratégia estrutural tem

(6) Segundo Mahan (1840-1914), «A estratégia naval tem por finalidade criar, favorecer, acrescentar, tanto durante a paz como durante a guerra, o poder marítimo de um país».

(7) Um contributo para a definição de uma Estratégia Estrutural Portuguesa. Separata da «Revista Militar» n.º 1/2, Janeiro/Fevereiro de 1981.

por objecto a detecção e análise das vulnerabilidades e potencialidades das estruturas existentes, e a concepção das correcções mais adequadas ou de novas estruturas... A estratégia estrutural responde essencialmente à pergunta: que estruturas devem ser *desenvolvidas*, *corrigidas* ou *criadas* para se reduzirem as vulnerabilidades e reforçarem as possibilidades relativas à segurança nacional? É evidente que estas três estratégias se interpenetram». É também evidente, acrescentaríamos nós, que a estratégia estrutural e a estratégia genética concorrem ambas na preparação dos meios que as estratégias operacionais irão utilizar, pelo que, na aplicação prática, quando o que estiver em causa seja o incremento de todo o Poder Nacional no seu conjunto, se possam perfeitamente considerar aquelas duas estratégias em simultâneo.

Temos assim, portanto, definidos três tipos diferentes de estratégias que cobrem toda a gama de situações relativas à preparação e à utilização dos meios. Mas estes, conforme vimos, e segundo o conceito de estratégia total, podem ser extremamente variados e encontrar-se em diversos sectores da actividade do Estado. A introdução do novo conceito de uma estratégia englobando todas as formas de coacção políticas, económicas, psicossociológicas, além das militares tradicionais, veio naturalmente criar a necessidade de uma ordenação dos diversos encadeamentos e planos, decisões, e actuações, em cada um dos diferentes sectores do Estado, agora envolvidos pela mesma estratégia directora, a estratégia total ou grande estratégia. Ou seja, subordinadas e orientadas por essa estratégia total, haverá lugar para a elaboração e aplicação de estratégias ligadas a cada um dos conjuntos específicos de meios de coacção, em cada um dos sectores do Estado vocacionados para a sua utilização, as estratégias gerais.

3. A IMPORTÂNCIA DA PREPARAÇÃO

As noções de estratégia estrutural e de estratégia genética, ou logística, nasceram directamente da necessidade de enfrentar os novos desafios postos pela emergência do novo tipo de sociedades resultantes da revolução industrial. Mais exigentes do que os seus antecessores dos séculos XVIII e XIX, em matérias-primas, em recursos materiais e em apoios de toda a ordem, devido à evolução dos sistemas de armas e dos transportes, os exércitos do nosso século não poderiam dispensar nem a preparação

antecipada nem um forte e dispendioso acompanhamento logístico e industrial, cada vez mais pesado, cada vez mais complexo. Esta tendência não tem podido deixar de se acentuar, com a sofisticação tecnológica e com a multiplicação dos sistemas de armas e de transportes, tornando-se hoje, obviamente, muito maior ainda, em quantidade, qualidade e variedade, a necessidade desses apoios por parte dos exércitos modernos. Acresce ainda que a eficiência dos novos sistemas de armas (a sua extraordinária precisão e capacidade destruidora), e o seu muito elevado custo, se conjugam para fazer prever que os futuros conflitos armados entre Estados desenvolvidos venham a ser muito curtos, embora de extrema intensidade. Isso necessariamente enfatiza a enorme importância de uma preparação adequada de todos os meios que virão a ser necessários, já que a curta duração não deixará grandes oportunidades para o reforço do potencial durante o conflito, e que a enorme intensidade não deixará de exigir capacidade elevadíssima de alimentação do esforço operacional, designadamente em combustíveis e munições. A preparação mais adequada feita antes do início do conflito armado será portanto, segundo tudo indica, não apenas extremamente importante, mas mesmo decisiva.

Por outro lado, a partir sensivelmente da Segunda Grande Guerra, com Liddel Hart, com Beaufre, e com a generalidade dos autores contemporâneos, o conceito de Estratégia extravasou o âmbito tradicional do conflito armado, ou guerra «quente», para passar a abranger todas as formas de conflito entre Unidades Políticas, integrando então, também, todas as formas de coacção possível, e daí passando a interessar todos, ou quase todos, os sectores da vida política do Estado.

Tornadas inevitavelmente cada vez mais importantes devido às características de intensidade e de curta duração das guerras modernas, as estratégias estruturais e genéticas tornaram-se também de âmbito mais vasto. os mesmos meios. Diferentes, as estratégias estruturais e genéticas têm

Elas são, como vimos, uma preparação dos meios e das estruturas para utilização futura pelas estratégias operacionais. Estas são normalmente planeadas e postas em prática tendo em vista objectivos específicos em conflitos determinados. Um Estado pode ter em curso simultaneamente diversas estratégias operacionais, em diferentes conflitos, utilizando ou não os mesmos meios. Diferentemente, as estratégias estruturais e genéticas têm de ter em conta não apenas um objectivo específico num determinado

conflito⁽⁸⁾, mas sim a preparação, em tempo de Paz, do mais largo conjunto possível de meios e estruturas capazes de servir as estratégias operacionais que se preveja possam ter de vir a ser postas em prática. É obviamente um muito difícil trabalho de previsão que se exige, no planeamento destas estratégias, em que há que lidar com incertezas e probabilidades, avaliar intenções de outras Unidades políticas (e dos seus governantes), deduzir as suas capacidades, imaginar complexos cenários alternativos para os futuros a curto, médio e longo prazo. Os objectivos postos a estas estratégias têm portanto que ser de carácter mais geral que os assinalados às estratégias operacionais, e por isso são, normalmente, directamente deduzidos dos grandes objectivos nacionais de segurança. Elas têm que desempenhar uma tarefa geral e comum, que deve servir de soco ou base de onde se possam vir a alimentar diversas estratégias operacionais, necessariamente mais orientadas, restritas e oportunistas, dado que são gizadas caso a caso.

4 *RELAÇÃO COM O CONCEITO ESTRATÉGICO*

Aquelas estratégias, estrutural e genética, encontram por isso especial vantagem na existência de um conceito estratégico, elaborado ao nível da estratégia total, devendo ou podendo dar lugar, depois, a conceitos estratégicos ao nível das estratégias gerais. Um conceito estratégico é fundamentalmente um conjunto de grandes orientações que devem fornecer as linhas condutoras, as grandes condicionantes, os principais elementos de direcção e de coordenação das diversas estratégias, actuais e futuras. Tem portanto que conter indicações sobre os meios e os processos, isto é, os elementos necessários à elaboração das manobras estratégicas, que por sua vez resultaram de escolhas baseadas em estudos de situação, estudos esses que consideram os objectivos finais a atingir, as ameaças, riscos e resistências ou obstáculos, as potencialidades e forças, as vulnerabilidades.

(8) No entanto pode existir num dado Estado uma preocupação ou uma ameaça tão importante que domine todas as outras, e que assim polarize todos os esforços, como no caso da Grécia face à Turquia, ou de Israel face aos países árabes, etc. Mas, mesmo nesses casos, as estratégias estruturais e genéticas devem prever todas as ameaças relevantes, para além dessas predominantes.

O Comandante Virgílio de Carvalho, acerca do conceito estratégico, escreveu «Em teoria, um Conceito Estratégico de Defesa Militar pode ser essencialmente um conjunto de *princípios gerais doutrinários*, a formular com a maior simplicidade possível, e tendo como propósitos defender a integridade do Território Nacional e a segurança de pessoas e bens, e contribuir para a liberdade de acção do País. Deve poder inspirar e enquadrar opções respeitantes a sistemas de armas e à manobra adequada para a sua utilização. Deve ter na justa consideração a geografia, a tradição e o comportamento histórico da defesa militar do país, bem como os cenários nacional, regional e internacional. Deve apresentar credibilidade suficiente quanto à consecução dos propósitos formulados, quanto à sua exequibilidade, quanto ao equilíbrio entre a importância daqueles propósitos e os dispêndios a efectuar, e quanto à justeza dos riscos a assumir conscientemente»⁽⁹⁾.

Estas palavras caracterizam, muito correctamente, afigura-se-nos, o que se deve entender por um conceito estratégico militar, que é um conceito estratégico ao nível da estratégia geral.

Mas claramente se entende que um conceito estratégico ao nível total, do qual este e outros conceitos estratégicos ao nível geral deveriam ser deduzidos, é, em termos de teoria, formulado de modo semelhante. Será do mesmo modo um «conjunto de princípios gerais doutrinários», tendo «como propósito» garantir o conjunto de objectivos de segurança que se põem ao Estado «inspirando e enquadrando», ou dirigindo, condicionando e coordenando, «opções respeitantes» a todo o vasto conjunto de meios e de potencialidades de que o Estado poderá vir a ter de lançar mão em caso de conflito (orientações para a estratégia estrutural) bem como esboçando ou sugerindo «as manobras adequadas para a sua utilização» (orientações para estratégias operacionais). Deverá também «ter na justa consideração» os principais factores determinantes do Poder Nacional, a Geografia, a população, a economia, a capacidade militar, «bem como os cenários nacional, regional e internacional». Obviamente, também,

(9) «Contributo para a formulação de um conceito estratégico de defesa militar», publicado na revista «Nação e Defesa» de Outubro/Dezembro de 1981, p. 101.

ainda a credibilidade da sua potencial eficácia, da sua exequibilidade, do seu equilíbrio e justeza, são exigências que a este conceito, como aliás a toda e qualquer estratégia, terão de ser postas. Um conceito estratégico tem, portanto, de comum com as estratégias estrutural e genética, o dever ser formulado *antes* da elaboração das estratégias operacionais (que vão ser orientadas pelo conceito, e alimentadas pelo produto das estratégias estrutural e genética) e o deverem *abranger* uma *generalidade de objectivos* e cobrirem uma *multiplicidade de situações* possíveis que normalmente terão de ser imaginadas como possibilidades antes de se concretizarem ou até mesmo começarem a definir-se como possibilidades consistentes. Tanto o conceito estratégico como as estratégias estrutural e genética são portanto destinadas a cobrir desde o imediato até ao longo prazo e são tendencialmente globalizantes, isto é, destinadas a preencher necessidades mais vastas do que as postas geralmente por um conflito pontual, a que uma determinada estratégia operacional irá dar resposta.

Embora, evidentemente, se possa passar sem a existência de um conceito estratégico, e até mesmo sem estratégias oportunamente definidas, a falta de estratégias definidas retira coerência e alcance ao conjunto de medidas avulsas que então serão as produzidas durante um conflito, e a falta de um conceito estratégico não só poderá diminuir a eficiência das estratégias operacionais (dificuldades de coordenação e eventual falta de meios por falta de previsão) como sobretudo poderá arrastar a inexistência de estratégias estruturais/genéticas o que então afectará seriamente a rentabilidade dos meios e dos recursos, cada sector organizando-se conforme critérios e objectivos não integrados, ou insuficientemente integrados, e, na maior parte das vezes, ignorando mesmo as necessidades da Defesa.

Tudo isto mostra-nos a estreita relação que existe, de facto, entre um conceito estratégico e uma estratégia estrutural ou uma estratégia genética, podendo mesmo admitir-se que a existência de uma estratégia estrutural/genética pode, em parte, substituir um conceito estratégico, já que a parte mais importante deste haverá sempre que ser destinada a orientar a preparação e a obtenção dos meios. Mas a elaboração de uma estratégia estrutural/genética destina-se a servir as futuras possíveis estratégias operacionais. Deverá ser coerente com elas. O conceito estratégico facilita a obtenção dessa coerência.

5. RELAÇÃO COM A POLÍTICA

Convirá agora, para melhor esclarecimento do que se deve incluir no conceito de estratégia estrutural ou genética, abordar o problema complexo da distinção entre estratégia e política. Tocando sectores tão variados, desde a Economia à Cultura, desde a Geografia aos Transportes, desde a Diplomacia às Forças Armadas, como distinguir a Estratégia, tornada Total, da Política? É um problema que, na realidade, e sob vários aspectos, se vem discutindo desde o séc. XIX.

Conforme escreveu o Brigadeiro Cabral Couto⁽¹⁰⁾, «Na acepção que aceitamos da política, esta surge, naturalmente, como uma *doutrina de fins*, depende, é certo, da ciência que a informa, mas também da ideologia em que assenta, isto é, da hierarquia de valores que aceita ou estabelece. Pelo contrário, a estratégia é uma *disciplina de meios* que é (ou deve ser) independente de qualquer posição ideológica ou doutrinária. Quer dizer, o papel da política reside, sobretudo, na *escolha dos fins* e do *quadro de acção*, e releva em grande parte de elementos subjectivos; o papel da estratégia é fundamentalmente a *escolha dos meios e caminhos para se atingirem alguns desses fins*, e releva de um raciocínio que deve ser essencialmente objectivo».

Portanto, as competências da Política aparecem ligadas à escolha dos fins e definição do quadro geral da acção, as da Estratégia ligadas à escolha dos meios e da forma de os utilizar («os caminhos»). Na prática, esta distinção teórica tem sempre levantado, porém, inúmeros problemas. Desde logo, porque, sendo afinal a guerra um acto político, e sendo, como o afirma a clássica definição de Clawsevitz, «a continuação da Política com outros meios», a sua conduta, que é afinal a competência da Estratégia, não pode ser completamente desligada nunca da Política. Durante a guerra os objectivos finais podem ter de ser alterados, o que necessariamente alterará as Estratégias, que, como sabemos, são concebidas e praticadas exactamente para alcançar esses objectivos. Além disso podem existir razões políticas, jurídicas, morais, económicas, que ocorrendo durante o desenrolar dos acontecimentos forcem os governantes a intervir nas operações para evitar consequências que os estrategos podem não

(10) «Estratégia», I Volume, NC-4101, 3.ª Parte, II Capítulo, p. 5.

estar em condição de perceber. De facto, a guerra é um acto global em que têm de ser considerados não apenas os aspectos militares, mas também os políticos, económicos, morais, etc, em simultâneo e de forma integrada. A estratégia total veio precisamente dar resposta a este tipo de dificuldades, englobando, como vimos, estes sectores no seu campo de intervenção. Mas vem também levantar novas questões na problemática das relações entre a Política e a Estratégia. Em primeiro lugar, a questão maior da dificuldade, por hábitos de pensamento, ou por convicção, em considerar no âmbito da estratégia os problemas ligados à utilização dos meios coactivos, ou mesmo simplesmente persuasivos, sem nenhuma relação com os meios militares. Em segundo lugar, a questão do âmbito. Abrangendo todos os sectores da actividade do Estado, a Estratégia total não será afinal a própria política? Finalmente, mesmo aceitando o conceito com todas as suas consequências lógicas, como na prática distinguir, sobretudo em certos domínios e em certas situações (disputas com nações aliadas ou amigas, por exemplo), o que é estratégia e o que é política diplomática tradicional?

Estes problemas são abordados pelo General Beaufre no seu livro «Stratégie de l'action» ⁽¹⁾ onde, a esse propósito, escreve: «Primeiro, é preciso notar muito claramente que a extensão da estratégia, que impõe e imporá cada vez mais a evolução das relações internacionais, não significa de nenhum modo uma extensão do domínio militar ao que tradicionalmente se considera pertencer ao domínio político. Pelo contrário, a noção de «estratégia total» tende a reduzir a autonomia da estratégia propriamente militar para a subordinar muito estreitamente a uma concepção estratégica de conjunto, ela própria directamente comandada pelo conceito político, e elaborada e posta em prática pelos homens políticos.»

É que, embora estratégia, a estratégia total pertence aos políticos, e é da competência do principal responsável pela direcção política do Estado. A estratégia militar, hoje como sempre da competência dos militares, é apenas *um* dos instrumentos da estratégia total, uma das suas várias estratégias gerais. Assim, reunidas *na mesma pessoa* ou *no mesmo órgão* as principais responsabilidades simultaneamente pela direcção política e

⁽¹⁾ «Stratégie de l'action», p. 14.

pela direcção estratégica, ficam atenuados os problemas que se possam pôr, na prática, à distinção entre competências na Política e na Estratégia. Em troca, mais uma vez, levantam-se ou assumem maior relevância outros novos problemas. Entregue, de forma inequívoca e permanente, a direcção da estratégia aos políticos, a falta de preparação, de conhecimentos específicos, ou mesmo de «sensibilidade» estratégica da parte destes pode causar prejuízos extremamente graves ao país quando envolvido em conflitos internacionais. Por isso, em muitos países existem cadeiras de estratégia nos cursos universitários, e é cada vez maior o número de responsáveis políticos civis que vêm adquirido conhecimentos, e, inclusive, produzindo obras teóricas, no campo dos estudos estratégicos.

Em termos concretos, uma estratégia estrutural ou genética, quando, ao nível de estratégia total, pretenda abarcar o todo do interesse Nacional, ou mesmo quando, ao nível das estratégias gerais, focalize a sua atenção nos sectores não militares, necessariamente acabará por aparecer como um enunciado de medidas de acção política. De facto, o que caracteriza esse enunciado de medidas como uma estratégia é, em primeiro lugar, o ponto de vista utilizado na sua elaboração, ponto de vista que deverá ser o da Segurança Nacional, e o da Defesa dos interesses nacionais em situações de conflito internacional. Em segundo lugar será o tipo de lógica e a metodologia utilizada para fazer opções, estabelecer prioridades, que serão adequadas aos objectivos nacionais de Segurança, aos riscos e ameaças a enfrentar, aos meios e processos utilizáveis em manobras estratégicas. Será portanto no ponto de vista, na lógica, e na metodologia da elaboração do conjunto de medidas, e não propriamente nestas, que se deve procurar o que é específico numa estratégia estrutural ou genética.

6. O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

O esforço de análise que se vai seguir constitui uma oportunidade de reflexão teórica sobre a situação actual portuguesa, segundo critérios e métodos próprios do planeamento estratégico e tendo em vista os superiores interesses da Defesa Nacional. Esse tipo de reflexões deve ser, parece-nos, sempre bem vindo, pois trata-se de assuntos que a todos dizem respeito, e cuja vastidão e complexidade os tornam praticamente inesgotáveis. Naturalmente, as escolhas a que o nosso critério pessoal nos conduzirá

poderão ser diferentes das que o conceito estratégico de Defesa Nacional venha a impor ou a sugerir, já que as opções a tomar terão de ter em conta não apenas os dados conhecidos da situação actual mas também a interpretação desses dados e a formulação de hipóteses sobre situações futuras, assim intervindo necessariamente muitos factores eminentemente subjectivos. É aliás por isso que a aplicação concreta da Estratégia é uma arte, tal como acontece com a aplicação concreta da Política.

Como elaborar então essa análise, que nos permita ir formulando subsídios válidos para uma estratégia estrutural e, ou, genética, de entre vários possíveis? Como em todas as estratégias, trata-se também nestas de otimizar a acção, orientada, em ambiente hostil, para a conquista, ou a defesa, de determinados objectivos. Haverá então que começar por definir os objectivos, depois caracterizar o ambiente hostil (ameaças, cenários de conflito) e estudar a acção, isto é, a manobra, com os seus elementos definidores; meios (potenciais e actuais), processos, e pontos fracos a proteger das acções adversárias. No caso destas estratégias, que como vimos são preparadoras de meios, mais do que os processos, que interessarão às estratégias operacionais, serão sobretudo os meios, a desenvolver, e os pontos fracos, a eliminar ou minimizar, que naturalmente focalizarão a nossa atenção.

Tradicionalmente há diversos esquemas que traduzem em formas metódicas estes elementos básicos de análise e que, nas suas linhas gerais, são adaptáveis a todas as formas de planeamento estratégico, sejam elas destinadas a estratégias estruturais, genéticas ou operacionais, sejam efectuadas ao nível total, ao nível geral ou ao particular, quando este se considere.

Nas suas grandes linhas, os diversos esquemas podem reconduzir-se a três fases. Uma fase inicial de estudo e decisão política, que conduz à fixação dos objectivos finais da estratégia, quando total, ou estudo e decisão ao nível superior, conduzindo à fixação dos objectivos finais das estratégias subordinadas. Uma fase intermédia de análise da situação e de esboço geral da manobra, em que são redefinidos os cenários de conflito (que já teriam sido considerados na fase anterior, política, quando da fixação dos objectivos estratégicos), analisados os pontos sensíveis do adversário, relacionadas as modalidades de acção (face aos meios e processos utilizáveis para atingir esses pontos sensíveis), relacionados os nossos pontos sensíveis ou vulnerabilidades exploráveis pelo adversário, relacionados os pontos

sensíveis e modalidades de acção disponíveis para acção ou pressão sobre terceiros Estados eventualmente interessados no conflito, esboçadas as linhas de acção possíveis contra o nosso adversário permitindo simultaneamente cobrir os nossos pontos sensíveis, bem como as linhas de acção, relativamente aos terceiros Estados, susceptíveis de os empurrar para actuações que nos sejam favoráveis, ou de os impedir de apoiar o nosso adversário. Finalmente, na terceira fase, de tomada de decisão estratégica, fixando a modalidade ou as modalidades ⁽¹²⁾ escolhidas, atribuindo missões e objectivos intermédios às estratégias subordinadas, quando seja o caso disso, definindo os condicionamentos a observar, etc.

O General Beaufre apresenta-nos na sua «Introduction à la Stratégie» um esquema geral de planeamento estratégico, concebido para as estratégias operacionais, mas que se pode encaixar no quadro geral que acabamos de expor. Segundo ele «...É preciso prever as reacções adversas possíveis para cada uma das acções encaradas, e dar-se a si próprio a possibilidade de defender cada uma delas ...Acções sucessivas e possibilidades de defesa devem ser organizadas num sistema visando conservar o poder de desenrolar o seu plano apesar da oposição adversa... A manobra estratégica, naturalmente, deve encarar toda a sequela de acontecimentos, conduzindo até à decisão (o que não foi o caso da França em 1870, 1939, Indochina, Argélia...)... O esquema dialéctico dos dois adversários complica-se com a existência de contexto internacional. O peso dos aliados e mesmo dos neutros pode apresentar-se decisivo (como no Suez)... A avaliação correcta da liberdade de acção resultante da conjuntura internacional constitui portanto um elementos capital da estratégia...»

Um outro esquema, concebido este para a programação das forças militares, publicado na «Naval War College Review» ⁽¹³⁾, parte dos interesses nacionais, «fontes de que emanam os objectivos nacionais e a Grande Estratégia», «necessidades básicas e não negociáveis do Estado-

⁽¹²⁾ Um planeamento estratégico, sobretudo se se tratar de uma estratégia operacional, deve sempre encarar mais do que uma modalidade de acção para cada objectivo. É indispensável preservar a possibilidade de adaptações relativamente fáceis e rápidas, pelo que o planeamento deve ser pouco detalhado, mas correctamente orientado e apoiado, cobrindo a totalidade do conflito (campanha).

⁽¹³⁾ «A Framework for choosing Defense Forces», por Richemond M. Lloyd e Tenente-Coronel U. S. Air Force Dino A. Lorenzini, na «Naval War College Review», Janeiro/Fevereiro de 1981.

-Nação», interesses esses que serão procurados, suportados ou defendidos pelos objectivos nacionais, os quais por sua vez são divididos em três grandes categorias principais: Económicos, de Segurança e Políticos. A partir desse conjunto de objectivos será elaborada a «Estratégia Nacional»⁽¹⁴⁾ que é definida pelos autores do artigo como «a aproximação global, ou plano mestre, para cumprir os nossos objectivos nacionais através de uma combinação de meios militares, políticos, económicos, diplomáticos ou psicológicos». Esta estratégia nacional (ou total) será orientadora, e condicionadora, das estratégias sectoriais (ou gerais), entre as quais a militar. Como a finalidade do esquema proposto é a programação das forças militares, os autores pegam na estratégia militar e prosseguem o esquema a partir dela. A estratégia militar estabelecerá os seus próprios objectivos (objectivos intermédios), os objectivos militares. «Eles são o elo entre a estratégia e a estrutura das forças.» Por exemplo, prosseguem os autores, «em resposta à ameaça estratégica nuclear, o nosso objectivo nacional de segurança é a dissuasão nuclear. O nosso plano para atingir este importante objectivo nacional é conhecido como estratégia de retaliação. Isto significa que os EUA tencionam desencadear uma larga gama de poderosos ataques retaliatórios em resposta a um ataque soviético, bem como negar à União Soviética qualquer possível ganho a partir da iniciativa de uma guerra nuclear. Os nossos objectivos militares para implementar esta estratégia de retaliação incluem: — 1) a dissuasão de um ataque nuclear contra os EUA e contra os seus aliados; — 2) a manutenção de equivalência essencial; — 3) a manutenção, tanto da estabilidade a longo prazo como da estabilidade em crises; e — 4) a capacidade para evitar uma vitória soviética no caso da dissuasão falhar. Estes objectivos são os pontos de partida para uma mais explícita determinação das necessidades militares para as nossas forças estratégicas nucleares».

Com base nos objectivos militares são formuladas hipóteses ou premissas básicas para os programas de força. São analisados os riscos, as deficiências e as alternativas para as hipóteses ou premissas básicas, e, finalmente, são estabelecidos os programas de Forças.

(14) Equivale ao que definimos como «conceito estratégico».

Durante todo este processo de sucessivas análises e decisões são tomados em conta os condicionamentos introduzidos pelos recursos e tecnologia disponíveis, as ameaças, as alianças, as forças disponíveis, quando da elaboração das estratégias total e gerais. Na fase de elaboração das hipóteses, de novo são consideradas as ameaças e as forças (militares) disponíveis (que incluem as eventualmente obtíveis das alianças). Na decisão sobre a programação das forças, obviamente, são introduzidas as condicionantes orçamentais. E, naturalmente, ao longo do processo de planeamento, haverá que ter em conta os «feed-back», em especial os que a escolha das hipóteses provocarão nas estratégias, podendo eventualmente levar a reavaliá-las, e os que as decisões finais sobre a programação das forças provocarão sobre a disponibilidade de forças, e, através desta, sobre as hipóteses de partida.

Como se verifica, este esquema, concebido embora propositadamente para a programação de forças militares, isto é, numa perspectiva que coincide com a de uma estratégia estrutural e genética, corresponde ao esquema teórico tipo que começámos por referir, e que se deduz directamente da própria noção de estratégia: fase inicial, de fixação dos objectivos finais, fase intermédia, de estudo da situação, fase final, de decisão estratégica.

Na análise que se vai seguir utilizaremos também, nas suas linhas gerais, um esquema semelhante, apesar de não se tratar de um planeamento e, portanto, lhe faltarem as decisões. Apenas nos interessarão os elementos de informação e o seu arranjo, preparatórios das decisões. Começaremos por abordar o problema dos objectivos finais. Consideraremos seguidamente os cenários de conflito mais prováveis, e os mais perigosos (ambiente hostil), as alianças e os factores do Poder Nacional. Estes, enumerando as estruturas e meios actuais, os potenciais e as vulnerabilidades que neles se encerram, constituem efectivamente o cerne da análise, já que o objecto das estratégias estrutural e genética é, como vimos, o desenvolvimento, correcção ou criação de estruturas, organizações, meios, que reduzam as vulnerabilidades e reforcem as possibilidades relativamente à Segurança. As conclusões a que se chegar deverão ser também, seguramente, adequadas a um programa de desenvolvimento geral do País. Com a vantagem de integrar os necessários aspectos da Segurança, que se procurará coincidam e equilibrem, com os do Bem-Estar e da Justiça.

III — APLICAÇÃO AO CASO PORTUGUÊS

1. OBJECTIVOS NACIONAIS

Tendo em vista o todo do Poder nacional, os objectivos que deverão orientar estas reflexões deverão logicamente situar-se ao mais alto nível, deverão ser objectivos nacionais, com o que isso implica de generalidade e de falta de detalhe. Desses objectivos nacionais, necessariamente algo abstratos na sua formulação, deduzir-se-iam depois objectivos mais detalhados e concretos nos diversos sectores de aplicação, isto é, ao nível das estratégias gerais. Mas as condicionantes e características deste trabalho, destinado apenas a levantar questões teóricas, dispensam essa fase, que no entanto seria obrigatória se de um verdadeiro plano estratégico se tratasse, e permitem satisfazer-mos com uma breve referência aos grandes objectivos nacionais, que são comumente aceites.

Na Lei da Defesa Nacional, que já aqui referimos, no artigo 5.º são listados seis «objectivos permanentes» da política de defesa, dos quais decorre «o carácter nacional da política de defesa perante qualquer agressão ou ameaça externas». O adjectivo «permanentes» deverá ter significado, no espírito do legislador, segundo nos parece, o carácter de identificação com a Nação desses objectivos, que seriam assim, de facto, objectivos nacionais. Eles são:

- a. Garantir a independência nacional;
- b. Assegurar a integridade do território;
- c. Salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens, e do património nacional;
- d. 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. Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externa;
- f. Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.

Resumidamente verifica-se que estes seis objectivos se referem à preservação da independência, da integridade territorial e da soberania do

Estado (alíneas *a.*, *b.* e *d.*), à perservação dos indivíduos que constituem a comunidade, e dos seus bens (alíneas *c.* e *e.*), e à perservação da paz nas relações internacionais (alínea *f.*), correspondendo àquilo que no artigo da «*Naval War College Review*» já aqui citado vem designado como «interesses nacionais». São grandes aspirações ou interesses de fundo que, de uma forma ou de outra, toda a comunidade humana que adquiriu identidade política visa defender, e que, na realidade, se situam num nível demasiado elevado para permitir individualizar, através deles, a realidade portuguesa. Será através da dedução de outros objectivos a partir daqueles, outros objectivos esses que poderiam ser os estratégicos, destinados a concretizar os primeiros, mas retirados da nossa situação concreta, que se poderia caracterizar a nossa individualidade como nação. Em 1980, de 11 a 13 de Novembro, realizou-se no IDN um seminário sobre este tema. O leque alargado de tendências de opinião, de competências técnicas e de experiências, representado pelas cerca de trinta personalidades civis e militares que participaram no referido seminário, dá uma relativa garantia de validade nacional aos resultados que foram então obtidos. Nas conclusões finais, que sintetizam as conclusões dos quatro grupos de trabalho em que o seminário se dividiu, são definidos dois tipos de objectivos. Uns, correspondentes aos «clássicos» interesses nacionais, comuns à generalidade dos Estados-nações, cuja essencialidade significa duração. São objectivos que se identificam com a própria permanência do Estado e, por isso mesmo, cuja garantia pode fazer apelo aos mais extremos sacrifícios. Os outros, correspondendo a amplos consensos nacionais, mas mais dependentes de circunstâncias estruturais e conjunturais, de vários modos contribuindo para a consecução dos primeiros, aproveitando e desenvolvendo potencialidades e minimizando vulnerabilidades específicas de cada Estado-nação e de cada momento histórico.

Os objectivos de primeiro tipo enumerados no referido relatório eram quatro:

- a.* Perservação e reforço da identidade, coesão e solidariedade do povo português, no quadro de respeito pelo património, histórico e cultural, nacional.
- b.* Promoção da justiça, do progresso económico e sociocultural e de qualidade de vida do povo português, num quadro democrático pluralista e de respeito pelas liberdades e direitos fundamentais.

- c. Garantia de independência nacional — nomeadamente no que respeita a capacidade de iniciativa e de autonomia de decisão no quadro de espaços económicos e de sistema de segurança colectiva — da unidade do Estado e do exercício da soberania.
- d. Perservação da integridade do território nacional.

Grosso modo, com arrumações e redacção naturalmente diferentes, de onde se podem deduzir, aliás, algumas diferenças de preocupação (ou atribuição implícita de prioridades), pode dizer-se que correspondem aos seis «objectivos permanentes» enunciados na Lei da Defesa Nacional. Assim, a garantia da independência nacional, contida na alínea *a.* da lei, corresponde à primeira parte da alínea *c.* do relatório, mas este tem a preocupação de sublinhar a necessidade de garantir a manutenção dessa independência, designadamente nos seus aspectos de iniciativa e de autonomia, no seio de organizações supranacionais em que nos integramos, numa alusão bastante clara à CEE e à NATO. A integridade do território é contemplada quase com as mesmas palavras nas alíneas *b.* da lei e *d.* do relatório. A liberdade e segurança das populações, a protecção dos seus bens, e do património nacional, bem como o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, que constam das alíneas *c.* e *e.* da lei, encontram relativa correspondência embora não coincidência na alínea *b.* do relatório, que fala em promoção da justiça, do progresso económico e sociocultural e de qualidade de vida do povo português, no quadro democrático pluralista de respeito pelas liberdades e direitos fundamentais. Mas é importante notar que enquanto na lei se afirma claramente a importância da liberdade e segurança das populações como objectivo, no relatório essa liberdade e segurança são dedutíveis do quadro de respeito pelas liberdades e direitos fundamentais, que aparece, esse sim, como objectivo, e que enquanto no relatório a justiça é expressamente designada, ela está apenas implícita, mas não expressa, na salvaguarda da liberdade e da segurança, na protecção dos bens, e na realização das tarefas fundamentais do Estado de que fala a lei.

Quanto à alínea *d.* da lei, que refere a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado, poderá ser até certo ponto equiparada às segundas partes das alíneas *b.* e *c.* do relatório, onde se fala em «quadro democrático pluralista e de

respeito pelas liberdades e direitos fundamentais» e em «Garantia... do exercício de soberania».

Finalmente a alínea *f.* da lei, que se refere à necessidade de assegurar a manutenção ou estabelecimento da Paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais, não encontra correspondência no conjunto de grandes objectivos definidos no relatório. Em troca, estes incluem dois outros interesses que nos parecem de grande importância, e que não são contemplados na lei. Na alínea *c.* do relatório, a garantia da *unidade* do Estado é referida a par da garantia da independência e da garantia de soberania. Não parece ser discutível a necessidade de preservar a unidade do Estado. E no caso particular português, neste momento histórico, parece-nos extremamente importante sublinhar o mais possível essa necessidade de unidade, até porque a própria Independência poderá estar com ela relacionada. O outro grande interesse nacional não referido na lei, e que aparece expresso na alínea *a.* do relatório, é aquilo que poderemos designar por *preservação da Nação*, e que se pode traduzir, nas palavras do relatório, «em preservação e reforço da identidade, coesão e solidariedade do povo português, num quadro de respeito pelo património histórico e cultural nacional». A Nação é o núcleo e a alma de um Estado, de tal modo que os Estados que não correspondem a Nações, ou as constroem, ou viabilizam a sua convivência pacífica e cooperante quando contêm várias, ou acabam por ser destruídos. Em Portugal, onde a Nação corresponde ao Estado, o reforço da identidade, coesão e solidariedade de seu povo parece-nos ser condição necessária não só à independência do Estado como ao desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional (alíneas *a.* e *e.* dos objectivos constantes da lei).

Julgamos portanto que uma relação mais completa destes grandes objectivos nacionais, além da preservação da independência e da soberania do Estado, da integridade do território, da segurança, liberdade e bens das pessoas, e da Paz, deverá também contemplar a Unidade do Estado e o reforço da identidade e coesão da Nação.

Como dissemos atrás, no relatório do seminário do IDN, que temos vindo a referir, após os quatro grandes objectivos nacionais de carácter geral, enumeram-se diversos objectivos que contribuem para a consecução daqueles, tendo em conta as realidades concretas nacionais. Estes objectivos poder-se-ão considerar de segundo nível, e correspondem aos «objectivos

nacionais» (15) referidos no artigo da «Naval War College Review» já citado. Alguns deles corresponderão, mais ou menos, aos objectivos estratégicos que os Governos nacionais poderão vir a estabelecer. Entre eles seleccionamos alguns, introduzindo-lhes aqui e além ligeiras modificações, e que apresentaremos seguidamente, não só a título de exemplo ilustrativo mas também porque nos ajudarão a orientar a análise dos factores do Poder Nacional:

- a. Preservação e desenvolvimento do património histórico e cultural nacional.
- b. Desenvolvimento da solidariedade nacional, através de adequadas medidas nos sectores da Educação e Ensino (História, Língua Portuguesa, Educação Cívica e Artística, etc.) e da Comunicação Social, bem como da estruturação apropriada do potencial económico, político e militar, tendo em atenção as especificidades do território nacional e visando um desenvolvimento harmónico.
- c. Promoção da segurança física colectiva das populações, nomeadamente em caso de calamidade.
- d. Desenvolvimento económico e social, através da promoção, exploração racionalizada e protecção dos recursos materiais do País, do aumento da produtividade e da valorização dos recursos humanos, designadamente nos domínios cultural, tecnológico e científico, da liderança e da gestão.
- e. Melhoria das taxas de auto-suficiência em produtos alimentares, matérias-primas, e produtos energéticos, e diversificação das fontes externas para as necessidades não satisfeitas.
- f. Garantia de acesso e de transporte de produtos essenciais ao suprimento de necessidades nacionais, tendo em especial atenção as linhas de comunicação marítimas e as ligações interregionais.
- g. Garantia de uma relativa capacidade autónoma de defesa militar.

(15) Recordar-se que naquele artigo os objectivos mais gerais, de nível mais elevado, são designados por «interesses nacionais», sendo os de segundo nível designados por «objectivos nacionais».

- h. Integração em espaços económicos e em sistemas de segurança colectivos, susceptíveis de contribuir para a realização de interesses nacionais.
- i. Preservação e identificação de laços humanos, culturais e económicos com os países de expressão oficial portuguesa.
- j. Dinamização das relações com as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo, e promoção da salvaguarda dos seus interesses.

2. AMBIENTE INTERNACIONAL

Sob esta designação muito genérica englobaremos alguns elementos de reflexão sobre o ambiente ou ambientes internacionais em que se poderão desenvolver conflitos que envolvam o nosso país e em que este, portanto, poderá ter de intervir, ambientes esses que incluirão, por um lado, as ameaças e riscos⁽¹⁶⁾ e, por outro, as alianças, e que tentaremos organizar conforme a origem, natureza, modalidade de efectivação e probabilidades das ameaças. Teremos sempre como assente, da parte das alianças, a nossa integração na OTAN, que, além de ser um dado da situação actual, corresponde aos imperativos geográficos, históricos, culturais e políticos (regime democrático-liberal) do Estado Nação Português.

A presente situação no sistema internacional mundial poderá, simplificada, sintetizar-se mais ou menos nos seguintes termos:

- Um conflito profundo e determinante, a nível mundial, que tem sido, desde o fim da Segunda Grande Guerra, a oposição entre os assim designados blocos do Leste e do Ocidente, ou seja, entre o «Mundo Comunista» (ou «Segundo Mundo») e «Mundo Capitalista» (ou «Primeiro Mundo»), que procuram alargar as respectivas esferas de influência, sobretudo nas áreas do «Mundo não alinhado» (ou

⁽¹⁶⁾ Uma ameaça corresponde à existência de um inimigo ou de um adversário, com uma intenção hostil, declarada, ou apenas fundamentadamente suposta, e com capacidade para prejudicar os nossos interesses. Um risco corresponde à existência de uma vulnerabilidade que poderá eventualmente ser explorada em nosso desfavor, por um inimigo, por um adversário, ou até por um aliado em determinadas circunstâncias. Nesta parte da análise, encarar-se-á apenas a vertente externa do risco, isto é, a hipótese da exploração da vulnerabilidade, e na análise dos factores, que se vai seguir, encarar-se-á então a outra parte do risco, a vertente interna, a vulnerabilidade.

«Terceiro Mundo»), utilizando todos os processos da estratégia indirecta.

- Dentro deste ambiente geral acabam por se incluir, mais tarde ou mais cedo, quase todos os conflitos regionais, entre Estados, e até mesmo quase todos os conflitos que se processam no interior destes.
- Isto é, poder-se-á considerar um quadro geral dominado pela oposição Leste-Oeste, em que se sobrepõem, regionalmente, conflitos e tensões entre Estados vizinhos, ou dentro destes.
- Existe uma dissuasão directa mútua, entre os líderes dos dois blocos, os EUA e URSS, dissuasão essa que se pode considerar muito forte relativamente à utilização de armamento nuclear estratégico, e menos forte no respeitante à utilização de armamento convencional ou do nuclear tático, sectores estes em que o grande desequilíbrio actual, sobretudo no primeiro, em favor da URSS, vem aumentando consideravelmente o espaço de manobra e a capacidade de influência desta superpotência militar nos problemas internacionais. Tem-se, por isso, tornado preocupante o enorme esforço feito pela URSS no sentido de aumentar o desequilíbrio de forças a seu favor no teatro europeu, bem como a sua capacidade de intervenção como grande potência marítima, que persistentemente tem vindo a aumentar nos últimos anos.
- Dentro deste cenário geral de conflito Leste-Oeste, agudizado em confrontos regionais, podem ter consequências directas para Portugal, tanto pelas atitudes que tomarmos como pelas que formos obrigados a tomar, as ocorrências que se verificarem nas zonas de conflito do Médio Oriente e do golfo Pérsico, da África Austral, e da Europa. As primeiras, pela importância que têm os Açores e o território do continente para escala do apoio aéreo dos EUA para essas regiões, a terceira pelas ligações culturais e económicas com os países da região e quantidade significativa de emigrantes, a última porque nos integramos na região e fazemos parte da Aliança Atlântica.
- Em termos regionais, a instabilidade no Noroeste Africano, com a guerra no Sara ocidental, da Polisário marxista, contra o regime pró-ocidental de Marrocos, conjugada com a política pan-africana da OUA, e a imprevisibilidade de Khadafi, pode vir a gerar ameaças

à estabilidade regional e, a prazo, às soberanias portuguesa e espanhola dos arquipélagos atlânticos.

- Os regimes marxistas do Norte de África, pela sua proximidade, podem também dar apoio a movimentos marxistas que venham eventualmente a actuar nos territórios nacionais de Portugal ou de Espanha.
- Nestes termos, as ameaças principais à independência e integridade de territórios nacionais poder-se-ão agrupar segundo cinco tipos, *conforme a sua origem e natureza*:
 - Ameaças directamente decorrentes do confronto Leste-Oeste, e que nos dizem respeito na mesma medida em que afectam a generalidade dos países ocidentais. Estarão neste caso, por exemplo, as ameaças ao tráfego marítimo, que é vital para todo o «Mundo ocidental» e que, em caso de conflito, será objecto de medidas passivas e activas necessariamente comuns. Também será esse o caso das ameaças decorrentes de uma guerra convencional no teatro europeu, na qual Portugal estaria sempre envolvido, mesmo que não fizesse parte da NATO, pelo simples facto da sua posição geográfica, mas em que as medidas de defesa também serão necessariamente comuns. O enfrentamento destas ameaças não nos é possível, obviamente, fora desse quadro de acções conjuntas com os nossos aliados NATO.
 - Ameaças também directamente decorrentes do confronto Leste-Oeste mas que nos dizem particularmente respeito, por estar em causa o nosso território, e cujo enfrentamento não só é prioritariamente responsabilidade nossa, como é mesmo dever específico de afirmação da nossa soberania, e por isso deverá ser possível com os nossos meios, ou com significativa participação deles. Estará neste caso a defesa — à escala da nossa dimensão de pequena potência — dos territórios, águas costeiras e espaços aéreos, do continente e dos arquipélagos nacionais, em que serão pontos particularmente ameaçados os principais aeroportos e portos, bem como as mais importantes infra-estruturas urbanas, industriais e militares.

- Ameaças ainda decorrentes do confronto Leste-Oeste, não em cenário de guerra declarada mas sim consequentes de acções de estratégia total indirecta.

Estão neste caso as que se traduzem em campanhas psicológicas que visam o enfraquecimento da vontade colectiva, ou da coesão nacional, através do descrédito dos valores tradicionais, da propaganda do pacifismo, do neutralismo, e do antimilitarismo bem como da utilização das lutas sociais e tensões políticas e económicas.

- Ameaças ao nível dos conflitos regionais, cujo enfrentamento constitui sempre responsabilidade nacional, e que, pelo menos na fase inicial, poderá ser mesmo responsabilidade exclusivamente nacional.

- Ameaças, ou pressões, de carácter conjuntural, derivadas de conflitos pontuais de interesses económicos, como por exemplo problemas de pescas ou de poluição/utilização de rios internacionais com a Espanha, problemas de controlo da nossa ZEE, etc. São problemas que geralmente são resolvidos no, e não transcendem o, nível da acção diplomática tradicional, mas que por vezes se agudizam e dão lugar à utilização de meios de coacção, pelo que situações desse tipo não devem ser esquecidas quando se procura determinar toda a gama de ameaças ou riscos a que uma política de Defesa Nacional, ou uma estratégia de defesa de interesses nacionais, pode ter de fazer frente. E como são situações cujo agravamento depende muito mais da existência e aproveitamento de vulnerabilidades, isto é, dos «riscos», do que da oposição de um inimigo que muitas vezes nem existe, é um tipo de situações que interessa particularmente às estratégias de preparação de meios, ao nível total.

As ameaças referidas podem também reunir-se em dois grandes grupos, tendo em conta agora não tanto a origem, mas sim a modalidade, conforme a sua concretização postule, ou não, o estado ou a iminência de guerra (sentido restrito do termo).

No primeiro caso, estado ou iminência de guerra, as acções aéreas e navais parecem-nos ser as de maior probabilidade, tanto no caso de

uma guerra mundial como na de uma guerra limitada ao âmbito regional. Poderiam ter como objectivo:

— A neutralização da nossa «utilidade» para a NATO, e para a projecção do poder aéreo dos EUA, destruindo em primeiro lugar os nossos aeroportos, da maior importância para o rápido reforço aéreo, e para bases dos meios aéreos da Aliança com papel essencial a desempenhar quer na contenção das ameaças submarina e aero-naval soviética quer na condução da batalha que certamente seria travada para controlo do Atlântico Norte, quer ainda na indispensável defesa dos comboios navais de apoio logístico à Europa. Em segunda prioridade, seriam visados os nossos portos, relativamente menos importantes dada a sua baixa capacidade de movimentação de cargas.

Essa neutralização poderá ser tentada.

— No caso dos portos, pela *colocação de minas*. É uma acção relativamente fácil de executar, mesmo antes do início das hostilidades.

— *Pelo bombardeamento*, utilizando meios aéreos, mísseis, ou artilharia naval.

— *Por acções terrestres*, a partir de meios aéreos ou navais, visando a ocupação parcial ou total do território, ou apenas a destruição de alguns objectivos escolhidos. Para a ocupação teriam de ser utilizadas forças de uma certa envergadura, ao nível de várias divisões, que poderiam ser transportadas em meios aéreos, em meios navais, ou em acção combinada de fuzileiros e pára-quedistas. A efectivação de desembarques navais parece ser pouco provável pois não se crê que as forças inimigas possam facilmente obter a superioridade naval necessária, durante o tempo necessário, além de que as condições gerais das nossas costas e do nosso mar não favorecem operações anfíbias, principalmente se forem de grande envergadura. O volume de efectivos necessários, conjugado com a distância, tornam também pouco provável a utilização de tropas aerotransportadas, embora nos pareça que, se as forças inimigas vierem a decidir ocupar território nacional, venha a ser este o meio preferido, já que, para as forças IN, será mais fácil obter a superioridade aérea local do que a superioridade naval local, durante o tempo necessário. No entanto a probabilidade maior, quanto às acções terrestres, até por dificuldades de manter a ocupação, seria a destruição de alguns

objectivos escolhidos. Isto poderia ser feito por grupos de adeptos locais, sozinhos, ou em conjugação com elementos militares inimigos desembarcados por via aérea (para-quadristas) ou marítima (submarinos); ou poderia ser feito por pequenos grupos militares de comandos especialmente treinados para este tipo de acção, colocados também por via aérea ou marítima.

- A interdição do tráfego marítimo para Portugal. Esta não deverá ser encarada pelo *IN* de forma específica contra nós, mas sim no quadro geral de interdição de todo o tráfego marítimo aliado no Atlântico. Essa interdição global tem elevado grau de probabilidade — é acção que indubitavelmente o *IN* desencadearia — e afectar-nos-ia gravemente, dada a muito elevada dependência do nosso país relativamente ao comércio externo por via marítima. Mas é uma ameaça comum a toda a NATO, que só em comum poderá ser enfrentada.
- A destruição de armazéns, depósitos, postos de comando e controlo e instalações aliadas no território nacional dependeria, logicamente, da sua importância relativa para o reforço da defesa aliada, e enquadrar-se-ia no que escrevemos relativamente à neutralização da nossa «utilidade» para a OTAN.

As acções por forças terrestres, vindas por terra, seriam, nos primeiros dias de um confronto Leste-Oeste, muito improváveis. A sua possibilidade pôr-se-ia ou no prosseguimento de uma guerra no teatro europeu, em que se verificasse a derrota das forças da NATO e o avanço do Pacto até Espanha, ou no caso de «guerra regional».

- No caso de invasão por forças do Pacto de Varsóvia, a dimensão dos meios do *IN* põe completamente fora de causa a hipótese de resistência militar isolada. A nossa participação militar no enfrentamento de uma ameaça deste tipo teria que ser completamente integrada na estratégia geral das forças da NATO. Poderíamos porém, e deveríamos, ter alguma capacidade para desencadear acções de resistência popular à invasão.
- No caso de «guerra regional», os inimigos poderiam ser ou a Espanha ou países do Noroeste africano. No actual contexto internacional, conforme vimos já, a probabilidade de uma guerra declarada, nesta zona, pode considerar-se praticamente nula, embora essa possibili-

dade existia sempre. A probabilidade, porém, poderia vir a surgir através de mudanças nos regimes políticos e nos alinhamentos internacionais dos países da região. De qualquer modo, mesmo nesse caso, a única origem possível para uma acção militar *por terra* seria a Espanha e contra o território continental. Outros inimigos, ou acções contra as ilhas, forçosamente implicariam acções aéreas, e, ou, navais, que se reconduziriam mais ou menos às modalidades já referidas. Quanto à hipótese de uma invasão espanhola, é muito baixo o grau de probabilidade de que ocorram neste país vizinho, ou no nosso, radicais mudanças de regime e de alinhamento internacional, pelo menos no curto e no médio prazo, que tornem credíveis ameaças desse tipo. No entanto, o sentido das realidades impõe que a hipótese de uma tal conjuntura não deva ser completamente afastada, e que o nosso país conserve a capacidade militar mínima suficiente para impedir um êxito militar fácil e rápido, para dissuadir a tentação de o efectuar e para, na hipótese de se efectuar e o território do continente ser ocupado, poder continuar a resistência militar nas outras parcelas do Território Nacional.

No segundo caso (não existência nem iminência de guerra), que abrangerá as situações da guerra fria, ou de estratégia total indirecta, as ameaças a considerar incluem a exploração de *todas* as nossas principais *vulnerabilidades*, e pode considerar-se permanentemente possível e provável, se não mesmo permanentemente em curso.

- Neste cenário as ameaças são múltiplas, complexas e diversificadas, utilizando ou podendo utilizar todas as vulnerabilidades económicas, sociais e políticas. A subversão, o terrorismo, as sabotagens, a agitação social, são algumas das formas mais agressivas e claras que a estratégia indirecta poderá revestir, mas acções mais insidiosas contra a identidade nacional, ou contra a coesão e a solidariedade interna, como o descrédito dos valores históricos e patrióticos, ou o fomento do antimilitarismo, do neutralismo, ou pacifismo, são vias frequentemente utilizadas no âmbito deste tipo de estratégias, bem como as coacções económicas e políticas.
- Este conjunto de ameaças inclui não só as que decorrem do confronto «Leste-Oeste», mas também as eventuais acções pan-africanas

contra a nossa soberania nos arquipélagos cuja probabilidade, apesar de tudo, actualmente não parece ser elevada, mas que podem, eventualmente, revestir a forma de apoio a movimentos independentistas locais.

- Inclui também as ameaças e riscos que podem advir, para a preservação da identidade e independência nacional, daquilo que se poderá designar por tentação iberista, ou seja, de uma qualquer forma de associação política com a Espanha, em que a diferença de potenciais relativos inevitavelmente nos subalternizaria, e tenderia, com o tempo, a fazer-nos perder a individualidade cultural. Subalternização essa que ocorreria aliás mesmo no caso de uma federação ibérica, em que as outras nações, falando todas o espanhol, tenderiam a impor essa língua nos contactos e encontrariam nela um elemento de entendimento comum que naturalmente os uniria deixando-nos de fora. As atracções económica e cultural que as regiões relativamente mais desenvolvidas da Espanha vêm crescentemente exercendo sobre parcelas das nossas populações interiores (universidades, televisão, centros industriais) constituem riscos preocupantes nesse sentido, não pela sua existência, naturalmente, mas pela falta de contrapartidas nacionais que equilibrem a atracção inevitavelmente exercida pelo mais rápido desenvolvimento das regiões espanholas vizinhas.
- Finalmente será de considerar também a possibilidade de grupos armados estrangeiros (terroristas, guerrilheiros) virem a tentar utilizar território nacional como refúgio, zona de passagem, ou base de partida para acções em territórios vizinhos (Espanha, Norte de África) no caso de esses grupos virem a formar-se e a desenvolver a sua acção. É uma situação que actualmente não existe — a ETA actua no outro extremo da Península — mas que poderá um dia verificar-se, e que nesse caso imporá a existência da capacidade militar nacional suficiente para eficaz controlo do nosso território.

(Continua)

François Martins
Brigadeiro