SUBSÍDIOS PARA INTRODUÇÃO A UMA TEORIA DA SEGURANÇA E DA DEFESA NACIONAL

Raul François R. C. Martins

SUBSÍDIOS PARA INTRODUÇÃO A UMA TEORIA DA SEGURANÇA E DA DEFESA NACIONAL

1. *A SITUAÇÃO MUNDIAL E O «ESTADO DE NATURA»*

Conforme sabemos, o sistema das relações internacionais, como acontece aliás com todos os sistemas sociais, não é isento de conflitos.

Não existindo naquele sistema nem ordem jurídica universalmente estabelecida e aceite, nem meios de impor essa ordem jurídica se porventura ela viesse a existir, compete aos Estados, cada um por si, não só definir os seus interesses, mas também julgar das suas razões na prossecução deles quando confrontados com oposições, e decidir das acções a tomar para os salvaguardar. Cada Unidade Política funciona pois, na sociedade dos Estados, como último e supremo decisor nas causas em que for parte, o que, na perspectiva da conflitualidade, faz dela um campo em que os agentes actuam de forma egoísta, cada um por si, à maneira do que acontecia teoricamente num agregado não organizado de indivíduos, em situação pré-social, situação a que Hobbes chamou de «estado de natura».

Certamente, o sistema das Relações Internacionais está longe de se esgotar na interacção entre os Estados, que são os únicos agentes significativos daquelas relações, e por sua vez a enorme diversidade das relações está longe, felizmente, de ser dominada pelas relações de conflito, antes, pelo contrário, tem-se acentuado uma tendência clara para o predomínio das relações de cooperação. E, por outro lado, ainda, não é absoluta a ausência de um sistema normativo internacional. Existem princípios morais e princípios de legitimidade e um sistema de ordenamento jurídico que, de algum modo, compromete os Estados, e, até certo ponto, organiza o seu relacionamento. Como sabemos, para além de um Direito Internacional cuja legitimidade se está lentamente impondo, existe também já um Tribunal Internacional, que, embora não vinculativo, vai por vezes servindo de referencial, e existem organismos internacionais que ajudam a resolver e a evitar muitos conflitos, um deles mesmo, a ONU, já dispondo de uma rudimentar capacidade de intervenção autónoma. Deste modo, a situação no sistema das

Relações Internacionais não é puro «estado de natura». Mas não é, ainda, e talvez não venha a ser nunca, a comunidade internacional politicamente organizada, em que quer o direito, quer a capacidade, de utilizar a força para resolver os seus conflitos, sejam definitivamente retirados aos Estados, para serem concentrados numa qualquer forma de governo mundial, conforme a Igreja católica, desde Pio XII, João XXIII, até ao Concílio Vaticano II, e muitas utopias sociais, têm preconizado. Os conflitos violentos entre Unidades Políticas continuam possíveis. De resto, a própria existência daquela comunidade internacional e daquele governo mundial não poderiam eliminar essa possibilidade, como o demonstra a permanência dos conflitos violentos dentro de cada Estado. Por muito que isso custe a reconhecer aos homens de boa vontade, o recurso à violência é inerente à natureza humana, e o uso de armas é-lhe tão natural como o emprego de ferramentas.

Hoje, como sempre, a capacidade para fazer a guerra e a responsabilidade de garantir a paz continuam inteiramente cometidas aos Estados, cujos interesses, cuja própria sobrevivência, sempre possível de ser posta em causa porque a violência armada é sempre possível, continua a depender talvez já não exclusivamente, mas sem dúvida principalmente, deles próprios.

2. *O QUE É A DEFESA?*

Face à permanente possibilidade de serem arrastados para conflitos, e na ausência dos referidos Direito Internacional, Tribunal Internacional, Governo Mundial, e Forças Armadas mundiais, que possam julgar esses conflitos e impor as sentenças, os Estados têm pois, cada um por si, de defender os seus interesses, ou até a sua própria existência. Por outro lado, as comunidades humanas não só aspiram a ser capazes de o fazer com eficácia sempre que necessário como também prefeririam mesmo que tal necessidade não existisse. Isto é, os Estados têm de preparar as respectivas Defesas, e as comunidades aspiram à Segurança. Fala-se, então, em Defesa Nacional e em Segurança Nacional. Mas, o que são, exactamente, uma e outra?

Defesa Nacional é uma expressão nominal composta por um substantivo, defesa, e um adjectivo que o qualifica, nacional. Por defesa entende-se geralmente uma actividade, ou a preparação para uma actividade (prevenção), tendo por finalidade conservar (defende-se aquilo que se tem, vida, integri-

dade, bens) ou repelir (uma agressão, ou o que pode transformar-se em tal: defende-se contra-atacando ou recuperando o que nos foi retirado). A defesa aparece assim, desde logo, como acção (mesmo quando é apenas prevenção), acção relativa a outra acção (defende-se de alguém ou de alguma coisa que pode alterar o «statu quo» ou agredir) e acção caracterizada muito mais pelos fins, do que pelos seus meios, ou pelos seus processos.

Entre os seus fins, a repulsão caracteriza uma defesa «impura» e «positiva», já que para repelir uma agressão, ou uma ameaça, é preciso actuar contra o «outro», a origem da agressão, ou da ameaça, o que implica necessariamente uma certa dose de ofensiva misturada na defesa. Pelo contrário, a finalidade conservação caracteriza uma defesa «pura» e «negativa». Para conservar apenas é necessário impedir a acção de outrem, resistir, negar-lhe a possibilidade de alterar o «statu quo» que nos interessa manter. Como é evidente, conservar implica também muitas vezes repelir, ou ostentar a capacidade para o fazer, e assim um certo grau de ambiguidade, de «impureza», da defesa, é-lhe intrínseca.

No conceito de defesa cabe ainda uma outra noção, mais complexa que as anteriores, a noção de «defesa dos interesses». Na realidade, aqui pode sair-se da «esfera» constituída pela Unidade que se defende, por aquilo que ela tem, vida, integridade, bens já possuídos, para entrar numa outra que pode incluir bens ainda não adquiridos que a Unidade que defende define, ela própria, como lhe sendo necessários, quer para conservação dos «bens» que já lhe pertencem, quer mesmo, no caso dos interesses designados por «vitais», para a sua sobrevivência. Esta outra esfera exterior à Unidade que defende, a esfera não dos seus «pertences» mas dos seus «interesses», pode naturalmente «interceptar» a esfera exterior a outra Unidade interessada nos mesmos «bens», surgindo então uma situação de conflito, potencial ou actual, em que nenhuma das partes é verdadeiramente «conservadora», mas ambas se reclamam de uma actividade de defesa relativamente aos seus interesses. Pode ainda, outras vezes, «interceptar» a esfera interior de outra Unidade, a qual estará então numa verdadeira situação de defesa «conservação», e, do mesmo modo, o conflito potencial ou actual decorrente encontrará ambas as partes reclamando-se de defensoras e acusando os adversários de agressores.

As dificuldades introduzidas pela noção de «defesa dos interesses» podem ser facilmente afastadas eliminando a validade da sua integração no conceito de defesa. A defesa dos interesses, quando excedesse o puro acto de conservar, seria então sempre assimilada a ofensiva ou a agressão. Mas, todos o sabemos, casos há em que a defesa dos interesses, fora da esfera do que é a Unidade e lhe pertence, pode ser verdadeiramente essencial à sobrevivência desta, ou à conservação dos bens que possui. Um animal esfomeado pode não possuir o alimento de que necessita, e morrerá se não obtiver esse alimento, terá de o obter mesmo que para tal tenha de alterar a situação de outrem. Terá eventualmente de atacar para defender os seus interesses, cuja defesa será essencial para a sua conservação. Uma sociedade pode ter que retirar um bem essencial, a liberdade, ou mesmo a vida, a um dos seus membros, ladrão ou assassino, porque se o não fizer é a conservação de outros bens essenciais, vida e propriedade dos seus outros membros, que estará em risco. Ao proceder assim, a sociedade defende-se, ou «defende os seus interesses», não apenas conservando o que tem, mas interferindo com o que outro tem e retirando-lhe bens. Nem por isso deixa de ser defesa, embora objectivamente se configure como agressão.

Por outro lado, a linguagem comum adoptou a expressão «defesa dos interesses» e não será possível, mesmo que a razão conceptual o impusesse, impedir as pessoas de continuar a utilizá-la, com o sentido que lhe atribuem. É certo que uma acepção técnica do termo defesa pode ignorar o sentido comum, mas, pelas razões já apontadas, não parece suficientemente claro que deve fazê-lo. Pensamos portanto que, apesar da inevitável ambiguidade, e das dificuldades que isso levanta, devemos incluir no conceito de defesa a ideia de defesa dos interesses.

Ligada também à ideia de defesa está a ideia de segurança. Esta é comummente entendida como uma condição, ou um estado/situação, daquele ou daquilo que está seguro, isto é, livre de perigo. Para estar livre de perigo terá de poder evitar, neutralizar, ou, pelo menos, limitar, as agressões, isto é, terá de poder defender-se. Assim, desde logo, se impõe a noção de que a defesa, acção ou actividade, produzirá a segurança, estado ou condição.

Quando se fala em Defesa Nacional toda a gente entende que o que está em causa são comunidades humanas, não indivíduos isolados. É porque os indivíduos se agrupam em comunidades, e estas assumem uma identidade

própria, que surge a necessidade de se conservarem, e portanto de obterem segurança e praticarem defesa. A primeira causa da necessidade da Defesa dita nacional é a formação e a conservação das comunidades humanas.

Mas dentro dos grupos humanos organizados, para os quais a auto-preservação será sempre objectivo prioritário, haverá ainda que distinguir aqueles que poderão contar para tal com a intervenção de um Poder superior, a que estão subordinados, de aqueles que para esse fim apenas poderão contar com a sua capacidade própria, ou com a ajuda de outros a que estejam aliados. Isto é, não será só devido ao facto de existirem, mas de existirem autónomos, responsáveis pela sua própria conservação, numa palavra, por serem independentes. De outro modo, as mesmas comunidades, embora com identidade própria, necessitando da segurança e com vontade de defesa, entregariam a outrem, de quem dependessem, o essencial dessa tarefa. É a independência que deixa as comunidades sozinhas perante a responsabilidade de assegurarem a sua própria defesa.

Não existe unanimidade sobre o entendimento do significado dos conceitos de Defesa Nacional e de Segurança Nacional. Diversas escolas e diferentes autores sustentam as suas próprias definições. Embora, por vezes, muito diferentes, todas põem como objecto da Defesa, e, ou, da Segurança nacionais, tanto a independência como a integridade do território do Estado. Algumas acrescentam explicitamente a coesão nacional, e, ou, a Constituição ou o Regime Político, e, ou, a vida das populações.

O que estará pois, no fundo, no espírito de todos, será a conservação do Estado-comunidade como tal, isto é, como entidade distinta e senhora do seu território, do seu povo, do seu poder político próprio, impondo-se decisivamente às partes que a compõem, fazendo-se respeitar pelas outras entidades que com ela partilham a Comunidade Internacional, isto é, sendo soberana. A independência, atributo da soberania, que, por sua vez, é a forma máxima do poder político, representa, neste contexto, a preservação, a sobrevivência da Comunidade, já que, garantindo a liberdade colectiva para decidir os interesses próprios e para agir em conformidade, só ela lhe permite ser agente decisivo do seu próprio destino.

As diferenças entre os vários conceitos de Segurança e de Defesa nacionais, e respectivas definições, polarizam-se, ao que me parece, em torno de duas questões principais, as quais designarei por questão da abrangência e por questão semântica.

No que respeita à primeira, os diversos conceitos e definições agrupam-se em dois ou três grandes grupos: os conceitos restritos, por um lado, e os conceitos alargados, e os integrados, por outro, havendo autores que não fazem distinção entre estes dois últimos.

Os conceitos restritos são os que consideram a Defesa Nacional ou igual à Defesa Militar, ou centralizada nesta, à qual os outros aspectos, económicos, sociais, mesmo até, em certa medida e em certas circunstâncias, políticos, se subordinariam. Dentro deste tipo de conceitos, as ameaças a considerar são apenas ameaças externas, configuradas pelos meios militares de outros Estados. Correspondem a uma visão tradicional, eficaz e adequada num mundo pré-industrial, mas que foi posta em causa pelas evoluções políticas e sociais do sistema mundial desde o fim da Primeira Grande Guerra, e, creio, se tornou definitivamente desadequada desde o fim da Segunda.

Os conceitos alargados, assim como os integrados, consideram que a Segurança e Defesa nacionais não só não podem mais ser asseguradas exclusivamente pela Defesa militar, como também que, em tempo de paz, podem ser postas em causa através de, e ter de recorrer a, meios não militares. Ou seja, partindo da observação dos factos, e da percepção da interpenetração dos factores internos e externos, concluem que a própria sobrevivência dos Estados pode ser posta em causa em sectores como o económico, o cultural, o psicossocial, o político. Estes conceitos correspondem pois a uma visão moderna e que se procura adaptar às novas realidades, tendo na devida conta as grandes mudanças em curso acelerado. Procuram, portanto, adequar-se à natureza cada vez mais aberta das sociedades, adaptar-se à multiplicação e diversificação crescente das interdependências e dos transnacionalismos (que, só por si, umas e outros, abrigam a repensar a noção fulcral de independência), ter em conta a conflitualidade e a instabilidade espalhadas um pouco por toda a parte no tecido social interior das comunidades, bem como a componente ideológica ligada a tantos dos conflitos contemporâneos (a qual permite dividir as fidelidades dentro das Nações e explorar aquele fundo de instabilidade), adequar-se, enfim, à possibilidade, que é nova na História, de se poder atingir eficazmente o sistema político-social de um Estado sem destruir primeiro a sua força militar, tirando, para isso, partido da complexidade das sociedades e da abertura dos Estados. Em suma, as ameaças e os riscos para a sobrevivência das comunidades-

-estado podem configurar-se em quase todos os sectores e actividades da vida nacional, e a resposta com base no instrumento militar tornou-se claramente insuficiente ou mesmo completamente inadequada em certas situações.

É esta a base teórica tanto dos conceitos alargados como dos integrados. Do conceito restrito para ambos, a evolução ter-se-á devido portanto a razões de necessidade de adaptação à emergência de uma nova realidade social e política, no interior como no exterior dos Estados, mudanças primeiro verificadas e mais fortemente sentidas nos Estados industrializados.

A segunda questão, a que me referi quando fiz notar a variedade dos conceitos da Segurança e Defesa, e a que chamei questão semântica, é o problema da escolha dos termos mais adequados para designar os conceitos. Para muitos autores, entre os quais os anglo-saxónicos e os brasileiros, o termo Defesa Nacional refere a Defesa essencialmente militar, mantendo-se assim ligado ao conceito restrito com que nasceu, enquanto o termo Segurança Nacional corresponderá aos modernos conceitos alargado e integrado. Para muitos outros, como os franceses, e a maioria dos portugueses, o termo Defesa Nacional acompanhou a evolução do conceito, passando a designar-se o conceito restrito, que agora é apenas parte componente dos conceitos alargado e integrado, por Defesa Militar.

A primeira solução tem, em meu entender, como principal vantagem uma maior clareza na distinção entre o conceito tradicional, que mantém a designação a que no espírito de muitas pessoas continua ligado, atribuindo-se uma designação diferente aos conceitos modernos. Mas isso tem como contrapartida criar uma zona de ambiguidade num outro nível, o da distinção entre a actividade e a situação que essa actividade pretende atingir. Segurança Nacional passa a designar tanto uma como outra.

A segunda solução tem as vantagens e inconvenientes opostos. Mantendo para os novos conceitos a mesma designação que servira para o conceito restrito tradicional, de certo modo contribui para a dificuldade de mudança nas mentalidades quanto à forma de encarar os problemas da Defesa. Mas permite uma maior fidelidade ao sentido comum das próprias palavras. Ao designar por Defesa Militar o conceito restrito, por Defesa Nacional o conceito alargado, e por Segurança Nacional a situação a atingir ou preservar pela actividade Defesa, os autores franceses, espanhóis, portugueses, etc., que perfilham esta solução, distinguem no plano teórico, eficazmente segundo creio, não só os diversos conceitos entre si, como também actividade

de situação. Quando à mudança das mentalidades, o tempo e a acção didáctica poderão obtê-la.

A opção do IDN tem sido por esta segunda solução. É nesse sentido, portanto, que passarei a utilizar os termos de Segurança Nacional e de Defesa Nacional.

O alargamento dos conceitos de Defesa e Segurança veio trazer o problema de se saber o que é que interessa ou não à Defesa Nacional. Esse problema não existia ou tinha solução facilitada, quando o conceito era o restrito. Tudo o que dizia respeito às Forças Armadas claramente era abrangido. Também o que directamente com elas e com a sua actividade se relacionava podia ser considerado no âmbito da Defesa Nacional, embora aqui, naturalmente, já pudessem surgir algumas dificuldades.

Essas dificuldades porém tornaram-se incomparavelmente maiores, na segunda metade deste século, porque, ao abranger sectores tradicionalmente estranhos à Defesa, os conceitos alargado e integrado passaram a implicar muitas actividades, muitas situações, muitos acontecimentos, cujo nexo com a Defesa é difícil estabelecer. Acontece ainda, consequência inevitável da totalização quer da Defesa quer das ameaças, que se multiplicam os casos de dupla relação, o mesmo facto tendo implicações tanto na Defesa como no desenvolvimento económico, ou na cultura, ou na administração interna, ou nas questões sociais, etc.

Como distinguir então o que deve legitimamente interessar à Defesa Nacional na óptica de um conceito alargado, isto é, de forma a que ela possa ser eficiente dentro dos seus condicionamentos das sociedades modernas? Que critério aplicar?

Os critérios que eram utilizados antigamente, dentro do conceito restrito, seriam um critério «de natureza» e um critério «de fins». O critério da natureza resolvia a maior parte dos casos. Tudo o que era militar, ou pertencia à Defesa Civil, por sua natureza pertencia ao domínio da Defesa Nacional. Acessoriamente, determinados serviços destinados directamente ao funcionamento das Forças Armadas e da Defesa Civil, bem como os factos que com elas directamente se relacionassem, eram, segundo o critério dos fins, incluídos na esfera de interesses da Defesa. Isto é, o critério principal seria o da natureza, o critério acessório seria o dos fins, determinados uma e outros pela relação institucional. A fenomenologia pertinente aparecia, portanto, relativamente bem delimitada, de designação quase sempre inequívoca.

Hoje, segundo me parece, teremos que fazer de novo apelo aos dois critérios, mas de uma forma muito diferente. O critério principal, quase único, terá que ser agora o critério dos fins, já que, tudo ou quase tudo interessando à Defesa alargada, a natureza dos factos deixa de ser relevante. Determinadas instituições, como a militar, e a Defesa Civil, continuam certamente a ser instrumentos da Defesa Nacional e os factos que lhes pertencem naturalmente continuam a ser, por sua natureza, do âmbito da Defesa. Mas aquelas instituições deixaram de ser os únicos elementos determinantes da Defesa, e aqueles factos passaram a ser apenas uma parte de tudo o que passou a interessar.

Por outro lado, a referência para os fins deixou de ser a referência institucional, consequência lógica da atenuação, ou parcialização, do papel das instituições nos modernos conceitos de Defesa. A referência para os fins tem hoje de se reconduzir directamente ao próprio objecto da Defesa, isto é, à preservação do Estado-comunidade. Deste modo, a pesquisa dos factos com interesse para os estudos da Defesa e Segurança terá que abranger todos os sectores e aspectos da vida nacional, terá que deixar de se preocupar com a natureza dos factos como base para a escolha, a qual deverá ser baseada no nexo com a preservação do Estado-comunidade, em todas as múltiplas facetas que essa preservação poderá assumir. A fenomenologia pertinente tornou-se predominantemente plurirrelacionada, de designação equívoca, não sendo mais possível delimitar um sector da vida social bem definido, dentro do qual se contenha no todo, ou na sua maior parte, a Defesa Nacional. Esta, hoje, está realmente em toda, ou quase toda, a parte.

Por outro lado, e como outra consequência directa das mudanças que temos vindo a assinalar, tornou-se imperioso para a Defesa Nacional o exercer-se tanto em tempo de paz como de guerra, não só porque as coacções excedem largamente o âmbito militar, podendo portanto ser exercidas em qualquer momento, e de forma dissimulada, como também porque, mesmo no próprio âmbito militar, as condições introduzidas pelos novos armamentos vêm tornando possíveis acções de grande envergadura em prazos muito curtos, pelo que, sendo muito dispendiosa e demorada a obtenção desses modernos armamentos e equipamentos, a sua aquisição não pode esperar a configuração das ameaças a que terão de fazer frente. Tudo se conjuga, pois, no sentido de obrigar a manter constantemente disponíveis elevados níveis de prontidão. A Defesa Nacional, além de global, teve de tornar-se também permanente.

3. *AS QUESTÕES CLÁSSICAS*

Uma boa maneira de construir um quadro conceptual, que permita uma organização coerente tanto da fenomenologia como da elaboração teórica sobre esta matéria, parece-me ser a da formulação das perguntas fundamentais: Defender o quê?; Defender de quê ou de quem?; Defender como, ou com quê?

Estas perguntas alinham-se segundo uma perspectiva orientada para a actividade Defesa. Esta, como vimos, permitirá alcançar a Segurança, que aparece assim subentendida nas respostas que vou passar a desenvolver. Mas a actividade Defesa não cobre inteiramente o campo das necessidades da Segurança, nem é, por vezes, a melhor forma de a alcançar. Mais adiante voltaremos a esse tema, ensaiando algumas reflexões a partir das diferenças entre Defesa e Segurança.

3.1. *O OBJECTO DA DEFESA*

A primeira pergunta a que vou tentar responder é, portanto, «defender o quê?». Trata-se, pois, do objecto da Defesa, que, como vimos atrás, se foca nas comunidades humanas. Convirá começarmos então por tentar uma rápida distinção entre dois tipos de comunidades que se sobrepõem no mapa geopolítico, e por vezes se confundem.

Umas definem-se a partir de elementos socioculturais. Constituídas em torno de factores como o idioma, a História, a religião, os costumes, as crenças, os valores morais, a etnia, nem sempre todos necessariamente presentes, mas todos valendo pelas convicções que geram. Essas comunidades estruturam-se a partir de uma ideia colectiva do passado comum, a partir de laços de solidariedade, base do patriotismo, os quais são o seu traço de união no presente, e a partir do sentido de um destino comum a partilhar no futuro.

A estas comunidades, que assim se constroem e são definidas por factores culturais, é costume dar o nome de Nação.

O outro tipo de comunidades é aquele que se define por elementos políticos. Trata-se de comunidades construídas em torno de, e por, um Poder Político próprio, gerador de órgãos que definem as regras da conduta social

e têm capacidade para imporem o seu cumprimento, dentro de um determinado espaço físico, território, cuja posse exclusiva a comunidade assegura.

A este segundo tipo de comunidades, geradas e conservadas por laços políticos, dá-se o nome de Estados-comunidade. Muitas vezes designam-se também por Estados-Nação, algumas vezes só por Nação. Neste trabalho reservaremos o uso do termo Nação para designar a colectividade definida em termos de homogeneidade cultural.

Os dois tipos de comunidade nem sempre coincidem. Na verdade, na maior parte dos casos não coincidem. Grande número dos Estados actuais são plurinacionais. Muitas Nações estão partilhadas por vários Estados. Nalguns casos a Nação origina o Estado, mas noutros o Estado é como que um molde, dentro do qual se vai construindo a Nação.

É o Estado, não a Nação, que tem o Poder Político, o qual lhe permite criar órgãos, gerar e impor leis, definir interesses colectivos, e agir eficazmente para os prosseguir.

Quando a comunidade se defende é na realidade o Estado ou o seu aparelho que a defende. Defendendo a comunidade que o constitui, o Estado defende-se a ele mesmo e, logicamente, começará por defender os órgãos que o consubstanciam na sua natureza política, bem como o regime e a organização social em que assenta. A Defesa Nacional é pois, e será sempre, a defesa do Estado-comunidade, e também, inevitável e logicamente, a defesa do Estado-aparelho, já que este não só é o verdadeiro decisor daquela defesa como também representa e exprime, em cada momento histórico, a vontade colectiva do Estado-comunidade

O papel da Nação é o de conferir coesão à comunidade organizada em Estado. Assim, desde sempre, os Estados plurinacionais têm procurado de diversas formas obter a integração das suas nacionalidades, geralmente procurando apagar, em proveito de uma delas, identidades das outras (restrições ao uso das respectivas línguas, tranferências de populações, etc.), por vezes também procurando harmonizar a coexistência de todas, pela progressiva criação de laços mútuos e, ou, através de equilibradas autonomias compatibilizadas com a salvaguarda da coesão dentro do Estado.

Justamente por isso, pela sua importância como matrizes da coesão dentro dos Estados, é que as Nações são, muitas vezes, alvos preferenciais das estratégias indirectas. Nos casos dos Estados plurinacionais, o objectivo dessas estratégias será o de exacerbar nacionalismos, para voltar as Nações

contra o Estado. No caso dos Estados uninacionais, o objectivo da estratégia indirecta, continuando orientada contra o Estado, poderá ser o combate ao patriotismo, para reduzir esse suporte importantíssimo da vontade colectiva, ou, pelo contrário, procurar exacerbá-lo, para orientar contra a Política externa do Estado, denunciando as alianças e as influências adversas como atentatórias da independência.

O papel do Estado nas Relações Internacionais tem vindo a evoluir, sobretudo devido à crescente integração da sociedade internacional, à complexificação da teia de inter-relações e interdependências, à confirmação da tendência para o estabelecimento de organizações internacionais em múltiplos domínios. Assiste-se assim, por um lado, a um enfraquecimento do controlo dos Estados sobre as relações internacionais, e, por outro, ao esboço de organizações supranacionais. Esta situação impõe a necessidade de considerar os problemas da Segurança e da Defesa não apenas entre os Estados, mas também entre grandes espaços geográficos onde uma certa homogeneidade de culturas e, ou, de interesses dá lugar ao esboço de um sentido de identidade própria, como parece ser o caso, já relativamente avançado, da Europa Ocidental, ou numa fase mais atrasada, do Mundo árabe e de certas regiões africanas, asiáticas e latino-americanas.

A noção, ainda relativamente nebulosa, de Segurança e Defesa supra-estatais, abrangendo vastas regiões com diversos Estados, parece assim sobrepôr-se à noção clássica das alianças. É um tema que voltaremos a abordar no decurso deste trabalho. Haverá porém que não esquecer que Independência e Defesa são indissociáveis, que quando se abdica da segunda se pode perder a primeira, e que só quando se abdica da primeira deixa de ser necessário cuidar da segunda. Haverá também que evitar dar como adquirido o que apenas se esboça em termos de tendências, aliás de resultado final ainda não definido. O Estado poderá ter deixado de ser o único agente importante das Relações Internacionais, o seu controlo relativamente a estas terá enfraquecido, as fronteiras terão deixado de ter o significado, e até a importância, que já tiveram, mas, hoje ainda, são os Estados que continuam a ser quem decide da Paz e da Guerra, as fronteiras continuam a existir e a ser suficientemente importantes para se combater por elas.

Vimos até aqui que a comunidade que se afirmava na cena internacional, e a quem incumbia a tarefa de se defender, era a que dispunha do

Poder Político próprio. Este, na sua expressão máxima, designa-se por soberania, usualmente definida como Poder Político supremo, e independente.

Conforme atrás recordamos, é essa independência que implica a responsabilidade plena pela, e a direcção da, actividade, ou conjunto de actividades, que aqui temos vindo a designar como Defesa Nacional. A comunidade dependente, o Estado federado, ou o Estado protegido, ou a Nação que não tem o estatuto de Estado, entrega a outrem a responsabilidade dessa Defesa. Colabora nela, mas não a dirige.

Intuitivamente, todos temos uma noção elementar do que se poderá entender por independência. No limite, a independência será a capacidade para fazer ou deixar de fazer, de acordo apenas com o que estiver na própria vontade.

Dessa definição deduzem-se directamente algumas limitações, que poderemos agrupar em três categorias. Desde logo, deduz-se que a independência, sendo produto da vontade, depende da formulação desta. Ora, essa formulação pode ser influenciada por pressões ou condicionamentos. A independência tem então o que poderemos designar por «condicionantes intrínsecas», que a limitem na génese da Vontade Colectiva que a produz e mantém.

Essa vontade colectiva, susceptível de ser sujeita a persuasões, pressões e coacções, é formada e suportada por uma base de valores, constituindo a consciência da nacionalidade, ou sentido de identidade colectiva, sobre a qual base se estruturam dois outros conjuntos de valores estreitamente relacionados entre si e com esse sentido de identidade, e que sobre ele retroagem, que são o patriotismo e o espírito cívico. Sobre todo esse suporte actuam por sua vez os diferentes órgãos e meios tanto de formação como de informação de opinião pública, que dele sofrem alguma influência, e que sobre ele constroem ideias, convicções, sugestões de comportamento. Em regimes de democracia liberal, que concedem uma razoável liberdade da acção a esses meios de formação e de informação, e que admitem uma assaz larga margem de pressão da opinião pública, esta desempenha, naturalmente, um papel muito importante na definição, na organização e na execução da Defesa, desde o curto prazo. Já nos regimes autoritários, que controlam os meios de formação e de informação e não admitem a intervenção da opinião pública, esta está reduzida a um papel subalterno. No entanto, mesmo nesses regimes, a História parece demonstrá-lo, a médio ou longo prazo, essa

opinião, que os factos reais lentamente vão mobilizando, acaba por vir a desempenhar também um papel importante, embora dilatado no tempo.

A vontade colectiva, que se gera no sentimento da identidade comum, que o patriotismo e o espírito cívico alimentam, que a opinião pública orienta, é condicionada também por factores da política interna, que permitem, ou proibem, ao Estado-aparelho, que a formula, determinadas decisões. O regime político, a forma constitucional de actuação dos órgãos e das instituições, as organizações em que o poder político se materializa e se exerce, a maior ou menor eficiência da actividade política e social, tudo isso influi, e por vezes de forma decisiva, na formulação da vontade colectiva, e, desse modo, se reflecte na independência.

Da definição anterior ressalta logo, também, uma outra série de condicionantes. Para fazer ou deixar de fazer, há que dispor de meios. Ou seja, a independência tem também condicionamentos que poderemos designar por «instrumentais». Assim, por exemplo, o desenvolvimento económico, a capacidade tecnológica, a dimensão, equipamento, e treino das Forças Armadas, a eficiência do serviço nacional de informações, a existência ou não, e sua eficiência, do serviço ou serviços de Defesa Civil, todo o conjunto de actividades diversas, em que se desdobra a diplomacia, constituem outras tantas fontes de meios, ou são instrumentos necessários, ao «fazer ou deixar de fazer» que a ideia de independência implica.

Finalmente, esta mesma ideia de independência só faz sentido em termos relativos. É-se independente de alguém, de alguma coisa, de algum meio, de algum ambiente. Mas a relação, sem a qual não faz sentido a independência, impõe obrigatoriamente limitações a esta. Entre várias independências, haverá sempre que negociar limites, que adaptar necessidades e exigências. São condicionantes que poderemos designar por «de relação».

Os tratados internacionais, e as organizações supranacionais, ocorrem-nos logo à mente ao focar este aspecto. Também todo o vasto campo das interdependências e das dependências, económicas e tecnológicas, introduz evidentes limitações à independência dos Estados, através das apertadas teias que entre eles se tecem nas importações, nas exportações, nos empréstimos, nos investimentos, na exploração e na oferta dos mercados, nas importações e exportações de tecnologia. Neste sector complexo que é o das relações económicas, assume especial importância em termos de Defesa a orientação geral que a Política imponha ao desenvolvimento económico,

bem como a constituição de reservas de algumas matérias-primas, ou a substituição de importações, a diversificação de fornecedores, o controlo de transportes.

A constituição de alianças é, normalmente, recurso para Defesa Militar. No entanto, alguns Estados dispensam essa solução, beneficiando do privilégio de situações geográficas peculiares que os colocam fora das principais linhas de acção estratégica das superpotências ou das grandes potências regionais, e dispondo da riqueza ou gerando Vontade Política suficientes para suportarem os elevados encargos da neutralidade eficaz.

Nesta gama das limitações «de relação» assume especial relevo, actualmente, uma vasta série de situações que poderemos talvez incluir, embora ressalvando a sua especificidade e a profunda diferença entre elas, no sector dos transnacionalismos. As ligações entre partidos políticos afins através das fronteiras, as organizações internacionais de sindicatos, as multinacionais e as suas complexas relações entre capital, tecnologia, matérias-primas, trabalho, e mercado, distribuídas por várias Unidades Políticas, os congressos e agremiações científicas, as muitas organizações internacionais de carácter cultural diverso, as federações internacionais desportivas, as várias igrejas e confissões religiosas desde há muitos séculos praticando este tipo de laços que unem elementos de diversas Unidades Políticas através das respectivas fronteiras, todos esses sistemas de interesses, mais ou menos organizados, criam novos elos de solidariedade, mais ainda, muitas vezes, novas fidelidades, que complexificam a teia de relações internacionais, e que se podem constituir como portas abertas à entrada de pressões na prossecução de interesses externos que passam a apresentar-se como internos.

Além destes transnacionalismos organizados, também os vastos inorganizados movimentos de massas humanas através das fronteiras, no turismo internacional, ou em busca de trabalho nas migrações, tecem relações que escapam ao controlo dos Estados, e que, também elas, introduzem limitações nessa ideia básica da independência. O Poder Político organizado numa Unidade Política não é indiferente ao destino dos seus emigrantes em outra Unidade Política: terá a preocupação de os defender e de não criar situações em que possam sofrer consequências gravosas, e poderá ser vulnerável a ameaças da sua expulsão. Quanto aos movimentos turísticos, a sua acção é mais insidiosa e lenta, mas pode acabar por assumir uma impor-

tância significante, ao tender a miscigenar culturas, aproximar povos, amortecer diferenças de identidade colectiva.

Em suma, a capacidade de afirmação no sistema internacional está envolvida numa densa teia de acontecimentos e limitações. Essa teia, mais ou menos apertada conforme os casos, veicula diversos tipos de infuências, de persuasões, de chantagens, de coacções, de agressões, a que as Unidades Políticas, procurando preservar a independência possível, essencial à sua soberania, objecto da sua Defesa, respondem com uma grande variedade de meios, desde a simples captação de informações e a instalação de diversos controlos até à ruptura de compromissos, ao isolamento e à busca da autarcia, mesmo, eventualmente, à utilização da força, ao emprego da violência.

3.2. *O ADVERSÁRIO E AS AMEAÇAS*

Chegou agora a vez de tentar responder à segunda pergunta: «defender de quê ou de quem?» O perigo maior para as comunidades humanas é, sem dúvida, a guerra, e por isso será natural começar por aí.

A guerra, fenómeno de sempre, presente em todas as formas de orgazação social das comunidades humanas, é um acto essencialmente político. Os seus objectivos, as suas causas, as decisões que a ela conduzem, as que a condicionam, e as que orientam o seu desenvolvimento, são sempre políticas. Ela é, de facto como o afirma Clausewitz e o confirmam todos os autores deste século, um instrumento da Política ([1]).

Apresenta-se como uma prova de força, uma mútua imposição de Vontades Colectivas. Para uns autores, essa mútua imposição de vontades só é guerra quando existe a utilização das Forças Armadas. Para outros, pode existir guerra desde que sejam utilizados quaisquer meios de coacção, mantendo-se por trás deles a ameaça mais ou menos explícita da utilização da Força Militar, e sendo prosseguidos objectivos de hegemonia interna-

([1]) De facto, a guerra pode não ser, e muitas vezes não terá sido, o meio desejado pelas Unidades Políticas que a praticam, para alcançar os seus objectivos. Nesse sentido, ao invés de ser um instrumento da Política, ela surge como que uma catástrofe que não era desejada mas que não se pôde evitar. Na realidade, porém, foram os objectivos prosseguidos que a produziram, e esses objectivos eram políticos. E, após a guerra iniciada, ela é sempre conduzida com a intenção de alcançar os objectivos da Política, e, então sim, inequivocamente assume em plenitude o significado do instrumento da Política.

cional. É nesse sentido que surgiu a expressão «guerra fria», após o fim da Segunda Guerra Mundial.

Esta marca uma brusca mudança quanto às características das guerras e, naturalmente, quanto à natureza, significado, e origem, das ameaças.

Na Segunda Guerra Mundial, o papel da arma aérea representou não apenas um progresso tecnológico no transporte do fogo e das tropas, mas, muito mais do que isso, introduziu uma verdadeira inovação na acção estratégica: a possibilidade de fazer chegar a acção armada violenta à retaguarda inimiga, ao coração do seu território, passando por cima da barreira defensiva dos seus exércitos. Começa então a ser possível actuar sobre qualquer parte do território inimigo em qualquer momento, independentemente da evolução da situação na linha da frente onde se travam os combates. Deste modo, as populações civis, cujo maior envolvimento nas guerras se poderá dizer teria começado com a inovação dos exércitos nacionais da Revolução Francesa, cada vez mais se vêem «fisicamente» participantes na guerra, o que aliás arrasta um aumento progressivo do preço pago em vidas e em destruição.

Mas não apenas fisicamente. A Segunda Grande Guerra marca também outra mudança muito importante: o papel fundamental que passa a assumir a componente psicossociológica da guerra, através da utilização programada da propaganda e do intensivo recurso à colaboração de simpatizantes entre a população inimiga, ou à infiltração de agentes no seio dela, à sabotagem, à prática de acções de terrorismo ou de guerrilha, procurando de diversos modos quebrar a vontade colectiva da Unidade Política oponente.

Naturalmente, estas mudanças foram acompanhadas pela alteração da natureza, das caracteríticas, e da origem, das ameaças. Até à Segunda Grande Guerra, a situação de guerra era jurídica e factualmente clara, bem distinta da de Paz. Os inimigos externos, origem das ameaças, eram bem conhecidos e caracterizados antes dos conflitos. As ameaças verdadeiramente significativas, as que de facto eram temíveis, limitavam-se quase só às militares. Os teatros de operações eram bem definidos e só neles se desenvolviam as acções de guerra, podendo as populações civis gozar de alguma segurança quando fora deles. As guerras eram, em regra, demoradas, e normalmente havia tempo, durante elas, para proceder à mobilização das forças e recursos à medida que as operações decorriam. Em suma, as Unidades Políticas não só conheciam bem os seus inimigos potenciais, como podiam aguardar,

antes de organizar a sério a Defesa, que a agressão se desenhasse ou pelo menos parecesse iminente.

Desde então, os confrontos ideológicos e, ou, económico-sociais (Leste-Oeste, Norte-Sul) ([2]) quase eliminaram a «identificação do inimigo», que, para parcelas das populações das partes em confronto muitas vezes aparece como «amigo», e, para outros, aparece como um simples competidor sem intenções agressivas. Os meios de coacção não militares (económicos, sociais, psicológicos, políticos) assumidos ou clandestinos, não violentos ou violentos, tornam-se muito mais poderosos, quer pelo desenvolvimento tecnológico, quer pela vulnerabilidade acrescida tanto das sociedades desenvolvidas demo-liberais, abertas e comodistas, como das sociedades em desenvolvimento, atormentadas por graves carências. Os teatros de operações de uma eventual guerra, mesmo que travada apenas com meios convencionais, englobam todo o território. As guerras podem ser extremamente rápidas, não dando tempo à preparação nem talvez à mobilização de meios após o seu início, o que vem dar importância decisiva à preparação para a guerra antes dela. Finalmente, não há hoje distinção clara entre Guerra e Paz, e tornou-se frequente a utilização de forças armadas sem prévia declaração de guerra.

A juntar a tudo isto, a eficácia da dissuasão nuclear, que tem efectivamente tornado inviável a estratégia directa em muitas situações de conflito, e também o elevado custo, tanto financeiro como em capacidade tecnológica, dos modernos sistemas de armas, têm conduzido à prevalência das estratégias indirectas, à proliferação das guerras menores, e à limitação das guerras convencionais.

Tornou-se também crescente a dificuldade na percepção das ameaças. Uma ameaça é o produto de uma capacidade por uma intenção. É, obviamente, difícil avaliar as intenções, embora os sinais exteriores do comportamento permitam deduzir algo sobre a sua natureza, e, naturalmente, os serviços de informação, complementados pelos meios sofisticados e efici-

([2]) Os confrontos económico-sociais impregnam, naturalmente, todo o complexo tecido das RI. No caso particular do assim chamado N-S, esses confrontos não só tendem a organizar-se de forma mais ou menos definida em torno de alguns temas característicos relacionados com diferenças profundas entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, tais como a Nova Ordem Económica Mundial, a libertação de entraves aos produtos industriais dos países em vias de desenvolvimento e preços justos das matérias-primas, como também se misturam com problemas de emigração e da protecção do ambiente.

entes que a tecnologia tem aprontado para os sistemas de vigilância, mantenham uma actividade indispensável com esse fim. No entanto esses sinais são muitas vezes ambíguos, e a sua avaliação inevitavelmente muito dependente de factores subjectivos. Por outro lado, é mais fácil, e relativamente menos subjectivo, avaliar capacidades. E, por outro ainda, enquanto as intenções podem rapidamente mudar, já as capacidades demoram muito tempo a obter. De tudo isso resulta que a mais elementar prudência aconselhe a que a consideração das capacidades, independentemente das intenções, desempenhe um papel essencial nas preocupações da Defesa Nacional. Resulta também que a noção de risco, isto é, de vulnerabilidade que possa ser utilizada por qualquer inimigo ou adversário para imposição da sua vontade ([3]), venha progressivamente a assumir, nos tempos modernos, o papel central para a elaboração das políticas e estratégias da Defesa Nacional, papel esse que outrora era desempenhado quase exclusivamente pela percepção das ameaças e pela noção de inimigo.

3.3. *OS INSTRUMENTOS E AS ESTRUTURAS*

Vamos agora tentar responder à terceira pergunta: «defender como, ou com quê?» E vamos, para isso, retomar as afirmações que acabámos de fazer, sobre a dificuldade em avaliar intenções, e o facto de a necessidade imperiosa de organizar a Defesa, com suficiente antecedência, aconselhar a utilizar a noção de risco conjugada com a noção de ameaça, encarada esta, sobretudo, pela perspectiva das capacidades. Consegue-se assim uma mais equilibrada e segura cobertura das eventualidades.

De facto a defesa torna-se ineficaz se se limitar a aguardar a efectivação, ou a iminência, de uma agressão, dado não só as inúmeras possibilidades de esta se efectuar fora do quadro tradicional da força armada, como também devido às efectivas capacidades desta para alcançar êxitos decisivos em muito curtos prazos de tempo. Nos tempos modernos, nos tempos das estratégias indirectas, dos aviões e dos mísseis, a Defesa, mais do que nunca, tem de ser permanente.

([3]) As relações económicas, sociais e culturais, entre Estados vizinhos, e a influência de elementos do ambiente internacional nelas, podem levar ao enfraquecimento gradual da Vontade colectiva de Independência (vide declaração de populares jordanos sobre a sua opinião face à ocupação eventual da Jordânia pelo Iraque, e sobre a moralidade da invasão do Koweit). A viabilidade económica de um Estado pode ser comprometida gravemente pela situação mundial. A degradação do ambiente também pode pôr em causa a sua existência.

Por outro lado, a variedade de meios de que a estratégia indirecta pode lançar mão, tem como consequência lógica a necessidade para a Defesa de ser global, isto é, cobrir todos os sectores da vida social, económica, e política, e a inevitabilidade de ser multiforme, isto é, utilizar ela também uma grande variedade de meios, não podendo já assentar apenas nos meios militares.

Todos estes aspectos conduziram, conforme tínhamos já visto, à adopção dos modernos conceitos alargados, ou integrados, de Defesa. Por outro lado, vieram impor adaptações a nível quer da organização, quer do funcionamento da actividade Defesa. A «globalidade» desta implica, naturalmente, que a decisão suba até ao mais alto nível, embora a preparação de determinadas instituições e meios continue a ter pleno cabimento num ministério específico. A «permanência» da Defesa implica que ela compreenda três modalidades diferentes e sucessivas da acção: a prevenção, ou acção antecipada; a dissuasão, perssuasão, intimidação, ou acção virtual; e o combate, reacção, retaliação, ou acção actual. Quanto ao facto da Defesa ser «multiforme», impõe a formação de gabinetes ou conselhos intersectoriais, com intervenção quer no que se refere à preparação dos meios e dos processos, quer no que se refere à tomada de decisão.

Finalmente, o facto de as comunidades politicamente autónomas serem as definidoras da natureza, importância, e prioridade dos seus próprios interesses, e, simultaneamente, as responsáveis principais quando não as únicas, pela satisfação desses interesses, obriga a considerar que os meios de coacção de que a comunidade dispõe possam vir a ser empenhados no seu exterior, para consecução de objectivos que alterem a situação existente em seu proveito e em desfavor de terceiros, isto é, em termos politicamente ofensivos. A política que determina esses objectivos orienta e impõe directivas às estratégias para os obter, essa política, essas estratégias, e os meios de coacção eventualmente utilizados emanam dos mesmos órgãos, dos mesmos responsáveis, a quem incumbem os encargos da Defesa, e são apresentados, sempre e inevitavelmente, como a ela dizendo respeito. Trata-se, diz-se então, da defesa dos interesses da comunidade, os quais, mesmo quando são exteriores ao território do Estado, mesmo quando relevam de uma política ou de uma estratégia ofensivas, vêm sendo universalmente apresentados como relevando da Defesa.

4. *AS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS NAS POLÍTICAS DE DEFESA E DE SEGURANÇA*

As mudanças aceleradas a que vimos assistindo no sistema das relações internacionais vêm introduzindo algumas alterações significativas no pensamento sobre os problemas da Defesa e da Segurança, alterações essas que creio poder agrupar segundo três grandes temas: a noção emergente de uma Defesa colectiva, a crescente valorização do nexo entre Segurança e cooperação, e a ideia da importância da democracia como forma de Segurança. Os dois primeiros temas incluem-se na perspectiva da Segurança e Defesa a partir das Relações Internacionais, enquanto que o terceiro se orienta a partir da ordem interna.

4.1. *A DEFESA COLECTIVA, OU AS NOVAS FORMAS DE ALIANÇA*

O tema que enunciei em primeiro lugar, o da tendência para a aparição e progressiva afirmação de uma noção ainda mal definida de Defesa colectiva, prende-se directamente com a evolução do Sistema das Relações Internacionais e com muitos aspectos que tenho vindo a referir ao longo deste trabalho.

De facto, no grande sistema único das Relações Internacionais, a capaciadade dos Estados para fruirem a sua independência exige um mínimo de capacidade económica, a qual por sua vez necessita do acesso a recursos e mercados cada vez mais diversificados e variados, de tecnologias cada vez mais evoluídas, de financiamentos mais abundantes, de mão-de-obra mais qualificada, de capacidade e técnicas de organização mais sofisticadas e eficientes. A tecnologia, a qualificação da mão-de-obra, a capacidade de organização, por sua vez, então intimamente relacionadas com a investigação científica e com a educação dos recursos humanos, actividades que uma e outra exigem elevados investimentos, mas das quais todo o desenvolvimento económico acaba por depender. Por outro lado, aquela independência continua a exigir a capacidade militar mínima, adequada à dimensão, situação e responsabilidades de cada país, capaz de lhe assegurar a dissuasão suficiente e alguma capacidade de afirmação política internacional, e, eventualmente, coesão e estabilidade internas.

Por outro lado ainda, a crescente inserção de todas as comunidades no também crescente caudal de fluxos de relações internacionais, implica que cada vez mais os factos que acontecem fora das suas fronteiras, por vezes muito longe delas, possam ter implicações severas no seu destino. A relativa capacidade de independência que os Estados mantêm deverá pois poder incluir alguma capacidade para intervir eficazmente no Sistema Mundial, por forma a poderem defender os seus interesses, mas, devido aos crescentes custos da sustentação de uma força de projecção de poder, bem como aos crescentes encargos económicos e custos políticos do seu emprego, e também pela dimensão do Poder que é exigida pelas formas de intervenção não militar, tem diminuído drasticamente o número de Estados capazes de conservarem ou adquirirem, por si sós, aquela capacidade, que, no entanto, se vem tornando cada vez mais necessária a todos.

Estas exigências económicas, militares, políticas e diplomáticas, que se conjugam para o exercício da relativa independência ainda possível no actual Sistema único das Relações Internacionais, todas são melhor satisfeitas em grandes espaços, cuja constituição começa mesmo talvez a perfilar-se no horizonte do futuro próximo como uma condição necessária àquele exercício. Ou seja, por mais paradoxal que isso possa parecer, a independência possível das pequenas e médias potências acaba por ser melhor garantida na sua associação em grandes espaços plurinacionais, desde que a organização destes seja de molde a equilibrar autonomia com políticas comuns, do que mantendo-se isoladas, num mundo que penaliza cada vez mais o isolamento.

Assim é que os países da Europa Ocidental, da América Latina, da África, do Sudoeste Asiático, do mundo muçulmano, tendem a procurar considerar em conjunto os problemas da Defesa e da Segurança nas repectivas regiões, do que decorrem não só alianças, como também esboços de «mecanismos» de regulação de conflitos e mesmo alguma tendência para procurar coordenar políticas externas. Isto é, de certo modo e em diferentes estados da evolução, parecem perfilar-se tentativas embrionárias de formação de um nível superior de Defesa, a Defesa colectiva ([4]), que, como que se acrescenta às diversas Defesas Nacionais dos países envolvidos, sem lhes reduzir o respectivo âmbito, mas antes preenchendo-lhes lacunas e acrescentando-lhes capacidades.

([4]) De que o modelo mais conseguido, até ao momento, será o da OTAN.

Estes esboços de organização em conjunto de políticas de Defesa e Segurança, e também de políticas externas, que sempre se mantêm intimamente relacionadas com aquelas, tendem a efectuar-se segundo afinidades de natureza sociocultural, e, com influência também importante, segundo convergências de interesses económicos. As razões da prevalência destes factores culturais e económicos sobre os de natureza meramente político-estratégica merecem certamente alguma atenção. Neste trabalho limitar-me-ei a referir apenas duas que me parecem mais claramente evidentes. As características de permanência e ubiquidade da Defesa, num mundo marcado pela expansão do uso das estratégias indirectas, a que fizemos já referência, o que apela para a convergência de interesses duradouros e susceptíveis de fazerem frente comum contra as coacções económicas e psicossociológicas características daquelas estratégias, constituirá uma primeira razão. De certo modo ligada com esta, uma segunda razão, devida à atenuação dos contornos da «figura» do inimigo, bem como da facilitação da comunicação preferencial, que advêm daquelas afinidades, muito mais do que das ligações apenas político-estratégicas, permitindo, de algum modo, esboçar uma espécie de identidade própria para o subsistema das Relações Internacionais que subjaz à ideia de Defesa Colectiva, e substituindo-se no suporte da convergência de esforços, ao tradicional papel do inimigo comum provocador dessa convergência ([5]).

4.2. *A COOPERAÇÃO COMO ELEMENTO DA SEGURANÇA*

No fundo, esta tendência para a formação de Defesas Regionais ou Colectivas, que acabámos de referir, constrói-se sobre a ideia de cooperação como elemento preferencial do relacionamento entre os Estados, neste caso particular, tratando-se da cooperação nas políticas externas e nas de Defesa e Segurança. A prática da cooperação nas Relações Internacionais é muito antiga, e nesse aspecto nada haveria de novo, a não ser o facto de essa prática ter vindo a assumir uma acelerada expansão da sua quota-parte no acervo total daquelas Relações. Os esforços de solidariedade Norte-Sul,

([5]) Esta segunda razão, da alternativa ao inimigo comum, fornecida pelo destino comum e pela comunicação preferencial, parece-me estar a tornar-se clara na permanência da OTAN após a sensível (embora conjuntural) diminuição da ameaça soviética (que poderá, aliás, vir, ou não, a ser substituída, num futuro mais ou menos distante, por uma ameaça russa.

iniciativas como as dos acordos de Lomé, o trabalho de agências especializadas da ONU nos campos da saúde, do trabalho, da alimentação, da educação, e da cultura, o FMI e o Banco Mundial, etc., embora nem sempre bem compreendidos nem bem conduzidos, têm no entanto vindo a intensificar-se desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar da guerra fria, apesar dos inúmeros conflitos regionais e do seu frequente aproveitamento pelas grandes potências, apesar do alargamento do «fosso» entre os mais desenvolvidos e os outros, a clara tendência tem sido para o aumento da cooperação em todos os seus aspectos, e em todos os domínios da actividade, em todo o mundo.

Não sendo, pois, propriamente uma novidade a prática da cooperação no domínio das Relações Internacionais, apenas o sendo talvez a sua intensificação, e, talvez mais ainda, o sendo o alargamento da consciência de que é necessária e desejável para todos, já na perspectiva das políticas de Defesa e Segurança, a ideia da cooperação, quando entendida como algo mais do que simples adjuvante, ou mero subproduto das alianças político-militares, pode revestir alguns aspectos originais.

Desde logo, a introdução dessa ideia no cerne dos próprios conceitos de Defesa e Segurança obriga a reflectir sobre a diferença essencial entre os dois conceitos, que já atrás discutimos, naquilo a que chamámos a questão semântica. A Defesa é fundamentalmente uma actividade ou conjunto de actividades, e a Segurança é uma situação desejável, ou aspiração, ou finalidade. Deste modo, a Defesa orienta-se para a Segurança, visa obtê-la, mas a Segurança pode ser obtida por outras vias além da Defesa, ou, até, ao menos em teoria, ser mesmo conseguida por vezes sem a Defesa.

A cooperação, actividade em si mesma do âmbito da diplomacia tradicional, mas que, como toda a acção diplomática, pode inserir-se numa estratégia total, aparece-nos assim quer como possível complemento da Defesa, quer como possível sua substituta, para serem atingidos os fins consubstanciados na ideia de Segurança. E pode, de facto, fazê-lo de duas maneiras: eliminando os conflitos e as suas causas, ou criando laços e interdependências mais importantes para as partes interessadas do que quaisquer conflitos que surjam entre elas.

A cooperação, para se estabelecer, precisa que seja criado um clima de mútua confiança e de relações estabilizadas entre as partes, bem como da convicção de todos de que são, com ela, beneficiados. E para se manter, essa confiança, estabilidade e convicção têm de se manter também. Deste

modo, a existência da cooperação pressupõe necessariamente a prévia eliminação dos conflitos eventualmente existentes, ou a sua atenuação radical, e pressupõe também a existência de canais de comunicação facilitados e privilegiados, que permitam a troca de informações necessária ao evitar de mal-entendidos, bem como a gestão precoce de eventuais crises, pressupondo ainda o equilíbrio de forças mínimo suficiente para tornar não atraente a utilização da coacção militar.

O desenvolvimento da cooperação, por sua vez, cria e consolida laços de interdependência saudável, já que o próprio da ideia de cooperação é a mutualidade das vantagens. A cooperação deve, pois, tender para a atenuação das assimetrias, das injustiças, e das desigualdades, retirando assim motivações para os conflitos, os quais, por outro lado, tenderão a ser considerados, pelos que beneficiam com a cooperação, como incapazes de trazer, mesmo em caso de vitória, saldos finais superiores àqueles benefícios. A verdadeira cooperação deverá acabar por ser percebida como uma sinergia, capaz de acrescentar benefícios além dos que através dela se prosseguem.

Se a cooperação pudesse cobrir todo o âmbito das Relações Internacionais em todo o Sistema Mundial, e se os seus benefícios pudessem ser garantidamente evidentes para todos os Estados e comunidades como superiores aos proveitos de uma possível vitória nos conflitos, e se estes pudessem ser resolvidos de forma que as partes sentissem como justa, então poder-se-ia pensar na cooperação como substituto da Defesa para alcançar a Segurança. Mas, mesmo nessa hipótese utópica, como o resultado previsível dos conflitos depende sempre da relação de forças, e como a justiça raramente agrada aos que ela não favorece, e como também sempre houve e haverá outras causas para os conflitos diferentes das económicas ou das que a cooperação pode resolver, como sejam as razões ideológicas e religiosas ou as ambições de glória, ainda assim a Defesa, afinal, teria que existir, ao menos como preocupação e vigilância, para nunca permitir a criação de situações em que a relação de forças se tornasse tão favorável a uma das partes que esta pudesse admitir como garantido o vir a beneficiar com um conflito mais do que com a cooperação, ou se sentisse tentada a impor pela Força as suas ideias ou o orgulho de dominar.

Se a cooperação não pode substituir a Defesa, porém, pode e deve constituir, e assim tem vindo a acontecer, um seu importante complemento. É isso o que, de facto, afinal, significa a recomendação da dupla orientação

para a actividade da OTAN estabelecida pelo Relatória Harmel (⁰), e é ainda o aprofundamento da cooperação, sem eliminar a necessidade de uma Defesa eficaz, que naturalmente virá a constituir o essencial da adaptação da OTAN à nova situação recentemente criada no Leste da Europa pelo esboroar do império exterior da União Soviética.

É também o que está subjacente, agora numa perspectiva global, à ideia da corresponsabilidade entre os países ricos do Hemisfério Norte e os menos desenvolvidos do Hemisfério Sul. Problemas como os da degradação do ambiente, do esgotamento dos recursos naturais não renováveis, da desertificação, da fome, dos desequilíbrios demográficos, do terrorismo internacional, das redes de traficantes de droga, das dívidas dos países em vias de desenvolvimento, e da acentuação das desigualdades na distribuição da riqueza, são cada vez mais entendidos, por um lado, como problemas cuja solução impõe a colaboração alargada de todos os países, e, por outro, ou como potenciais geradores de ondas de violência social, ou como obstáculos não só ao desenvolvimento económico, como, até, a prazo, à própria manutenção do nível actual da riqueza mundial, devido às repercussões desses problemas no comércio e nos fluxos financeiros mundiais, e nas possibilidades de desenvolvimento de muitos países. O seu enfrentamento, que implica necessariamente a cooperação, tornou-se por isso um desafio para a Segurança dos Estados, não apenas daqueles que, neste momento, poderão estar mais directamente ameaçados por um ou outro dos muitos aspectos daqueles diversos problemas, mas, a prazo mais ou menos dilatado, de todos os Estados, cada vez mais interdependentes no sistema único das relações internacionais que os reúne a todos, bem como cada vez mais dependentes do comércio mundial e dos fluxos económicos e financeiros por ele gerados.

Neste sentido, no sentido da cooperação como actividade indispensável ao enfrentamento de desafios e à solução de problemas à escala mundial que afectam directamente a Segurança, poder-se-á mesmo afirmar que a cooperação internacional será não apenas complemento que se vem tornando necessário para as Defesas Nacionais nos tempos modernos, mas, mais do que isso, estará mesmo já constituindo como que uma nova dimensão da

(⁰) O qual preconizava que se conduzisse uma política geral que visasse obter e manter a força militar e a coesão política eficazes para a dissuasão, e, em paralelo e simultaneamente, procurasse instaurar as condições para o desenvolvimento e cooperação.

Defesa, visando obter uma nova Segurança, menos dependente do equilíbrio militar, embora não desligada dele, mas mais profundamente enraizada nos comportamentos pacíficos das comunidades.

4.3. *A DEMOCRACIA COMO FORMA DE SEGURANÇA*

Os dois temas anteriores, o da emergência do conceito Defesa Colectiva, ou regional, e o da cooperação como factor da Segurança, são, como já salientámos, aspectos da Defesa e da Segurança na sua ligação com as relações internacionais. O tema que vou agora abordar, pelo contrário, centra-se na relação daqueles conceitos com a política interna, mais exactamente, com as grandes linhas de organização da sociedade política nas formas de acesso ao Poder Político e controlo do seu exercício. E vou-o fazer argumentando em torno de apenas dois modelos abstractos, muito gerais e simplificados, com a intenção de incluir neles a grande diversidade dos muitos regimes políticos existentes: o modelo pluripartidário, de efectiva divisão de Poderes, baseado em eleições livres e universais, fiscalizadas por elementos independentes do Governo, em que a Comunicação Social é também independente do Governo, e a economia se baseia no mercado, ao qual chamarei democracia pluralista; e o modelo em que qualquer destes requisitos não é cumprido, a que chamarei modelo não pluralista.

Existe uma relação triangular entre desenvolvimento económico, necessidade de desenvolvimento da escolaridade média da população, e necessidade de participação alargada da população nos processos de decisão política, quer pelos mecanismos eleitorais, quer pela formação e consolidação de uma opinião pública influente. A partir de um determinado nível de desenvolvimento este não pode mais fazer-se com base nas matérias-primas, por mais valiosas que estas sejam, e na mão-de-obra barata, mas implica necessariamente, devido à revolução tecnológica, a disponibilidade de grandes quantidades de quadros superiores e intermédios, cada vez mais altamente qualificados, o que só pode conseguir-se alargando muito a base de potencial recrutamento, o que por sua vez implica investimento maciço no ensino. A formação de grandes quantidades de jovens com cursos intermédios e superiores, porém, implica não só a disponibilidade de lugares no mercado de trabalho compatíveis com as suas expectativas, sem o que, ou emigrarão, ou constituirão núcleos potenciais de revolta, como implica

também o desenvolvimento de uma opinião pública esclarecida e crítica, que exigirá alguma forma de intervenção na condução da vida social. A prazo, o aumento maciço do número de pessoas técnica e culturalmente qualificadas, que é indispensável à continuação do desenvolvimento económico a partir de um determinado nível deste, acaba por ser melhor conseguido através da existência de um sistema do tipo pluralista democrático, que facilita a participação alargada bem como a mobilidade social, permitindo assim responder, de algum modo, tanto àquela necessidade de intervenção como às expectativas aumentadas, ao mesmo tempo que liberta a criatividade e a iniciativa, outros dois ingredientes do sucesso económico também directamente proporcionais ao alargamento da escolaridade média da população como um todo, mas condicionados pelo funcionamento do regime político.

Por outro lado, existe também uma relação complexa entre a coesão social, o controlo da vida social pelo Poder Político e a Defesa Nacional. O crescente impacto das relações de toda a ordem entre pessoas e grupos de todo o mundo directamente entre si tende a afrouxar um pouco a consciência da ligação dos grupos e das pessoas ao Estado a que pertencem, e é porta aberta às componentes psicossociais das estratégias indirectas de Estados adversários. Nos regimes políticos não pluralistas, em que o Estado-aparelho tem maior controlo sobre o tecido social, o impacto desta formidável onda de relacionamento, apesar de não ser completamente evitado, é consideravelmente reduzido. Nestes países, a opinião pública é, numa fracção maior ou menor, mas sempre importante, determinada pela informação que é controlada pelo Estado, e o consenso social é imposto, sendo a dissidência punida. Nos regimes pluralistas, pelo contrário, a pluralidade de interesses e pontos de vista, a liberdade da informação e da opinião, tornam difíceis os consensos fora de situações limite em que o perigo se tenha tornado evidente e eminente, situações que, como já tivemos ocasião de fazer notar, nos tempos actuais, só se configuram tarde de mais para o início da Defesa.

Parece, então, que nesta relação entre a coesão, o controlo e a Defesa a vantagem estará nos regimes não pluralistas, e será tanto maior quanto mais totalitários eles forem. Assim será, provavelmente, até certo ponto, e no âmbito de prazos não muito longos. Mas cremos que, apesar das aparências, essa vantagem não será necessariamente decisiva, e tenderá a inverter-se quando se trate de prazos muito dilatados.

É que, enquanto nos Estados de regime político totalitário, ou ditatorial, ou mesmo apenas autoritário, os problemas levantados pela evolução acelerada das ideias, da ciência, da tecnologia, das estruturas e funções sociais, são em regra enfrentados através da recusa, evitando mudar, negando validade às inovações, reforçando os controlos internos assentes sobretudo na acção policial, na propaganda, na rigidez da ortodoxia política e, em certos casos, no culto da personalidade dos chefes, nos Estados da democracia pluralista os problemas normalmente são enfrentados através da adaptação, em que as respostas passam pela educação, pela informação, pelo debate das ideias, pela prática da justiça, procurando potencializar a consciência colectiva, os valores sociais, a compreensão das situações, e procurando atenuar as razões de conflitualidade interna.

Enquanto nos primeiros a aparente coesão esconde os problemas internos não resolvidos, que tenderão a agravar-se e explodirão na primeira oportunidade, nos segundos a aparente divisão oculta muitas vezes um forte sentido da identidade colectiva, cuja unidade profunda, flexibilizada pela liberdade, resiste melhor aos problemas sociais e ao tempo. A atitude própria de cada um dos modelos para enfretar os desafios da mudança, só no segundo, no da adaptação, pode encontrar soluções para esses desafios, já que a recusa da mudança se vem tornando crescentemente difícil e ineficaz, e o controlo policial demasiado caro em custos sociais.

Facilitando o desenvolvimento económico, e conferindo às comunidades a possibilidade de uma coesão mais profunda, mais adaptável, e por isso afinal mais forte, os regimes democrático-pluralistas obtêm, assim, apesar das aparências em contrário, melhores condições para a sua Defesa. E, por outro lado, porque neles as decisões dos governantes, sobretudo quando em assuntos de grande gravidade, são eficazmente influenciadas pela opinião pública em geral e pelos variados grupos de pressão que nesses regimes proliferam, neles existe uma clara tendência, afirmada pela teoria e confirmada pela História, para a busca de compromissos e de soluções negociadas nos conflitos internacionais. Deste modo, também nas relações externas a tendência que se vem verificando para o aumento do número de regimes democrático-pluralistas é uma tendência para a diminuição da probabilidade da ocorrência de conflitos violentos entre os Estados. Tal como na ordem interna a democracia pluralista pode favorecer o aumento da frequência dos conflitos menores, mas diminui a probabilidade de motins ou de revoltas,

também na ordem externa a probabilidade da competição ou de pequenos conflitos entre Estados com esse tipo de regimes é sempre elevada, mas em compensação a probabilidade de que ocorra a guerra torna-se bem menor.

Deste modo, as tendências que parecem verificar-se, neste final de século, para o desenvolvimento dos sistemas de segurança colectiva, para o aumento das relações de cooperação na Política externa dos Estados, e para a instauração e amadurecimento de regimes demo-pluralistas, todos convergem no sentido de responderem ao crescimento exponencial do relacionamento diversificado entre as comunidades, o qual é potencialmente gerador de conflitos, ao mesmo tempo que indispensável ao desenvolvimento económico. De facto, aquelas três tendências simultaneamente favorecem esse desenvolvimento, e contribuem tanto para aprofundar as raízes da Defesa, como para aumentar as condições gerais da Segurança.

Raul François R. C. Martins
Brigadeiro