

Portugal numa nova inserção internacional

ÁLVARO VASCONCELOS*

A revisão das opções estratégicas portuguesas, objecto do debate **Defesa Nacional - Anos 90**, irá dar-se certamente sob a influência da crise do Golfo e das transformações radicais que a precederam na ordem internacional.

Seria no entanto prejudicial que uma torrente de «lições da crise do Golfo», apesar do seu indiscutível valor de experiência para a definição das prioridades da modernização militar, viesse ofuscar dimensões muito mais significativas para a definição da nova ordem internacional, ou seja, as consequências das reformas no Leste e o projecto integrador europeu.

O que torna realmente diferente a ordem internacional é antes do mais consequência da reunificação alemã, da democratização da Europa central, da dissolução do pacto de Varsóvia, do desmembramento da União Soviética, do declínio do peso económico dos Estados Unidos, do crescimento do Japão e da Alemanha e dos caminhos abertos à união política europeia.

Apesar de, na crise do Golfo, os Estados Unidos terem sido indiscutivelmente a força liderante, a nova ordem internacional que se desenha assume contornos multipolares que estão a ser fixados, também, de acordo com as lições que influentes sectores comunitários retiraram de não ter havido uma coordenação significativa na área militar.

O fim da bipolaridade, o facto de já não ser possível fazer opções estratégicas, como outrora, num quadro nitidamente definido de inimigos e aliados, leva alguns a preconizar o regresso a uma política de defesa «*tous azimuts*», assente quase exclusivamente no Estado-nação e em constantes geográficas reforçadas pela história.

Embora em larga medida condicionadas pela sua posição geográfica, as opções estratégicas de um país são no entanto realmente determinadas pelas suas sucessivas opções em matéria

* Director, IEEL.

de política internacional. Se o Partido Comunista tivesse triunfado na crise de 1975, Portugal teria abandonado a Aliança Atlântica, teria denunciado os acordos de defesa com os Estados Unidos e não teria aderido à Comunidade Europeia. Numa crise como a do Golfo, teria assumido uma posição de neutralidade. Não faz sentido pensar que é possível definir as opções estratégicas de Portugal - ou de qualquer outro país - de uma vez para sempre, como se se pudessem inferir de constantes que nos condenariam *ad aeternam* a um atlantismo condicionado pela potência marítima dominante na altura e a um alheamento das grandes questões continentais ou mediterrânicas.

A definição das opções estratégicas portuguesas pós-império foi feita em 1985, num conjunto de documentos de que fazem parte o conceito estratégico de defesa nacional e o conceito estratégico de defesa militar. Os conceitos então aprovados foram resultado de um compromisso entre o atlantismo de sectores políticos e militares que davam prioridade a uma definição doutrinária convergente com os outros membros da Aliança Atlântica, o nacionalismo daqueles que viam nos aliados também potenciais inimigos e o «abrangismo» dos que pretendiam ver aplicado um conceito demasiado alargado não conforme ao espírito e à letra da Lei de Defesa Nacional.

É indiscutível que os conceitos aprovados padeceram do facto de a normalização das relações político-militares ainda não estar concluída e de nem o Ministério da Defesa Nacional, nem o Governo, nem a Assembleia da República, terem na altura um papel verdadeiramente decisivo na elaboração e determinação das prioridades de defesa nacional.

A lei da programação militar para o período de 1986-91 traduziu, conseqüentemente, como que um somatório dos interesses de cada ramo, e não propriamente a resultante de uma política de defesa integrada.

A Marinha e a Força Aérea fizeram prevalecer um conceito aero-naval centrado na definição NATO da área geográfica em que Portugal se encontra como zona predominantemente anti-submarina e de protecção das linhas de comunicação marítima, nomeadamente de reforço ao flanco sul da Aliança.

Na altura surgiu também o conceito muito discutível de espaço interterritorial português, limitado pelos Açores, a Madeira e o território continental, onde o nosso esforço aero-naval seria preponderante e sobre o qual, na opinião de alguns, Portugal deveria mesmo exercer controlo. Para o Exército, o espaço interterritorial, marítimo, não tinha evidentemente grande significado, pelo que compreensivelmente dava absoluta prioridade à defesa dos «vértices» do triângulo por ele constituído. Para a Marinha e também para a

Força Aérea, a definição do conceito era mais «internacionalista», habitada por uma perspectiva de participação num esforço conjunto de dissuasão da ameaça soviética, em convergência, sempre que possível, entre os interesses nacionais e as missões no quadro da NATO.

Para os pensadores do Exército, e não só, o ponto de partida era claramente o Estado-nação, o que levava à definição de uma estratégia de defesa «todos os azimutes», sendo a ameaça soviética apenas uma das ameaças a ter em consideração.

Os conceitos aprovados, e muito particularmente a lei de programação militar, fizeram prevalecer a lógica das missões NATO no contexto de uma ameaça clara e precisamente definida, o que justificou aliás o principal investimento dela decorrente no que respeita à aquisição de equipamentos: as três fragatas MEKO da classe *Vasco da Gama*.

Alguns argumentam que, se assim foi, isso se deveu ao facto de muitas das aquisições serem feitas com participação financeira dos aliados, nomeadamente sob a forma de contrapartidas. Penso que não foi essa, contudo, a razão principal. Em 1985, não só a ameaça soviética era real como a definição NATO das nossas opções se apoiava num largo consenso político, inclusive nos meios militares. Além disso correspondia à tradição de ligação à potência marítima dominante, o que confortava também o pensamento geopolítico tradicional.

Mais discutíveis são algumas das opções em aquisição de armamentos decididas na altura, bem como o facto de se ter continuado então com uma distribuição irracional entre despesas com pessoal, 72 por cento, e com equipamentos, 14 por cento (33 por cento dos quais em infraestruturas).

A revisão indispensável

Desde 1985 até hoje deram-se transformações de tal forma importantes na inserção internacional de Portugal e na situação mundial que se tomaram obsoletos os conceitos aprovados. No plano interno, os passos que entretanto foram dados na plena aplicação da Lei de Defesa Nacional, de 1982, permitem uma muito maior intervenção do poder político na elaboração e definição dos conceitos.

Relativamente à inserção internacional de Portugal, as transformações mais salientes são a adesão às Comunidades Europeias em 1986 (quando os conceitos foram elaborados, ela não só era ainda incerta, mas encarada como um factor potencialmente desagregador da

unidade nacional), a adesão à União da Europa Ocidental, em Outubro de 1988 (que coincidiu com a revitalização deste organismo), o reforço da nossa cooperação com os países africanos lusófonos e reforço da nossa inserção regional.

Do ponto de vista internacional, apesar das muitas incertezas, existem já algumas certezas dificilmente alteráveis: a reunificação alemã e a dissolução do pacto de Varsóvia; as transformações qualitativas na política externa dos «descendentes» da URSS e a significativa diminuição da capacidade de um hipotético poder antidemocrático em Moscovo ameaçar o Ocidente, quer por virtude da paridade estratégica criada pelos acordos FCE, quer pela criação de um vasto espaço-tampão, entre a NATO e o que irá restar da União Soviética, de que fazem parte países declaradamente pró-ocidentais como a Hungria, a Polónia e a Checoslováquia. Como consequência desta situação, a NATO iniciou na cimeira de Londres uma revisão profunda da sua doutrina, tendo perdido sentido a resposta flexível e a estratégia de defesa avançada e perspectivando-se por outro lado uma diminuição substancial do contingente americano na Europa.

É pois a própria definição da ameaça que serviu de base à definição doutrinária de 1985 que está em causa.

Segurança e defesa

Nos conceitos aprovados, amalgamavam-se as noções de segurança e defesa militar. Tudo leva a crer que, nas presentes circunstâncias, essa distinção conserve um valor «operacional», sobretudo no contexto da união política europeia. Por segurança, devem entender-se as grandes questões de política internacional que naturalmente têm implicações directas na política de defesa militar - limitação de armamentos, nova arquitectura europeia de segurança e lugar dos vários agrupamentos (Comunidade Europeia, CSCE, NATO, UEO) nessa construção, medidas tendentes à estabilização política e económica do leste europeu e do Mediterrâneo, as sanções económicas utilizadas como instrumento de pressão política, as indústrias de defesa e a cooperação neste âmbito. No conceito de política de defesa integrar-se-ia tudo quanto diz respeito à planificação, preparação e utilização das forças armadas. Ficam excluídas no entanto, evidentemente, as questões relativas à ameaça interna, que aliás estão fora do âmbito da Lei de Defesa Nacional, que, justamente, definiu como externa a ameaça a que a defesa tem de fazer frente. As questões internas são do domínio da segurança pública. Há que não confundir, portanto, *segurança pública* com *segurança internacional*.

No domínio da segurança internacional, duas questões devem merecer menção particular nos documentos a aprovar: a tendência para o «renacionalismo» na Europa e a tendência para um aumento da conflitualidade regional de que a crise do Golfo é exemplo flagrante. Ao mesmo tempo, a defesa militar deve ser também encarada como uma componente indispensável da afirmação externa do país.

O renacionalismo nasce da atenuação significativa da ameaça do leste e da importância para o equilíbrio intereuropeu da reunificação alemã. Pode levar os países europeus a enveredar por uma definição *tous-azimuts* das suas prioridades estratégicas, mormente em relação a vizinhos mais poderosos, provocando uma cadeia de reacção e contra-reacção altamente desestabilizadora. A melhor maneira de contrariar esta tendência é continuar a defender um conceito de segurança e igualmente de defesa militar comum com os nossos aliados e reforçar paralelamente a integração europeia, poderoso dissolvente do nacionalismo que não põe porém em causa a defesa de interesses específicos dos diferentes Estados-nação. A dissolução da NATO no momento presente teria como consequência, entre outras, um reforço do nacionalismo, pois a Aliança é por ora o único quadro de definição comum de objectivos militares e de estruturas de forças, agindo nesta vertente como cimento aglutinador. Aliás, os acordos FCE, ao fixarem contingentes por áreas geográficas, consolidaram ainda mais o princípio do equilíbrio inter-europeu pela via do consenso.

A NATO, no entanto, tem um objectivo claramente definido: impedir que uma crise europeia grave se transforme numa guerra mundial. A NATO não pode intervir directamente nos conflitos prováveis, como crises regionais no leste europeu ou fora de área. Por razões de segurança e por e de afirmação do projecto comunitário, o pilar europeu da defesa dentro da NATO e fora (UEO) ganhará existência e peso.

Novos conceitos

A nova doutrina deverá tomar em consideração a nova situação e abordar de uma forma muito clara, não toldada por ideologismos atlantistas descabidos, a posição a tomar em relação à problemática da defesa nas Comunidades, na UEO e na NATO.

Nesta área, a convergência de interesses gerada pela construção europeia, a interdependência reforçada pelo mercado único, o papel central da Comunidade no equilíbrio europeu, facilitarão a criação de consensos em relação a uma política externa e de segurança comum, no quadro da União Europeia.

A política de defesa militar será ainda um campo onde o nacional predominará no futuro próximo. Mas o predomínio nacional não impedirá que se façam progressos na cooperação europeia no domínio da defesa. Como a guerra do Golfo demonstrou, em caso de crise que ponha em causa interesses vitais comuns, só muito dificilmente e com elevados custos políticos pode um país europeu assumir uma posição de não intervencionismo. Haverá que referir o contributo português para uma força europeia e multinacional nas novas opções estratégicas. A UEO é o quadro natural para a criação de tal força: a sua subordinação às grandes políticas definidas pela Comunidade Europeia dar-lhe-á apoio público e eficácia política, a sua ligação à NATO eficácia estratégica.

A NATO irá também certamente europeizar-se, devido sobretudo à diminuição das forças americanas na Europa e à alteração da sua estratégia de presença para uma de projecção de poder mais contingente. No entanto continua, do ponto de vista estratégico, a ser fundamental para corresponsabilizar os Estados Unidos e o Canadá pela segurança europeia, sobretudo nesta fase de transição. No domínio da estratégia nuclear isso é indispensável, pois o sistema nuclear americano é o único que cobre os países europeus não nucleares, o que é particularmente decisivo no caso da Alemanha. A existência da NATO permitiu aos Estados membros um elevado grau de segurança que nenhum deles quer ver posto em causa. O alargamento da área coberta pelo Tratado, por outro lado, não é desejável, uma vez que seria um foco de constantes tensões e ao mesmo tempo globalizaria indevidamente a ameaça do Sul.

É no domínio da definição de um sistema de forças, na questão do seu redimensionamento, na questão do serviço militar, que a crise do Golfo traz exemplos mais significativos, porque mostra a natureza dos conflitos armados em que Portugal poderá ver-se envolvido. Esta crise confirmou de forma indiscutível uma das características da conflitualidade regional do ponto de vista militar - a dispersão do poder -, que faz com que os conflitos mais prováveis, os do chamado terceiro mundo, se desenvolvam num ambiente estratégico tecnologicamente avançado, de guerra electrónica, com utilização de equipamentos militares das últimas gerações, e a existência pelo menos como factor dissuasor de armas de destruição maciça, designadamente químicas.

A probabilidade, elevada, de Portugal poder vir a participar, nomeadamente no quadro da UEO, na prevenção de conflitos desta natureza ou mesmo em conflitos armados abertos obriga a dar prioridade a forças armadas mais profissionalizadas, redimensionadas para um número inferior de efectivos (redução particularmente sensível no Exército), gastando mais com equipamentos e com formação de técnicos e especialistas do que com treino de

incorporados. Ou seja, forças dotadas de grande mobilidade e, embora menores em número, compatíveis em capacidade humana e técnica com as dos nossos aliados.

Em síntese, os documentos orientadores das opções estratégicas portuguesas deverão integrar, antes do mais, a afirmação eminentemente política de que as fronteiras pelas quais os portugueses devem estar dispostos a sacrificar-se não são somente as do território nacional, inclusivamente porque essa é a melhor forma de garantir a sua defesa.

A noção de fronteira é hoje muito mais ampla e engloba, além das fronteiras do território nacional, as fronteiras decorrentes da nossa integração europeia, da qualidade de membros da Aliança Atlântica e aquelas que são definidas em função dos nossos interesses no Sul.

São as opções políticas que condicionam as escolhas estratégicas. Se as primeiras forem definidas como se preconiza, delas decorrerão as seguintes orientações da política de defesa:

1. Manutenção do contributo para o equilíbrio europeu no quadro da Aliança Atlântica e nomeadamente do seu pilar europeu.
2. Participação no esforço de criação de uma política europeia de segurança e de defesa no quadro da União Europeia e da União da Europa Ocidental.
3. Ampliação das relações com os Estados Unidos nas áreas política, económica e da defesa, de forma a superar uma relação assente no essencial na cedência de facilidades, designadamente nos Açores.
4. Desenvolvimento da cooperação no domínio da segurança e da defesa com os países lusófonos e com os países do norte de África.

Disponibilidade para participação em forças de manutenção da paz das Nações Unidas