

A economia, arma da estratégia

António Silva Duarte

Resumo

O que é a arma económica? Quais as suas origens? Quais os seus instrumentos? Que eficácia pode ter? Este artigo pretende esboçar algumas respostas para estas questões. Por arma económica entende-se o uso estrito por um Estado da economia para se impor ou influenciar outro Estado. Assim, a arma económica só pode emergir a partir do momento em que há uma ciência económica (séc. XVIII-XIX). As suas potencialidades, estão também interligadas com a expansão da economia global, e com a interacção económica entre os Estados

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar e sistematizar, de forma breve, quais as características da Economia enquanto arma estratégica, isto é, por outras palavras, enquanto instrumento da Estratégia com vista à coacção (ou influência) das actividades de outrem. A Economia influencia a Estratégia de várias maneiras. De forma sucinta, o General Abel Cabral Couto, distingue dois ângulos da relação entre a Estratégia e a Economia, o da Estratégia Económica, e o do aspecto económico na Estratégia⁽¹⁾. Igualmente, Henri de Montcel, caracteriza a relação da Economia e da Estratégia, de forma bifacial, ou seja, «A defesa como agente da Economia» e a «Economia como agente da Defesa.»⁽²⁾. Contudo, o objectivo desta reflexão não é tão abrangente, centrando-se especificamente na economia como instrumento de influência ou de coerção de um Estado sobre os outros, ou seja, na aptitude da Economia para ser uma arma da estratégia (um dos modos da Economia como agente da defesa).

A compreensão das vantagens e desvantagens da Economia enquanto arma, ou seja, instrumento de influência de poder de um Estado (organização) sobre outro, exige que se tenha em conta o sistema económico global em que se insere. Com efeito, não se pode descontextualizar a arma económica do ou dos modelos económicos a que ela se refere. O modelo condicionará a maior ou menor eficácia da própria arma, e permitirá também uma tentativa de prospectivação da proeminência ou não desta.

Deste modo, esta terceira parte iniciar-se-á com uma análise histórica da evolução teórica e prática da arma económica. O segundo capítulo, em consequência, definirá as condicionantes contemporâneas e prospectivas da economia de forma sumária para possibilitar igualmente a introdução de modernos conceitos económicos e políticos importantes

(1) Cf. Abel Cabral Couto, **Elementos de Estratégia**, Lisboa, IAEM, 1º Vol., p. 82.

(2) Em dois artigos publicados em 1981, Cf. o autor, «La Defense, Agent de L'Economie», **Défense Nationale**, Paris, Jan. 1981, pp. 7-18. Idem, «L'Economie, Agent de la Défense», **Défense Nationale**, Paris, Fev. 1981, pp. 33-49.

para a contextualização do fenómeno da guerra económica no Mundo actual e no futuro. O terceiro e último capítulo procurará descrever e demonstrar formas e métodos possíveis para o uso da arma económica.

Cabe-nos contudo, começar por considerar a própria noção ou conceptualização daquilo que é a **arma económica**. Esta noção só é válida quando actividades económicas são deliberadamente utilizadas com vista a influenciar ou impor a vontade de um Estado sobre outro, ou seja, quando a economia é utilizada como instrumento de coerção ou de influência. Pelo contrário, a utilização de F. A. contra alvos económicos não se refere à Arma económica, mas sim, à **guerra económica** (que é um conceito mais vasto), visto que se o seu objectivo último é a destruição de potencial económico do seu adversário, os instrumentos utilizados são variados, desde o tradicional uso da força militar até ao da própria arma económica. Esta noção é assim mais ampla e mais integradora. A **estratégia económica** por último, parece-nos poder ser considerado o conceito mais amplo. Neste campo, trata-se não só do planeamento e execução da guerra económica, mas também da superação das vulnerabilidades existentes, ou seja, do aumento do potencial nacional através do aumento das capacidades materiais que suportam o Estado. A estratégia económica refere-se assim quer à utilização da Economia como Arma, quer como apoio das acções político-militares de um Estado. Como é óbvio, a estratégia económica é uma estratégia geral que tem de ser combinada com outras, como no caso da guerra económica com a utilização da estratégia militar.

Nesta parte, não nos interessa esta última perspectiva, mas sim, **a da utilização da Economia como arma** para influenciar ou coagir potências adversas, assim como, da eficácia possível desta.

1. RETROSPECTIVA HISTÓRICA: A ARMA ECONÓMICA AO LONGO DA HISTÓRIA.

A possibilidade de utilização de uma Estratégia unicamente ou quase unicamente baseada em instrumentos económicos para influenciar ou coagir um adversário é um fenómeno muito recente na História. Esta capacidade é resultante de um contexto histórico próprio, recente (relacionando-o ao conjunto da História Humana), e principalmente com

potenciais acréscimos de eficácia no futuro. Ele resulta simultaneamente de fenómenos objectivos, ou seja, das formas de estruturação económica global, e subjectivos, derivados da progressivamente cada vez maior cognoscibilidade do objecto económico. Será com base nestas duas premissas que procuraremos retrospectivar a evolução da noção de Arma Económica.

1.1. A ESTRUTURA DA ECONOMIA.

O facto da Arma económica ser um instrumento recente relaciona-se com as características económicas das sociedades Agrárias. Estas eram fundamentalmente constituídas por economias autosuficientes, autárquicas, sendo que os poucos produtos trocados entre cada uma delas não eram fundamentais para a sobrevivência política destas, na medida que ou eram resultado de excedentes ocasionais, ou se tratava de produtos de luxo. Estas economias, normalmente concentrando-se em espaços pequenos, dotadas de necessidades mínimas, e muitas vezes, bem menores que a entidade política que as supervisava, eram por isso, imunes a qualquer ameaça económica, a não ser daquelas que surgiam através da guerra e da destruição por ela gerada. Os grandes Impérios da Antiguidade, ou as sociedades «Estatais» Medievais, e a superestrutura política que as governava não se confundiam com a estrutura económica. Como aponta Déléage a respeito do Sistema Fiscal introduzido por Diocleciano no Império Romano, este não era uniforme para para as diferentes partes do Império, não por capricho real, mas para atender as condições historicamente herdadas dos diversos sistemas fundiários existentes no Império, e assim garantir a eficácia dos instrumentos de colecta⁽³⁾.

A simples diferenciação entre a estrutura política e a estrutura económica condicionava à inutilidade qualquer tentativa de potencialização de uma possível arma económica. Simplesmente, o facto de as economias Agrárias serem formas de organização económicas simples, se compara-

(3) A. Déléage, *La Capitation du Bas Empire*, *Annales de L'Est*, nº 14 (1945), p. 254, citado por M. I. Finley, *A Economia Antiga*, Porto, 1986, pp. 40-41.

das com as da Revolução Industrial, igualmente impossibilitava qualquer existência de instrumentos económicos essenciais a qualquer comunidade, que pelo facto de poderem ser interrompidos vulnerabilizasse esta. E, simultaneamente, a simplicidade das estruturas facilitava rápidas readaptações organizacionais.

Mesmo considerando a existência de uma comércio global, que de facto existia, não deriva daqui, uma possibilidade de uso da arma económica. Por um lado, este comércio assentava sobre produtos secundaríssimos para a sobrevivência de qualquer entidade política, quase sempre assente nas trocas de produtos de luxo. Por outro, este comércio representava uma ínfima parte das necessidades económicas de qualquer comunidade.

Seria só com a Revolução Comercial-Industrial, a partir dos séculos XVI e XVII, que quer pelo aumento da complexidade (cada vez maior) das estruturas económicas, quer pela progressiva identificação entre o poder político e a organização económica respectiva (a integração da Economia no Estado-Nação), assim como a acentuação da relação entre o poder Nacional e o poder Económico, em que um quase que univocamente deriva do outro, que os instrumentos económicos possíveis de serem utilizados como arma começaram a surgir. A muito maior integração entre o Estado e a Economia, a progressivamente maior relação entre esta e o comércio exterior, que tem nos Mercantilistas e nos Bullionistas os seus primeiros grandes teorizadores, e a complexidade acrescida de relações das diversas subestruturas económicas, vulnerabilizavam muitíssimo mais o poder Estatal a um cerco económico.

Assim, o primeiro grande acto de utilização do poder económico para ferir o adversário deve-se ao Bloqueio Continental napoleónico. Com efeito, e se bem que a força militar fosse indispensável para assegurar a manutenção do Bloqueio, não há dúvida que o racional dos dirigentes franceses os levava a procurar vergar a Grã-Bretanha assentando essencialmente na impossibilidade desta comerciar e daí, na desregulação da estrutura económica e posteriormente política por modo a conseguir coagir esta à capitulação ou à negociação. Se bem que as premissas que sustentaram a ideia do bloqueio Continental não estivessem todas correctas, aquelas partiam de qualquer modo de uma potencial

vulnerabilidade económica e na sua utilização como instrumento para forçar a capitulação do adversário.

Um dos factores que favoreciam o desenvolvimento dos instrumentos da arma económica relacionavam-se com o bem estar das populações. Com efeito, a revolução industrial consubstanciando a noção de mobilidade social, quer no sentido horizontal, da maior facilidade na distribuição do trabalho humano, quer vertical, na possibilidade de os homens puderem ascender na sociedade, exigia dos Estados uma maior procura na garantia do bem estar dos seus cidadãos, esta necessidade, por seu turno, surgia da maior força reivindicativa das populações, assim como do perigo desta poder gerar a desregulação do Estado, através da revolução. Este fenómeno era essencialmente novo, porque enquanto a maioria das revoltas nas sociedades agrárias eram localizadas e reflectiam as concepções gerais da sociedade de onde imanavam (procuravam uma perfeição dentro dessa sociedade perfeita), as modernas revoltas assentavam invariavelmente na mutação do sistema vigente, com todo o perigo que representavam nesse sentido para os grupos dominantes.

Por outro lado, o desenvolvimento económico dos Estados Nacionais, centrava-se fundamentalmente nas suas capacidades internas (se bem que com maior ou menor volume, dependessem igualmente das relações económicas internacionais), pelo que, e em caso de guerra global, como no caso das Guerras Mundiais, tivessem ainda uma larga, mas não total autonomia de recursos, o que explica a capacidade de encaixe aos bloqueios por parte da Alemanha, mesmo no que respeita ao Petróleo, e só após o bombardeamento maciço por Parte da USAF das refinarias de gasolina sintética em 1944, é que se começaram a fazer sentir as primeiras falhas de material carburante para as F.A. alemãs. Isto não significa que o sistema económico global mantivesse as características de autarcia dos modelos agrários. Os desgastes e rupturas provocadas pela guerra, mesmo sem a influência das destruições (na Primeira Grande Guerra, nem a Alemanha, nem a Grã-bretanha sofreram danos nas suas indústrias, mas foram financeira e competitivamente abaladas pelo esforço militar despendido), demonstraria que as economias desenvolvidas e industriais se influenciavam de forma muito mais global que as suas primitivas antecessoras.

Pode-se entender melhor esta perspectiva, se aproveitarmos o conceito de custos de oportunidade. A maioria das grandes economias industriais do início do século XX podiam satisfazer a maioria das suas necessidades internas. Gerd Hardach refere o facto do comércio externo (importações) alemão antes da Grande Guerra representar apenas 20% do comércio global da Alemanha⁽⁴⁾. No entanto, o isolamento implicava despende e divergir recursos para actividades e indústrias não competitivas e não lucrativas globalmente, por isso sendo muitas vezes durante a paz inexistentes internamente, e ainda na própria dispersão de recursos por muitas mais actividades do que aquelas passíveis de serem aproveitadas em tempo de paz. Os bloqueios, se bem que não pudessem terminar com os conflitos por si, abalavam as economias, pelo desgaste que provocavam no modelo económico do tempo de paz.

Assim, a arma económica tornava-se um instrumento não dispiciendo aos diversos estratégias dos diferentes Estados em conflito. Se bem, que muitas vezes, até pelo desfazer de ilusões perante a realidade do conflito, houvesse a tendência para pedir mais do que aquela podia de facto dar.

1.2. A COGNISCIBILIDADE DO OBJECTO ECONÓMICO

A observação da História parece demonstrar que não basta a existência de fenómenos passíveis de serem reivivificados pelas sociedades, para que estes se concretizem na prática. A existência de determinadas oportunidades, não implica necessariamente que estas sejam aproveitadas, na medida que é necessário a consciencialização social para tal.

Esta introdução é necessária para compreender que se do nosso ponto de vista, desde à milénios que os homens praticam actividades de cariz económico, tal só muito recentemente foi assim conceptualizado, ou seja, o conceito de economia, e as realidades imanentes a este, são fenómenos muito recentes em termos históricos.

Como explica M. I. Finley, durante muitos séculos no Ocidente europeu, a nossa noção daquilo que é a Economia foi inexistente,

(4) Cf. Gerd Hardach, *The First World War*, (s/l), 1987, p. 32

referindo-se a palavra grega que deu origem a esta, «Oikonomikos» ao conjunto dos aspectos que deviam regulamentar as administrações das casas, obviamente miscogendo alguns aspectos básicos da economia familiar, com outros como os deveres de pais e filhos. Assim, esta noção, simultaneamente ultrapassa, e não engloba todos os aspectos do conceito contemporâneo de Economia (aquele que a partir de Adam Smith e Ricardo, progressivamente se institucionalizou). Ultrapassa, porque incluiu aspectos não económicos, como a relação dos diversos membros da Família (alargada, segundo os padrões da sociedade agrária). E pouco englobante, na medida que como acentua Finley, não se define ou sistematiza modelos económicos, que é uma pedra angular de qualquer ciência, e conseqüentemente não produziram nunca aqueles elementos conceptuais característicos de uma ciência económica. Em última análise não abstrativavam e não diferenciavam a economia de outras actividades. As suas concepções sobre aquilo a que nós chamamos economia, surgiam de forma dispersa integrando outras actividades ou sistemas, principalmente na «Política»⁽⁵⁾.

Neste sentido, qualquer tentativa de considerar a utilização da Arma Económica estava impossibilitada pela inexistência do próprio conceito. Isto não quer dizer que não houvessem actos de destruição de bens económicos durante os conflitos, ou inversamente, se considerassem os lucros que se podiam ter numa campanha militar, mas estas atitudes jamais eram feitas segundo perspectivas económicas modernas ou puras (no sentido de pensadas como realidades da Economia). Estes actos quase nunca eram conceptualizados ou sistematizados, nunca geraram um conjunto de relações estruturais que definissem um modelo de acção científica. Eram, ou actos ocasionais, ou fenómenos resultantes das próprias características das sociedades agrárias e do sistema político ou do poder. Com efeito, a apropriação dos bens do vencido pelo vencedor era arquetipal nas sociedades antigas e pré-industriais, mas daí não resulta a existência de uma ciência económica ou de um pensamento económico. Este era antes de mais nada, a consequência de um acto

(5) Cf. M.I. Finley, *Op. Cit.*, pp. 19-36. O Livro refere-se às Economias da Antiguidade Greco-Latina, no entanto, a Introdução é bastante abrangente. Finley considera que só nos finais do século XIX, se consolidou a definição de Economia contemporânea.

político-militar, e conceptualizado como tal. De qualquer modo, todo o conjunto de relações económicas típicas de uma sociedade Imperial moderna em relação às sociedades dominadas, estavam completamente ausentes das sociedades antigas, limitando-se o vencedor a apropriar-se de grande parte dos recursos da outra, para manter ou aumentar a sua própria vida parasitária (de facto, as guerras eram feitas ou por questões de prestígio, ou por questões daquilo a que hoje se classificaria de segurança nacional, ou até por lógicas não muito claras, mesmo inconscientes para essas sociedades, «impulsos», numa classificação psicanalítica. A ideia de ir conquistar o outro para enriquecer podia existir, mas era rara, e imbricava-se com outras dimensões. A apropriação dos bens do vencido resultava do contexto da guerra, na medida que o vencedor também se apropriava das vidas e das terras deste). O pensamento económico era demasiado simples, linear, só atingindo relações complexas, quando integrado noutros sistemas mais complexos, mas que por isso, desvirtuavam a sua própria lógica interna.

A complexificação das relações económicas que progressivamente a partir da Idade Média se vão acentuar claramente na Europa (e ainda mais complexas com a formação dos Impérios europeus a partir do século XV), levariam a uma maior preocupação dos homens por diversas relações relacionadas com a troca, com o investimento, ou seja, com as actividades económicas, consumando-se no século XVIII, nos alvares da Revolução Industrial, com o surgimento na Grã-Bretanha, o que é sintomático, da ciência económica.

Ora, só a partir de uma concepção de Economia, é que se pode definir um conceito e uma atitude de guerra e de arma económica. Só a partir do momento, em que se diferencia um sistema económico dos outros sistemas sócio-históricos e epistemológicos, é que dentro do conjunto das relações por ele criadas, se podem considerar os modos de o utilizar na paz e na guerra. Independente das premissas sobre as quais se assentaram as razões do Bloqueio Continental em 1806-7, a lógica que o impôs era claramente dotada de princípios economicistas, e por conseguinte, era um acto de guerra económica. Ele partia das características consideradas da Economia britânica para daí formular um forma de coerção económica, com vista a atingir um objectivo estratégico.

A utilização da Economia como instrumento da Estratégia, deve ser

assim considerada como uma actividade recente. Se só há Estratégia, quando a actividade a que ela se relaciona é consciente, de igual modo, a utilização da Economia pela Estratégia tem de partir de um acto consciente. Sendo a Economia uma ciência recente, esta só pode servir a Estratégia recentemente, e isto é importante, quer porque a Economia é uma ciência em permanente mutação, quer porque provavelmente, a experiência histórica seja de pouco uso, na apreciação das potencialidades daquela para com a Estratégia.

2. PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA: CARACTERIZAÇÃO BREVE E CONCEITOS

A compreensão das vantagens e desvantagens da utilização da arma económica implicam uma visualização geral da realidade económica contemporânea e da definição de conceitos que clarifiquem o conjunto de relações desta, que permitam potenciar o uso da Economia para atingir objectivos estratégicos.

A tendência dos Estados para uma cada vez maior integração económica, consubstanciada na globalização e interrelação das economias, e na progressiva instituição de uma Economia Mundo, conjugada com a tendência à dispersão das actividades económicas e com a acentuação das economias baseadas nos modelos de vantagens comparativas, reforçando a necessidade de conexão entre as várias economias, e superando o paradigma de Economia fechada, significando a perda de autonomia e de controlo absoluto de um Estado sobre a sua própria organização económica, e a consequência interdependência desta com outras, definirá por outro lado, a eficácia da Economia como arma da Estratégia⁽⁶⁾.

Esta caracterização exige por outro lado, a definição de uma série de conceitos úteis na formulação de uma apreciação das vulnerabilidades e potencialidades das economias contemporâneas, e consequentemente na vocação estratégica desta.

(*) A propósito desta temática e para um aprofundamento dos mecanismos integradores e globalizantes da Economia Contemporânea, vejam-se por exemplo as obras de Cf. Alvin Toffler, *Os Novos Poderes*, Lisboa, 1991, e Cf. Robert B. Reich, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, 1993.

Parece-nos que as quatro noções chave são as de **Interconexão**, **Interdependência**, **Dependência** e **Vulnerabilidade**. Quer a Interconexão, quer a Interdependência, quer a Dependência referem-se a uma relação, enquanto a vulnerabilidade aponta para uma situação.

A maioria dos Estados modernos mantém relações de **interconexão**. Christian Catrina define-a como o volume e frequência da comunicação e da interacção entre dois sistemas sócio-culturais,⁽⁷⁾ ou seja, um conjunto mais ou menos prolongado e acentuado de relações globais entre Civilizações ou Estados. A Interconexão entre estados é hoje global, e a troca de informações e produtos entre eles está praticamente institucionalizada. O diferencial advém do modo como se processam essas trocas, e é esta diferença que reflecte os outros conceitos.

Os conceitos de **Interdependência** e **Dependência** estão intimamente ligados. O primeiro reflecte um conjunto de relações em que os acontecimentos ocorridos numa sociedade influenciam determinantemente outra e vice versa. Para haver Interdependência, e não só Interconexão, é indispensável que os factores exógenos influenciem os diversos movimentos de determinada sociedade. Isto é igualmente válido para a noção de Dependência. A diferença reside no facto de a Interdependência ser um fenómeno mútuo, ou seja, uma Dependência biunívoca, em que ambos os actores são simultaneamente, e em relação ao outro, dependentes, enquanto na Dependência tradicional, um actor é independente da actividade do outro, enquanto este, é determinantemente influenciado pelo comportamento daquele. Quer a Interdependência, quer a Dependência, não são necessariamente fenómenos simétricos, pelo contrário, e no conjunto das relações entre Estados predomina a assimetria, ou seja, o nível de dependência e de Interdependência varia entre os diversos actores. Dois Estados interdependentes, não têm de ter o mesmo nível de conexão, podendo um ser mais dependente do outro, mas este não ser completamente independente (certos estudiosos consideram a Interdependência como existindo só, quando esta é simétrica)⁽⁸⁾.

O conceito de **Vulnerabilidade** reflecte uma situação, a incapacidade de um estado ser autónomo em relação aos outros, e depender destes

(7) Cf. Christian Catrina, *Arms Transfer and Dependence*, New York, 1988, pp. 152-153.

(8) Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 147-153.

para receber determinados produtos manufacturados ou determinadas matérias primas. Como refere Hanns Maull, a noção de vulnerabilidade é uma chave para a análise da questão da segurança e dos recursos, mas que deve ser distinguida do conceito de Dependência, na medida que uma vulnerabilidade não implica necessariamente uma dependência⁽⁹⁾. Com efeito, um Estado pode ter acesso fácil ao conjunto de bens de que necessita, pela existência de muitos fornecedores, e assim, estar imune a qualquer tentativa de um deles de se aproveitar desta vulnerabilidade, isto é, para haver dependência, é indispensável que se tenha algo de tão importante e único, que o outro esteja disposto a ceder a minha vontade, em troca dessa coisa.

Como pode parecer óbvio, o conjunto destes conceitos não se refere unicamente às questões económicas. Os fenómenos de Conexão, Interdependência, Dependência e Vulnerabilidade podem ser (e só para falar em termos de relações internacionais) culturais, políticos e militares, assim como económicos. Simplesmente, estes conceitos adoptam-se optimamente à reflexão sobre o conjunto de relações económicas nas sociedades contemporâneas, e por isso é útil precisá-los.

Por outro lado, o sistema económico, se bem que se possa individualizar em termos de estudo, não é na realidade independente dos outros sistemas sociais, mas interactua com eles. Isto significa que se um Estado é dependente economicamente de outro, tal não significa que haja factores políticos, militares, sociais ou culturais, que configurem um modelo de interdependência no conjunto dessas relações.

Os conceitos explicitam por outro a importância da estrutura económica na análise da estratégia económica e da arma económica. A eficiência destas é proporcional às características do sistema onde opera. Só a compreensão do sistema global permite percepcionar as vantagens e desvantagens das diversas Estratégias Económicas.

⁽⁹⁾ Cf. Hans Maull, *Raw Materials, Energy and Western Security*, Londres, 1984, pp. 7-25 e *The Strategic Impact of World Economic Changes*, in *Adelphi Papers*, n.º237, Primavera de 1989, p.62.

3. A MORFOLOGIA DA ARMA ECONÓMICA.

Este último capítulo tentará dar uma visão, o mais ampla possível, das características e dos métodos passíveis de serem utilizados pela arma económica, ou seja, da utilização de metodologia económica, com vista a atingir fins estratégicos assim como das formas que configuram a utilização desta.

3.1. INFLUÊNCIA E COERÇÃO

A **arma económica** tem duas faces, tal como Janus, uma que podemos considerar como a negativa, a da coerção, e outra, positiva, a da influência. Com efeito, e ao contrário do poder militar onde predomina a face negativa, ou de coerção, a arma económica equilibra-se para ambos os lados. Cabe no entanto, referir o que se considera por influência e coerção. A definição acentua a atitude e não a situação, ou seja, por influência considera-se os actos de cariz estratégico-económico que visam através de favorecimentos materiais, quaisquer que sejam, conseguir uma aproximação de um Estado, teoricamente mais forte, a outro. Por coerção ou coacção, considera-se a negação de bens materiais a outro Estado, de modo a desgastá-lo ou a forçá-lo a ceder às vontades do sancionador. Com efeito, o acto de sancionamento, tal como o de favorecimento pode ter variados objectivos. Para a definição, o que importa, e que enquanto no primeiro caso, se produz, teoricamente, um bem, no segundo acto, procura-se ferir o outro.

As Grandes Potências, e mesmo os Estados médios, desde que dotados de meios, podem através de ajudas financeiras e técnicas, de apoios no campo da educação e científico-tecnológico, e até na constituição no exterior de indústrias produtivas, gerar dependências, necessidades, que em termos estratégicos contribuam para a sua influência em determinados Estados. Com efeito, se um determinado Estado necessita para a sua segurança ou bem estar de apoios fornecidos por outro, este poderá utilizar esta necessidade como forma de influência. A mesma situação favorecerá a possibilidade de uso da coacção, através da

negação desses recursos⁽¹⁰⁾. A passagem da influência para a coerção não é material, mas política, na medida que se ambos partem das mesmas premissas materiais, a penetração económica noutros Estados, e a importância desta no bem estar e segurança destes, instituem diferentes formas de agir, que não será de todo errado dizer, tendem a ser sequenciais, influência e coerção. No primeiro caso, através de ajudas, procura-se dar uma imagem favorável e amigável, e assim, facilitar o apoio do Estado suportado aos interesses do outro Estado. No segundo caso, a interpenetração económica e a importância desta, pode, se houver da parte do Estado que a favoreceu interesse nisso, através da negação desta, forçar o segundo a seguir-se-lhe. A mutação de atitude, não resulta de uma base material, mas de uma atitude política, na medida em que as condições que o permitiriam já pré-existiam. No entanto, para uma percepção melhor desta relação que quase nunca é biunívoca, é necessário observar o sistema económico global.

No sistema económico global contemporâneo, com o fenómeno da interdependência e da dependência fortemente espalhado, as possibilidades de utilização da influência ou da coerção económica com fins estratégicos é facilitada. O sistema contudo, tende a favorecer a influência como instrumento estratégico, muito mais que a coerção. Este facto surge da diversidade de fornecedores a que a maioria dos Estados tem acesso. Com efeito, quer em termos de recursos quer em termos de produtos acabados, um país pode adquiri-los a um número razoável de países. Assim, uma atitude de coerção, se for indesejável, pode levar um país a transferir-se de um fornecedor para outro, mesmo que isto signifique custos de oportunidade, mas que pelo facto de se garantir a independência, sejam aceitáveis. São precisamente os custos de oportunidade que favorecem o vector influência. Uma relação económica tende a gerar quase sempre dependências, pelo menos da parte mais fraca. Esta pode surgir por uma variedade de coisas, desde a dependência em peças para as fábricas, aos circuitos de comercialização, ao tipo de produtos fabricados, às pessoas dependentes desta relação. Um Estado com fortes dependências estruturais, pode ser relativamente influenciado a seguir determinadas políticas, desde que estas não choquem com a do Estado de

⁽¹⁰⁾ Cf. Klaus Knorr, *The Power of Nations*, Nova Iorque, 1976, pp. 136-160.

que ele depende, nem com a sua idiossincrasia nacional. O Estado dependente pode pensar sempre a sua política tendo já em conta, ou procurando «descobrir» qual o caminho trilhado pelo outro, de modo a coordenar políticas, que satisfazendo-o, não levem ao corte da relação preferencial de que ele necessita⁽¹⁾.

Pelo contrário, a coerção, pelo peso negativo que pode ter, pode favorecer o corte da relação tradicional, se aquilo que o Estado proeminentemente exigir, for demasiadamente incompatível ou inoportável para o outro, compensando esta atitude independentista os custos económicos de oportunidade. Como já foi referido anteriormente, a diversificação dos fornecedores de bens e serviços, assim como de todo o conjunto de circuitos comerciais e industriais é o instrumento mais eficaz para evitar uma forte dependência, e portanto, garantir a liberdade de acção (multilateralidade económica). A diversificação não passa só pelo aumento do número de fornecedores, mas igualmente pelo desenvolvimento interno. A capacidade de ser independente é consideravelmente facilitada pela flexibilidade económica, que por seu turno é tanto maior, quanto mais avançada é a Economia Nacional. As economias avançadas onde os factores inovação e ciência (conhecimento) predominam sobre os outros, possibilita a maior mutabilidade dos circuitos comerciais e dos modelos de produção, e conseqüentemente uma maior facilidade na superação das vulnerabilidades materiais, isto porque é sempre possível compensar a falta de determinados produtos por outros já existentes ou pela rápida constituição de substitutos. Esta possibilidade deve no entanto ter em conta a escala da economia. Se é admissível que em caso de necessidade uma pequena economia avançada pode superar a falta de um apoio externo, não deve haver dúvidas, que só grandes economias de escala podem tentar aguentar um isolamento internacional, e por um espaço de tempo intermédio, na medida, que a possibilidade de compensar a falta de determinados artigos internos, representa sempre um custo de oportunidade, ou seja, o desvio de recursos de tarefas, provavelmente mais compensadoras e competitivas.

Um outro é conseguir transformar uma relação de dependência em interdependência, ou seja, ambos os parceiros têm algo que é para o

⁽¹⁾ Klaus Knorr, *Op. Cit.*, p.185; Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 149-150

outro indispensável. Esta relação de interdependência, não tem necessariamente de ser simétrica, e nem de partir unicamente de uma troca económica, podendo-se intercambiar o económico com o político, o estratégico, como exemplo (sendo simétrica do ponto de vista das consequências, mas dissimétrica do ponto de vista dos instrumentos – politicamente simétrica, estrategicamente dissimétrica). Evidentemente que quando mais simétrica (ou seja, quando maior for a necessidade que um tem de outro) mais provavelmente haverá capacidade de negociar os diversos interesses em jogo. Um exemplo histórico de uma relação de dependência económica matizada ou mesmo transmutada numa interdependência assimétrica foi a relação entre Portugal e a Grã-Bretanha na Segunda Guerra Mundial, em que devido à importância estratégica de Portugal na contenção da Espanha pela neutralização da Península Ibérica, permitiu a Salazar uma muito maior capacidade de manobra do que teria tido noutras circunstâncias⁽¹²⁾.

A Interdependência é neste sentido mais complexa. De facto esta pode surgir das formas mais inesperadas. Teoricamente considera-se que um país que está limitado a adquirir o material militar ao exterior é mais dependente em termos de segurança nacional que o seu fornecedor, simplesmente, se a importância das suas compras é relativamente grande, e se as indústrias que lhe fornecem o material dependem para a sua sobrevivência ou competitividade, das exportações, a possibilidade de esse país trocar de fornecedor, com todos os efeitos económicos que teria naquelas, torna estas muito mais vulneráveis às necessidades dos importadores de grande importância, ou seja, dependentes. Deste modo, também para muitas indústrias, a diversificação é essencial. Tanto mais, que o desaparecimento de uma indústria de defesa pode ter e tem influência negativa na segurança nacional de um Estado, na capacidade de este ser autosuficiente⁽¹³⁾. Aqui existe uma mútua dependência, o que significa que o corte de relações será negativo para ambos os membros. Mesmo, quando a relação é assimétrica, havendo portanto um que pode

⁽¹²⁾ Cf. António Telo, *Portugal Na Segunda Guerra*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1988, Passim; António Telo, *Portugal na Segunda Guerra(1941-1945)*, 2 Vols., Lisboa, 1991, Passim.

⁽¹³⁾ Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 249-253.

perder mais que o outro, tal não impede que haja custos de oportunidade para ambos.

Outra característica importante, é a de a relação económica não poder ser considerada independentemente de outras que condicionam a Estratégia Global.

3.2. A ARMA ECONÓMICA E AS ARMAS NÃO ECONÓMICAS

A capacidade de um Estado poderoso influenciar ou coagir através do uso de mecanismos económicos outro Estado mais fraco é um fenómeno contextualizável, isto é, relaciona-se com as condições político-estratégicas existentes. Catrina refere que a influência de um fornecedor de armamentos em relação a um seu cliente é menor ou maior conforme (e para além de outras condições) este percebe uma maior ou menor ameaça externa ou interna⁽¹⁴⁾. Evidentemente que os condicionantes político-estratégicos que num determinado momento histórico condicionam uma relação de dependência económica são extremamente estocásticos para poderem ser definidos com clareza. Eles dependerão do sistema político, económico e estratégico global e regional, e de toda uma série de factores psicológicos internos e internacionais.

Isto indicia algo de extraordinariamente fundamental na compreensão dos mecanismos que actuam por detrás do uso da Arma Económica. Estes são políticos e estratégicos, e não económicos. A Economia é o instrumento, mas o racional é político-estratégico.

Temos vindo a acentuar nos últimos parágrafos algo que é básico na compreensão da capacidade de um Estado influenciar ou coagir outro através de mecanismos económicos, é de que esta possibilidade não deve ser considerada separadamente de outros mecanismos estratégicos. Tal como sucede com as forças militares num combate, em que o sucesso depende muito da combinação das diversas armas, também a estratégia da arma económica deve ser pensada conjuntamente com outras estratégias não económicas.

⁽¹⁴⁾ *Idem*, pp. 176-177.

Um exemplo característico desta realidade foi o caso de Angola durante a Guerra Fria (a partir de 1975). Se bem que o Estado Angolano dependesse dos recursos petrolíferos, na sua maioria nas mãos de companhias Norte-Americanas, os EUA nunca conseguiram potenciar esta vantagem, porque a segurança/sobrevivência do regime estava dependente do apoio Soviético-Cubano, e esta dependência era mais importante que a económica.

Esta situação reflecte o facto de nem sempre uma vulnerabilidade económica favorecer uma vantagem para o Estado que a detém. Esta tem de ser visualizada globalmente, porque pode haver outras vulnerabilidades que diluem aquela, ou a tornem menos importante.

No entanto, a importância cada vez maior que tem para os países o desenvolvimento económico e o bem estar social pode acentuar cada vez com mais intensidade a proeminência das vulnerabilidades económicas sobre as outras. O facto de se puderem produzir desregulações sociais e políticas resultantes da não satisfação das aspirações económicas por parte de muitos elementos de determinada sociedade, com a perigosa possibilidade do estilhaçar das estruturas globais desta, pode facilitar a influência dos parceiros mais desejados e que parecem garantir o desenvolvimento pretendido. Acresce a isto o facto de os modernos sistemas económicos, assentes num modelo de interconexão e interdependência permanente, funcionarem segundo uma perspectiva de vulnerabilidade permanente para os Estados, em que só parte das suas necessidades são produzidas internamente. Esta situação favorecendo uma proeminência do económico no racional do político, tende a reforçar o papel director dos Estados economicamente mais poderosos, e por conseguinte, uma maior influências destes sobre os outros, tanto mais que a vulnerabilidade económica é dupla, a de se depender de outros para a cabal satisfação das nossas necessidades, e simultaneamente para assegurar circuitos comerciais sólidos para os produtos internamente fabricados mas competitivamente dependentes da exportação.

3.3. A METODOLOGIA DA ARMA ECONÓMICA

Este último capítulo tentará definir os métodos ou formas de utilização da arma económica. Tradicionalmente, a utilização da arma

económica está associada à negação a alguém de determinados benefícios. No entanto, para que haja esses benefícios é necessário que alguém os forneça, muitas vezes com segundas intenções. Assim, a metodologia da arma económica deve ser observada num duplo sentido, o da ajuda económica com vista a ganhar influência sobre um determinado país, e o da negação de recursos com vista a coagir determinado país. Isto não significa que haja uma dicotomia entre a ajuda e a negação, porque às vezes elas complementam-se.

3.3.1. Da Negação

A forma mais espectacular de utilização da arma económica tem sido a de negar a alguém determinados ou a totalidade dos recursos económicos de que necessita. Este aspecto é essencial ao considerar-se esta acção de negação, que é atingir economicamente as capacidades e o bem estar do outro. Desde a Segunda Guerra Mundial, que tal instrumento se tornou característico do conjunto das relações internacionais. Os processos de negação de bens são no entanto variados, dependendo dos objectivos estratégicos a atingir pelo/s Estado/s que geram esse movimento. Por outro lado, estes dependem do contexto e das capacidades dos alvos a atingir.

Em termos muito gerais pode-se considerar três formas de negar a um país determinados recursos:

- 1) Negação total, em que um país ou um conjunto de países fornecedores cortam totalmente com outro/outros as relações económicas até então existentes.
- 2) Negação sectorial, em que um só um grupo específico e definido de bens é negado a outro/s Estado/s.
- 3) Ajuda limitada, que na prática é uma forma de negação. Fornece-se bens indispensáveis, mas só os estritamente necessários para períodos mais ou menos curtos, com vista a garantir que o/s Estado/s ajudado se mantenha dentro de determinada linha política e estratégica.

Por outro lado, pode-se considerar os fenómenos de negação em relação à situação deste no contexto do sistema internacional caracterizando assim um modelo de isolamento:

- 1) O Isolamento total, em que um Estado/s ficam totalmente isolados das suas relações económicas com o resto da comunidade internacional.
- 2) O Isolamento parcial, em que um conjunto de Estados importante, mas não significativo, corta as relações económicas com um outro/s membro/s da comunidade internacional.

Os fenómenos de negação total, não são os mesmos que os do isolamento internacional. O facto de um Estado cortar todas as relações económicas com outro, não significa necessariamente o isolamento internacional, como demonstra os casos de Cuba e do Vietname, que se bem que economicamente impossibilitados de se relacionarem com os EUA, mantém normalmente relações com muitos outros países.

O corte total de relações económicas tem sido um fenómeno raro nas relações políticas contemporâneas, e normalmente só utilizado em último caso. Por um lado, se o conjunto da comunidade internacional não acompanha as sanções absolutas de um membro desta sobre outro, este pode na prática não conseguir os seus objectivos, porque o membro sancionado virar-se-á para outros fornecedores, arriscando-se ainda o sancionador a perder igualmente um mercado para onde exportava. Só num caso extremo é que um país, e normalmente poderoso sanciona outro, e devido a situações extremas, caso dos EUA e de Cuba. Por outro lado, normalmente, o sancionamento absoluto de relações económicas de um Estado sobre outro, é acompanhado pelo corte de relações políticas apontando para um forte nível de negação do outro para usar uma expressão cara a Charnay.

O sancionamento sectorial de relações económicas entre os Estados foi bastante mais típico desde a Segunda Guerra Mundial. Em termos simplistas trata-se de negar a um Estado determinados bens, de que ele necessita bastante, e na qual o sancionador tem a proeminência produtiva, ou seja, o domínio técnico-económico desse sector. Foi o que se pretendeu fazer com o COCOM, evitando a exportação de tecnologia

sensível para a URSS, e com as sanções à exportação de material militar para a África do Sul. Os resultados destes sancionamentos têm sido discutidos, sem que no entanto haja uma opinião definitiva sobre o seu sucesso ou fracasso. Refira-se no entanto, que no caso da África do Sul tais sanções, ou simplesmente a possibilidade de elas existirem levaram ao desvio de recursos económicos para a constituição de uma indústria de armamento, que invulnerabilizasse esta através da garantia da manutenção operacional das suas Forças Armadas. O custos de oportunidades destas transferências em relação ao conjunto da Economia sulafricana poderia dar uma visão do possível peso real das sanções, ou não. De igual modo, o facto da URSS ter de empenhar recursos crescentes para todo um conjunto de actividades de investigação global, enquanto os países ocidentais, cada vez mais dispersavam as suas actividades tecnocientíficas pelo conjunto, apoiando-se mutuamente, poderia definir os custos de oportunidade desse esforço. Com efeito, não basta verificar, ao que parece que os Soviéticos conseguiram sempre superar as suas dificuldades em termos dos produtos de Alta Tecnologia (em certas áreas, pensa-se mesmo que a tecnologia soviética era superior à Ocidental, caso dos sistemas anti-balísticos e defesa anti-aérea)⁽¹⁵⁾. Mas devia-se igualmente considerar os custos dessa superação. Provavelmente era-lhes mais barato adquirir determinados bens no Ocidente.

Catrina pode dar uma ideia do peso das sanções sectoriais a um Estado ao desenvolver uns considerandos sobre a indústria de Armamentos da África do Sul:

«A despeito da continuada tentativa para produzir directamente armamento, envolvendo exportação de armas, a indústria de auto-defesa sul-africana provavelmente, não pode atingir a total auto-suficiência a longo termo. A sua capacidade é descrita como severamente limitada. Por causa da rápida obsolescência no desenvolvimento do armamento internacional, a África do Sul, é capaz de ficar tecnologicamente para trás na inexistência de importações de tecnologia militar.»⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Cf. Gary K. Bertsch, «Technology transfers and Technology Controls: A Synthesis of the Western-Soviet Relationship», in Eston T. White, dir., *Science and Technology*, Washington, 1987, pp. 185-205.

⁽¹⁶⁾ Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, p.144.

Com efeito, a capacidade de manter a indústria em funcionamento dependia de alguma possibilidade de furar o embargo, situação que devia ser semelhante para a URSS, para depois potenciar internamente esta. Evidentemente, pode-se argumentar que a URSS e a África do Sul têm poder real bastante diferenciado, mas é preciso aqui notar, que o tipo de embargo é relativamente diferenciado e de acordo com o poder internacional dos dois.

Uma terceira forma de sancionamento é a que se refere a uma ajuda limitada. Aqui, o Estado ou Estados sancionadores fornecem pequenas quantidades dos produtos que são indispensáveis ao sancionado, para garantir a sua boa vontade, através da possibilidade de com o corte automático, este ficar logo sem esses bens essenciais. Este método, evidentemente exige que o país sancionado não tenha hipótese de adquirir esses bens a outros países. Durante a Segunda Grande Guerra, a Espanha de Franco foi assim controlada pelos Aliados Ocidentais. Com efeito, logo após o fim da Guerra Civil esta dependia para a sua sobrevivência e restauração de petróleo e de cereais. Estes, após o início da Segunda Grande Guerra, só podiam ser adquiridos nas quantidades necessárias aos EUA, e através de empréstimos. A Grã-Bretanha, com acordo dos EUA, só permitia que chegasse a Espanha, o estritamente necessário, quer para evitar que a Espanha o revendesse a Alemanha, quer para avisar Madrid, que a entrada na Guerra a favor do Eixo implicaria automaticamente o fim destes bens essenciais, que deste modo, igualmente não podiam constituir grandes reservas. Este processo facilitou a indecisão espanhola e as evasivas de Franco, principalmente quando reconheceu que a Alemanha não tinha possibilidade de substituir os fornecimentos Anglo-Americanos⁽¹⁷⁾.

Para tal sucesso, contribuiu não só o controlo das rotas comerciais-navais por parte dos Anglo-Americanos, como uma maior consciência da noção de estratégia global, consubstanciada na criação de um ministério da Guerra Económica, o MEW, logo em 1939, pelos britânicos.

Esta atitude é intermédia entre a coacção e a influência, se bem que no nosso parecer esteja mais perto da primeira que da segunda. Ela indicia, é a segunda característica, talvez a mais importante da arma

⁽¹⁷⁾ Cf. António Telo, *Op. Cit.*, pp. 162, 205-207, 253.

económica, a capacidade de influenciar os outros, ou seja, de «comprar» a sua vontade.

3.3.2. *Da Influência*

Uma segunda forma de utilizar a arma económica, é através de ajudas que podem ter múltiplas formas, desde empréstimos a fundo perdido, ou bonificados, a relações de «Nações mais favorecidas», a apoio técnico e tecnológico, a dádivas. O comum a todas estas situações, é o facto de um Estado ser beneficiado numa relação. Mas muitas vezes, se não na totalidade das vezes, o Estado beneficiador espera subtilmente ou não, que o outro sirva alguns dos seus interesses globais.

A influência económica está dependente de algumas premissas básicas. Por um lado, ela tem de ser um contributo fundamentalmente para o Estado que a recebe. Para que a ajuda favoreça uma dependência de um Estado sobre outro, é preciso que este deseje muito aquele bem que o outro está disposto a «dar». Esta situação tem matizes complexos. Por exemplo, se uma indústria de armamentos depende consideravelmente das exportações, os compradores desta, se o forem de encomendas importantes, podem conseguir um poder sobre esta, na medida em que contribuem para os seus lucros. Se além disso, esta indústria for essencial na segurança do Estado-base, então os compradores podem adquirir um poder de regateio sobre as atitudes desse estado para com eles.

Esta reflecte a outra base do poder de influenciar economicamente outro Estado. Aquilo que é fornecido não deve ser só essencial, como deve ser difícil de encontrar fora dessa relação. Por outro lado, e como refere Klaus Knorr, a ajuda pode igualmente visar diminuir a influência de outro Estado⁽¹⁸⁾.

Em termos gerais, os instrumentos económicos da influência são vastos (para não falar, visto que tal não interessa para o trabalho, de outros modos não económicos). Nestes pode e deve-se incluir igualmente o fornecimento de material de guerra, que se bem que seja uma ajuda militar,

(18) Cf. Klaus Knorr, *Op. Cit.*, p. 184.

é o também económica, na medida que o Estado recipiente evita assim gastos maiores com a Segurança, ou mesmo, aumenta-a para lá daquilo que ele pelos seus meios podia conseguir. Estes instrumentos podem ser vistos de duas formas. Por um lado, pode-se referir ao tipo dos instrumentos, que podem ser essencialmente económicos, através de ajudas financeiras e relações económicas preferenciais, ou daqueles instrumentos que não sendo essencialmente económicos, têm uma forte componente economicista tais como os técnicos, com o fornecimento de apoios científicos e de material tecnológico, e ainda os militares, através da venda a baixo preço, ou da dádiva de meios militares, do apoio a construção de infraestruturas, etc. (considerando o apoio militar aqui como aquele que se refere ao problema doutrinal e de treino das forças do outro país). Por outro lado, podem-se considerar os modos de fornecer essa ajuda, e de adquirir a influência, que vão desde dádivas e empréstimos bonificados a acordos de cooperação e de apoio técnico-científico, até à constituição de «Joint-ventures» e ao ensino e à «troca» de pessoal especializado. Na prática as modalidades são bastante variadas, dependendo praticamente da imaginação dos responsáveis políticos e económicos.

Iremos, no entanto, tentar especificar as vantagens e desvantagens que os diversos tipos e modos (de forma conjugada, porque nos parece difícil uma explicação absolutamente diferenciada) de ajuda podem ter, quer para o fornecedor, quer para o recipiente:

a) Apoio Financeiro: O apoio financeiro é um dos mais velhos métodos de conseguir o apoio de outros Estados para as políticas de um. Durante as Guerras Napoleónicas foi muito utilizado pela Grã-Bretanha. Como é óbvio, o apoio financeiro advém das facilidades de crédito que um país pode adquirir noutro, quer seja a fundo perdido (o que na prática significa uma dádiva), quer através da bonificação ou da diminuição dos juros a pagar. Esta situação, podendo ser efectuada por entidades privadas, tem no entanto que ser apoiada directa ou indirectamente (por ex. «lobbying» do Estado a favor do outro perante a entidade privada) pelo Estado fornecedor, para poder ser considerada como uma ajuda. A necessidade do outro, será assim compensada, e teoricamente o Estado fornecedor adquiriria uma posição de vantagem nas relações com o outro. No entanto, o crédito tem as suas desvantagens, quer pela possível

necessidade de garantir a manutenção dos fundos por um período longo, de modo a assegurar a influência, quer pelo problema de se criar um fenómeno de endividamento impossível de pagar pelo outro. Nesta última situação, há a possibilidade de se passar de um fenómeno de dependência para um de interdependência, resultante do perigo do Estado endividado através do corte de relações gerar o caos financeiro naquele que lhe emprestara massivamente dinheiro (facto que não sucede se for feito a fundo perdido). No que respeita ao primeiro aspecto, como se sabe, o capital não é um produto infinito, e só em situações especiais, como foi o caso da Grã-Bretanha no início da Revolução Industrial e a dos EUA após a Segunda Guerra Mundial, se dispôs de uma massa financeira apreciável para efectuar manobras desse tipo. Neste sentido, o apoio financeiro, tende a concentrar-se só em pequenos grupos de Estados ou em um Estado, ou a visar acções momentâneas, como no caso de ajuda britânica aos inimigos de Napoleão, para os levar a entrar na Guerra contra aquele.

Pode-se no entanto considerar ainda uma outra forma de ajuda financeira, que é a de abrir o mercado financeiro a um outro Estado que nele possa ir buscar o que pretende. Tal foi feito pela França e pela Alemanha nos finais do século passado quando ambos procuravam garantir uma aliança com a Rússia⁽¹⁹⁾.

b) Apoio Comercial: As relações comerciais são outro instrumento de conseguir uma interpenetração económica que gere uma dependência entre um Estado mais forte e outro mais fraco. Uma das formas típicas de se conseguir isso, é quando uma grande economia, dotada de um vasto mercado se abre a outra através de um tipo de relações preferenciais, normalmente significando isto, taxas alfandegárias mais baixas ou completamente nulas. Outra possibilidade é a transferência de determinados bens essenciais ao desenvolvimento do outro, nomeadamente materiais de telecomunicações e de infraestruturas, para não falar de fábricas inteiras. O primeiro exemplo, e o mais tradicional, tem algumas vantagens poderosas, visto por um lado, e tendo em conta que é a potência mais poderosa que decide do nível daquilo que é a «nação mais favorecida» (não tem necessariamente que incluir todos os bens), não ter

(¹⁹) *Idem*, p. 188.

efeitos económicos muito grandes nesta, inversamente ao que sucede ao beneficiário. Por outro lado, este tipo de relação inicial abre portas não só a definitiva institucionalização dessa relação, como de poder contribuir para o gerar de determinadas dependências estruturais que favorecem o Estado mais potente. A despeito de toda a discussão que tem havido sobre as consequências do Tratado de 1703, no desenvolvimento económico de Portugal, não deve-se deixar de considerar que este influenciou as considerações de política económica do país, mesmo muito para lá do seu termo, na medida que definiu um modelo de relação entre Portugal e a Grã-Bretanha.

Se como afirma Klaus Knorr, «pode acontecer que a ajuda cimente uma aliança formal e firme»,⁽²⁰⁾ a melhor forma de conseguir transformar uma ajuda numa aliança parece ser através da construção de uma relação económica com carácter estrutural, e a melhor forma de o fazer é pelo meio de relações comerciais. E a importância do comércio tende a acentuar-se, através da cada vez maior interdependência e da menor capacidade dos Estados criarem para si economias perfeitas fechadas. A possibilidade de um Estado garantir relações privilegiadas com grandes mercados, tem-se tornado num dos grandes objectivos diplomáticos da maioria dos países do Mundo, mas simultaneamente pode indiciar novas formas de dependência (ou de interdependência).

c) Apoio Tecnológico e Científico: O fornecimento de informações e materias tecnológicas, assim como o ensino de quadros científicos e técnicos pode ser igualmente considerado como uma ajuda. Este apoio como é óbvio, tanto pode ser económico, como militar ou cultural. Na prática, a maioria dos países aprecia os apoios económicos e militares deste tipo. As vantagens ou desvantagens de uma ajuda deste tipo variam conforme o contexto. Para o país fornecedor esta é necessariamente positiva quando estes fornecimentos mantêm fortemente o nível de dependência do recipiente em relação ao dador. Catrina indica, que no caso de fornecimento de licenças para produção de armamento, o facto de o licenciador assegurar que alguns dos aspectos da produção ou do produto (por poderem ser estrategicamente importantes) não são transmitidos garante ou aumenta o nível da dependência, porque o material

⁽²⁰⁾ *Idem. Ibidem*, p. 189.

militar não está completamente operacional sem esses «itens». No entanto, se o país que recebe as infraestruturas ou as tecnologias militares, fizer dela um ponto de partida para o desenvolvimento endógeno das mesmas, esta pode tornar-se uma vantagem do segundo em detrimento do primeiro, a um prazo mais ou menos longo⁽²¹⁾.

O ensino, considerando esta expressão, desde o treino e reciclagem de quadros até às bolsas de estudo liceais e universitárias, pode ter igualmente alguma importância na constituição de dependências, a favor do dador. Principalmente, nos casos em que há uma forte especialização e em que as técnicas ensinadas estão dotadas de forte idiosincrasia nacional, os métodos ensinados podem depender tanto do país de origem, que se torne difícil uma mudança de atitudes em caso de corte de relações, e consequentemente favorece a dependência.

d) Fornecimento de infraestruturas: Por infraestruturas pode-se considerar desde a instalação de sistemas de telecomunicação, até à construção de determinadas facilidades, tais como portos, bases militares e mesmo de indústrias. A dependência do exterior a respeito da manutenção, após a construção do projecto é um dos aspectos mais graves para a liberdade de acção do Estado recipiente. Com efeito, se a construção dessas infraestruturas não for acompanhada do desenvolvimento de quadros endógenos, a sua eficácia ficará sempre dependente do dador ou do construtor. Assim, quanto mais importante forem essas estruturas, maior será a influência que o fornecedor terá sobre esse Estado.

Temos até agora considerado toda a problemática da arma económica do ponto de vista das relações entre Estados. Contudo, pelas suas características, a superestrutura política diferencia-se da superestrutura económica. E é precisamente da relação entre ambas as superestruturas e da influência destas na arma económica, o que iremos tratar em seguida e por último.

3.3.3. Estado e Empresa

As relações políticas internacionais são ainda hoje, e no futuro provavelmente continuarão a ser, dominadas pelo Estado, mas as activi-

(21) Cf. Christian Catrina, *Op. Cit.*, pp. 273-279.

dades e as relações económicas são essencialmente dominadas pelas empresas. Com efeito, é a empresa que produz, e a empresa que gere as relações com outras empresas, nacionais ou internacionais. E hoje em dia, numa era de interconexões globais, de fluxos financeiros altamente instáveis, isso parece cada vez mais verdade. Paul Kennedy, refere que um especialista, referia-se aos fluxos financeiros globais como «a coisa racionalmente mais pura que existe»⁽²²⁾ que descreve de forma muito característica toda a lógica que hoje subjaz ao mercado e à economia em geral. Esta é a tendência para as estruturas económicas criarem e prosseguirem um racional que se diferencia daquele do Estado, e que pode ir mesmo contra ele. Surge assim, uma estrutura económica sem controlo estatal, de fronteiras invíveis, ou seja, na negação das fronteiras nacionais. É o reino das grandes corporações multinacionais, e talvez, transnacionais.

Por outro lado, todo o racional político continua excessivamente dependente da noção de fronteira e de soberania, ou seja, do papel do Estado.

A questão que se podia pôr, seria então do real valor de uma arma, que parece estar essencialmente nas mãos de indivíduos que parecem já não se interessar pelo valor do Estado. Tal questão que é pertinente, e que já no século passado era feita, não perspectiva de forma total toda a problemática aí subjacente.

Antes de mais nada, é preciso considerar as relações entre o Estado e as Empresas dentro de um sistema, porque se bem que ambos sejam organismos diferenciados, ambos interagem e principalmente, ambos se interpenetram, sendo que determinadas actividades das empresas têm igualmente um carácter político, e inversamente, o Estado actua economicamente, sendo muitas vezes esta actuação fundamental para as empresas. Esta situação advém do facto, de a base de sustentação de ambos os organismos ser essencialmente a mesma. Com efeito, quer a eficiência da empresa, quer a do Estado é gerada por modelos culturais e sociais localizados no espaço, e no tempo, e que se consubstanciaram na «Nação», entendida como uma comunidade homogénea sócio-cultural.

⁽²²⁾ Cf. Paul Kennedy, **Preparing for the Twenty-First Century**, Londres, 1993, p.55.

Michael Porter acentua este aspecto, porque se o valor e a sobrevivência de uma empresa depende das condições culturais, sociais e económicas de determinado país, se, a sede de uma multinacional, sustenta, através da eficiência local, as outras empresas que ele tem espalhadas pelo Mundo, então, o papel da Nação não se perdeu de todo, e por conseguinte, a despeito da voracidade internacionalizante das modernas economias, conserva-se ainda um cordão umbilical com determinado espaço cultural, histórico e social⁽²³⁾. Ora, esta é igualmente a base de sustentação do Estado. E se bem que as empresas tendam a ter um grande poder de liberdade, é igualmente certo que o Estado e as fronteiras não lhes são de todo negativas, mesmo para as grandes corporações e multinacionais. Com efeito, quando as grandes Multinacionais de automóveis norte-americanas se sentiram ameaçadas pela concorrência japonesa, não correram logo para o Estado, em busca de protecção. Por outro lado, a despeito do imenso poder económico de determinadas empresas, elas ainda não conseguiram, nem provavelmente conseguiram criar os mecanismos de lealdade e devoção, que as populações têm para com o Estado, reificação da Nação. Assim, se bem que as empresas sejam dotadas de uma larga autonomia, e possam mesmo participar das decisões do Estado, parece-me pouco provável que o substituam de todo. De facto, uma coisa é a crescente preponderância das relações económicas no Mundo, e a outra, é o desaparecimento da Nação e do Estado.

O facto de a linguagem sobre rivalidades económicas e tecnológicas continuar a ser aquela característica das tradicionais rivalidades político-militares, reflecte de facto muita desta disputa que se mantém assente na estrutura do Estado. Assim, o facto de existirem empresas dotadas de grande autonomia, condiciona, mas não impede a utilização da arma económica pelo Estado. Podemos é questionarmo-nos se esta não tenderá a utilizar cada vez mais mecanismos e métodos oriundos da Economia, que ultrapassem os tradicionais, os militares.

⁽²³⁾ Cf. Michael Porter, *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, 1993, pp.1-2.

CONCLUSÃO

Só muito recentemente, do ponto de vista da análise histórica, pode pensar-se no aproveitamento da Economia como arma estratégica. Durante muitos séculos, fosse pelas características estruturais das múltiplas e fechadas economias agrárias, fosse pela não existência de um objecto do conhecimento denominado de Economia (ou similar a ele, mas com outra denominação), foi de todo impossível usar a arma económica como arma de guerra.

Seria necessário esperar pela Revolução Comercial e Industrial para que a progressiva integração e complexificação das estruturas de uma Economia Mundial, assim como a criação de um pensamento sistemático e científico relativo à área da Economia, possibilitassem o seu uso. Os Estados, fortemente integrados e interdependentes, são naturalmente mais facilmente passíveis de serem submetidos pelo uso da arma económica.

Contudo, esta demonstrou ser uma arma de uso difícil e complexo. Não só pela ingente capacidade de encaixe dos Estados submetidos a bloqueios (por exemplo, pela diversão de recursos de umas áreas para outras, pela possibilidade de desenvolver novas tecnologias e produtos que superam vulnerabilidades materiais, pelos próprios efeitos que os bloqueios podem ter nos países que o efectuam). Arma de lassidão, mais do que de rápidas vitórias, arma que, ao contrário de uma leitura fácil das realidades contemporâneas, precisa necessariamente de ser integrada numa estratégia mais ampla. Arma também, de «nuances» subtis, em que nem sempre o que parece mais fraco, é-o de facto. Vimo-lo, no que respeita ao peso que em certos casos pode ter o devedor na economia do credor, vimo-lo, no que respeita à dependência que as fábricas de armamento podem ter de um excepcionalmente bom comprador.

Numa era de integração e interdependência, económica e não só, a Economia pode-se configurar como uma arma. Contudo, não é necessariamente a arma por excelência. Como diz Edward Luttwack, a arte do estratega está na sábia integração dos mecanismos horizontais e verticais da Estratégia tendo em conta os contextos específicos espaço-temporais em que operam os actores político-estratégi-

cos⁽²⁴⁾. Não considerar a economia, será tão grande erro como a considerar em excesso.

António Silva Duarte

⁽²⁴⁾ Cf. Edward N. Luttwack, **Le Paradoxe de la Stratégie**, Paris, 1989, principalmente as pp. 91-95, 269 e seguintes.

BIBLIOGRAFIA

A presente bibliografia, para além das obras referidas em notas de rodapé, conta com outras, igualmente consultadas e que possibilitaram a feitura do trabalho.

BERTSCH, Gary K., *Technology Transfers and Technology Controls: A Synthesis of Western-Soviet Relationship*, in Eston T. White, Dir., *Science and Technology*, Washington, National Defense University, 1987, pp. 185-205.

CATRINA, Christian, *Arms Transfer and Dependence*, Nova Iorque, Taylor and Francis, 1988.

CHALIAND, Gérard e, RAGEAU, Jean-Pierre, *Atlas dos Impérios*, Lisboa, Editorial Teorema, (s/d).

COUTO, A. Cabral, *Elementos de Estratégia*, 2 Vols., Lisboa, IAEM, (s/d).

FINLEY, Moses I., *A Economia Antiga*, 2.^a Ed., Porto, Edições Afrontamento, 1986.

HARDACH, Ernest, *The First World War*, (s/d), Penguin Books, 1987.

KEEGAN, John (dir.), *Atlas of Second World War*, London, Times Books Limited, 1989.

KENNEDY, Paul, *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, 2 Vols., Mem Martins, Publicações Europa-América, 1988.

KENNEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, London, HarperCollins Publishers, 1993.

KNORR, Klaus, *The Power of Nations*, Nova Iorque, Basic Books, 1975.

KNORR, Klaus, *Military Power and Potential*, Massachusetts, Heath and Company, 1970.

LUTTWACK, Edward N., *Le Paradoxe de la Stratégie*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1989.

MAULL, Hans, *Raw Materials, Energy and Western Security*, London, McMillan, 1981

MAULL, Hans, The Strategic Impact of World Economic Changes, *Adelphi Papers*, N.º 237, Primavera de 1989, pp. 62-73.

MONTCEL, Henri, La Défense, Agent de L'Economie, *Defense Nationale*, Paris, Jan. 1981, pp. 17-18.

MONTCEL, Henri, L'Economie, Agent de la Defense, *Defense Nationale*, Paris, Fev. 1981, pp. 33-49.

PORTER, Michael, *A Vantagem Competitiva das Nações*, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1993.

REICH, Robert, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, Quetzal Editores, 1993.

TELO, António, *Portugal na Segunda Guerra*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1987.

TELO, António, *Portugal na Segunda Guerra (1941-45)*, 2 Vols., Lisboa, Vega, 1991.

TOFFLER, Alvin, *Os Novos Poderes*, Lisboa, Livros do Brasil, 1991.