

2003/05/06

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL

Alexandre Reis Rodrigues

Introdução Segundo a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas [2], cabe ao Governo definir a política de defesa nacional e aprovar o conceito estratégico de defesa, este último, na sequência de um processo que envolve a Assembleia da República e o Conselho Superior de Defesa Nacional. No seguimento destas duas definições políticas principais, existem mais quatro níveis de orientação para o desempenho das forças armadas, também previstos na atrás citada lei: o conceito estratégico militar, as missões, os sistemas de forças e o dispositivo. Está presentemente em curso um processo de revisão de todas estas orientações [3], iniciada com o debate público e subsequente aprovação de um novo conceito estratégico de defesa nacional, etapa já concretizada [4], e espera-se, de acordo com o anunciado pelo Governo, que a curto prazo se conclua o restante. Desejável seria que previamente – de preferência – ou pelo menos paralelamente se procedesse a uma revisão mais abrangente sobre o modo como se articulam todos estes conceitos e orientações o que abrangeria a lei atrás referida, presentemente também carecida de actualização, mas desconhecem-se as intenções do Governo a este respeito. O propósito deste trabalho resume-se a falar sobre os “sistemas de forças necessários ao cumprimento das missões das forças armadas que compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir mediante proposta do Ministro da Defesa Nacional elaborada sobre projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior” [5]. Mais concretamente, o objectivo é desenvolver, com o maior número possível de aspectos práticos, uma ideia já anteriormente exposta [6] sobre a conveniência de, na definição do Sistema de Forças Nacional (SFN), se adoptar uma concepção que privilegie uma visão conjunta e integrada dos meios e equipamentos necessários à prossecução dos objectivos estratégicos estabelecidos a montante, ao nível do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). Para esse efeito vou recorrer ao conceito de “capacidades” que, tal como então proposto, deverá começar por descrever o tipo de actividades que interessa poder desenvolver e as suas principais finalidades. Dentro dessa orientação, procurar-se-á pôr uma ênfase especial na definição e organização dos meios em função dos propósitos estabelecidos, portanto, sob uma perspectiva essencialmente funcional. Por interesse de sistematização e na linha das propostas anteriormente feitas, continua a considerar-se que a articulação do SFN em três grandes capacidades – Defesa Territorial, Vigilância e Defesa à distância e Capacidade Expedicionária – cobre perfeitamente todo o elenco de possíveis vertentes de emprego das forças armadas. O que se pretende agora, para o passo subsequente de definir os meios que devem constituir o SFN, é sugerir um caminho que se norteie principalmente pelos objectivos que as capacidades atrás referidas devem garantir no actual ambiente de segurança. Terá que ser um caminho realista, que tenha em devida conta a realidade económica do país, mas que não esteja, logo à partida, condicionado pela realidade do material existente no momento nem que esteja preso pelos conceitos, organização e processos em que assenta hoje o emprego desses meios. Isto implica assumir a disponibilidade para pensar prioritariamente em função de uma situação de segurança que, como veremos mais tarde, tem agora um padrão definido, procurando ver como poderemos desempenhar as novas tarefas prioritárias que essa situação exija, abandonando o que possa ter perdido pertinência. Haverá, nesta perspectiva, que nos predispormos para fazer cortes com o passado aonde isso se revelar necessário e iniciar o correspondente caminho de transição dentro de um programa por fases devidamente calendarizado. Neste trabalho, não será possível, porém, tratar o respeitante às componentes terrestre e aérea com o mesmo detalhe e profundidade da componente marítima – para o que seria necessária uma colaboração especializada – mas, mau grado essa limitação, procurar-se-á sugerir as vertentes de actuação julgadas prioritárias. Dentro da necessidade de ser realista, por exemplo, em relação à questão da caracterização genérica das forças armadas, ter-se-á presente que não é de esperar – tendo em conta as nossas debilidades económicas – que Portugal possa ter umas forças armadas de dimensão relativa equivalente à dos parceiros economicamente mais fortes e simultaneamente ter a ambição de que tenham as mesmas potencialidades, quando a realidade do nosso produto interno bruto é em muitos casos várias vezes inferior. É essa a inevitável conclusão a que nos conduz qualquer simples análise estatística das respectivas situações, um exercício que se recomenda fazer. O raciocínio é, aliás, elementar. Basta comparar populações, efectivos militares, recursos atribuídos à defesa, estruturas dos orçamentos e produtos internos brutos. [7] Se, de facto, Portugal pretende ter um sistema de forças qualitativamente semelhante ao dos seus parceiros europeus de referência então terá que se mostrar disposto a levar a cabo um exaustivo esforço de racionalização das respectivas estruturas e modo de funcionamento para tentar libertar mais verbas para o investimento e, subsequentemente, sacrificar quantidade em favor da qualidade, conforme requerido. Portugal, até ao dia 25 de Abril de 1974, tinha razões objectivas que justificavam a adopção de uma postura militar diferente da adoptada pelos nossos parceiros na NATO. Não existindo, presentemente, nenhuma razão apontando nesse mesmo sentido, as alternativas sobre

as quais nos temos que decidir não poderão deixar de ter em conta o quadro de referência da NATO em que Portugal assenta o essencial da sua estratégia de defesa. As escolhas estão assim muito simplificadas. Ou optamos por forças armadas de uma dimensão semelhante mas com menos capacidades ou, em alternativa, optamos por umas forças armadas equipadas de forma semelhante mas de menor dimensão. Se quisermos seguir as tendências já consagradas de procurar acompanhar minimamente os desenvolvimentos tecnológicos que se têm verificado no equipamento e no armamento e adoptar as correspondentes novas formas de operar – o que os factos se têm encarregado de demonstrar como indispensável – não haverá, por certo, muita hesitação em optar por investir na qualidade. Como acima já sugerido, não é possível discutir hoje o que deverá ser o sistema de forças nacional sem ter em conta o contexto da NATO e/ou o contexto europeu, em que se verificará primariamente a sua utilização, mesmo que se pretenda considerar, paralelamente, a hipótese do seu emprego pontual em situações de intervenção autónoma, o que, no meu entender não deverá deixar de ser feito. Teremos sempre que ter em conta os contextos mais abrangentes em que tudo deve ser interrelacionado tendo em conta o objectivo comum. Ora isto, em termos práticos, significa ter presente as linhas de orientação e as metas estabelecidas em ambos esses campos – NATO e EU – [8] para que a partir daí se possa definir qual a melhor estratégia para Portugal se integrar, tendo em conta os seus interesses específicos e a conveniência de dar ao seu contributo a maior visibilidade possível. É tendo isto em conta que, antes de entrar no tema deste trabalho, se fará uma breve análise do enquadramento internacional em que se poderá pôr a necessidade de emprego das Forças Armadas Portuguesas bem como uma sucinta descrição das capacidades militares que estão a ser desenvolvidas, em termos colectivos, no âmbito da NATO e da UE. Farei ainda – aliás, começando por aí – um pequeno comentário sobre o conceito de sistema de forças, por julgar que seria útil a sua clarificação. **O conceito de sistema de forças** Não se encontra estabelecida a nível nacional, tanto quanto me é dado conhecer, qualquer definição de “sistema de forças”; aliás, uma breve análise das referências feitas nas leis parecem indiciar diferenças de entendimento sobre esse assunto. A expressão não existe na NATO. A que lhe está mais próxima é a expressão “sistemas de armas” [9], que tem um significado diferente. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), por exemplo, fala nos “sistemas de forças” necessários ao cumprimento das missões, presumivelmente querendo referir-se aos vários tipos de unidades, plataformas, equipamentos, armas e sensores directamente empregues na execução das missões atribuídas e organizados em função disso. Porém, a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), bem como as Leis Orgânicas dos Ramos, elaboradas nove anos mais tarde, adoptam uma interpretação mais abrangente sobre a sua composição e admitem diversos tipos de sistemas de forças para várias circunstâncias diferentes (permanente, de médio prazo, de tempo de guerra, etc.) Quanto à “interpretação mais abrangente”, essas duas leis introduzem o termo “sistema de forças nacional”, com duas componentes; uma “componente operacional, englobando o conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspectiva de emprego operacional integrado e uma componente fixa ou territorial, englobando o conjunto de órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas e dos seus ramos”. [10] Mistura-se, assim, aquilo que é a estrutura relativamente estável dos ramos, já descrita nas respectivas leis orgânicas, com a definição, necessariamente dinâmica, dos meios que directamente contribuem para o cumprimento da missão – os que realizam actividades operacionais. Em resultado desta orientação passou a haver uma listagem exaustiva, por ramo, das respectivas unidades, infra-estruturas, órgãos, etc. mas não se conseguiu minimamente o anunciado objectivo de enunciar os meios que realizam actividades operacionais numa “perspectiva de emprego integrado”, o que retira quase todo o interesse operacional que o documento deveria ter. Quanto aos “diversos tipos de sistemas de forças”, a LOBOFA considera a existência de um “sistema de forças permanente”, aquele que deveria existir em tempo de paz, com “capacidade para crescer dentro dos prazos admitidos nos planos gerais de defesa ou nos planos de contingência para os níveis de forças neles considerados”, o que passaria a corresponder ao “sistema de forças de tempo de guerra”. Calcula-se que se pretendia deixar assim acautelada a possibilidade de mobilizar reservas, em circunstâncias de excepção. Como se sabe, nada foi feito entretanto nesta área e muito menos agora se afigura possível fazer nos tempos mais próximos, dados os elevados recursos financeiros que para tanto seriam necessários. De nada serviram, portanto, estas precauções bem como também não serviu a adopção da designação de “Sistema de Forças de Médio Prazo”, adoptada em 1991, com aplicabilidade restrita ao período da 2ª Lei de Programação Militar (LPM), a vigorar de 1993 a 1997. Na verdade, esta designação aparecia um pouco por contraponto à impossibilidade de fazer aprovar e reflectir na referida LPM todo o conjunto de meios que então se consideravam necessários, deixando subjacente a hipótese de que seria definido, para a 3ª LPM, um novo sistema de forças, esperadamente mais completo, o que não aconteceu. Seria desejável que o processo de revisão do actual sistema de forças incluísse uma análise do respectivo conceito para garantir que o seu conteúdo corresponde aos requisitos de um documento que é afinal a principal referência para o desenvolvimento dos programas de reequipamento militar e elaboração das correspondentes leis de programação militares. Para esse objectivo, é necessário ir bem além da actual simples listagem de meios, abordando a forma com que deve ser encarada a sua

integração conjunta, a sua complementaridade em função dos vários propósitos estabelecidos a montante e, eventualmente, os padrões operacionais e logísticos a observar. É igualmente recomendável que o documento inclua, numa perspectiva de médio/longo prazo, alguma visão do futuro antecipando previsíveis necessidades de modernização do material, de acordo com as políticas adoptadas, e calendários de abates ao efectivo, em função da duração estimada dos respectivos ciclos de vida, e de novas aquisições. Estou, portanto, a referir-me a um documento eminentemente dinâmico e muito mais completo do que o presentemente disponível, cobrindo áreas que não estão abordadas em mais nenhuma outra fonte ao nível do Ministério da Defesa. A não se conseguir atingir esse desiderato, o documento com a explicitação do sistema de força apenas poderá ter algum interesse para quem pretenda ter uma rápida descrição sumária das Forças Armadas Portuguesas mas não é de antecipar que possa ter qualquer interesse operacional ou que possa constituir uma referência útil para a definição dos programas de reequipamento militar.

O enquadramento internacional (*There has been speculation that war itself may not have a future and is about to be replaced by economic competition among the great "trading blocks" now forming in Europe, North America, and Far East. This view is not correct. Large scale, conventional war – war as understood by today's principal military powers – may indeed be at its last gasp; however, war itself, war as such, is alive and kicking and about to enter a new epoch*) [11] (*While arguably threats to national security have decreased in magnitude, they have increased in number, frequency and variety. Far from creating a period of global peace, the end of the Cold War has ushered in a period of crisis and conflicts*) Portugal, como país membro da NATO e da União Europeia, vive hoje num espaço geo-estratégico que dentro de um horizonte de pelo menos médio prazo parece estar livre de confrontações militares e em que “a guerra entre as suas maiores potências apresenta-se como algo quase inimaginável”. [12] Porém, o mundo continua cheio de conflitos, com as mais variadas facetas – étnicas, económicas, sociais e nalguns casos também territoriais – e as perspectivas para o futuro não nos deixam antever uma melhoria da situação. Bem muito pelo contrário, o que teremos pela frente será um risco de crescente instabilidade em resultado desses conflitos. E ainda que muitos deles continuem claramente fora da nossa área de interesse estratégico directo haverá sempre que contar com inevitáveis reflexos, directos ou indirectos, dessas situações sobre a segurança de que precisamos para que possa haver progresso social. Como diz o Secretário-Geral da NATO, “*geography will no longer act as our shield*”. [13] Entretanto, os ataques sofridos pelos Estados Unidos a 11 de Setembro de 2001 vieram colocar, com uma ênfase acrescida, a nova ameaça do terrorismo internacional e o problema da proliferação de armamento, em especial o de destruição maciça, no topo das preocupações dos responsáveis pelos assuntos de segurança e defesa, passando estes assuntos a dominar o debate sobre a necessidade de uma nova estratégia de segurança e defesa. O foco da atenção passou a ser partilhado entre possíveis situações de crise que mais ou menos indirectamente poderão afectar os nossos interesses e estas duas novas ameaças que podem afectar directamente a nossa segurança. Passamos a viver numa situação que – mau grado o fim da Guerra-Fria – cada vez mais exige a solidariedade da defesa colectiva e a cooperação estratégica na prevenção de conflitos. Nenhum país, mesmo o mais poderoso do mundo, consegue garantir sozinho a sua própria segurança, como aliás bem ficou provado pelos atentados sofridos pelos EUA a 11 de Setembro de 2001. É indispensável por isso que nos mantenhamos associados em sistemas colectivos de segurança, baseados no princípio da solidariedade, da co-responsabilização, da partilha de custos e do trabalho estratégico. Nestes termos, para que haja inteiro sucesso na frente de acção para manutenção de um clima de paz e estabilidade é preciso que exista sintonia e convergência de linhas de orientação política, designadamente sobre a necessidade de o colectivo estar preparado para garantir, como medida de último recurso – a accionar perante o insucesso de todas as outras – a possibilidade de uma intervenção militar coordenada. É neste âmbito que se tem tornado crescentemente importante que esteja disponível um conjunto coerente e credível de forças de intervenção que possam impor o cumprimento das normas estabelecidas pela comunidade internacional, quando todas as demais medidas prévias se tiverem inequivocamente revelado infrutíferas. Veremos mais tarde como se encontra presentemente encaminhada a concretização deste objectivo, quer na NATO quer na UE. Tem sido um percurso de algum modo acidentado por diferenças de postura entre americanos e europeus sobre a forma de encarar a protecção dos respectivos interesses e contribuir activamente para a prevenção e contenção de conflitos, o que se tornou mais óbvio durante a actual administração Bush e particularmente grave perante a eminência de uma intervenção militar no Iraque. De forma muito abreviada, podemos dizer que enquanto os europeus têm entendido dever apostar quase exclusivamente no recurso a medidas de natureza política, diplomática, económicas e financeiras, os americanos têm, regra geral, mostrado ser menos pacientes com a diplomacia e mais rápida e facilmente prontos a considerarem a hipótese de intervenção militar. Acções preemptivas, acções preventivas e legítima defesa Esta divergência de posturas – que obviamente é mais complexa do que acima se deixa transparecer – aprofundou-se recentemente com a divulgação daquilo que passou a ser designado pela “nova doutrina Bush” de acção preemptiva. Esta posição americana tornou-se de imediato num assunto controverso para os europeus, por exemplo, na sua possível aplicação prática contra ao Iraque, face às suspeitas do seu envolvimento

no fabrico de armamento de destruição maciça. Este assunto, que anda directamente ligado com a questão de legítima defesa, não é, contrariamente aquilo que se poderia imaginar numa primeira observação, apenas de hoje. Entre os que andaram envolvidos em exercícios da NATO, durante a Guerra-Fria, muitos certamente se lembram das longas discussões sobre a forma de caracterizar uma intenção hostil, das dificuldades de distinção entre intenção e acto hostil e de utilização das respectivas regras de empenhamento. Também, no início da década de noventa já o secretário da defesa americano, Caspar Weinberg, afirmava que o direito de auto-defesa poderia ser exercido perante uma intenção hostil indicando a eminência de ataque. Também, na administração Clinton, Lee Aspin, então secretário de defesa, defendia a necessidade de ataques preemptivos como a forma mais adequada de enfrentar a proliferação de armamento de destruição maciça, então já uma das maiores preocupações de segurança dos EUA. A Carta das Nações Unidas – artigo 51º – estabelece que “nenhuma disposição da presente Carta pode prejudicar o direito natural de legítima defesa, individual ou colectiva, no caso de um membro das Nações Unidas ser alvo de uma agressão armada”. Muito embora este texto pareça veicular o conceito de que a auto-defesa é essencialmente de natureza reactiva – isto é, que só é possível usar a força em auto-defesa como resposta a um ataque armado – esta visão restritiva não é consensualmente partilhada. Muitos pensam que não é razoável que um estado tenha a obrigação de esperar que um ataque se materialize para então fazer valer o seu direito de legítima defesa. Não poderemos, de facto, ignorar que após o que aconteceu a 11 de Setembro de 2001 e perante as perspectivas da possível conjugação desse tipo de ataques com o emprego de armas de destruição maciça, deixou, compreensivelmente, de ser possível esperar que um estado com os necessários meios de defesa se predisponha a aceitar os custos – políticos, militares, sociais, etc. – de absorver um primeiro ataque para só então a partir daí reagir. Aliás, este último acontecimento veio demonstrar já não podermos contar hoje com a previsibilidade que existia no passado sobre a eminência de um ataque. É certo que os serviços de informação vinham desde há algum tempo alertando para a possibilidade desse tipo de ocorrências mas nenhum desenvolvimento político ou militar prévio permitiu antecipar a eminência do ataque. Ora a continuação deste padrão põe em causa a suficiência das acções preemptivas e, subindo a parada, suscita a necessidade da sua eventual substituição por acções preventivas, a que já não está associada a ideia da eminência do ataque e em que se incluirá uma possível intervenção militar no Iraque. A posição nacional fixada na lei nacional [14] estabelece que Portugal, “no exercício do direito de legítima defesa reconhecido pela Carta das Nações Unidas reserva o recurso à guerra para os casos de agressão militar efectiva ou eminente” [15]. Ora esta posição parece vir ao encontro da necessidade de alguma flexibilização na interpretação do artigo 52º da Carta das Nações Unidas o que, aliás, o actual CEDN parece confirmar quando refere: “cada vez mais se propende hoje para definir um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objectivos tradicionais dos Estados – defesa do território e da soberania – confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva [16] e a uma visão global da evolução dos focos de segurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar evitando o seu desenvolvimento para formas agravadas de conflitualidade”. [17] A convergência de caminhos não é do âmbito deste trabalho aprofundar esta questão da legítima defesa, acções preemptivas e acções preventivas. O que realmente importa é realçar que, se as diferenças atrás citadas sobre o emprego da força militar como forma de prever e conter conflitos estão a surgir com especial relevância é principalmente em relação a um caso pontual – o caso do Iraque – e não constituem intransponíveis divergências de fundo. Poderia ser esse o caso se os Europeus, por exemplo, negassem, pura e simplesmente, o reconhecimento de que o uso da força pode ser não só um meio necessário como também o único efectivo em certas circunstâncias. Ora não é esta a postura dos europeus como também não é da postura americana pensar que o uso da força militar pode, por si só, ser a solução de todos os problemas. Em segundo lugar, é hoje assumidamente consensual, entre os europeus, que a Europa nunca terá peso na política mundial sem uma capacidade militar relevante. É de esperar, portanto, que os esforços em curso para desenvolver, no âmbito da União Europeia, uma Política Externa e de Segurança e Defesa venham finalmente a dar à vertente militar uma dimensão compatível com esse objectivo. [18] Esperemos, portanto, que se resolva, num espaço de tempo tão breve quanto possível, o problema do subdimensionamento militar a que a Europa se deixou chegar, e que a manter-se a impediria de desempenhar o papel a que aspira. Porém, para tanto há ainda um caminho a percorrer pelos europeus. Um possível indicador da dimensão da distância a vencer poderá ser dado por uma recente avaliação do empenhamento individual de cada país na concretização das suas capacidades de intervenção no exterior, em função do respectivo esforço financeiro, em termos de investimento e de operação e de manutenção. Segundo François Heisbourg, [19] estima-se que, ao nível médio europeu, esse esforço – em termos percentuais do orçamento de defesa – ronda cerca de 37% do total enquanto que nos EUA atinge 72%. Entre os europeus, o que se aproxima mais dos EUA é o Reino Unido, com 67%, logo seguido pelos Países Baixos e a França, respectivamente com 45 e 43%. Portugal é avaliado com empenhando cerca de 21% dos seus recursos. Os dados acima transcritos mostram como varia, também entre os europeus, o ritmo e forma como tem sido apercebida e encarada na prática a necessidade de encontrar respostas rápidas e eficazes aos

desafios da presente situação de segurança. Entre os europeus, os ingleses mais uma vez foram os mais rápidos a reconhecerem as necessidades da nova situação, o que aconteceu por via de uma reformulação das suas linhas de acção estratégica, empreendida há cerca de quatro anos atrás [20]. Aí se passou a reconhecer que a missão das forças armadas não seria apenas defender o território e os seus interesses mas também *“To act as a force for Good by strengthening international peace and security”* [21] Em resultado desta nova orientação, as tarefas a desenvolver nesta área foram agrupadas numa nova missão designada por *Defence Diplomacy* [22] tendo em vista garantir prioridade, maior ímpeto e coerência às actuações em apoio à acção diplomática em tempo de paz na presença de conflitos, garantindo alinhamento entre a política externa e os objectivos da política de segurança. Aliás, o Reino Unido não constitui o único exemplo de rápida adaptação ao novo ambiente de segurança. Em 2000, já o Governo Holandês tinha estabelecida também como tarefa básica das suas forças armadas *“advancing the international rule of law and stability”* juntamente com a protecção da integridade territorial e o apoio das entidades civis no contexto da imposição da lei, assistência humanitária e apoio a calamidades, tanto a nível interno como externo. A concretização desta nova orientação está bem patente nos dados estatísticos atrás referidos. **A intervenção militar no âmbito da NATO e da UE** (*“NATO must be able to field forces that can move quickly to wherever they are needed...”*) [23] (*“The European Council underlines its determination to develop an autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and conduct EU-led military operations in response to international crisis”*) [24] Não faltam muitos e variados exemplos recentes a demonstrar que para fazer face às situações que repetidamente estão a pôr em causa a paz e estabilidade no mundo, muitas vezes afectando os nossos interesses, se torna indispensável complementar as habituais medidas de natureza política, diplomática, financeira e jurídica com a disponibilidade de uma vertente militar de actuação para ser utilizada como elemento de dissuasão e medida de último recurso quando todas as demais falharem. O Secretário-Geral da NATO sintetiza esta situação referindo a necessidade de capacidades que possam ajudar a moldar os acontecimentos futuros para, actuando por antecipação, evitar que sejamos suas vítimas, o que é especialmente aplicável às novas ameaças do terrorismo internacional e da proliferação do armamento de destruição maciça. Para essa finalidade, para além da iniciativa em curso de criação de uma força de Reacção Rápida Europeia, com cerca de sessenta mil efectivos, foi recentemente proposta, pela administração americana, na cimeira de Praga, a concretização de uma força de intervenção rápida da NATO (NATO Response Force - NRF) com cerca de vinte e um mil efectivos. Levantaram-se algumas dúvidas iniciais sobre a possibilidade de compatibilização das duas iniciativas e receios de que a iniciativa americana poderia, por um lado, pôr em causa ou pelo menos enfraquecer o projecto europeu e, por outro lado, associar excessivamente a NATO à política americana de defesa. No entanto, tudo indica que, de acordo com os compromissos assumidos em Praga pelos chefes de estado e de governo, a constituição de ambas as forças irá prosseguir caminhos convergentes. Resta, porém, clarificar se as diferenças entre as duas forças se restringem à questão da sua dimensão. À partida, tendo em conta a forma como é feita a sua caracterização operacional pelos respectivos proponentes, a UE e a NATO – neste último caso, conforme a proposta da administração americana – sou levado a pensar que as diferenças poderão transcender a dimensão, situando-se também na composição e, em especial, nas possibilidades de actuação em diferentes níveis de violência, tudo indicando que os objectivos estabelecidos para a NRF serão mais ambiciosos que os estabelecidos para a força europeia. A força de reacção rápida da NATO (NATO Response Force-NRF) Segundo os seus promotores, a NRF será uma força tecnicamente muito avançada, flexível, interoperável, com capacidade de sustentação e facilmente movimentável para onde quer que seja necessário, conforme decisão do Conselho do Tratado do Atlântico Norte. [25] Deve ser capaz de gerar pelo menos cerca de 200 missões aéreas de combate por dia com armamento de precisão e capacidade de ataque praticamente imediata, [26] dentro dos mais modernos conceitos de operações já em uso pelas forças armadas americanas. A componente terrestre deve incluir os necessários elementos de apoio para garantir a sustentação das operações e a componente naval deve basear-se numa força naval permanente da NATO, com facilidades de comando e controlo capaz de se integrar numa estrutura de operações conjuntas. O calendário previsto para a sua activação nas suas três componentes – terrestre, marítima e aérea – prevê que uma capacidade operacional inicial esteja disponível até Outubro de 2003 e que até Outubro de 2006 fique completa a sua constituição. A força ficará atribuída a um comando NATO, num estado de prontidão para intervenção num curto prazo – previsivelmente, uma semana – para actuação em qualquer tipo de cenário, incluindo os mais exigentes, designadamente, contra países que acolham santuários de organizações terroristas e/ou estejam envolvidos em programas de desenvolvimento de armamento de destruição maciça. Deve ter auto-sustentação por um período de um mês e ser mantida num regime de rotatividade de seis meses, o que, em termos práticos, implica cerca de sessenta mil efectivos. Pretende-se que a sua composição constitua uma oportunidade para a participação de todos os aliados que assim o desejem, tendo sido sugerido que os que tenham menores recursos optem por nichos de capacidades em que se poderão especializar. Neste último âmbito, são apontados, a título de exemplo, os casos da República Checa que poderá disponibilizar equipas especializadas em guerra

química e biológica, da Roménia que possui prestigiadas tropas de montanha e também a Noruega que pretende contribuir com tropas especiais de elite. [27] Fontes não oficiais estimam que o esforço financeiro requerido para a organização desta força terá um peso no total dos orçamentos de defesa europeus de cerca de 2%. [28] A questão da interoperabilidade e o conceito de *Network Centric Warfare* Ao contrário do que apressadamente poderíamos ser levados a pensar, os sucessos militares americanos alcançados na generalidade das intervenções em que têm estado envolvidos estão longe de se dever apenas à posse de sistemas de armas e sensores altamente sofisticados e muito eficazes, designadamente o armamento de precisão. Também não se ficam a dever apenas à disponibilidade de modernas e seguras redes de comunicações ligando todos os intervenientes no campo de batalha e ao apoio maciço de facilidades informáticas. Estes são importantes factores da incontestável superioridade desfrutada pelas forças armadas americanas mas a essência do sucesso reside na forma como tudo foi integrado numa nova forma de conduzir as operações – “uma nova maneira de pensar” – à altura das possibilidades criadas pela Era da Informação em que hoje vivemos. A força principal do sistema situa-se na forma como flui a informação entre as várias entidades geograficamente dispersas no campo de batalha tendo em conta a sua natureza, as suas características e as condições em que precisam de interagir. [29] Para participar na força NATO que, certamente, não deixará de procurar utilizar o conceito de *network centric warfare*, [30] em uso pelas forças armadas americanas, já não basta assegurar interoperabilidade [31] dos meios, nos termos em que este requisito era anteriormente interpretado. De facto, o problema da interoperabilidade tem a ver com um alargado campo de aspectos variados, incluindo a doutrina, a organização, os procedimentos, a formação e o treino mas no passado resumia-se, na prática, a uma vertente quase exclusivamente técnica já que nas restantes não se levantavam questões de fundo. Então havia uma doutrina comum, também assumida e constantemente treinada a nível nacional, e o problema da interoperabilidade punha-se essencialmente em termos de ter capacidade de participar num mesmo sistema de comando e controlo e partilhar o mesmo panorama de operações o que, em termos práticos, correspondia a conseguir estabelecer e manter comunicações seguras. O que temos hoje é uma situação completamente diferente, com os nossos aliados americanos tendo já enveredado por uma doutrina e um conceito de operações substancialmente diferente do modelo tradicional em que os europeus desde sempre assentaram a sua cooperação. Refiro-me ao conceito de *network centric warfare* que se encontra em desenvolvimento pelas forças armadas americanas há mais de uma década e que teve o seu primeiro teste prático na Guerra do Golfo, como se sabe com grande sucesso, para surpresa e admiração do mundo inteiro. A recente campanha no Afeganistão apenas mostrou como as capacidades do sistema, dos sensores e do armamento associado continuam a evoluir para *performances* antes dificilmente imagináveis. Esta nova situação trouxe o problema da interoperabilidade também para o campo da doutrina, com a agravante de que não se trata apenas de novas formas de organizar e utilizar os meios existentes mas sim dispor de uma panóplia de novas possibilidades de os utilizar com muito maior eficácia, tudo pressupondo um grau de sofisticação tecnológica de que os europeus estão hoje muito distantes. Por isso se poderia dizer – para melhor realçar a diferente natureza do problema que temos pela frente – que mais do que assegurar a interoperabilidade dos meios europeus com os meios americanos, o que é preciso é assegurar a capacidade de integração militar dos primeiros num sistema de condução da guerra que já muito pouco tem a ver com o que foi praticado durante a Guerra-Fria. Ora isto implica uma clara opção por um modelo moderno de forças armadas, com uma tónica na utilização de altas tecnologias em detrimento do modelo tradicional, assente em efectivos de grandes dimensões mas sem grandes investimentos em sistemas de armas avançados. A Força de Reacção Rápida Europeia Esta força, tal como prevista no “Headline Goal” incluirá, como a anterior, também as três componentes – terrestre, marítima e aérea – e será destinada essencialmente à condução de tarefas de prevenção e de gestão de crises tal como definidas no Tratado da União (habitualmente designadas por “Tarefas de Petersberg”, em homenagem ao local onde em Junho de 1992 se realizou o Conselho Ministerial da UEO que as definiu). Trata-se, no essencial, de tarefas de natureza humanitária e de evacuação, manutenção ou restabelecimento da paz e gestão de crises. Há aqui, pelo menos aparentemente, indícios de diferentes finalidades das duas forças, parecendo haver menor nível de exigência de capacidades no caso da UE. Presumo que a fórmula talvez um pouco menos objectiva ou pelo menos mais cautelosa que foi adoptada na caracterização dos objectivos desta força terá principalmente a ver com a necessidade política de acomodar a diversidade de posturas em relação a assuntos de defesa, ainda existentes no seio da EU. No entanto, é preciso ter algum cuidado na referência a tarefas do tipo Petersberg em que assenta a finalidade da constituição da força europeia. Existe a ideia de que estas se desenrolam sempre numa zona de baixa conflitualidade, apenas requerendo efectivos de “boinas azuis”; mas a verdade é que mesmo as intervenções para ajuda humanitária podem acabar por exigir o recurso à força, como aliás aconteceu, por exemplo na Somália. Muitos especialistas consideram que as operações de estabelecimento de paz, no quadro de uma decisão da Nações Unidas, para repor pela via militar o *status quo* – como foi, por exemplo, a Guerra do Golfo, para obrigar Saddam Hussein a retirar do Kuwait – se inserem no tipo de tarefas Petersberg. Ora estes casos correspondem a situações com elevado grau de conflitualidade requerendo toda a panóplia de capacidades militares. Assim sendo,

em termos práticos, não me parece que as duas forças possam, em aspectos essenciais, diferir significativamente, mau grado o diferente discurso quanto a objectivos. Veremos, no entanto, que a presença de forças americanas num caso e a sua ausência no outro acabará por fazer de facto uma diferença que condicionará o emprego da força europeia a cenários do espectro do conflito menos exigentes, mesmo considerando o apoio já acordado que terá da NATO. Esta iniciativa, que é considerada como o cerne do reforço da Política de Segurança e de Defesa Europeia, não corresponde à criação de um exército europeu, para o qual os estados membros seriam obrigados a assegurar determinados contributos, cumprindo “critérios de convergência”. Os empenhamentos nacionais para a constituição da força só se concretizarão com base na decisão soberana dos estados membros, mas nem por isso se poderá assumir que sejam menores as suas obrigações. Em termos quantitativos, os contributos oferecidos – 100.000 efectivos, 400 aviões e 100 navios – excedem o requerido mas existem problemas com a qualificação destes meios, havendo diversas áreas em que são requeridos esforços de investimento adicional para cobrir lacunas ou insuficiências que ainda não estão resolvidas, por exemplo: protecção das forças, mobilidade estratégica e operacional, apoio logístico, aviação naval, evacuação por via marítima, armamento de precisão, etc. Bem preferível seria abdicar de alguma quantidade em favor de uma maior eficácia. Estas limitações estão reconhecidas, nomeadamente por Javier Solana quando, por exemplo, em Novembro de 2002, numa reunião de ministros da defesa mencionava estar satisfeito com os progressos feitos na área da PESD excepto no respeitante à melhoria das suas capacidades militares que não estarão a progredir tanto quanto seria desejado. **A posição nacional** Não é certamente concebível que a inquestionável necessidade de reforma das forças armadas portuguesas e, em especial, a reformulação do sistema de forças que devem assegurar se processe fora do contexto aliado e europeu em que o país se pretende manter inserido. Nestes termos, as orientações estabelecidas no âmbito NATO e da EU para o processo de adaptação das forças armadas dos respectivos países membros às novas circunstâncias do actual ambiente de segurança mundial e, em especial, as directivas para a criação das duas forças de reacção acima referidas são uma referência de primária importância para a condução do processo interno que urge accionar. De acordo com o estabelecido na lei [32], o “Estado Português preconiza a solução dos problemas e conflitos internacionais pela via da negociação e da arbitragem, considerando seu dever contribuir para a preservação da paz e da segurança internacionais, nos termos da Constituição”. “De acordo com as normas do direito internacional, Portugal actua pelos meios legítimos adequados para a defesa dos interesses nacionais, dentro e fora do território, [33] da zona económica exclusiva ou dos fundos marinhos contíguos e ainda do espaço aéreo sob responsabilidade nacional”. Com a aprovação do novo conceito estratégico de defesa nacional – que me parece considerar adequadamente a questão atrás referida – Portugal dará também, agora sob uma perspectiva formal, o passo necessário para dar à vertente de intervenções militares no exterior a importância crescente que o assunto requer. Portugal tem participado em intervenções no exterior no âmbito de operações de apoio à paz, de que se destacam os envolvimento em Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, em Angola, na Guiné, em Moçambique e em Timor, todas originando elogiosas referências à actuação das forças portuguesas. Acredita-se, porém, que com uma nova dinâmica na orientação a seguir nessa área será a partir daí possível evitar, de uma vez por todas, o recurso a improvisações de última hora na preparação dessas intervenções para remediar – nem sempre da melhor forma – lacunas de base que deviam e podiam ter sido objecto de apropriada consideração no âmbito do planeamento de forças. De facto, a necessidade de encontrar um conjunto de meios que nos permitam integrar de forma credível os esforços da comunidade internacional na manutenção da paz e estabilidade está claramente patente no actual CEDN, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros 6/2003 de 20 de Janeiro. Alguns excertos desse documento que abaixo se reproduzem atestam claramente a tónica que o Governo pretende imprimir a esse assunto: “No actual ambiente de segurança internacional tende-se, hoje, cada vez mais, para definir um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objectivos mais tradicionais dos Estados – defesa do território e soberania – confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar evitando o seu desenvolvimento para formas agravadas de conflituosidade. Neste quadro, tem vindo a impor-se uma ideia de segurança cooperativa, com reflexos no desenvolvimento das organizações internacionais”. “Portugal deve ter uma posição activa, [34] e individualizada, no espaço de defesa colectiva e de solidariedade que a Aliança representa. Isso implica, nomeadamente, o dever de acompanhar os aliados perante os novos desafios, na óptica de mais actuação conjunta, no plano nacional, e segundo uma perspectiva estratégica de participação combinada, no quadro da Aliança”. “Por consequência, a política do Estado, e as suas consequências na Defesa Nacional, deve ser orientada para colaborar activamente, no quadro da comunidade internacional, e em especial com os seus aliados e parceiros, na prevenção do terrorismo, em múltiplas vertentes, incluindo operações militares”. **Os contributos militares dos pequenos países** Já atrás vimos como se tem tornado crescentemente importante que exista, quer ao nível da NATO quer ao nível da UE, um conjunto credível de forças que possam ser como que o “braço armado” da ONU, na manutenção da

paz no mundo. Para esse propósito, os pequenos países não terão hipóteses de dar contribuições quantitativamente significativas mas não estão impedidos, se souberem fazer as opções certas, de reunirem capacidades de elevada valia e qualidade que se integrem harmoniosamente em estruturas de forças modernas e mais largas. À partida, na prática, põem-se-lhes duas opções básicas para configurarem o seu contributo para o esforço conjunto: criar capacidades especializadas ou organizar os seus contingentes para integrar, sem provocar disfunções, estruturas de forças mais largas, num sistema de *pooling*, de preferência acordado previamente, com vizinhos ou aliados interessados num esquema de cooperação. Em qualquer dos casos o que sobretudo interessa é garantir uma participação que vá ao encontro das necessidades do conjunto e, se possível, represente uma mais valia. Será isso que fará a diferença entre uma participação simplesmente decorrente da necessidade política de constituir uma coligação internacional – com base mais em critérios políticos do que operacionais – e uma participação solicitada pelo seu valor militar intrínseco. A não haver esse cuidado, tornar-se-á muito difícil evitar ficar restrito à execução de tarefas acessórias ou de importância muito secundária, atribuído para manter uma determinada aparência, e sem qualquer controlo sobre a condução das operações. Observado este critério, qualquer das duas opções atrás referidas é válida mas há que reconhecer que no primeiro caso – capacidade especializada – serão maiores as hipóteses de conseguir maior visibilidade, sendo, portanto, preferível à simples cedência isolada de meios – um batalhão, uma fragata ou um par de F16 – que, mais ou menos anonimamente, se iriam integrar num conjunto mais vasto. Algumas das modalidades por que passará o alcançar desse propósito podem incluir o seguinte: atribuição de meios que, pelo seu potencial militar poderão ter, mesmo isolados, um importante peso na condução das operações, o que será, por exemplo, o caso dos submarinos; organização do nosso contributo numa unidade com identidade operacional própria, constituída como um grupo-tarefa concebido para um determinado propósito e incluindo perícias que sejam especialmente relevantes nos mais previsíveis cenários de intervenção militar. Isto não bastará, em princípio, para que Portugal possa ter a ambição de liderar estruturas de forças, em conflitos de dimensão relevante mas pode significar a possibilidade de se integrar com capacidades militares que pela sua importância lhe dêem voz na condução das operações e contribuam para dar uma imagem prestigiada do País. Tratar-se-á também de procurar aproveitar as janelas de oportunidades que a NATO e/ou a UE nos possam oferecer nesse campo. **O Sistema de Forças Nacional** “*We can no longer measure our military strength with mere numbers. We must talk in terms of capabilities*”. [35]

Já se explicou atrás, que por interesse de sistematização e de simplificação se consideraram apenas três capacidades principais na definição do SFN. Recordar-se que se baseou a sua identificação nas três principais vertentes de actuação das forças armadas. Sem prejuízo da oportunidade que terei mais tarde de analisar detalhadamente a caracterização de cada uma, há alguns aspectos gerais de natureza conceptual que interessa referir previamente. Por exemplo, nada obsta que dentro de cada uma dessas capacidades se considere um segundo nível (sub-capacidades, por exemplo) se nisso se vir vantagem. Aliás, na formulação inicial da proposta de construir todo o sistema à volta das três capacidades já se previa, no âmbito da vigilância e defesa à distância, uma componente de fiscalização que asseguraria o cumprimento das tarefas de serviço público não militar nas águas de jurisdição nacional. Será essa componente que executará, quer na vertente marítima quer na aérea, as missões típicas de uma guarda-costeira que nem a dimensão do país nem os recursos existentes recomendam que se constitua separadamente. Outras áreas onde também pode ser pertinente restringir sub-capacidades serão, por exemplo, a defesa aérea, as operações especiais, as operações anfíbias, as operações de interdição de espaços, incluindo o embargo e o transporte de forças, entre outras. Será, no entanto, necessário ter em atenção que em muitas situações estas sub-capacidades atravessam o espectro de mais do que uma capacidade, podendo ter que estar presentes, ainda que sob dimensão e modalidades diferentes, em todas. Será esse o caso, por exemplo, da defesa aérea, das operações especiais e da interdição de espaços. A construção de uma matriz para cruzamento de capacidades e sub-capacidades com a identificação dos respectivos meios, que deixo ao cuidado de leitores eventualmente interessados em explorar essa possibilidade, poderá ajudar a visualizar como tudo se deve interrelacionar, numa perspectiva de conjunto. Na linha do atrás exposto e para melhor clarificação, importa ter presente que três capacidades não significam três conjuntos totalmente diferentes de meios. Regra geral, os diversos tipos de meios poderão integrar-se em mais do que uma capacidade e, em princípio, não haverá meios exclusivos de uma determinada capacidade. Aliás, dentro da concepção que proponho, o que deve ser esperado é que haja mesmo sobreposições nas constituições dos três conjuntos. Por exemplo, a necessidade de uma forte vertente de mobilidade que é um aspecto central da capacidade expedicionária será também um elemento de primordial importância para a capacidade de defesa territorial, devido à dispersão do nosso território. Obviamente, que a componente de mobilidade será uma única, logo terá que ser comum às duas capacidades. O que fará a diferença entre os três conjuntos são formas diferentes de organizar e operar os meios e, obviamente, também finalidades distintas. Em nenhum caso será aplicável qualquer ideia de divisão estanque com três agrupamentos distintos porque, na verdade, o que se pretende é exactamente o contrário, isto é garantir, dentro do princípio da maior flexibilidade, a optimização dos recursos para

cobrir o mais alargado possível leque de eventualidades. Ora esta concepção levanta uma questão de gestão de prioridades no emprego dos meios pois quando uma determinada capacidade estiver activada, poderá deixar de ser possível o emprego das outras duas no máximo das suas potencialidades. A questão, porém, é relativamente simples. As capacidades primariamente ligadas à segurança directa do nosso próprio território – Vigilância e Defesa à distância e Defesa Territorial – terão sempre prioridade, como é habitual, pois os países são soberanos a decidir nesta área. Aliás, os compromissos assumidos internacionalmente para a atribuição de forças salvaguardam sempre esta eventualidade. Nestes termos, se as circunstâncias em qualquer momento vierem a exigir a disponibilidade de todo o potencial nas duas capacidades directamente ligadas à integridade territorial – hipótese hoje remota em face do ambiente de segurança – então a capacidade expedicionária, obviamente, ficará condicionada em conformidade e, numa situação limite poderá até não estar disponível. A alternativa a definir capacidades com base em actividades e propósitos seria defini-las em função de plataformas. Não recomendaria, porém, adoptar esse critério porque presentemente o foco do planeamento militar moderno transferiu-se das plataformas para a questão da maximização da interacção entre elas tendo em vista alcançar propósitos, o que o conceito de “network centric warfare” – anteriormente abordado, procura garantir. [36] Dito isto, entraremos agora na análise das três capacidades principais atrás referidas, começando pela expedicionária.

Aspectos gerais da capacidade expedicionária [37] A capacidade expedicionária tem fundamentalmente a ver com a defesa e protecção dos nossos interesses no exterior, conforme requerido pela política externa. [38] Será através desta capacidade que o País satisfará os compromissos assumidos internacionalmente com uma vertente de actuação militar, qualquer que seja o contexto da intervenção requerida – NATO, UE, NU, etc. – e levará a cabo eventuais necessidades de intervenção autónoma para a protecção de interesses exclusivamente nacionais. O seguinte texto poderá resumir a sua finalidade: “Assegurar a possibilidade de levar a cabo intervenções militares no exterior, para a defesa dos interesses nacionais, quer num contexto de actuação autónoma quer no de integração numa força multinacional, dentro dos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas e no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo País”. Conforme já atrás referido, no actual contexto de segurança, a maior probabilidade de actuação das forças armadas ocorrerá em resposta a solicitações de intervenção no exterior, quer sob uma dimensão multinacional quer apenas autonomamente. Parte importante da imagem externa de Portugal e aceitabilidade de ter uma voz activa na tomada de posições na NATO e na UE dependerá da eficácia que conseguirmos imprimir a essa resposta. Por estas razões de simples pragmatismo, nos termos atrás referidos, vou começar por abordar exactamente esta capacidade, obviamente sem pôr em causa a prioridade que a defesa da integridade territorial terá sempre em qualquer circunstância. Aliás, se Portugal não for capaz de desenvolver esta capacidade de um modo coerente e com o nível de exigência que os actuais desafios à segurança recomendam então não será de esperar para as suas forças armadas mais do que o envolvimento em tarefas do âmbito do serviço público não militares. Refiro-me, designadamente, às tarefas próprias de uma guarda-costeira, com funções de policiamento das águas sob jurisdição nacional, e de satisfação de compromissos assumidos internacionalmente na área da busca e salvamento no mar. Nessa eventualidade, teríamos que nos interrogar seriamente sobre a lógica da manutenção de toda uma estrutura concebida para funcionar em função de propósitos muito diferentes. Haveria, então, que pensar em que termos pretenderia Portugal encarar a forma de honrar os compromissos a que está obrigado em termos internacionais, em resultado da sua qualidade de membro da NATO e da UE. Teríamos, finalmente, que procurar clarificar, com objectividade e realismo, o que realmente se pretende das forças armadas, tanto a nível interno como a nível externo. No entanto, não é para essa direcção, como foi atrás realçado, que aponta o CEDN recentemente aprovado, quando: • Define que as Forças Armadas Portuguesas devem dispor de uma organização flexível e modular, adequada aos modernos requisitos de empenhamento operacional, conjunto e combinado, privilegiando a interoperabilidade dos meios e desejavelmente com capacidades crescentes de projecção e de sustentação; [39] e quando; • Refere que “em defesa da coesão nacional, o Estado, através dos meios políticos, diplomáticos e, se necessário, militares, deverá estar preparado para a defesa das vidas e dos interesses dos portugueses, em qualquer momento, onde quer que se encontrem, no respeito pelo Direito Internacional”, acrescentando, posteriormente, que as forças armadas devem ter “capacidade de protecção e evacuação de cidadãos nacionais, em áreas de tensão ou crise”. Por razões óbvias que se prendem com a dimensão e os escassos recursos económicos do país, a nossa capacidade de intervenção militar no exterior terá importantes limitações operacionais. Essas limitações determinarão restrições nos cenários de emprego, naturalmente maiores nos contextos de actuação autónoma do que nos de integração num esforço multinacional envolvendo a participação de outros países que poderão trazer recursos de outra forma inacessíveis. Um bom ponto de partida para essa análise será olhar essas limitações à luz da representação do espectro de conflitos, que tradicionalmente agrupa as actividades militares sob quatro modalidades principais – Presença em tempo de paz, Resposta a crises, Guerra Convencional Global e Guerras Nucleares, de Teatro e Estratégica. *Presença em tempo de paz* Esta modalidade tem a ver, em primeiro lugar, com a projecção da imagem internacional do país, em

zonas onde haja interesses a promover, eventualmente em conjugação com outras iniciativas (diplomáticas, económicas, comerciais, cooperação militar, etc.). Estou a referir-me a acções de apoio à política externa numa perspectiva de representação nacional no exterior, para reforço de laços de amizade e cooperação. Em algumas situações, poderá incluir o objectivo mais ambicioso de encorajar um tipo de relacionamento internacional que nos seja especialmente vantajoso, ajudando na prossecução de objectivos políticos. Dentro destas linhas, não se antecipam restrições ao emprego desta capacidade, mesmo num contexto de actuação autónoma, de acordo com as prioridades da política externa, de que se deve constituir um instrumento. Trata-se de um vasto campo de actuação, que os ingleses abrangem sob a já atrás citada designação de *Defence Diplomacy*, o que, no seu caso, corresponde a um conceito bem mais abrangente, incluindo também o recurso à força. O assunto tem a necessária ênfase no actual CEDN, em diversas referências. Quando, por exemplo, se reconhece a existência de um Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural, em que, entre outras, se identificam como áreas prioritárias: o Atlântico Sul em especial, e o relacionamento com o Brasil; a África lusófona; Timor-Leste e ainda os países em que existem fortes Comunidades Emigrantes. Quando, também, se afirma que a Defesa Nacional pressupõe a defesa da coesão nacional, acrescentando que a "nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português". Finalmente, quando se defende a necessidade de reforçar a dimensão de Defesa da CPLP, de desenvolver a cooperação militar e não militar, área em que a capacidade expedicionária terá também um papel a desempenhar. *Resposta a crises* Esta linha de actuação envolve um conjunto de diversos tipos de intervenções, geralmente designadas por tarefas de "Petersberg", já atrás descritas, e que, como se viu, podem incluir, num limite, o emprego efectivo de força para coagir à aceitação de uma determinada decisão política com objectivos limitados, como foi o caso da campanha aérea do Kosovo conduzida pela NATO [40]. O actual CEDN também é muito claro neste ponto quando estabelece que "as forças armadas portuguesas devem continuar a participar em operações humanitárias e missões de apoio à paz, favoráveis à segurança e estabilidade globais e regionais", "no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da União Europeia". Aliás, o próprio conceito procura realçar a postura que Portugal tem adoptado nesta área, destacando "a nossa participação activa no reforço dos mecanismos de legalidade internacional que conduziu à nossa participação nas missões mais relevantes das Nações Unidas, quer nos Balcãs, para manutenção da paz, quer em Timor, para a construção de um Estado Independente". Recorda ainda, como facto relevante, que "Portugal foi chamado em 1998, na Guiné-Bissau, a participar na defesa dos seus cidadãos e na criação de condições para facilitar o diálogo político, numa operação que testou as nossas capacidades de defesa militar e não militar, nomeadamente em termos de projecção de forças, operação conjunta dos ramos, apoio de informações e planeamento civil de emergência." Tratou-se da realização de uma "operação de evacuação não combatente", realizada por um grupo-tarefa constituído por quatro unidades navais e uma componente para intervenção em terra, com fuzileiros, nomeadamente do Destacamento de Acções Especiais [41]. Embora se tratasse de uma operação "não combatente", conforme atrás dito, havia um clima de insegurança muito grande, aliás com potencial para afectar a segurança das próprias unidades navais e transcendendo de forma clara o nível da agitação social. Foi por isso muito importante dispor de um competente elemento de intervenção em terra que assegurou a evacuação ordeira e segura de mais de mil cidadãos nacionais e estrangeiros [42] que, numa situação mais crítica, garantiu também a segurança da nossa representação diplomática e que, complementarmente, distribuiu 50 toneladas de ajuda humanitária. As situações atrás referidas constituem, entre outras que também poderiam ser citadas, duas excelentes exemplificações recentes da forma como na prática se pode concretizar a utilização da capacidade expedicionária em intervenções no âmbito de uma coligação internacional e num ambiente puramente autónomo. *Guerra Convencional Global e Guerras Nucleares, de Teatro e Estratégicas* As hipóteses actuais de que este tipo de conflito possa surgir, no médio prazo, são presentemente muito remotas e, por isso, não estão, regra geral, a ser objecto de planeamento militar específico. Em qualquer caso, esta eventualidade, no caso nacional, terá sempre que ser encarada no quadro da NATO, como organização de defesa colectiva, recomendando o CEDN que Portugal mantenha, no respectivo espaço, uma presença activa e de solidariedade. Se essa obrigação de solidariedade deve ir ao ponto de assegurar também uma componente de intervenção militar no exterior do território é aspecto que dependerá da possível invocação do artigo 5º da carta do Tratado do Atlântico Norte, a que estamos obrigados, do grau de ameaça que então impender directamente sobre o nosso território e/ou ainda de considerações de natureza política que apontem para a necessidade de uma contribuição militar portuguesa. Em qualquer caso, a verificar-se essa contribuição, a sua organização será feita com base nos meios normalmente disponibilizados para a capacidade expedicionária. Como factor de planeamento, porém, poder-se-á, regra geral, assumir que a prioridade do nosso envolvimento deve ir, neste contexto, para a preservação da estabilidade e segurança no flanco que Portugal ocupa e para a garantia da integridade das nossas posições estratégicas. Se estes pontos requererem atenção prioritária, por estarem sob uma ameaça próxima, não será realista esperar disponibilidade de recursos para, além dessas tarefas primárias em que a nossa presença é insubstituível, poder também efectuar outras que envolvam deslocações

significativas de meios para fora do território. Não parece ser de momento relevante estar a desenvolver hipóteses detalhadas sobre esta eventualidade. **Factores a considerar na caracterização da capacidade expedicionária** Para ir ao encontro da necessidade de fornecer indicações minimamente objectivas para o planeamento de forças – onde se identificarão concretamente os meios que devem constituir o sistema de forças – é necessário definir as caracterizações das respectivas capacidades. No respeitante à expedicionária, é desejável que essa caracterização cubra, pelo menos, os seguintes aspectos: dimensão, prontidão, sustentação e nível de empenhamento.

Dimensão As unidades navais pelas suas próprias características intrínsecas, pela forma de organização, de prontidão e de sustentação não precisam, para operar em longínquas paragens, de preparativos especiais diferentes dos que requerem para operar no mar territorial. À partida operam em qualquer área e a qualquer nível do espectro de conflito – paz, crise, hostilidades, guerra – sem necessitar de arranjos específicos e por isso se pode dizer que é inerente a esta componente uma vocação essencialmente expedicionária, conceito que inclui alguma independência em relação a apoios locais, por pressupor sustentação própria. Portanto, todas as unidades navais da componente naval do sistema de forças podem, em princípio, participar na capacidade expedicionária. A dimensão desta será, em princípio, a correspondente à totalidade dos meios existentes na componente naval. Refiro-me, obviamente, apenas aos meios combatentes excluindo, portanto, as unidades concebidas para tarefas de serviço público não militar, que não dispõem de sistemas de armas e sensores para intervenções essencialmente militares. Não me estou a referir também aos fuzileiros, área em que pode ser necessário clarificar qual a parte do conjunto total que deve estar preparada para integrar a capacidade expedicionária. [43] A situação é, porém, diferente no que respeita à componente terrestre e, de certo modo, também à componente aérea, ainda que em menor grau. Em ambas, os meios que devem assegurar a capacidade expedicionária serão apenas uma parcela do conjunto, a organizar, equipar e apoiar especificamente para essa finalidade em termos a definir. Nestas duas componentes seria desejável que, de forma semelhante, as respectivas capacidades expedicionárias se aproximassem tanto quanto possível das suas capacidades máximas mas existirão sempre constrangimentos significativos, uns intrínsecos outros dependentes do contexto da actuação, os quais farão variar a composição da força consoante as circunstâncias. Entre aquilo que atrás designei por constrangimentos intrínsecos, avultará, em especial para as forças terrestres, o problema mobilidade (*mobility*) [44] e a questão da facilidade de deslocação (*deployability*). O primeiro caso resolve-se com a disponibilização de meios de transporte, de preferência orgânicos das forças armadas. O segundo caso resolve-se com algum aligeiramento da força e, sobretudo, com o condicionamento da sua organização, constituição, armamento e equipamento às facilidades de transporte que se prevê utilizar. O actual chefe do exército americano, General E. K. Simseki, resume esta questão dizendo que para equipar o exército só serve aquilo que possa ser transportado nos meios disponíveis para esse efeito; se não pode ser rapidamente transportável não serve. Entre os outros tipos de constrangimentos – dependentes do contexto de actuação – teremos que ter em atenção três aspectos principais com impacto directo sobre a dimensão; actuação autónoma ou dentro de uma coligação, grau previsto de conflitualidade e capacidade de sustentação local. Numa coligação será, em princípio, possível beneficiar de apoios – de protecção e logísticos – facultados por outros países participantes, designadamente os com maiores recursos, e, nessas circunstâncias, é de admitir que a dimensão do nosso envolvimento possa ser maior do que num contexto puramente autónomo. De igual modo, um ambiente de baixo grau de conflitualidade e com apoios locais para a sustentação das forças, poderá permitir uma participação mais alargada do que a possível numa situação de grande exigência operacional e sem facilidades na área. Como são inúmeras as possibilidades de combinação dos factores atrás referidos, definir as dimensões das componentes terrestre e aérea desta capacidade será feito caso a caso em função das condições prevaletentes. Em qualquer caso, para efeitos de planeamento, terá que ser estabelecida pelo menos a dimensão máxima.

Prontidão Os problemas de prontidão para forças navais e aéreas põem-se principalmente em termos da disponibilidade do material em resultado das acções de manutenção planeada ou correctiva. Para os meios que não tenham este tipo de limitações e assumindo que dispõem, como será habitual, de pessoal pronto, a sua prontidão para emprego operacional será, em princípio, muito alta. Por exemplo, no caso da intervenção na Guiné-Bissau, foi possível colocar o total da força no mar, em rota para a zona, em menos de 48 horas depois de ter sido dada ordem de aprontamento, com o primeiro núcleo de meios a sair dentro das primeiras 24 horas, metade das quais ocorreram num feriado. Qualquer que seja a situação de segurança, um navio que se encontre operacional estará, paralelamente, pelo menos numa situação de armamento e lotação normal, o que significa que tem embarcada a quase totalidade da dotação máxima das munições utilizadas pelos seus sistemas de armas e a totalidade do pessoal para operar todos os seus sistemas de armas continuamente, estando também abastecido de mantimentos e frescos com uma confortável margem de segurança em relação à previsível duração máxima das missões que lhe possam ser atribuídas. É essa a situação de qualquer navio que não esteja a sofrer intervenções de manutenção, quer se encontre atracado na base ou no mar, independentemente do tipo de missão que esteja a cumprir. Numa situação de emergência ou em situações em que haja

maior probabilidade de que esse tipo de situações possa surgir – nomeadamente em períodos de atribuição a qualquer força de reacção rápida, por exemplo, a STANAVFORLANT – apenas haverá que embarcar as restantes munições para que assim fique completada a lotação de tempo de guerra, completar o abastecimento do navio e, eventualmente, reforçar a guarnição para a situação de lotação completa o que permitirá operar a um regime de maior alerta por períodos continuados. Trata-se de acções que podem ser efectuadas em questões de horas, dentro do período de um dia. No caso das forças terrestres, admitindo também que não existem limitações na área do pessoal, a prontidão estará principalmente dependente da disponibilidade dos meios de transporte e da preparação do material para deslocação, o que pode ser minimizado com apropriados planos de contingência que devem ser testados periodicamente. Conseguir assegurar um prazo curto será um importante elemento de credibilidade desta capacidade. Seria recomendável que estivessem previstos vários regimes de prontidão para estabelecer em função da evolução da situação. Sustentação Conforme já atrás referido, os problemas de sustentação de uma força naval são de relativamente fácil accionamento, dada a capacidade de auto-sustentação intrínseca das próprias unidades. Para situações de permanência por períodos prolongados no mar ou longe de uma base, uma força naval estará dependente, principalmente para efeitos de reabastecimento de combustível, de um navio auxiliar reabastecedor de esquadra que garantirá autonomia relativamente a pontos de apoio em terra e permitirá que a força naval funcione também como base de operações. Trata-se de um tipo de unidade indispensável em qualquer sistema de forças. A possibilidade de utilização de pontos de apoio logísticos avançados perto da área de operações poderá ser um importante complemento, como via para obter acréscimos significativos de autonomia e, principalmente, maior rapidez na satisfação das necessidades de apoio logístico. Há uma boa base de experiência no recurso a esta solução, quer da permanência prolongada de fragatas no Adriático, durante a operação “*Sharp Guard*” quer da operação de evacuação na Guiné-Bissau. [45] Para o caso de forças terrestres ou aéreas em intervenção no exterior, a capacidade de sustentação deve ter uma base de organização padrão que facilite a sua activação no mais curto prazo de tempo possível. O problema é, no entanto, por natureza, mais complexo e mais exigente em recursos internos e externos, particularmente se não se puder dispor de quaisquer tipo de apoios locais, quer do país hospedeiro quer da força multinacional em que as nossas forças estiverem integradas. Esta circunstância pode ser um factor limitativo da dimensão dos efectivos a empregar, conforme já atrás alertado. Tratando-se de uma força conjunta, a organização do apoio logístico terá que ser comum aos três ramos. Se for uma força criada com base na componente naval, as condições de sustentação terão a caracterização atrás descrita para as forças navais – independência em relação a pontos de apoio em terra. Noutras circunstâncias prevalecerão as condições referidas para as forças terrestres e aéreas. Dependendo do tipo de meios de transporte utilizados, poderá ser o ramo melhor habilitado para efectuar o controlo desses meios que primariamente deve assumir a responsabilidade por essa tarefa, assistido pelos outros dois. Em qualquer caso, deve existir um elemento de apoio logístico móvel que possa ser deslocado com a força e que tenha possibilidade de coordenar localmente a sustentação logística, quer a nível interno quer a nível externo com as autoridades locais. A questão da sustentação terá que ser encarada também sob a perspectiva de operações de duração prolongada, implicando o estabelecimento de um regime de rotatividade das forças. Essa situação condicionará a dimensão do envolvimento inicial, tendo em conta a regra geralmente adoptada, que estabelece que por cada força empregue deve ser mantida uma outra em reserva e uma terceira em descanso/treino, para rodarem periodicamente, a intervalos que usualmente são da ordem dos seis meses. Em operações de curta duração, sem este requisito de rotatividade, deveria ser possível que o envolvimento incluísse a força pronta e a força de reserva, logo um envolvimento pelo menos duplo do possível nas outras circunstâncias. É recomendável que se prevejam as duas situações – curta e longa duração – definindo a dimensão aplicável a cada uma. Nível de empenhamento Por nível de empenhamento pretendo referir o grau máximo de conflitualidade para que as forças deverão estar preparadas. Não será certamente difícil concordar que a um nível de intervenção nacional, não incluindo o apoio de terceiros, estaremos essencialmente dependentes da dimensão relativa e grau da oposição esperada. Para estas circunstâncias, não será realista situar o espectro de possíveis intervenções em qualquer zona operacionalmente mais exigente do que o campo das chamadas *operations other than war*, [46] salvo a eventualidade de se tratar de operações com forças especiais, com uma actuação encoberta, não pressupondo uma confrontação directa de forças. Porém, a situação será diferente no caso de integração numa força multinacional quer seja da NATO, da UE ou, em geral, numa coligação sob a égide das Nações Unidas, podendo envolver um grau elevado de hostilidades como foi, por exemplo, o caso da Guerra do Golfo em 1991. Nestes casos, os meios a atribuir devem estar preparados para operar sob as mais exigentes condições, em igualdade com a maioria de todas as outras forças. Doutra forma, correremos o risco de sermos relegados para a execução de tarefas de apoio, de importância secundária, e vermos a nossa participação aceite mais por razões políticas do que pela mais valia que possa eventualmente trazer para o esforço conjunto. Claro que nessas circunstâncias, nada de positivo seria acrescentado ao prestígio e credibilidade nacional, para cuja promoção estas participações deveriam contribuir. Um caso que vale a pena recordar por ser bem

exemplificativo deste tipo de situações foi o sucedido em 1991, durante a formação da coligação que levaria Saddam Hussein a retirar do Kuwait, e no qual o governo de então não quis considerar a hipótese de atribuir uma fragata da classe “Comandante João Belo”. Tratava-se de dar resposta à União Europeia Ocidental na solicitação de meios para participar no bloqueio marítimo que foi estabelecido. Alegou então o governo de que a falta de uma componente de defesa anti-aérea no sistema de armas dessas unidades iria criar a outros meios da coligação a obrigação de lhes assegurar a necessária cobertura anti-aérea e que, nessa base, não haveria qualquer mais valia com essa participação. Independentemente de os factos terem vindo a evidenciar mais tarde que afinal o grau de risco para os navios empenhados no bloqueio não contra-indicaria o emprego desses meios, o que há aqui a realçar é a necessidade de se assegurar a observação geral dos padrões mínimos estabelecidos, sem o que ficaremos automaticamente sujeitos ao tratamento de parceiro de segunda ordem que desejaríamos evitar. A regra que se recomenda adoptar em relação aos meios que integrem a capacidade expedicionária é que devem obedecer aos requisitos estabelecidos pela NATO nos respectivos acordos de padronização, em cuja discussão aliás Portugal participa e depois é solicitado a subscrever para assim formalizar a aderência aos padrões estabelecidos. Esse deverá ser o primeiro passo para garantir um contributo credível. O outro passo será procurar compensar com qualidade, por exemplo, em termos de especialização dos meios, o facto de a nossa presença não poder ter dimensão significativa, e procurando, se possível, dar ao conjunto uma identidade operacional própria, conforme já atrás sugerido. Veremos mais tarde como é que isso poderá ser alcançado. Admitindo que não será necessário observar este requisito em todos os meios do sistema de força – o que será analisado ulteriormente – poderia adiantar desde já que, sem prejuízo desta regra geral, nada deve impedir que, em situações de mais baixo risco de a situação evoluir para um elevado grau de conflitualidade, possa ser encarada uma participação que não cumpra exactamente a totalidade dos requisitos a que os respectivos meios deveriam obedecer, de acordo com os parâmetros da NATO. Nessa hipótese, a dimensão da nossa presença poderá eventualmente ser maior. [47] **Caracterização final da capacidade expedicionária** Em anterior ocasião, sugeri que esta capacidade se centrasse na constituição de dois grupos-tarefa, de organização modular [48], com o elemento de intervenção em terra ao escalão batalhão, sendo um organizado, armado e equipado e treinado primariamente para deslocação por via marítima e outro para deslocação por via aérea. A ideia subjacente a esta proposta tem em vista garantir a organização de uma capacidade de resposta militar a situações de crise, que embora de reduzida dimensão e limitado potencial combatente se pudesse distinguir pelas suas elevadas prontidão e flexibilidade de emprego, e que como tal pudesse beneficiar, pela sua própria credibilidade, de reconhecimento internacional como uma força de reacção rápida, com identidade operacional própria. [49] Em princípio, a constituição desta capacidade deve ser considerada sob uma perspectiva conjunta, recorrendo a meios dos três ramos para assegurar o maior número possível de valências. Para esse fim, não estou, porém, a pensar na metodologia seguida até agora de partir do particular para o geral tentando a constituição da força conjunta com base nos meios existentes em cada ramo. O que recomendo, em alternativa, é o processo inverso, em que serão os requisitos a observar nessa capacidade que determinarão os meios que os ramos devem ter para que fique garantido o objectivo estabelecido. Refiro-me, portanto, a uma organização de raiz com meios a seleccionar previamente para esta finalidade, implicando aquisições expressamente pensadas para o fim em vista, portanto, de uma forma integrada entre os três ramos em função do objectivo estabelecido a montante. Ora isto implicará uma nova forma de abordar a elaboração das leis de programação militar, na qual o actual foco em meios para os ramos deveria ser substituído pela colocação da ênfase principal nos objectivos a atingir em termos de capacidades. Deste processo deverá resultar um sistema de forças com uma concepção substancialmente diferente mas não correspondendo necessariamente a um corte radical com o passado em todos os aspectos. Em muitas facetas o novo sistema derivará do actual. No que não derivar há que estabelecer um processo calendarizado de transição. Se observarmos esta metodologia poderemos vir a ter uma força coerentemente organizada para operação conjunta sem qualquer prejuízo de, se pretendido, em alternativa, podermos utilizar separadamente cada uma das suas componentes. Poderá ser o caso, por exemplo, da atribuição directa da componente terrestre a uma força de interposição em terra, não havendo lugar à participação da componente marítima ou a atribuição desta a uma operação de interdição em que não há lugar para a componente terrestre. No entanto, se o raciocínio for o inverso – pensando em primeiro lugar naquilo que cada ramo deve poder fazer sozinho – então nunca poderemos ter garantido que complementarmente também haverá uma capacidade de actuação conjunta.

24 TEXTOS RELACIONADOS:

2011/12/17

O PROCESSO DE PLANEAMENTO DE DEFESA DA OTAN – PONTO DE SITUAÇÃO

Pedro Santos Jorge[1]

2010/09/15

SUBMARINOS - FACTOS E ARGUMENTOS *

Texto do CDS

2008/10/31

FORÇA ARMADAS – UMA QUESTÃO DE ESTADO

Alexandre Reis Rodrigues

2008/07/02

Os LIVROS BRANCOS DA DEFESA. PARA QUE SERVEM?

Alexandre Reis Rodrigues

2008/02/13

As FORÇAS ARMADAS E O NOVO COMANDO OPERACIONAL CONJUNTO

Alexandre Reis Rodrigues

2008/02/11

REFORMA NECESSÁRIA?

João Ferreira Barbosa

2007/10/03

A INDÚSTRIA DE DEFESA – ENQUADRAMENTO GERAL[1]

José Silva Cordeiro[2]

2007/06/18

DE COMO OPINAR COM CREDIBILIDADE ACERCA DAS FORÇAS ARMADAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS

João Pires Neves[1]

2007/05/20

As FORÇAS ARMADAS E OS “RECURSOS”. OS RECURSOS HUMANOS E A MOTIVAÇÃO (III)

João Pires Neves[1]

2007/05/14

As FORÇAS ARMADAS E OS “RECURSOS”. OS RECURSOS HUMANOS E OS QUADROS DE PESSOAL (II)

João Pires Neves[1]

2007/05/07

As FORÇAS ARMADAS E OS “RECURSOS”. OS RECURSOS HUMANOS E AS NECESSIDADES ORGANIZACIONAIS (I)

João Pires Neves[1]

2007/04/30

As FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. A COMPONENTE FIXA E A REESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS (3ª PARTE) (VI-B)

João Pires Neves[1]

2007/04/26

O GRANDE DESAFIO DA DEFESA

Grupo de Trabalho do Instituto Humanismo e Desenvolvimento[1]

2007/04/20

As FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. A COMPONENTE FIXA E A REESTRUTURAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS (2ª PARTE) (VI-A)

João Pires Neves[1]

2007/04/09

As FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SFN E A PROGRAMAÇÃO MILITAR [V-A]

João Pires Neves[1]

2007/04/02

As FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SFN E A PROGRAMAÇÃO MILITAR (V)

João Pires Neves[1]

2007/03/26

As FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SISTEMA DE FORÇAS (1997), O 11 DE SETEMBRO DE 2001 E O SISTEMA DE FORÇAS (2004) (IV)

Autor: João Pires Neves[1]

2007/03/19

AS FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SISTEMA DE FORÇAS E A SUA ESTRUTURA ORGANIZATIVA (2ª PARTE) (III.A)

João Pires Neves[1]

2007/03/12

AS FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SISTEMA DE FORÇAS E A SUA ESTRUTURA ORGANIZATIVA (1ª PARTE) (III)

João Pires Neves[1]

2007/03/06

AS FORÇAS ARMADAS E A “ORGANIZAÇÃO”. O SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL, O PLANEAMENTO E AS SENSIBILIDADES (II)

João Pires Neves[1]

2007/02/27

AS FORÇAS ARMADAS E A ”ORGANIZAÇÃO”. O SISTEMA DE FORÇAS. A GRANDE REFERÊNCIA. (I)

João Pires Neves[1]

2007/02/13

A (R)EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO[1]

João Vicente[2]

2006/10/22

TENDÊNCIAS DAS COMPONENTES TERRESTRES DAS FORÇAS ARMADAS

Miguel Moreira Freire

2005/07/25

PROPOSTA DE NOVA METODOLOGIA PARA A DEFINIÇÃO DO SISTEMA DE FORÇAS

Vários