

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE FORÇAS NACIONAIS

Alexandre Reis Rodrigues

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues entrou para a Escola Naval em 1959. Teve uma carreira essencialmente operacional. Entre os últimos e mais importantes cargos que desempenhou, salientam-se: Chefe do Estado-Maior da Força Naval Permanente do Atlântico e, posteriormente, comandante desta mesma Força Naval da NATO; Comandante Naval; CINCSOUTHANT, na NATO, em Oeiras; Comandante da EUROMARFOR e, por último, Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada. É vice-presidente da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa e secretário-geral da Comissão Portuguesa do Atlântico. Tem publicado artigos sobre assuntos navais e de defesa em jornais e revistas, proferido conferências e, recentemente, publicou o livro *Nos Meandros da Política de Defesa*.

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

5/Abr.-Jun. 2003

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-58-3

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 1000 exemplares

EXECUÇÃO GRÁFICA:

ACMA – Artes Gráficas, Unip. Lda

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL

*Society has changed. The underlying economies and technologies have changed. Business has changed. We should be surprised and shocked if military did not*¹

INTRODUÇÃO

Segundo a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas², 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 orientações³, iniciada com o debate público e subsequente aprovação de um novo conceito estratégico de defesa nacional, etapa já concretizada⁴, 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,

¹ Vice Admiral Arthur K. Cebrowsky, USN

² Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro.

³ Declarações públicas do MDN.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 de 20 de Janeiro.

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

⁵ Extracto da Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro, artigo 25.º (Sistemas de forças e dispositivo).

⁶ "Nos meandros da Política de Defesa Nacional", Notícias Editorial.

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

⁷ A publicação "*Military Balance 2003*" fornece os seguintes indicadores sobre Portugal e a Holanda, que se transcrevem a título de exemplo: População entre os 13 e os 32 anos (milhares): PO - 2.920, NL - 3.980. Efectivos militares: PO - 43600, NL - 49580. PIB (biliões USD): PO - 111, NL - 384. Orçamento de defesa (biliões USD): PO - 1.6, NL - 5.7.

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 EU⁸ — para que a partir daí se possa definir qual a melhor estratégia

⁸ "Os programas de desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas Portuguesas devem, preferencialmente, estar coordenados com os da NATO e da UE". (CEDN)

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.)

⁹ "Weapons System: a combination of one or more weapons with all related equipment, material, services, personnel and means of delivery and deployment (if applicable).

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 2.ª Lei de Programação Militar (LPM), a vigorar de 1993 a 1997. Na verdade, esta

¹⁰ Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, artigo 3.º.

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 3.^a 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 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.

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.

¹¹ *Martin van Creveld*

¹² *Kagan, Robert, in "Power and Weakness".*

¹³ *In "NATO — a vision for 2012", Roberston, Lord George,*

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 51.º — 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

¹⁴ Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro, Lei da Defesa nacional e das Forças Armadas, artigo 2.º (Direito de legítima defesa)

Nações Unidas reserva o recurso à guerra para os casos de agressão militar efectiva ou eminente¹⁵. Ora esta posição parece vir ao encontro da necessidade de alguma flexibilização na interpretação do artigo 52.º 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 preventiva¹⁶ 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

¹⁵ Sublinhado meu.

¹⁶ Sublinhados meus.

¹⁷ O CEDN refere ainda o seguinte: “Registaram-se, no plano internacional, alterações significativas que não podem deixar de ter consequências nas políticas públicas de segurança e defesa em Portugal. No essencial salienta-se: (...) Tendência actual para um mais frequente recurso ao instrumento da ameaça ou do efectivo uso de força nas relações internacionais”

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 sub-dimensionamento 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 como 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

¹⁸ É conhecido que a diplomacia, por si só, sem estar devidamente secundada por um credível sistema militar, pode tornar-se ineficaz. Não será certamente preciso apresentar evidências desta realidade mas se forem requeridos exemplos recentes poder-se-ia desde já apontar o que se passou na antiga Jugoslávia, no princípio da década de noventa, e que foi perfeitamente esclarecedor neste aspecto.

¹⁹ *Presidente do Centre de Politique de Sécurité de Genève.*

²⁰ *Strategic Defense Review.*

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 prevenção 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

²¹ “*The Organization and Management of Defence in the United Kingdom. Aims and Objectives.*”

²² *Defence Diplomacy Mission*: deve também garantir forças para afastar hostilidades, forjar e manter laços de confiança, ajuda no desenvolvimento das forças armadas de países democráticos contribuindo assim para a prevenção e redução de conflitos.

²³ Extracto da Declaração da Cimeira de Praga.

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

²⁴ *Presidency Conclusions Helsinki European Council.*

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

²⁵ Assim se encerra o longo debate sobre a eventualidade de realização de operações "fora de área."

²⁶ As actuais capacidades de comando e controlo das forças armadas americanas têm permitido reduzir sucessivamente o tempo decorrido entre uma primeira detecção de um alvo inimigo e o seu subsequente ataque. Depois da Guerra do Golfo o objectivo estabelecido situava esse intervalo na ordem dos 10 minutos o que foi atingido e até

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 possibi-

ultrapassado na campanha no Afeganistão. Agora fala-se num “*Near real-time sensor-to-shooter link*”.

²⁷ “*Niche contributions are what are going to make or break this organization (NATO). It gives what you might call self-respect to the smaller nations, because this concept gives every member a chance to do something important for the Alliance*”, Kovand , Karl, Czech Ambassador to NATO. (Washington Post, 5, Nov, 2002)

²⁸ “*Europeans should say ‘yes’ to Rumsfeld*”, by Hans Binnendijk and Richard Kugler, in “*International Herald Tribune*”, 24 Oct 2002.

lidades 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.

²⁹ In *Network Centric Warfare — Developing and Leveraging Information Superiority*, by David S. Alberts, John J. Garstka and Frederick P. Stein.

³⁰ De acordo com a doutrina americana, "*Network Centric Warfare (NCW) is an information superiority-enabled concept of operations that generates increased combat power by networking sensors, decision makers, and shooters to achieve shared awareness, increased speed of command, higher tempo of operations, greater lethality, increased survivability, and a degree of self-synchronization. In essence, NCW translates information superiority into combat power by effectively linking knowledgeable entities in the battlespace*"

³¹ O conceito de "Interoperabilidade" está definido, na doutrina militar americana da seguinte forma: "*The ability of systems, units, or forces to provide services and to accept services from other systems, units, or forces and to use the services so exchanged to enable them to operate effectively together*" (JP1-02)

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 com 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 atribuir 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 na 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.

³² Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, artigos 2.º (Direito de legítima defesa) e 3.º (Defesa Nacional e compromissos internacionais).

³³ Sublinhado meu.

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 activa³⁴, 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

³⁴ Sublinhados meus.

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, atribuídas para apenas 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, consti-

tuída 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.

³⁵ General Ralston, USAF, então SACEUR.

Outras áreas onde também pode ser pertinente destringir 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.

³⁶ *“We are in the midst of a revolution in military affairs unlike any seen since the Napoleonic age. Admiral Jay Johnson, then CNO, called it a fundamental shift from what we call platform-centric warfare to something we call network-centric warfare.”* (“Network-Centric Warfare — Its origin and future”, *Proceedings* Jun 1998)

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

³⁷ Alguns autores americanos estabelecem diferença entre forças expedicionárias e forças de resposta rápida, diferenciação que não se julgou necessário adoptar neste trabalho. O seguinte extracto de um documento recente sobre o processo de transformação em curso (*“Transforming America’ Military, by Sam J. Tangredi*) esclarece o assunto da seguinte forma: *“Expeditionary forces are those designed to mount attacks within the theater as part of routine deployment and forward presence and that are capable of sustaining themselves for initial operations with only limited assistance from the host nation’s infrastructure. Such forces include amphibious Marine expeditionary units, naval forces, expeditionary air forces, and airborne forces. Comparable to expeditionary forces, rapid reaction forces are heavier and more powerful forces that depend more on local infrastructure such as ports of debarkation but can be transported from CONUS into theatre fast enough to blunt an aggressor’s continued forward movement and commence the reversal of the enemy’s gain”.*

³⁸ A expressão “capacidade expedicionária está principalmente consagrada na doutrina do Corpo de Fuzileiros dos EUA que a define do seguinte modo: *“By definition, an expedition thus involves the deployment of military forces to the scene of crisis or conflict and their requisite support some significant distance from their home bases. These forces may already have been forward-deployed, as in the case of a Marine expeditionary unit (special operations capable), deployed aboard Navy amphibious ships and ready for immediate deployment, or they may be required to deploy from their home bases in response to a developing situation. Expeditionary operations involve the establishment of forward bases, land or sea, from which military power can be brought to bear on the situation.*

externa de Portugal e a 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 repensar 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 sustentação³⁹; e quando

³⁹ Sublinhados meus.

- 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 Estratégicas.

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

⁴⁰ Na realidade, tratou-se de uma "guerra limitada", tanto quanto aos objectivos fixados como quanto ao tipo de meios empregues.

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 critica, 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

⁴¹ Incluiu a participação de um avião de patrulha marítima em apoio próximo em algumas fases do trânsito.

⁴² Foram evacuados 1237 cidadãos de 34 nacionalidades.

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 5.º 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 disporão 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.

⁴³ A Marinha tem vindo a definir que o Corpo de Fuzileiros deve ser capaz de assegurar um batalhão ligeiro de desembarque, com efectivos entre os 500 e os 600 homens e um destacamento de acções especiais, o que grosso modo, corresponde à capacidade do navio de desembarque que foi proposto adquirir.

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 capaci-

⁴⁴ A doutrina americana identifica três tipos de "mobilidade" caracterizando-os da seguinte forma: "*Operational mobility is the capability of military forces to move from place to place within a theater to perform their missions. Whereas strategic mobility is the ability to move from theatre to theatre and tactical mobility is the ability to move in combat, operational mobility is the ability to move between engagements or other actions within the context of the campaign. Operational mobility is a function of range and sustained speed over a significant distance*".

dade 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 preva- lecentes. 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 opera- cional será, em princípio, muito alta. Por exemplo, no caso da inter- venção 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

⁴⁵ No primeiro caso utilizou-se uma base da Força Aérea Italiana nas proximidades da zona de operações e no segundo caso utilizou-se o porto do Mindelo em Cabo Verde, deslocando para a área um elemento de ligação que assegurou os contactos com as autoridades locais e coordenou a recepção e entrega do material.

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

⁴⁶ "Military operations other than war are operations that encompass the use of military capabilities across the range of military operations short of war. According Joint Pub 1-02, there are 16 types of these of operations: arms control, combating terrorism, DOD support to counter drug operations , enforcement of sanctions /maritime intercept operations, enforcing exclusion zones, ensuring freedom of navigation and over flight, humanitarian assistance, military support to civil authorities, nation assistance/support to counterinsurgency, non-combatant evacuation operations, peace operations, protection of shipping, recovery operations, show of force operations, strikes and raids, and support to insurgency. Not all of these operations take place in a permissive environment or even a relatively safe one. They may also take place in environments characterized by widespread random violence or even combat of less than large scale. They generally require closer coordination with the host nation government, other non-military agencies, and the local populace than do

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.

conventional, large scale combat operations. Rules of engagement will often greatly restrict military action. (MCDP 3 — Expeditionary Concepts).

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 orga-

⁴⁷ Durante a Guerra do Golfo, a Noruega contribuiu para a organização do bloqueio marítimo atribuindo um navio de patrulha oceânico, longe de obedecer aos requisitos da NATO, restringindo o seu emprego às tarefas de controlo da navegação mercante na área. Este caso serve para exemplificar que, em determinadas circunstâncias, havendo grande interesse político em garantir a presença de meios, não será de excluir que se recorra a esse tipo de soluções. Isto, no entanto, é apenas um expediente e não a regra.

⁴⁸ Por "organização modular" deve entender-se a possibilidade de, a partir de uma estrutura-padrão, poder "especializar" a força no sentido requerido pela natureza da operação, agrupando selectivamente as suas diversas componentes acessórias, conforme a linha de actuação escolhida.

nizado, 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

⁴⁹ A publicação "The Military Balance 2003" identifica algumas forças de reacção rápida ("Selected Military High Readiness Forces"), entre as quais, no futuro, seria desejável ver também incluída uma força portuguesa. Se fosse utilizada a caracterização recomendada no texto, poderia até ser possível dar a essa contribuição uma consistência que nem sequer é aparente nos outros casos, de que se destacam, por exemplo, os seguintes: 1 batalhão mecanizado de infantaria, 600 a 800 efectivos, Nova Zelândia; 1 brigada de infantaria, 2000 efectivos, Dinamarca; 2 batalhões de infantaria, 1500 efectivos, SF, 1 brigada de infantaria ligeira, 3000 efectivos, Áustria.

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.

Requisitos de deslocação

Manter em aberto a possibilidade do deslocamento da força quer por via marítima quer por via aérea deve ser um requisito central desta capacidade. Só assim se conseguirá explorar, dentro da maior flexibilidade, as vantagens que cada uma das duas vias nos pode oferecer para melhor responder às mais prováveis solicitações de intervenção no exterior. Em determinadas situações, pode até acontecer que apenas uma das vias seja possível, não se tratando, portanto, de escolher entre alternativas mas apenas de utilizar a única possibilidade. Foi esse, por exemplo, o caso da intervenção na Guiné-Bissau, em que o único aeroporto ficou indisponível, só restando o acesso por via marítima.

Por via aérea

Uma deslocação por via aérea tem a sua principal vantagem na rapidez mas implica aligeiramentos no equipamento e armamento e a existência de apoios locais para a operação dos meios aéreos, para organizar a recepção do pessoal e material, apoios logísticos, etc. ou seja, o consentimento e colaboração das autoridades locais. Implica,

normalmente, que tenha sido anteriormente tomada uma decisão firme do emprego dessa força, salva a hipótese de se tratar apenas de uma deslocação intermédia para uma área de estacionamento prévio, ficando o passo subsequente dependente de ulterior decisão.

Por via marítima

Neste caso — deslocação por via marítima, com possibilidade de desembarque do elemento de intervenção em terra através de meios orgânicos, lanchas e/ou helicópteros — uma das vantagens situa-se na sustentabilidade da própria força, portanto, na sua maior independência em relação à necessidade de portos e/ou aeroportos nas proximidades e na mais fácil prontidão intrínseca dos meios navais que, regra geral, não requererão grandes preparativos de aprontamento. A própria força tem intrínseca a capacidade de funcionar como base de apoio, quer sob uma perspectiva logística — reabastecimento, assistência médico-sanitária, etc. — quer sob a vertente essencialmente operacional para albergar um comando conjunto com as necessárias facilidades de comando e controlo ao nível de uma operação conjunta de pequena envergadura, apoio de comunicações de longa distância, apoio de fogos, etc.

Esta via permite ainda iniciar a deslocação para a área de operações, aproveitando a liberdade de trânsito no alto mar, sem qualquer comprometimento político irreversível sobre a linha de acção a seguir — que nessa fase até pode não estar ainda definida — e controlando o progresso do movimento em função das necessidades da condução da crise, ainda que a rapidez do trânsito seja relativamente baixa ⁵⁰.

⁵⁰ Quando foi decidido, a nível exclusivamente nacional, enviar uma fragata “Vasco da Gama” para a área de Timor, com o objectivo subsequente de se juntar às forças das Nações Unidas lideradas pela Austrália para garantir a segurança do território, ainda não havia decisão das Nações Unidas sobre a integração de forças portuguesas no contingente multinacional. A presença do navio nas proximidades acabou por constituir um importante elemento de persuasão no sentido de dar satisfação às pretensões portuguesas de não deixar de estar presente nessa importante fase de preparação do nascimento do novo país.

Meios de transporte

Dentro do nível de intervenção pretendido — escalão batalhão, com cerca de 500 a 600 efectivos, em cada modalidade, num total máximo de 1200 — é requisito elementar que exista, para cada cenário, os necessários meios orgânicos de transporte, ou seja um navio de desembarque anfíbio para o trânsito marítimo⁵¹ e aviões de transporte (C-130H ou equivalente)⁵² para o trânsito aéreo, em número a determinar em função do desejado ritmo de deslocação e outras prioridades. O número de aéreos será definido por coordenação entre os respectivos ramos, tão cedo esteja clarificado o objectivo a atingir. Não é, no entanto, habitual planear meios para a deslocação num único movimento.

Em qualquer caso, dentro da necessidade de se ser o mais flexível possível, interessa manter em aberto o mais alargado leque de hipóteses, prevendo, por exemplo, a deslocação de um elemento de intervenção em terra mais numeroso ou a deslocação do efectivo máximo apenas por uma via. Porém, para essa eventualidade, há que considerar o recurso a meios não orgânicos de transporte. Refiro-me ao recurso ao afretamento, requisição ou aluguer de meios de transporte civis — navio mercante ou avião de transporte comercial — conforme é aliás prática corrente noutros países e também já tem sido usado entre nós.

Requisitos de apoio ao trânsito

O aproveitamento de todas as potencialidades oferecido pelo transporte por via marítima pressupõe que o navio de transporte/desembarque anfíbio se encontra devidamente integrado numa força naval que lhe garantirá, através de outros meios, a escolta

⁵¹ O navio de desembarque que se encontra previsto para aquisição tem capacidade para o transporte de uma força de cerca 500 efectiva, o que corresponde à dimensão sugerida para o elemento de intervenção em terra. Tem também meios orgânicos de desembarque, meios de comando e controlo a um nível conjunto, assistência logística e médico-sanitária.

⁵² Portugal tem presentemente 6 C130H. O número de aviões de transporte que para cada uma das forças de reacção rápida o *The Military Balance 2003* identifica é muito variável, por exemplo: 5 C-130H para os 800 efectivos da força neo-zelandesa; apenas 3 C-130H para os 2000 efectivos da força dinamarquesa; 24 aviões para os 3000 efectivos da força austríaca. No entanto, em nenhum destes casos existem meios suficientes para executar a deslocação num único movimento, como aliás é habitual.

durante o trânsito, a protecção no local de acção e o apoio logístico. Estou, portanto, a falar da constituição de uma força-tarefa coerentemente organizada para a finalidade específica de transportar, colocar em terra, apoiar e recolher o elemento de intervenção em terra, com meios orgânicos. Só com uma força deste tipo é que Portugal poderá ter capacidade de intervenção no exterior não dependente de apoios locais.

Na sua constituição deve ser sempre incluído um elemento de escolta, um elemento de transporte — o navio de desembarque anfíbio — e um elemento de apoio logístico. Este último será materializado através de um navio reabastecedor de esquadra. O elemento de escolta terá a sua composição dependente do contexto em que o País pretenda que a força seja capaz de operar, mas, em princípio, deveria ter as três vertentes habituais — de superfície, de sub-superfície e aérea.

No nosso caso, não seria realista prever que esta última — a vertente aérea — possa, em termos somente orgânicos, ir além dos helicópteros embarcados, quer nos navios de escolta, essencialmente para defesa da própria força, quer no navio de transporte/desembarque, principalmente para assegurar os movimentos navio-terra-navio e os apoios logísticos. Nada impede, porém, que possa ser organizado um apoio aéreo complementar ao longo do trânsito e no local de acção se for possível dispor para esse efeito de apropriados apoios em terra, nas proximidades. Foi, aliás, o que se verificou na operação na Guiné em 1998 em que a força naval pôde contar com o apoio de um avião de patrulha marítima baseado em terra.

A vertente de sub-superfície deverá ser constituída pelo menos por um submarino, o único tipo de meios que poderá garantir, de uma forma encoberta — sem denunciar a sua presença — uma vigilância e defesa avançada da força, tanto ao longo do seu trânsito como na sua retaguarda, no próprio local de acção. Será também com estes meios que se satisfará a eventual necessidade de efectuar, de forma encoberta, operações percursoras, por exemplo de reconhecimento avançado e/ou garantir, em conjugação com as forças especiais, a inserção de um pequeno elemento de intervenção em terra para recolha de informações e/ou acções directas. Aliás, estes são os únicos tipos de meios que, pelo

seu modo de operar, podem ser empregues com razoável possibilidades de sucesso mesmo em situações de óbvia inferioridade militar.

É recomendável que a vertente de superfície — com navios do tipo fragata — inclua um meio capaz de assegurar a defesa aérea de área para o conjunto da força mas, tirando este requisito, para os restantes meios será adequada uma configuração polivalente, como é o caso das actuais fragatas da classe “Vasco da Gama”.

Requisitos no âmbito da intervenção em terra

Já vimos atrás que as formas de dar mais valias a esta capacidade, mau grado a sua inevitavelmente limitada dimensão, poderiam passar pelos seguintes três tipos de medidas:

- Conferir-lhe algumas valências especializadas;
- Assegurar que os seus meios, regra geral, obedecem aos padrões NATO estabelecidos;
- Garantir ao conjunto uma identidade operacional própria com elevada prontidão.

Forças de acções especiais

No campo da especialização, sugere-se procurar investir o mais possível na componente de forças de acções especiais, área em que Portugal até já tem prestígio conquistado nos PALOP's. Dois motivos principais fundamentam essa opção.

Em primeiro lugar porque “no actual ambiente de segurança e defesa, em vez de forças com grandes efectivos e armamento pesado para operar em campos de batalha estáticos e segundo conceitos de operações convencionais, passou a haver maior procura de unidades de pequena dimensão, elevada mobilidade, reduzida dependência de apoios de retaguarda, com muitos exigentes padrões de treino, dispendo de equipamento e armamento com tecnologia avançada”⁵³.

⁵³ In “Nos meandros da Política de Defesa”.

Mesmo países com possibilidades de colocar no terreno forças de grande dimensão reconhecem esta nova realidade. No caso dos EUA, isso está bem expresso na recente proposta do departamento de defesa americano ao presidente Bush para dar ao Comando de Forças Especiais ⁵⁴ um maior leque de responsabilidades, autorizando-o a exercer as funções de "comando apoiado"⁵⁵ para além das de "comando apoiante" que já detinha. Esta decisão em termos práticos significa que esse comando irá receber mais pessoal, mais equipamento e terá um maior campo de actuação. Nesta última perspectiva, o Comando de Forças Especiais passará a ter meios que lhe permitirão montar e conduzir operações tanto do seu próprio quartel-general, em Tampa, como dos quartéis — gerais de operações especiais de teatro, elaborar planeamento estratégico para fazer face às ameaças que espera e ser apoiado pelos comandos regionais ⁵⁶ na condução das suas próprias operações, designadamente através da atribuição de meios próprios destes últimos.

Em segundo lugar, porque as forças especiais representam, para países com reduzidas possibilidades de reunir um potencial militar significativo, a alternativa restante de levar a cabo operações que possam provocar efeitos directos relevantes, sem ser requerida superioridade militar, quer autonomamente quer em apoio de forças convencionais. Representa também a possibilidade de obter localmente elementos

⁵⁴ O Comando de Forças Especiais dos EUA tem presentemente cerca de 46000 efectivos, incluindo pessoal na Reserva, organizados em três comandos "componentes" e um comando subordinado: *Air Force Special Operations Command*, *Army Special Operations Command*, *Navy Special Warfare Command* e o *Joint Special Operations Command*. Fala-se num aumento de cerca de 4000 efectivos. Numa semana normal, o empenhamento médio ronda os 5300 efectivos em cerca de 64 países. O campo das suas actividades cobre acções de contra-proliferação, combate do terrorismo, acções de reconhecimento, acções directas, operações psicológicas, operações de informação, operações não convencionais, etc.

⁵⁵ Os conceitos de "comando apoiado e comando apoiante" (*supported and supporting commands*), são originários dos EUA mas presentemente já foram adoptados pela NATO. Comando apoiado é o que tem responsabilidade primária por todos os aspectos da tarefa atribuída, incluindo o seu planeamento, execução e direcção geral de todo o esforço de apoio. Ao comando apoiante cabe fornecer forças de reforço ou outros apoios e é o que desenvolve o plano de apoio sob a direcção do primeiro.

⁵⁶ Os EUA têm presentemente os seguintes comandos regionais: *Central*, *European*, *Pacific*, *Southern* e o *Joint Forces Command*, que, paralelamente, detêm responsabilidades funcionais na área do treino, integração e fornecimento de forças a outros *CINCs*.

essenciais de informação para a condução subsequente das operações, inacessíveis de outra forma.

Um dos objectivos a atingir com esta especialização é conseguir a possibilidade de efectuar operações “encobertas”, com efectivos reduzidos mas altamente eficazes, de grande autonomia, quer em actuações tipo incursão rápida quer em acções mais prolongadas, envolvendo uma infiltração mais profunda no território. Outro objectivo é dispor de um núcleo de efectivos que pelo seu grau de preparação e de treino possa ser incumbido de tarefas de elevada complexibilidade, responsabilidade e risco, normalmente fora das possibilidades dos efectivos do contingente geral. Entre muitos exemplos de operações deste tipo, pode referir-se a evacuação de civis em situações de muito elevada tensão social, o resgate de pessoas detidas para fins de chantagem, a tomada de controlo de um navio mercante a navegar que se recuse a acatar ordens da autoridade marítima, etc.

É preciso, no entanto, ter bem presente que hoje o sucesso deste tipo de acções, ainda que continuando a assentar em excepcionais qualidades militares do factor humano — maturidade, liderança, auto-confiança, tolerância ao stress, capacidade de sobreviver em isolamento, grande austeridade ou de vivência em muito diferentes culturas — passa cada vez mais por questões de equipamento e armamento de elevado grau de sofisticação tecnológica ⁵⁷.

Em Portugal existe todo um passado de experiências de operação num ambiente de guerrilha, em floresta tropical, que constitui uma importante mais valia que deveria ser mantida, mesmo tendo em conta a menor probabilidade de haver actualmente necessidade de emprego nessas circunstâncias. É, com certeza, necessário alargar a preparação e os tipos de equipamento para poder operar em condições diferentes daquela que conhecemos bem, mas não seria adequado levar esse objectivo até ao ponto de incluir também as mais extremas condições de tempo frio, para as quais nem sequer existiria em território nacional ambiente de treino.

⁵⁷ Who are our quite warriors?”, Grange, David L, Proceedings, November 2001.

Outra área de especialização em que importaria também concentrar esforços, tanto na formação teórica como no treino prático, será a das intervenções militares para imposição de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas na área das operações de apoio à paz, qualquer que seja a sua modalidade⁵⁸, e na área da aplicação de sanções exigindo a montagem de um dispositivo militar, como será, por exemplo, o caso do estabelecimento de um embargo. Até ao fim da Guerra-Fria as operações da Nações Unidas para apoio à paz não iam além da simples observação de acordos de cessar-fogo, portanto, sem qualquer efectivo envolvimento na criação de condições de paz. A partir daí a situação alterou-se radicalmente, com um alargamento das responsabilidades das Nações Unidas, implicando em muitos casos a disponibilidade de robustas capacidades militar para intervenção activa. E tudo indica que o recurso a intervenções militares por mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a resolução de crises e conflitos vai continuar senão mesmo ganhar maior dimensão.

É bem clarificador desta situação o relatório de um painel organizado pelas Nações Unidas para examinar as questões das operações de apoio à paz e propor medidas que permitam uma maior eficácia — conhecido pela designação de Relatório Brahimi — de que faço o seguinte extracto: *“The United Nations has bitterly and repeatedly discovered over the last decade, that no ammount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force if complex peacekeeping, in particular, is to succeed”*.

Portugal já tem uma base importante de experiência nesta área em variados tipos de situações em terra — África, Bósnia, Kosovo, Timor-Leste — e uma relativamente longa experiência de participação numa operação de embargo com meios da Marinha e da Força Aérea, incluindo o comando de uma das forças navais multinacionais envolvidas

⁵⁸ “United Nations peace operations entail three principal activities: conflict prevention and peacemaking; peacekeeping; and peace-building.” Extracto do relatório do *Panel on United Nations Peace Operations*, também conhecido por Relatório Brahimi, nome do presidente do painel.

nessa operação ⁵⁹. Se hoje se repetisse a solicitação de envolvimento de meios navais numa próxima operação militar no Iraque já não haveria o tipo de razões materiais que conduziram à nossa ausência em 1991, conforme atrás referido. As fragatas da classe “Vasco da Gama”, embora já quase a meio do seu ciclo de vida, não só correspondem por inteiro aos padrões gerais da NATO como estão nalguns aspectos da área de comunicações significativamente acima das suas congéneres em outras prestigiadas marinhas. Portugal terá, assim, através desses meios, a possibilidade de estar presente, de uma forma segura e prestigiante para o País, numa possível coligação que para esse efeito se venha a formar.

É desejável que se continue a investir na manutenção dos mais elevados padrões de preparação e treino para operações de interdição visto que se trata de um tipo de intervenção militar de relativamente fácil aceitação, tanto em termos políticos como em termos de opinião pública, não implicando o consentimento das partes — pode ser conduzida sem necessidade de autorização de acesso ao próprio território — e não envolvendo geralmente os riscos que eventuais intervenções directas no território podem implicar. E embora possam não visar geralmente uma paragem imediata do conflito possibilitam a redução do seu âmbito ou nível bloqueando as vias de sustentação logística externa das forças em confronto e/ou o próprio comércio externo do país levando as partes em litígio a sentarem-se a uma mesa de negociações para a solução do conflito.

Dentro da área genérica das operações de apoio à paz será, de facto, aconselhável procurar identificar em quais poderá Portugal ter razoáveis possibilidades de desenvolver padrões de actuação mais exigentes para assim dar mais valia à sua participação. Já vimos como para a Marinha será importante manter um elevado padrão de actuação

⁵⁹ Operação “Sharp Guard”, no Mar Adriático, para imposição de um embargo de importação de armamento e equipamento militar a todas as antigas Repúblicas da Jugoslávia e um embargo total contra a Sérvia/Montenegro, conforme resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta situação repetiu-se de algum modo na segunda ocasião em que Portugal teve a oportunidade de fornecer o comando da força, quando, no primeiro trimestre de 2002, ela foi envolvida no Mediterrâneo em operações de controlo de navios suspeitos de actividades ligadas a organizações terroristas.

em operações de controlo de área, designadamente para interdição de espaços. Dentro deste âmbito é essencial dispor da capacidade de efectuar inspecções a navios mercantes ou eventualmente tomar o seu controlo no mar, mesmo em situações de não cooperação ou oposição, tanto por helicóptero como por embarcação. Esta é uma tarefa que Portugal necessita de ser capaz de executar mesmo num contexto nacional para impor decisões da autoridade marítima e que faria todo o sentido desenvolver para oferecer num contexto multinacional, sabendo-se de antemão que há grande procura dessa especialização. Seria conveniente verificar se há outros possíveis tipos de tarefas, tanto para a componente terrestre como para a componente aérea, que poderão, na mesma perspectiva, merecer especial atenção.

Como passo final, no sentido da obtenção de reconhecimento internacional pela existência de uma capacidade de intervenção rápida, como acima se sugeriu, poderia então Portugal, no âmbito do *United Nations Standby Arrangements System* (UNSAS), juntar-se aos países que já estabeleceram memorandos de entendimento com as Nações Unidas, definindo as suas possíveis contribuições para implementação de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Identidade operacional própria

A expressão "identidade operacional própria" não sendo de utilização consagrada pela prática requer, por essa circunstância, alguma explicação. A ideia que com ela pretendo transmitir é a de um agrupamento permanente de meios, com uma sólida base de preparação e treino de operação conjunta e que pela coerência operacional da sua organização se encontre em condições de desempenhar determinadas tarefas específicas com uma elevada prontidão. Estou, portanto, a falar de uma força-tarefa de constituição permanente.

Com a implementação deste conceito pretende dar-se resposta a duas questões principais. Em primeiro lugar, ter uma possibilidade de intervenção militar rápida no exterior, mesmo a um nível exclusivamente nacional, o que já atrás foi discutido. Em segundo lugar, ter a

hipótese de, em alternativa à atribuição isolada de meios para integrar formações mais alargadas, podermos oferecer um núcleo de forças que pela sua própria preparação e organização de comando não será, em princípio, curial desmembrar e que até poderá integrar outros meios. Será essa uma das vias para alargar o âmbito das suas possibilidades de actuação a situações mais exigentes, dentro de um eventual estabelecimento de parcerias com aliados ou vizinhos, como aliás se encontra recomendado mas insuficientemente levado à prática ⁶⁰.

Por esta via teremos não só a possibilidade de conferir à nossa participação uma maior visibilidade como, paralelamente, ganhar também espaço próprio na condução militar das operações. É claro que nenhum destes objectivos seria possível com a atribuição isolada de meios, salvo o caso de meios que tenham por si só peso especialmente relevante na condução das operações.

Para que o nosso contributo militar para a prevenção de conflitos possa conquistar, a nível internacional, uma "identidade operacional própria" é necessário garantir total credibilidade quanto à observação dos padrões estabelecidos em termos de treino, equipamento, formação geral do pessoal em operações de apoio à paz, designadamente, compreensão dos seus procedimentos e regimes de operação sob apertado controlo político na utilização da força.

Neste campo, será fulcral que também possa ser oferecida uma elevada taxa de prontidão operacional, observando, no mínimo, os prazos recomendados. Investir em prontidão, um dos aspectos que hoje parece ser da maior importância ⁶¹, será uma sábia forma de dar ao

⁶⁰ "Member States should be encouraged, where appropriate, to enter into partnerships with one another within the context of the United Nations Standby Arrangements System (UNSAS) to form several coherent brigade-size forces, with necessary enabling forces, ready for effective deployment within 30 days of the adoption of a Security Council resolution establishing a traditional peacekeeping operation and within 90 days for complex peacekeeping operations". (Extract from the Brahimi Report).

⁶¹ "The first 6 to 12 weeks following a ceasefire or peace accord are often the most critical ones for establishing both a stable peace and credibility of a new operation. Opportunities lost during that period are hard to regain. The Panel recommends that the United Nations define "rapid and effective deployment capacity as the ability to fully deploy traditional peacekeeping operations within 30 days of the adoption of a Security Council resolution establishing such a operation, and within 90 days in the case of complex peacekeeping operations." (Extract from the Brahimi Report).

nosso contributo a mais valia que em termos de dimensão e potencial militar não estará, em princípio, ao nosso alcance poder oferecer. É certo que as exigências de manutenção dos meios podem, em alguns casos, impedir a garantia permanente de uma elevada prontidão, mas isso não impede que fora desses períodos se estabeleça um elevado padrão, deixando bem clarificadas as circunstâncias em que o apoio será dado.

Os meios

Transcende as possibilidades deste trabalho apresentar uma sugestão de constituição detalhada desta capacidade. Quando muito poderá apenas aprofundar-se um pouco o entendimento pessoal que tenho sobre a componente naval dessa capacidade e referir as outras duas apenas em termos gerais, de natureza conceptual.

Nestas condições, o que se antecipa desejável como participação da Marinha é a possibilidade de constituir uma força-tarefa, centrada num navio de desembarque anfíbio, com um navio de reabastecimento, um elemento de escolta incluindo um submarino e três fragatas, das quais uma deveria ser de defesa aérea e, finalmente, o elemento de intervenção em terra ao nível do batalhão ligeiro de desembarque dos fuzileiros e respectivo destacamento de acções especiais.

Na componente terrestre seria especialmente conveniente uma aposta forte em tropas especiais e aerotransportadas configuradas, equipadas e armadas para intervenção rápida, o que significa que a selecção do material deverá também ser feita em função das capacidades de transporte, assunto requerendo coordenação entre os ramos. Dentro desta caracterização genérica, seria conveniente que pelo menos parte significativa dos efectivos estivesse especializada em operações nocturnas e operações em terreno urbano que exigem capacidade de combate a curta distância, com pequenas unidades bem lideradas e proficientes. É de esperar uma crescente procura de forças com credível qualificação para operar nessas condições mais difíceis, particularmente em casos de áreas metropolitanas densamente povoadas, com o inimigo

misturado com a população civil e em que a tecnologia poderá não ser de igual ajuda.

Este será, muito provavelmente, o campo de batalha do futuro. Em primeiro lugar devido à inevitabilidade de um processo de acelerada mudança de uma sociedade rural para uma sociedade crescentemente urbana, com cerca de 75% da população mundial a viver em centros urbanos em 2010. Em segundo lugar, devido à natureza interna da grande maioria dos conflitos que grassam pelo mundo, o que tem obrigado a transferir grande parte do foco da preparação militar para as operações de apoio à paz, envolvendo, como se tem visto nas antigas Repúblicas da ex-Jugoslávia, a intervenção militar no meio ou nas proximidades da população civil.

Quanto mais alargada e aprofundadamente estiverem desenvolvidas estas especialidades maior será a importância do nosso contributo num contexto internacional. Escusado seria lembrar o quão importante serão também estas especialidades numa situação de actuação autónoma em que para compensar uma menor dimensão há que recorrer a todos os possíveis multiplicadores de força.

Da componente terrestre, desejavelmente, seria de esperar também o desenvolvimento de um segmento especialmente preparado e treinado para operar em conjunto com os fuzileiros, principalmente numa perspectiva de apoio complementar com meios mais pesados em caso de deslocação por via marítima, quer com base no navio de desembarque anfíbio, quer numa base mais alargada, incluindo outros meios de transporte que seja eventualmente necessário reunir para garantir uma intervenção mais significativa.

Qual deverá ser a dimensão máxima da componente terrestre, quer para intervenções de longa duração quer de curta duração, incluindo no primeiro caso a possibilidade de rendição das tropas no terreno, é assunto que requer estudos de viabilidade que excedem as possibilidades deste trabalho. Na modalidade de operações conjuntas, previu-se atrás uma intervenção inicial ao nível de dois batalhões. De acordo com a terminologia geralmente aceite, intervenções ao nível de batalhão correspondem a "*small scale operations*". No degrau acima,

"*medium scale operations*", já se requer a disponibilidade de uma brigada, situação que parece ser apenas de encarar no contexto de participação em forças multinacionais.

O principal contributo que é de esperar da Força Aérea será garantir capacidade de transporte estratégico de forças e subsequente sustentação logística, com aviões do tipo C130H ou equivalente, em número a fixar, aviões de patrulhamento marítimo e de defesa aérea.

CAPACIDADE DE VIGILÂNCIA E DEFESA À DISTÂNCIA

Nas actuais condições de segurança e defesa, sem óbvias ameaças clássicas à integridade territorial num futuro de curto ou médio prazo, os aspectos militares a considerar no espaço estratégico que liga as três componentes do território nacional — o espaço marítimo entre o continente e os dois arquipélagos — devem desenvolver-se segundo as seguintes três linhas de acção principais:

- Presença activa para afirmar determinação de defesa e empenhamento nacional em manter um consistente grau de controlo sobre as actividades nesses espaços;
- Fiscalização dos espaços marítimos sob jurisdição nacional para garantir o cumprimento da lei aplicável e para protecção dos interesses económicos respectivos;
- Cumprimento de compromissos assumidos internacionalmente na área da busca e salvamento marítimo.

A vertente de serviço público

A solução adoptada em Portugal de concentrar na Marinha de Guerra o conjunto de tarefas que normalmente pertence a uma guarda-costeira, cabendo à Força Aérea assegurar a respectiva componente aérea, continua a evidenciar-se como a que melhor potencial oferece numa perspectiva custo-eficácia face à alternativa da criação de uma organização paralela. E nem é preciso dar-mo-nos ao trabalho de desenvolver exaustivas demonstrações dessa realidade. Basta lembrarmo-nos

que se evitam dessa forma muitas e dispendiosas duplicações que não fariam sentido num país com a dimensão, geográfica e económica, de Portugal.

A solução não é perfeita — argumentarão alguns — por exemplo, porque os militares têm que estar primariamente preparados para exercer funções de carácter militar, treinando em conformidade com esses requisitos. Por outro lado não se favorece uma contínua especialização em actividades específicas de guarda-costeira, designadamente na fiscalização da pesca, combate ao narcotráfico, pirataria, terrorismo marítimo, escravatura, combate anti-poluição e salvaguarda da vida humana no mar. Dirão, em resumo, que a sua dispersão por outras actividades distintas, também exigindo alguma especialização, acaba por não permitir o desejado grau de proficiência em ambas.

É verdade que, de facto, se trata de actividades com finalidades distintas mas também não é menos factual o conjunto de imensos pontos comuns a ambas no campo mais geral da preparação para exercer actividades no mar, aspecto em que reside o maior desafio para a qualificação de pessoal competente nessa área de acção. Refiro-me, obviamente, ao ensino de disciplinas comuns a qualquer actividade no mar — por exemplo, navegação, meteorologia, condução e manobra de navios e embarcações e marinharía em geral, propulsão marítima, utilização de armamento, etc. — mas pretendo incluir também a questão da prática de operar no mar, se necessário sob más condições de tempo e sem quebras de segurança, o que requer muita experiência. Naturalmente que o mesmo se aplica à operação de meios aéreos.

Estes são efectivamente os aspectos em que é requerido grande esforço para obter sucesso; o conhecimento da legislação da pesca e outros normativos que seja necessário estar pronto a impor nas águas sob jurisdição nacional, dentro da panóplia de conhecimentos especializados de base a que atrás me referi, não é mais do que um aspecto de pormenor que facilmente poderá ser conseguido, por exemplo, com acções específicas de formação, como aliás vem acontecendo. Em qualquer caso, nada obstará a que, se requerido, se considere também o embarque adicional de agentes especializados em complemento da

guarnição do navio. Fora deste contexto, qualquer outra solução intermédia, mesmo só aplicável a áreas próximas da costa — como acontece, presentemente com a componente de lanchas de fiscalização da brigada fiscal — pecará sempre por um amadorismo de base que não serve os propósitos e não prestigia as instituições.

Poderão argumentar outros que a solução também não será perfeita pela dispersão de organismos envolvidos nestas tarefas e pelas dificuldades de articulação dos departamentos civis do Estado com competências na área em questão com a estrutura hierarquizada das forças armadas defendendo, em alternativa, que os departamentos civis deveriam ter os seus próprios meios de intervenção. Os argumentos são conhecidos; pena é que não tenham em consideração todas as facetas do problema, por exemplo, a necessidade de rentabilizar a utilização dos meios, não desperdiçando a sua intrínseca polivalência de emprego e capacidade de desempenhar várias tarefas simultaneamente. Pena é também que esqueçam o quanto é irrelevante a questão da posse dos meios se o acesso estiver garantido, questão há muitos anos compreendida pela Polícia Judiciária nos esquemas de colaboração que, de forma bem sucedida, entretanto desenvolveu com a Marinha.

Não seria boa política utilizar em missões de serviço público não militar unidades combatentes com óbvio excesso de capacidades em relação ao que lhes é exigido para essas tarefas, muito embora em certas situações a necessidade de impor o cumprimento da lei possa exigir recursos e o emprego de um nível de força que ultrapassem o que é normal em actividades de natureza eminentemente policial. Podem incluir-se neste último caso acções contra terrorismo marítimo e acções de intercepção de tentativas de infiltração de drogas ⁶².

Para ambos os casos será de grande pertinência desenvolver e manter a capacidade de efectuar a inserção de equipas de abordagem, tanto numa situação de não cooperação como de oposição da parte do navio visado. Aliás, estes tipos de intervenções já se verificaram no combate ao narcotráfico em acções de colaboração com a Polícia Judi-

⁶² Têm-se verificado com alguma frequência tentativas de infiltração de drogas, por via marítima, utilizando engenhosos processos que muito dificultam a sua detecção.

ciária e em apoio de decisões da autoridade marítima para forçar o cumprimento de instruções de segurança.

Em qualquer caso, a regra é que para as missões de serviço público não militar deve haver meios especificamente concebidos e adquiridos, com padrões operacionais que não precisam ter o nível de exigência requerido num navio combatente, logo menos dispendiosos na construção, operação e manutenção.

No entanto, esta dicotomia não deve impedir que os meios essencialmente militares possam e devam desempenhar em acumulação e de uma forma subsidiária com as suas actividades primárias também tarefas de serviço público, da mesma forma que os meios próprios destas últimas podem em variados aspectos dar também o seu contributo para a missão militar. Esta interacção — que aliás se pratica diariamente — constitui uma outra importante vantagem da solução encontrada.

Por exemplo, um navio combatente empenhado numa tarefa de natureza militar pode, numa base de oportunidade, actuar no âmbito da fiscalização das águas de jurisdição nacional. De forma idêntica, um navio com missão de fiscalização da pesca pode, paralelamente, assumir a prontidão para assistência de busca e salvamento no mar, vigiar a observação de normas anti-poluição e, paralelamente, manter controlo sobre as actividades na área, compilando informação para a caracterização do panorama e detectando desvios de comportamento que possam indiciar ameaças ou tentativas de fuga ao cumprimento das disposições legais em vigor. Quando muito, perante uma sobreposição de tarefas, pode levantar-se uma questão de gestão de prioridades condicionando a actuação directa ou levando a desencadear a actuação de outros meios mais adequados para lidar com a situação detectada.

O dispositivo naval actualmente existente para as missões de serviço público não é o resultado de qualquer planeamento de forças que, em face da natureza e condições das tarefas a executar, tenha definido o tipo e número de unidades necessário para essa finalidade. Trata-se apenas de um dispositivo construído na sua quase totalidade à custa da retracção dos meios que se encontravam em África por alturas do 25 de Abril de 1974. Desde então apenas se verificou o seu reforço

na vertente de fiscalização costeira com as novas lanchas de fiscalização rápida, parcialmente subsidiadas pela União Europeia que, paralelamente, contribuiu para alguma modernização dos restantes meios (patrulhas e corvetas).

Trata-se de um conjunto de unidades que ou não foram concebidas para o tipo de tarefas que passaram a executar — caso das corvetas — ou que não são as indicadas para operar nas bastante mais difíceis condições ambientais de mar que se verificam ao largo do continente e dos arquipélagos — caso dos navios patrulhas. Esta situação gera ineficiências e custos de operação, entretanto muito agravados pelo estado de avançado envelhecimento de quase todo esse material. Por isso a Marinha tem vindo há já longos anos a recomendar a substituição urgente destes meios.

O início de um programa de novas patrulhas oceânicas, que o Governo decidiu recentemente autorizar, com a construção de duas unidades, é o primeiro passo significativo para a implantação de um dispositivo concebido de raiz para o cumprimento deste tipo de tarefas. A sua continuação e breve conclusão permitirá, finalmente, conciliar uma melhor gestão dos recursos com ganhos no nível de eficácia. No primeiro aspecto teremos menores encargos de operação (guarnições mais reduzidas), menores encargos de manutenção e simplificação significativa da cadeia logística por se passar de três para dois tipos de unidades. No segundo aspecto teremos a possibilidade de manter uma maior prontidão, redução dos períodos de imobilização e navios concebidos de raiz para esse tipo de tarefas, logo com uma melhor capacidade de resposta às mais habituais solicitações.

Com estes meios a actuar principalmente na área oceânica e as lanchas de fiscalização na orla costeira ficará satisfeito o essencial, quanto a meios navais, para o cumprimento das missões de fiscalização das águas de jurisdição nacional e de assistência à salvaguarda da vida humana no mar. Este conjunto de meios terá que ser complementado com a componente aérea a cargo da Força Aérea especificamente equipada com os órgãos de observação e os sensores recomendados

para este tipo de actividades de fiscalização e com os helicópteros de busca e salvamento.

Por conveniência de sistematização na formulação final do sistema de forças e por interesse em a tornar o mais transparente possível, julga-se conveniente englobar este conjunto de meios, navais e aéreos, num agrupamento específico, formando como que uma sub-componente da capacidade de vigilância e defesa à distância, especialmente dirigida para o cumprimento das missões de interesse público não militar.

A vertente militar

Nesta vertente, da mesma forma que na de serviço público não militar, acima abordada, é à Marinha e à Força Aérea que cabe levar a cabo as linhas de acção a desenvolver. O objectivo é garantir uma "ocupação" do espaço marítimo entre o Continente e os arquipélagos, através de uma acção de presença que dê visibilidade ao interesse nacional por essa área e mostre o nosso empenho em não deixar a terceiros o controlo das actividades que aí se desenvolvam. Este objectivo é permanente. Deve ser garantido mesmo na ausência de um quadro de ameaças clássicas directas à integridade territorial.

Por razões da sua própria segurança e defesa, Portugal tem interesse directo em desenvolver um conhecimento especializado da situação na área para estar a par dos padrões de comportamento geral da navegação e controlar os que forem de especial interesse. Da credibilidade com que esta actividade for desenvolvida depende a confiança que vizinhos e parceiros depositarão nos nossos esforços para manter um clima de estabilidade, segurança e de cumprimento da lei numa área que também lhes interessa e que, por isso mesmo, não deixarão de "ocupar" se a isso se sentirem constrangidos. Ninguém deixará de ter presente, por exemplo, as crescentes preocupações com o terrorismo marítimo no alto mar, exigindo um grande rigor de controlo de activi-

dades da navegação, entre outras medidas que constitui hoje um assunto de importância prioritária ⁶³.

O que está em causa nesta actuação é também a imagem externa de Portugal numa área de grande intensidade de navegação mercante com produtos vitais para a economia dos nossos parceiros e aliados e de navegação militar para as mais conturbadas zonas do mundo. Estas circunstâncias também têm de ser consideradas na definição da linha de orientação que Portugal deve assumir, recomendando-se uma postura pró-activa de imposição de presença e afirmação de prontidão operacional. Na prática, este desiderato passa pela disponibilização das nossas unidades navais e aéreas — de preferência de forma integrada — para a realização de exercícios de oportunidade com as forças navais que cruzem ao longo das nossas costas e/ou visitem portos nacionais. E se não for possível a realização de exercícios será pelo menos desejável uma acção de presença (*show the flag*). Esta é também uma importante via de promoção internacional de uma imagem de eficácia e operacionalidade que não deve ser subestimada.

O conhecimento da situação na área será sempre incompleto se não incluir a possibilidade de operar também de forma encoberta, para tornejar as limitações inerentes à utilização exclusiva de “processos abertos”, detectáveis pelos alvos com margem de tempo geralmente suficiente para alterarem comportamentos. Por estas razões, entre outras, se recomenda que esta capacidade não deixe de incluir uma componente de sub-superfície com submarinos. Aliás, é a posse dessa componente que permite a Portugal ter acesso a toda a informação

⁶³ Com o aprofundar das investigações sobre as actividades da al-Qaeda têm-se avolumado as preocupações mundiais sobre a problemática do terrorismo marítimo, no qual se destacam, como casos mais recentes, o ataque sofrido pelo USS Cole no Iémen e o ataque a um petroleiro francês também na costa do Iémen a que haveria a acrescentar as tentativas, aparentemente abortadas pelos serviços secretos de Marrocos, de ataques a navios de guerra americanos na passagem do Estreito de Gibraltar. Para este último caso, à semelhança do que aconteceu com o USS Cole e o petroleiro francês, também estaria a ser considerada a utilização de botes de borracha carregados de explosivos. Outras tácticas esperadas, poderão incluir o emprego de navios de porte médio para serem feitos explodir nas proximidades de alvos seleccionados, o uso de aviões de pequenas dimensões roubados em aero — clubes ou equipas de mergulhadores sabotadores, havendo indícios de tentativas, não autorizadas, de montagem de uma escola de mergulho na Tunísia. (*“High-Seas Terrorism — Newsweek, 27 Jan 2003, Christopher Dickey*)

NATO sobre a actividade de submarinos na nossa área de interesse e, paralelamente, exercer autoridade de controlo sobre as suas actividades para evitar interferências mútuas. Estas funções passariam para a área de responsabilidade um dos nossos vizinhos se Portugal deixasse de operara submarinos.

Não se levantando, no curto/médio prazo, a questão da ameaça convencional à integridade territorial é de admitir que os meios previstos para assegurar o elemento de escolta da capacidade expedicionária sejam os suficientes para garantir a componente naval da capacidade de vigilância e defesa à distância. A componente aérea deverá incluir uma vertente de defesa aérea, com o respectivo sistema de comando e controlo, e uma vertente de patrulhamento marítimo, tendo ambas a possibilidade de operar de forma conjunta com os meios navais.

Num ambiente de segurança diferente, com uma maior probabilidade de ameaças à integridade territorial — o que felizmente não se descortina como uma possibilidade próxima — teríamos que equacionar o problema de uma outra forma. E ainda que presentemente não se justifique estar a desenvolver planeamentos de forças para essa eventualidade é útil lembrar que a pôr-se o problema teríamos que começar por procurar manter uma mais robusta capacidade de vigilância e defesa à distância. Mesmo com o nosso principal vector de defesa a assentar na participação na NATO, será sempre nesta capacidade de vigilância e defesa à distância que residirá a chave da manutenção da soberania e de preservação da integridade territorial. Será através dela que se procurará ganhar o tempo necessário para fazer funcionar os mecanismos internacionais de apoio e a partir daí poder actuar na linha da frente, ao lado dos aliados e amigos.

Não será difícil imaginar que, perante a configuração geográfica do nosso território, as possíveis respostas da NATO a uma invocação do artigo 5.º da Carta não poderão deixar de estar centradas numa capacidade semelhante, eventualmente na actuação de uma *sea-based* CJTF.

CAPACIDADE DE DEFESA TERRITORIAL

A capacidade de defesa territorial deve exercer-se sobre a parte terrestre do território, sobre o mar territorial e correspondentes espaços aéreos tendo em vista preservar a sua inviolabilidade. Tem, portanto, que ser abordada sob um prisma de operações conjuntas, envolvendo os três ramos das forças armadas.

A eventual necessidade de utilização plena desta capacidade é uma possibilidade muito remota, num horizonte de curto e médio prazo, por não ser previsível a ocorrência de qualquer violação clássica da integridade territorial. Na abordagem tradicional de um esquema de defesa por camadas, em que as duas atrás referidas a antecederiam, esta representaria a barreira final para a defesa da integridade territorial. Portanto, o seu efectivo emprego corresponderia a terem falhado todos os mecanismos de defesa colectiva para impedir a consumação da ameaça bem como o emprego da capacidade nacional de defesa à distância.

Estamos a falar de situações muito pouco plausíveis pois não há nenhuma análise de ameaças que possa indiciar, mesmo indelevelmente, a possível ocorrência deste tipo de situações no horizonte em que tem que ser desenvolvido presentemente o planeamento de forças. Em qualquer caso, há algumas observações que se julga necessário não deixar de fazer em relação a cada um dos ramos, neste possível contexto.

Na Marinha, a principal responsabilidade situar-se-á no controlo de áreas focais, designadamente as rotas de aproximação e as entradas dos portos principais, o que deve ser feito com os meios do elemento de escolta da capacidade expedicionária — fragatas e submarinos. Aqui, porém, pode levantar-se a questão da existência de meios de guerra de minas, que aliás, tem estado prevista no SFN, embora com um calendário de execução adiada. É importante ter presente que a maior ou menor urgência em dispor desta componente está não só ligada com o grau de previsibilidade da ameaça de minas como também com o grau de controlo que possamos ter sobre as áreas em questão, inclusivamente com a possibilidade de lançamento de campos de minas defen-

sivos impedindo a aproximação das áreas mináveis. Quanto mais eficazmente pudermos exercer esse controlo tanto menor será a premência de adquirir meios de guerra de minas. Assim, neste caso, com baixa ameaça de minas, está correcta a política adoptada. Ainda na Marinha, será fundamental a componente de transporte marítimo representada pelo navio de desembarque anfíbio, um requisito que como se viu é uma peça essencial da capacidade expedicionária.

Na Força Aérea será especialmente relevante a componente de defesa aérea mas esta já tinha que existir também na capacidade de vigilância e de defesa à distância; o mesmo sucede com a componente de patrulhamento marítimo. Serão também importantes os meios de transporte, em virtude da dispersão do território nacional, meios já também necessários na capacidade expedicionária.

Em resumo, tanto para a Marinha como para a Força Aérea, não prevejo que esta capacidade exija meios que não estejam previstos nas duas anteriores.

A situação é, porém, diferente no que respeita ao Exército. Já se viu atrás que, em condições normais, não faz sentido nem seria provavelmente viável exigir que a totalidade de meios dos exércitos tivesse capacidade expedicionária. Ainda que a tendência aponte para um crescimento da componente com essa caracterização e uma diminuição da outra, haverão sempre alguns meios que não serão abrangidos pelos requisitos específicos de intervenção no exterior.

É também em relação aos exércitos que mais profundas ilações há a tirar da menor probabilidade de termos que nos defender de ameaças clássicas à integridade do nosso território e da maior probabilidade de, em alternativa, termos que nos precaver contra as ameaças assimétricas, designadamente, o terrorismo internacional e a proliferação de armamento de destruição maciça que ocupam hoje o lugar cimeiro das preocupações de defesa e segurança do mundo ocidental⁶⁴. A situação

⁶⁴ "Torna-se necessária não só a manutenção como a criação de capacidades que permitam dar resposta ao fenómeno terrorismo, bem como à proliferação de armas de destruição maciça e à possibilidade de acidentes nucleares, radiológicos, químicos e biológicos decorrentes do uso intencional, indevido ou não especializado dos referidos meios e materiais". (Extracto do CEDN, Resolução do Conselho de Ministros 6/2003 de 20 de Jan.).

actual indica a necessidade de estarmos preparados para utilizar capacidades que excedem os recursos disponíveis nas forças policiais e de segurança sob controlo das autoridades civis e que as forças armadas têm.

Não está no âmbito deste trabalho, conforme oportunamente alertei, entrar nos detalhes das implicações práticas destas ilações sobre a componente terrestre. Em qualquer caso, julgo não dever deixar de mencionar que tudo parece apontar no sentido de uma revisão da organização e dispositivo da sua estrutura operacional que me parece dever abdicar da tradicional caracterização "territorial", e dever privilegiar, alternativamente, um geral aligeiramento do armamento e equipamento e uma maior ênfase na prontidão, na mobilidade e na flexibilidade de emprego. Estes dois últimos aspectos tornam-se especialmente importantes à luz da dispersão do nosso território. Estas são aliás as tendências prevaletentes entre os nossos parceiros, alguns dos quais já enveredaram abertamente pela implementação das mudanças que a nova situação de segurança e defesa reclama.

Lisboa, 6 de Março de 2003

ÍNDICE

Introdução	3
O Conceito de Sistema de Forças.....	7
O Enquadramento Internacional	10
Acções preemptivas, acções preventivas e legítima defesa	12
A convergência de caminhos	14
A Intervenção Militar no Âmbito da NATO e da UE.....	16
A força de reacção rápida da NATO (NATO Response Force-NRF)	18
A questão da interoperabilidade e o conceito de Network Centric Warfare	19
A Força de Reacção Rápida Europeia	21
A Posição Nacional	23
Os Contributos Militares dos Pequenos Países.....	25
O Sistema de Forças Nacional	27
Aspectos Gerais da Capacidade Expedicionária	30
Presença em tempo de paz	32
Resposta a crises	33
Guerra Convencional Global e Guerras Nucleares, de Teatro e Estratégicas	35
Factores a Considerar na Caracterização da Capacidade Expedicionária.....	36
Dimensão.....	36
Prontidão	38
Sustentação	39
Nível de empenhamento.....	41
Caracterização Final da Capacidade Expedicionária	43
Requisitos de deslocação	45
Por via aérea.....	45
Por via marítima	46

Meios de transporte	47
Requisitos de apoio ao trânsito	47
Requisitos no âmbito da intervenção em terra	49
Forças especiais	49
Operações de apoio à paz	52
Identidade operacional própria	54
Os meios.....	56
Capacidade de Vigilância e Defesa à Distância	58
A vertente de serviço público	58
A vertente militar	63
Capacidade de Defesa Territorial	66