

Nação e Defesa

NED

Nº 123

Instituto da Defesa Nacional

60



Portugal

e a

Aliança Atlântica



Nação e Defesa

ND
ED

Nº 123

Instituto da Defesa Nacional



60



Portugal

e a

Aliança Atlântica

NAÇÃO E DEFESA

Revista *Quadrimestral*

Director

António José Telo

Coordenador Editorial

João Vieira Borges

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Centro Editorial

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Diana Soller

Coordenador Gráfico

Luís Saraiva

Capa

Montagem de Luisa Nunes com foto do EME.
Número 122 com foto da Revista da Armada.

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 3924600

Fax.: 21 3924658

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 8444340

Fax: 21 8492061

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54801/92

Tiragem 1500 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>António José Telo</i>	
Portugal e a Aliança Atlântica	
Conferência de Abertura	13
<i>Luís Amado</i>	
60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica	25
<i>Rui Machete</i>	
A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades	31
<i>Gabriel Espírito Santo</i>	
As Missões Internacionais da NATO	41
<i>Luís Valença Pinto</i>	
A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO	51
<i>Fernando Melo Gomes</i>	
O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército nas Missões Internacionais da NATO	63
<i>José Pinto Ramalho</i>	
A Força Aérea nas Missões Internacionais da NATO	81
<i>Luís Esteves Araújo</i>	
A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO	87
<i>Júlio Miranda Calha</i>	
A NATO, Actor Principal da Segurança Internacional	95
<i>Vítor Martins</i>	
A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional	101
<i>Manuel Fernandes Pereira</i>	

Conferência de Encerramento <i>Nuno Severiano Teixeira</i>	115
Extra Dossier	
O Mar no Pensamento Estratégico Nacional <i>João Mira Gomes</i>	127
Instituições Militares, Poder Político e Sociedade <i>João Freire</i>	135
O Conceito de Estratégia no Pensamento Estratégico-Militar Português na Era da Guerra Total. Da Grande Guerra à Entrada na NATO - 1919-1958 <i>António Paulo Duarte</i>	175
Airpower's Effectiveness in Support of National Policy <i>João Vicente</i>	191
A Securitização de Políticas Ambientais: o Caso do Darfur <i>Maria Raquel Freire</i> <i>Paula Duarte Lopes</i> <i>Daniela Nascimento</i>	203
In Memoriam	
Major-General Mário Lemos Pires	223

A NATO é uma organização central nos equilíbrios globais desde há 60 anos e isto apesar do seu âmbito oficial ser meramente regional. Ela foi fundamental para a criação e evolução da actual Europa e teve particular significado nas grandes opções de Portugal, nomeadamente quando da transição para a democracia.

A NATO em 1949 era o ponto de encontro de múltiplas intenções e projectos de longo prazo, uns oficiais, outros meramente reais. Os EUA encaravam a NATO como o pilar central do entendimento com a Europa Ocidental, algo vital para os equilíbrios globais de longo prazo e para decidir a estratégia a seguir na rivalidade com o bloco soviético. Na visão prevalecente no *National Security Council*, os EUA dominavam dois dos quatro centros industriais do planeta (os próprios EUA e o Japão ocupado pelas tropas americanas em 1949), pelo que, caso o terceiro centro industrial (a Europa Ocidental) alinhasse com eles, o bloco soviético ficava em clara inferioridade estratégica e era possível apostar numa estratégia de contenção de longo prazo. Esta visão acabou por se impor e foi o eixo condutor de toda a grande estratégia ocidental durante a Guerra Fria. A acção da NATO foi completada com outras duas iniciativas paralelas: o Plano Marshall para a reconstrução da economia do Atlântico e o programa discreto de apoio às forças democráticas dos estados europeus.

Do ponto de vista dos principais estados europeus, a adesão à NATO era a única possibilidade de criar uma defesa com credibilidade num horizonte de médio prazo, de modernizar as Forças Armadas e a economia e de “ancorar” os EUA na Europa, empenhando-os na defesa avançada do continente. A curto prazo, a NATO adquiriu rapidamente um atractivo adicional para os estados europeus: o de ser um quadro político conveniente para permitir o rearmamento da Alemanha Ocidental e o enquadramento do flanco sudeste da Europa, com o alargamento à Grécia e à Turquia nos anos cinquenta.

A NATO torna-se assim o símbolo por excelência de um equilíbrio global centrado no Atlântico Norte, por onde passava nesta altura cerca de dois terços do comércio mundial. Era a âncora mais evidente do pólo mais forte do sistema bipolar.

Curiosamente, na sua fase inicial, o que a NATO tinha menos desenvolvido era a vertente militar. As circunstâncias políticas obrigavam a aliança a fazer planos

para a defesa avançada da Europa, mas os EUA e os seus aliados mais próximos (Reino Unido e Canadá) sabiam que, em caso de um conflito (improvável, mas não impossível), esses planos eram para esquecer e o que efectivamente contava eram os planos americanos, muito diferentes dos da NATO. Os planos militares elaborados pela NATO nesta primeira fase eram, em resumo, um instrumento essencial para alcançar os objectivos políticos, válidos para a paz, mas sem aplicação efectiva em caso de conflito.

A situação muda parcialmente a partir dos anos sessenta, quando o bloco soviético alcança a capacidade de infligir perdas insuportáveis ao Ocidente (ainda não era a destruição mútua assegurada, mas para lá se caminhava), o que leva a adoptar a estratégia de “resposta flexível”. Os planos militares da NATO ganham então alguma credibilidade efectiva, mas num contexto em que toda a fase inicial de um conflito, eventualmente convencional, se inseria numa gestão política de médio prazo. É preciso ter em conta que, tanto os EUA como o Reino Unido e, por maioria de razão, a França, nunca diluem no seio da NATO o arsenal nuclear próprio, instrumento central da sua estratégia militar, pelo que a aliança permanece um elemento essencial dos instáveis equilíbrios, mas sempre envolvida em múltiplas grandes estratégias que a excediam e não eram totalmente coincidentes.

Na fase final da Guerra Fria, a partir dos anos setenta, quando existe já uma capacidade de destruição mútua assegurada, a NATO continua a ser o pilar central do equilíbrio global. Ela serve de referência básica ao quadro de segurança na Europa, permitindo o desenvolvimento autónomo de estratégias políticas paralelas, como a *ostpolitik* da RFA, ou a política de abertura a Leste da França, que tanta importância viriam a ter na implosão do bloco soviético.

-*-

Com o fim da Guerra Fria cresce a importância da NATO, numa altura em que é classificada, com algum exagero, como a “mais bem sucedida aliança da História”. Alguns autores referem que ela perdeu a sua razão de existir com a implosão da URSS. A verdade, porém, é que não só nenhum dos seus membros propôs a dissolução, como nenhum pediu para sair e muitos pediram para entrar. Bastaria isto para entender que a importância da NATO, na realidade aumentou muito nas duas últimas décadas, embora em missões e entendimentos diferentes da sua vocação original. Não é que as missões originais tivessem desaparecido, nomeadamente as contidas no famoso artigo 5º; o que aconteceu, é que as circunstâncias acrescentaram cada vez mais missões ao acervo original.

A NATO foi na última década do século passado a grande referência e instituição modelo da transição para a democracia dos estados do antigo Pacto de Varsóvia e de alguns da ex-URSS, que pediram para aderir. A afirmação é verdadeira num triplo sentido: a NATO deu credibilidade à política de defesa própria destes estados e afastou o fantasma de uma intervenção externa, fosse qual fosse a sua origem; serviu simultaneamente de referência interna, ao incentivar a sociedade a evoluir para uma democracia plena, em particular no que diz respeito ao controlo democrático das Forças Armadas; apoiou ainda a transição do modelo de Forças Armadas, afastando-o da visão típica do Pacto de Varsóvia para uma estrutura mais moderna e menor que, em quase todos os casos, acabou por ser a de uma força voluntária e profissional.

A NATO adquiriu ainda várias outras funções com o fim da Guerra Fria. Em primeiro lugar e talvez o mais importante de tudo, ela adaptou-se à transição do paradigma de defesa. A defesa deixou de ser entendida como a mera preservação de um território, pessoas e bens, como uma actividade quase só militar, essencialmente passiva e reactiva, fundamentalmente dissuasora e exercida num território claramente delimitado. A evolução do mundo obrigou a desenvolver rapidamente uma outra noção de defesa, que passou a estar enquadrada num quadro de segurança humana, como a preservação de um sistema de valores e de uma forma de vida, abarcando todo o tipo de actividades, como uma responsabilidade da sociedade como um todo, activa e sem território claramente delimitado.

A NATO materializou esta mudança através de um amplo conjunto de documentos que reviram e actualizaram o seu conceito estratégico e as doutrinas inerentes à organização. Um dos mais importantes é o conceito estratégico aprovado logo em 1991, onde se afirma que a organização existe "*Based on common values of democracy, human rights and the rule of law...*" (artigo 15) e responde a ameaças "*... multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess.*" (artigo 8), o que significa que elas podiam provir, não de um ataque directo aos estados membros, "*... but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties...*" (artigo 9). Era um passo essencial que deu à NATO uma base teórica para justificar a intervenção na ex-Jugoslávia e a resposta positiva aos EUA, quando estes invocaram pela primeira vez o artigo 5º, no seguimento dos ataques do 11 de Setembro. Mais importante ainda, esta revisão do conceito estratégico implicava a articulação da acção da NATO com outras organizações multilaterais na área da segurança e defesa presentes na Europa, o que era oficialmente consagrado ao dizer-se que "*other European institutions such as the EC, WEU and CSCE also have roles to play*" (artigo 21).

O conceito estratégico de 1999 continua este percurso, mas vai bastante mais longe, nomeadamente quando afirma que *“The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension”* (artigo 25).

-*-

Hoje em dia, a NATO continua a sua mudança e adaptação ao novo mundo, abrindo-se diante dela vários caminhos e opções. As questões de fundo são as mesmas que eram já em 1991. Que valores defende? Como responder aos novos desafios em muitas áreas, a começar na ecologia e na economia mundial? Em que regiões actua? Quais as obrigações e direitos dos estados membros? Como se organizam estes para os defender? Quais os critérios da adesão? Até onde o alargamento? Qual o conceito de equilíbrio global que deve propor? As respostas possíveis são múltiplas, mas a todas elas estão inerentes dois factos, que são a marca da NATO desde a sua já longínqua criação: um leque crescente de missões e uma importância decisiva para os equilíbrios globais.

-*-

Foi por isto que o IDN se sentiu na obrigação de contribuir para esta reflexão ampla e internacional. O actual número da *Nação e Defesa* é a materialização de um primeiro contributo: as actas de um encontro realizado no IDN a 26 de Março de 2009, pouco normal na sociedade portuguesa. Pouco normal, porque parte de um entendimento e colaboração entre um amplo leque de instituições públicas e privadas - IDN, Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, IESM, IPRI, Associação Portuguesa do Colégio de Defesa NATO, Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional, Associação dos Jovens Auditores para a Defesa, Segurança e Cidadania, Comissão Portuguesa do Atlântico e Eurodefence-Portugal.

A esta primeira iniciativa outras se vão seguir, tanto nacionais como internacionais, como um contributo para que na cimeira de Lisboa, possivelmente em 2010, se possa aprovar um novo conceito estratégico da NATO adaptado ao século XXI.

-*-

Finalmente, é com grande gosto que o IDN informa que dentro em breve será disponibilizada gratuitamente a versão digital dos números da *Nação e Defesa* desde

a sua já longínqua criação no ano de 1976 (em Abril, com o número 0) até ao último ano de publicação. No conjunto, a colecção completa da Nação e Defesa entre 1976 e 2008 representa uma fonte importante para entender as mudanças do mundo no campo da segurança e defesa nas últimas décadas – são mais de 1200 artigos de centenas de autores. Como referia o título do editorial do seu número 1, esta é uma revista onde alguns dos melhores autores nacionais de todos os quadrantes publicaram o seu pensamento sobre “que defesa para qual Portugal?”, dentro da visão de uma revista que, como o citado editorial referia, devia ser “documentação para manuseio e crítica”, uma “folha de livre circulação e estímulo”. A divulgação gratuita da versão digital da revista será um passo importante para concretizar o desígnio de uma “livre circulação”.

IDN, Julho de 2009
António José Telo



60 Anos da NATO Portugal e a Aliança Atlântica

(Seminário que teve lugar no IDN
no dia 26 de Março de 2008, com organização conjunta
do IDN, IESM, IDi, IPRI-UNL)

Comissão Científica

Prof. Doutor António Telo (IDN), Vice-Almirante Álvaro Sabino Guerreiro (IESM),
Embaixador Carlos Neves Ferreira (IDi) e Dr. Carlos Gaspar (IPRI-UNL).

Coordenação

Coronel João Vieira Borges (IDN), Capitão-de-Mar-e-Guerra Luís Filipe Andrade (IESM),
Dr. Jorge Azevedo Correia (IDi) e Dr.ª Carmen Fonseca (IPRI-UNL).

Conferência de Abertura

Luís Amado

Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros

60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica

Comunicação proferida pelo Senhor Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Dr. Luís Amado, por ocasião da “Conferência de Abertura” do Seminário “Portugal e a Aliança Atlântica”, que teve lugar no IDN no dia 26 de Março de 2009. Este Seminário foi organizado em conjunto pelo IDN, pelo IESM, pelo Instituto Diplomático e pelo IPRI e realizou-se no âmbito das comemorações dos “60 anos da NATO”.

NATO’s 60th Anniversary. Portugal and the Atlantic Alliance. Opening Remarks

The present text is a transcript of the speech delivered by the Portuguese Minister of Foreign Affairs, Mr. Luís Amado, in the “Opening Remarks” of the Seminar “Portugal and the Atlantic Alliance”, held in the National Defense Institute on the 26th of March 2009. This seminar was hosted by the NDI, the Military Institute of Superior Studies, the Diplomatic Institute and the Portuguese Institute of International Relations to celebrate NATO’s 60th anniversary.

Assinalando este momento de grande importância para Portugal e a sua política externa, não podia deixar, em nome do Governo e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de marcar com a minha presença o nosso forte apreço para com todas as instituições que se organizaram para preparar este seminário, bem como de assinalar o papel de Portugal na NATO e o contributo da Aliança para o desenvolvimento e a estabilidade do nosso país.

O seminário terá oportunidade, durante o dia de hoje, de vos confrontar com os aspectos históricos da Aliança, com os nossos esforços na participação em missões e com alguns aspectos do relacionamento da Aliança com a Comunidade Internacional. O Sr. Ministro da Defesa estará na sessão de encerramento e, seguramente, concentrar-se-á mais na sua intervenção sobre os aspectos militares da organização, sobre os desafios que se colocam no plano militar e nas políticas de defesa dos aliados. Pela minha parte, procurarei muito sinteticamente dar-vos conta de algumas das inquietações que neste momento tenho em relação ao enquadramento estratégico da Aliança. Ao celebrar os seus 60 anos de existência, a Aliança prepara o seu novo conceito estratégico, que será muito provavelmente aprovado na Cimeira da NATO que se realizará em Lisboa no final do próximo ano. Tudo indica que, nessa ocasião, a NATO estará em condições de aprovar um novo conceito estratégico, que a preparará para os novos desafios com que se confrontará ao longo das próximas décadas, revendo o conceito estratégico que foi aprovado na Cimeira de Washington há 10 anos.

O mundo mudou bastante desde então. Continua a mudar muito rapidamente, pelo que o ambiente estratégico deve dar enquadramento ao debate que se vai abrir a partir de agora entre os aliados para actualizar o conceito estratégico, tendo em consideração, por um lado, a crise que estamos a viver e o seu impacto geopolítico, e por outro, os desafios mais específicos que a Aliança atravessa no seu quotidiano, preparando-se para a transição entre dois mundos em curso. No plano político, a Aliança é um fórum de diálogo entre aliados. No plano militar, dada a sua natureza de organização de defesa colectiva, é também expressão de um conceito estratégico de segurança colectiva, exemplar e muito inovador, que os diferentes aliados souberam consolidar ao longo dos últimos 60 anos e que são a garantia da paz e da estabilidade, não apenas na Europa mas no próprio sistema internacional – que depende hoje muito da eficiência com que hoje a Aliança garante a realização dos seus objectivos de segurança colectiva no espaço que a identifica.

Em primeiro lugar, abordaria os aspectos desta crise que devemos ter em consideração para precisar melhor o quadro estratégico de reflexão sobre o futuro do conceito da Aliança. Desde logo, é necessário caracterizar a natureza da

crise, como uma crise de confiança muito séria, que está a abalar os mercados e as instituições financeiras, a confiança dos agentes económicos e a confiança dos cidadãos nas suas instituições. A enorme instabilidade social que se gera por todo o mundo vai agravar-se ao longo dos próximos meses, pondo em causa a coesão social em muitos dos nossos países. Trata-se, em meu entender, de uma crise de confiança que resvala ou pode resvalar para uma crise de segurança colectiva em algumas regiões. Como tal, na resposta a esta crise, deve-se valorizar muito, como é o caso na acção de todos os governos por todo o mundo, a resposta necessária à estabilização dos mercados financeiros e ao relançamento da actividade económica.

Não pode descurar-se de forma alguma a gestão e o controle dos problemas de segurança, designadamente os problemas de segurança internacional e as tensões geopolíticas. Perdendo-se o controle nas questões de segurança, todo o esforço que se faça para retomar a confiança será de imediato posto em causa. Sendo a Aliança a principal organização de segurança colectiva mundial, tendo neste momento um envolvimento directo em alguns focos de tensão geopolítica muito relevantes, descurar essas frentes seria absolutamente inaceitável. Esta vertente afigura-se essencial para, em conjunto, podermos reagir a uma crise com a dimensão actual e poder assegurar a confiança necessária à retoma da actividade económica, ao relançamento do crescimento e, nessa perspectiva, à estabilidade social e política tão necessária para a paz internacional.

Um segundo aspecto parece-me relevante e deve ser considerado: a crise por origem, e como seu epicentro, o sistema financeiro da principal economia mundial atinge o coração do sistema capitalista, primeiro “Wall Street” e depois a “City”, levando quase ao seu colapso. Estando em Nova Iorque no momento da queda do Lehman Brothers, pude testemunhar a crise vertiginosa que se apoderou do sistema financeiro americano. Foram duas semanas nas quais nos encontrámos, provavelmente, muito perto do colapso completo do sistema financeiro internacional, por força justamente da dinâmica da crise financeira no coração do sistema económico e financeiro internacional. Por isso, a circunstância de a crise ocorrer no coração do sistema financeiro não pode deixar também de ser considerada ao desenvolvermos as nossas reflexões sobre o sistema ocidental e o seu futuro, sobretudo, tendo em conta que o sistema financeiro e económico ocidental foi, a par do sistema militar, o pilar fundamental da hegemonia da nossa civilização e da supremacia que permitiu, na competição com o império soviético, a vitória na Guerra Fria.

Desconhecemos os limites da erosão das bases do sistema económico e financeiro e das economias americana e europeia. Mas, sem dúvida que não podemos

deixar de ter em consideração que a natureza desta crise deve ser ponderada na avaliação do quadro estratégico de referência para o posicionamento da Aliança no futuro. A crise atinge também o paradigma económico e o modelo político que está na génese da própria ideia do Ocidente, tal como ela se consolidou e ganhou supremacia no sistema internacional ao longo das últimas décadas. Julgo que têm sido cometidos alguns erros de análise ao identificar-se a crise da ideologia política neo-liberal com a crise da economia liberal de mercado. Do meu ponto de vista, esta crise não evidencia o insucesso da economia liberal de mercado mas, pelo contrário, o extraordinário sucesso que a expansão das forças de mercado garantiu nas últimas décadas, designadamente, introduzindo-se em sistemas que até então rejeitavam as categorias da economia de mercado. Refiro-me à economia chinesa, a algumas economias asiáticas e da própria Rússia que, assumindo essas categorias, sem mudar o paradigma de regulação político, puderam, apesar de tudo, atingir níveis de crescimento absolutamente espantosos, retirando centenas de milhões de seres humanos da miséria.

Esta crise demonstra que a ideologia neo-liberal política falhou rotundamente nas suas concepções de Estado mínimo, de valorização exacerbada da iniciativa e das liberdades individuais no plano económico como factor gerador de riqueza ilimitada, desprezando a necessidade absoluta de os mercados não serem deixados ao livre arbítrio da expansão das suas forças, sem regulação pelo Estado. Falhou a intervenção política e, por esse motivo, associo o fracasso do modelo existente ao insucesso do modelo político neo-liberal e não aos fundamentos da economia liberal de mercado. Falhou a nível nacional pela hegemonia de um modelo anglo-saxónico de desregulamentação muito identificado com o estímulo à inovação tecnológica apenas ao serviço do crescimento e da expansão económica. Este insucesso tem consequências muito importantes na análise que fazemos desta crise, pelo que todas as tentativas para identificar a falência da economia liberal de mercado com o problema grave que esta crise financeira e económica está a provocar é um erro que não devemos cometer.

É necessário recolocar, como essencial, o papel do Estado. Se a questão do Estado dominou a agenda política do século passado, no início deste século essa problemática volta a estar no centro da acção política. O Estado, no contexto actual, tem necessariamente de se concentrar nas suas funções primordiais, adoptar um carácter intervencionista, não podendo deixar de ser capaz de responder às expectativas enormes que os cidadãos colocam hoje na sua capacidade para fazer face à crise. A situação paradoxal é que no momento em que o Estado é mais confrontado com a procura ansiosa dos cidadãos para que responda às suas inquietações, às suas dúvidas e às suas dificuldades, este se encontra mais limitado nos seus meios de

intervenção. O Estado não tem hoje, à escala nacional, capacidade para responder a muitos dos problemas com que as economias e as sociedades se confrontam. O Estado precisa de se apoiar num outro patamar, de regulação supranacional – seja a nível regional como é o exemplo da economia europeia –, seja a um nível mais global, onde no entanto também é manifesta uma enorme dificuldade para se fazer face à crise actual, designadamente em termos de regulamentação. Por essa razão, a questão do papel do Estado deve também ser tida em consideração na definição do futuro contexto estratégico.

Por último, gostaria de salientar um aspecto que também me parece indispensável para caracterizar o novo ambiente estratégico em gestação: o processo em curso de reconfiguração da geopolítica mundial. Todos temos a noção que esta crise veio acentuar desequilíbrios macro-económicos que estavam latentes, tornando-os mais evidentes. Além disso, a crise tem funcionado como uma espécie de revelador de tendências, que se podiam antever, mas que hoje se tornam mais evidentes, e que se referem à dinâmica do sistema internacional e da economia mundial. É hoje mais perceptível uma tendência para a multipolaridade, embora o Professor António Telo tenha sabiamente algumas reservas sobre a leitura da realidade, que eu também acompanho e compreendo, defendendo um conceito crítico de apolaridade. O processo de decisão no sistema internacional tornou-se mais complexo, pela natureza diversa de actores – estatais, não estatais, regionais e supranacionais –, pela dinâmica de relação de forças estabelecida, por um perfil de ameaças completamente diferentes daquelas que existiam e por uma dinâmica perigosa no domínio da contenção e da proliferação nuclear. Um sistema complexo de gestão política que, seguramente, suscita a todos os responsáveis políticos, a todos os governos e a todos os estados, profundas preocupações e inquietações em relação à forma de manter o controle sobre este sistema no futuro.

Podemos também notar, nas últimas décadas, um rápido deslocamento do eixo de gravidade da economia mundial e da relação de forças para a Ásia e para o Pacífico, acompanhado de uma tendência para a perda de hegemonia do mundo Ocidental, dos Estados Unidos e da União Europeia. Esta tendência agrava-se por esta crise ter justamente atingido o coração do sistema financeiro e económico ocidental e por projectar algumas dúvidas sobre a universalidade do modelo demo-liberal, que alimentou durante aproximadamente duas décadas depois do fim da Guerra Fria, uma certa tentação hegemónica do Ocidente no sistema internacional. A circunstância de, no âmbito das minhas funções, ter feito ultimamente várias visitas à Ásia, agudiza essa percepção da afirmação de todo esse espaço geopolítico, com consequências inevitáveis no processo de reconfiguração da geopolítica mundial em curso. Tratar-se-á seguramente de um processo longo

e muito complexo, que exigirá de todos os governos e do sistema internacional uma grande capacidade de acção política, diplomática e militar, para evitar confrontações perigosas.

Quando o próprio Director do FMI, que por inerência da sua função deve ser discreto nas suas intervenções e observações, faz declarações sobre os riscos do desenvolvimento desta crise e os impactos que pode ter, designadamente, na estabilidade e na segurança internacionais, não podemos naturalmente deixar de nos inquietar. Acredito, de qualquer forma, que a responsabilidade fundamental de todos e, designadamente, da Aliança Atlântica, é a de ter a noção de que este processo de reconfiguração e de reequilíbrio macroeconómico à escala global deverá ser gerido com muito talento, muita persistência e muita cautela, de forma a que a não resvalemos para situações muito difíceis de controlar.

Gostaria ainda de transmitir algumas reflexões sobre o novo conceito estratégico e o futuro da Aliança que estará em debate a partir de agora no seio da organização. Tratam-se de desafios muito críticos, a gerir nos tempos mais próximos, em paralelo com o debate sobre o novo conceito estratégico, desde logo, no que se refere à transformação.

A Aliança vive um processo de adaptação à nova realidade plasmada no conceito estratégico de 1999, a novos conceitos operacionais e à revisão da estrutura de comandos. O ambiente estratégico que caracterizou e inspirou todo o processo de transformação em curso está também, volto a sublinhar, em rápida mutação. Por essa razão, este processo de transformação não pode descurar, independentemente do que está programado e planeado, as mudanças muito rápidas que se estão a verificar nos pressupostos que a inspiraram. É, assim, necessário gerir com cautela este processo de transformação e ponderar algumas das decisões em curso, designadamente no que se refere ao relacionamento com a fronteira leste da Europa, em particular com a Rússia. Trata-se de uma questão que inquieta em particular os novos Estados membros da Aliança e que tem gerado tensões e envolvido os debates sobre os planos de contingência e os exercícios militares conjuntos, recordando algumas das condições de afirmação da Aliança características da Guerra Fria.

Neste contexto, estive mesmo sobre a mesa a abertura do debate sobre o art.º 5.º, do qual, confesso, sempre discordei. Parece-me que a Aliança ao convocar-se a si própria para discutir o art.º 5.º, equivale a pôr em dúvida os seus próprios fundamentos. Penso que esse debate está suspenso e algum bom senso prevaleceu, aliás favorecido pela mudança de administração nos Estados Unidos.

Esta questão leva-me à segunda igualmente difícil: a da coesão, sem a qual a Aliança não pode existir. No seio da NATO, a coesão tem sido posta à prova,

muito recorrentemente, ao longo dos últimos anos, sobretudo porque a organização mudou de natureza, o inimigo comum desapareceu, a grande ameaça deixou de existir e se deu o alargamento a novos Estados membros. Face a um inimigo comum é mais fácil garantir a coesão. Não havendo inimigo comum e existindo várias percepções sobre as ameaças ou mesmo a identificação de inimigos diferentes, a coesão no seio da Aliança torna-se muito mais crítica. Por isso, todo o esforço no dia a dia da gestão da Aliança, mesmo no plano da sua organização e dos seus comandos militares, é muito exigente. Trata-se de um exercício de grande dificuldade e tenacidade que é preciso assumir no plano político, por quem lidera a organização, mas também pelos governos. Tal como no plano diplomático e no plano do comando militar, algumas tensões e alguns problemas têm-se manifestado nos teatros de operações.

Sabemos que também o alargamento constitui um problema e um desafio. A perspectiva do alargamento à Geórgia e à Ucrânia não correu como se pretendeu. Já o disse publicamente: penso que houve uma subavaliação da reacção da Rússia a esse processo. Portugal é favorável a uma política de portas abertas, mas sempre entendemos que este último movimento de alargamento foi gerido com excessivo voluntarismo, do ponto de vista político, pela anterior Administração americana. As Cimeiras de Riga e Bucareste, (principalmente a de Bucareste), confirmaram esse voluntarismo ao não ter sido possível gerir a coesão da Aliança no contexto de um objectivo tão ambicioso como aquele que foi afirmado já na fase final da administração americana. Por esse motivo, a questão do alargamento tornou-se um problema crítico da Aliança que, de alguma forma, também se potencia na avaliação que fazemos da relação com a Rússia (outro desafio com que estamos confrontados).

Neste momento assistimos, confesso que com entusiasmo, à forma como a nova administração americana se posiciona na relação com Moscovo, em termos muito próximos daqueles que sempre defendemos ao longo dos últimos dois anos. Esperamos que, sobretudo no que diz respeito ao debate sobre a proposta de uma nova arquitectura de segurança na Europa, as condicionantes que os aliados têm de impor à Rússia, para que se possa, nesse quadro, gerar uma convergência de esforços de segurança colectiva em toda a Europa, estejam perfeitamente identificadas. Não podemos substituir a Aliança por algo que não sabemos o que é. Portanto, na relação com a Rússia é essencial que fique claro o que queremos, não me parecendo necessário inventar novas estruturas. Temos também de ter em consideração alguns princípios, dos quais não podemos abdicar, e ter em conta os aspectos relacionados com o processo de desarmamento, de controlo e de não proliferação. Mas neste enquadramento creio que é possível, apesar de tudo, manter uma via aberta no

relacionamento com a Rússia, que permita ultrapassar uma fase muito crítica de tensão geopolítica que se desenvolve nessa fronteira.

Do ponto de vista dos principais desafios com que a Aliança está ainda confrontada, surgem os problemas nos teatros de operações. A Aliança é uma organização militar envolvida em operações militares e em confrontos (ironicamente ganhou uma guerra sem propriamente ter uma participação em confrontos directos militares) em teatros muito críticos: no Afeganistão, que constitui um problema muito sério ao qual a Aliança está a dedicar muita atenção e esforço, e nos dos Balcãs, que atravessam também uma fase muito inquietante. O facto é que existe uma espécie de uma nuvem, de um denso nevoeiro que esta crise fez abater sobre quase todo o mundo e que dificulta a percepção de muitos dos cenários com que estamos confrontados.

A nova administração americana aborda o teatro do Afeganistão com um novo cenário estratégico. Aliás, toda a perspectiva americana para o Grande Médio Oriente está muito influenciada pela nova abordagem do problema da relação dos EUA com o Irão que tem reflexos em todo o enquadramento estratégico e, em particular, no Afeganistão. Não é por acaso que, na próxima semana, se realiza uma conferência com características bem diferentes das que foram organizadas no passado, por iniciativa da NATO. Não se trata agora de uma iniciativa da Aliança, mas de uma iniciativa da própria administração americana que envolve também o Irão, pela primeira vez. O teatro do Afeganistão é um desafio muito sério que temos de enfrentar. Existe a percepção clara de que a coesão e o próprio futuro da Aliança se jogam na forma como esta for capaz de superar as enormes dificuldades com que se confronta hoje para a realização dos objectivos a que se propôs no Afeganistão, a par de outros teatros e de outras relações que tem que gerir com particular sensibilidade ao longo dos próximos meses.

Neste contexto de crise, considerando os vários aspectos que enunciei e que não deixam de influenciar o quadro estratégico de referência, e os principais desafios que estão a ser geridos no dia a dia pela Aliança no plano político, diplomático e militar, referiria ainda as questões que devemos ter em consideração quando se abre o debate sobre o novo conceito estratégico da NATO, que será formalmente aberto na próxima semana na Alemanha e em França onde se celebrarão os 60 anos da Aliança.

Em primeiro lugar, penso que o conceito deve basear-se num exercício fundamental de identificação do novo enfoque estratégico para a Aliança. Tenho defendido que há que interromper uma avaliação do papel da Aliança que já não se ajusta à realidade actual. A ideia de promover, depois do fim da Guerra Fria, a Aliança como polícia do mundo ou, até já depois do 11 de Setembro, como uma

espécie de braço armado do Ocidente na afirmação dos seus valores, ou até na imposição, pela via militar, dos seus valores é absolutamente desajustado do novo ambiente geopolítico e que, como referi, a crise vem ainda acentuar. Assim, a ideia de que no fim da Guerra Fria (com o fim da história e com a universalização irrecusável dos valores e das categorias de organização económica, política e social do Ocidente) se podia transformar a NATO num instrumento do sistema das Nações Unidas e na polícia do mundo, não tem condições, nas actuais circunstâncias e face ao ambiente que hoje caracteriza o sistema internacional, para se desenvolver.

Muitos líderes, particularmente europeus, perspectivaram esta visão para o futuro da Aliança. Mas, a ideia de que, num contexto mais agressivo do ponto de vista ideológico - muito marcado pela corrente neo-conservadora que dominou a acção política externa dos EUA -, a NATO pudesse ser o braço armado da afirmação dos valores ocidentais num sistema que se está a reconfigurar rapidamente de uma forma completamente diferente daquela que nós tínhamos previsto há 20 anos, é do meu ponto de vista desajustada.

Temos de lutar pelos nossos valores e princípios e, mais do que isso, devemo-lo fazer militarmente sempre que necessário (e provavelmente teremos de o fazer). Mas, defender os nossos valores é diferente de lutar para impor os nossos valores. Há aqui um erro gravíssimo e uma fronteira muito sensível que, se não soubermos gerir, nos levará a alimentar ainda mais essa lógica maniqueísta fundada em alianças espúrias e em coligações *contra natura* de isolar o Ocidente e de organizar o mundo segundo o princípio "*the West and the rest*". Devemos saber contrariar esse pensamento e a Aliança tem, neste exercício de reflexão sobre o seu futuro, que ser também confrontada com um conjunto de questões que se prendem justamente com esta dinâmica do sistema internacional que é muito preocupante, inclusive para a preservação dos valores e dos princípios que defendemos.

Deste modo, a questão da justificação da Aliança deve ser determinante no debate sobre o Novo Conceito Estratégico. Temos vindo a defender que a Aliança se deve recentrar no espaço geográfico do Atlântico porque é uma Aliança de base geográfica, que tem por referência o Atlântico e a segurança colectiva do sistema euro-atlântico. É aí que ela se deve recentrar, de forma a poder garantir a sua própria razão de ser e de existir.

Dito isto, é fundamental que as relações entre a NATO e o lugar do pilar europeu da Aliança se clarifiquem. Os EUA têm uma responsabilidade muito grande neste exercício: a responsabilidade de, enquanto Aliados, olhar para a Europa, não no quadro de relações estritamente bilaterais, mas identificando

a UE e a política europeia de segurança e defesa como um pilar da Aliança. E sabemos quanto tem sido difícil, muitas vezes, garantir da parte dos EUA uma visão estratégica da realidade europeia que acentue a dimensão multilateral da UE em torno da sua política externa e da sua política europeia de segurança e defesa. É imperativo inibir essa tentação e esse impulso de jogo e de arbítrio de forças entre a velha e a nova Europa, entre os “Aliados mais aliados e os Aliados menos aliados”, sobrepondo a relação bilateral à indispensável necessidade de reforçar, dando coesão à Aliança, o pilar europeu da segurança. Esperemos que o regresso da França à estrutura militar possa vir a ser mais fácil e mais pacífica dentro da Aliança, já que se trata de um domínio de reflexão fundamental para a clarificação do futuro da Aliança do prisma das relações entre o pilar americano e o pilar europeu.

Para terminar, julgo essencial dar particular atenção às nossas relações de vizinhança e, eventualmente, ser mais ambicioso e mais criativo na utilização dos instrumentos que hoje já existem, mas que têm sido geridos com muita timidez. A Aliança teve, ainda na última década, uma trajectória de alargamento que dominou a sua dinâmica e que foi muito determinada pelo ciclo pós-soviético que, do meu ponto de vista, está encerrado.

É preciso que a Aliança se concentre nas suas relações de vizinhança com a Rússia, com a Ásia Central e com o Grande Médio Oriente, dando sobretudo atenção ao Mediterrâneo, potenciando instrumentos de que já dispõe mas que devem ser mais valorizados. Deverá focar-se igualmente nas relações de vizinhança no Atlântico sul, porque o deslocamento do eixo geopolítico para o Pacífico impõe, necessariamente a prazo, um desafio muito grande de consolidação do eixo atlântico também na sua dimensão Norte-Sul.

Os Estados Unidos vão necessitar muito de uma Europa forte do ponto de vista da organização da sua segurança colectiva, mas também de uma Europa capaz de gerir as suas relações de forma mais credível e mais ambiciosa com o Mediterrâneo, com o continente africano e com o espaço do Atlântico Sul. Os EUA têm de dedicar muito esforço à sua relação com o Pacífico, durante as próximas décadas, e é absolutamente indispensável que a consolidação da Aliança, com o seu pilar europeu reforçado, possa pelo seu lado dedicar mais atenção à gestão das relações de estabilização e de promoção do desenvolvimento na bacia do Mediterrâneo e no espaço do Atlântico Sul incluindo, naturalmente, os fenómenos que estão em desenvolvimento, seja no continente africano, seja no continente latino-americano, em termos da sua arquitectura de segurança e defesa.

Portugal tem, naturalmente, um papel fundamental a desempenhar no quadro da Aliança pelas suas relações privilegiadas com o continente africano, com o espaço

do Mediterrâneo e em particular com o Brasil. É, neste contexto, essencial ter em consideração o papel fundamental que o Brasil pode desempenhar no desenvolvimento de um sistema de segurança colectivo no espaço do Atlântico Sul em coerência com valores e princípios que não são estranhos aos valores e aos princípios que nós vimos defendendo ao longo dos últimos 50 e 60 anos. É de salientar o papel que o Brasil tem vindo a assumir: há três anos não existia o cargo de Ministro da Defesa; hoje, o Governo de Brasília desenvolve, entre o Golfo da Guiné e a África ocidental, iniciativas ambiciosas de projecção de influência, valores e princípios que são necessariamente muito importantes para a estabilização do espaço do Atlântico Sul durante as próximas décadas. Penso que cabe a Portugal, no exercício da sua política e das suas responsabilidades neste processo de revisão do conceito e de debate sobre o futuro da Aliança, acentuar estes princípios orientadores para a reforma do Conceito Estratégico e para a reforma da própria Aliança.

60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica

Rui Machete

Presidente da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

Resumo

Este artigo enumera as quatro grandes finalidades da Aliança Atlântica – a defesa colectiva, a função de fórum para questões de defesa, a cooperação operacional das forças militares e a tomada de decisão consensual que garante um papel aos pequenos e médios estados – e destaca as novas ameaças com que se confrontam hoje o sistema internacional e própria Aliança.

O ensaio argumenta que a importância da NATO para a União Europeia e para Portugal não deve ser descurada, independentemente da evolução da Aliança, e destaca a importância do papel dos EUA no seio da organização, cujas prioridades, na opinião do autor, se deverão manter na esfera da Europa e do Atlântico.

Abstract

NATO's 60th Anniversary – Portugal and the Atlantic Alliance

The article considers the four main goals of the Atlantic Alliance – collective security, being a discussion forum for defence issues, the military operational cooperation, and consensual decision-making, that gives small and medium states a role in international affairs – and highlights new threats to the international system and the Alliance itself.

NATO's importance to the European Union and Portugal cannot be disregarded and emphasizes the fundamental role the United States has in the organization, whose priorities should not surpass the Euro-Atlantic traditional sphere.

Comemoram-se este ano os 60 anos da Aliança Atlântica. O significado da celebração reveste-se de alguma ambiguidade porque a NATO encontra-se desde o termo da Guerra Fria numa típica situação de crise, isto é, numa situação de mudar para sobreviver ou de definhar e acabar por se tornar irrelevante.

É que se, nem americanos, nem os países membros da actual União Europeia contestam o papel fundamental que a organização desempenhou no pós Segunda Guerra Mundial, garantindo a defesa e a paz na Europa face às ameaças soviéticas, as dúvidas quanto ao seu futuro ainda não se dissiparam. Com a queda do Muro de Berlim e a súbita implosão do Império Soviético, a NATO parece a muitos, sobretudo, mas não exclusivamente aos europeus, carecida de objecto e, conseqüentemente, sem justificação. Não penso, contudo, que esta posição de descrença mereça acolhimento. Muito pelo contrário, entendo que a organização evoluiu e tem ainda de mudar mais, mas continua a ter razão de ser, constituindo uma peça fundamental da defesa do Estados Unidos e da Europa. Julgo ainda que a participação portuguesa na NATO se reveste de um particular interesse.

Em termos sintéticos, as finalidades da Aliança podem resumir-se, olhando um pouco mais além da letra do seu tratado instituidor, em quatro grandes funções:

- 1) a defesa colectiva contra agressões à integridade territorial e à segurança dos seus membros;
- 2) ser um fórum transatlântico permanente para as questões de defesa e para a definição das estratégias políticas e militares de segurança adequadas às diferentes épocas e circunstâncias;
- 3) constituir um exercício de cooperação operacional de forças militares e um exemplo concreto e pedagogicamente correcto da subordinação democrática das estruturas militares ao poder político;
- 4) representar um modo consensual de tomada de decisões oferecendo às pequenas e médias potências europeias, em matéria de segurança e noutros sectores conexos, uma garantia contra as tentações de formação de um directório europeu de três ou quatro países maiores.

Para Portugal, a NATO, se puder estender o seu espaço geográfico de actuação a zonas hoje claramente *out of area* no Atlântico Sul e no Magreb, obterá ainda vantagens adicionais para a sua própria segurança e como interlocutor privilegiado em relação à maioria dos países dessas áreas. As discussões preliminares sobre um comando unificado que se ocupe da parte oriental do Atlântico Sul evidencia tratar-se de uma prospectiva que nada tem de utópica.

A continuidade e o robustecimento das missões e reestruturação acima sumariamente enunciadas, passam pela vontade política de afirmação e concretização

de um grande desígnio para a Organização do Tratado do Atlântico Norte, pois se não houver visão e propósitos ambiciosos, a instituição perderá muita da sua importância e a pouco e pouco fenecerá.

Esse grande desígnio estriba-se nos riscos que americanos e europeus têm de enfrentar na época actual e no futuro, a curto e médio prazo e, também, na ultrapassagem de algumas alternativas políticas menos promissoras do que o reforço da cooperação transatlântica na NATO.

Terei, necessariamente, de ser muito sucinto, limitando-me a breves indicações. Parte da matéria é suficientemente conhecida, sendo apenas importante o seu enquadramento nas actividades da Aliança.

As ameaças são recentes, mas não são novas. Algumas delas, porém, assumem uma dimensão cada vez mais preocupante.

Em termos de conflitos actuais, cujo começo de resolução ou prevenção exijam esforços imediatos, temos desde logo a grande querela israelo-árabe e a necessidade da construção de um Estado palestino. Tal envolve, ainda, o reconhecimento do Estado de Israel pelos países árabes e o estabelecimento de relações normais entre os Estados Unidos, os países europeus e Israel com a Síria e o Líbano. Parece fora de alcance, a curto prazo, uma solução definitiva, mas os europeus poderão dar uma ajuda importante a Washington, sobretudo nas conversações com o Hamas e o Hezbollah e no policiamento de Gaza.

Torna-se também necessário encontrar formas de cooperação transatlântica para conseguir soluções que previnam que o Irão se torne uma nova potência nuclear e, também, para fazer cessar o apoio deste país ao terrorismo internacional e, em particular, ao terrorismo palestino.

Há que ajudar na política da nova administração americana no Iraque. A estabilização deste país, após a retirada das forças americanas, e a consecução de uma solução energética que garanta à Europa a possibilidade de importação de petróleo iraquiano, são igualmente objectivos importantes a serem alcançados a curto prazo.

São ainda prioritários para a defesa comum de americanos e europeus, o progresso na luta contra os Taliban no Afeganistão e o controlo dos grupos terroristas e dissidentes no Paquistão. Em todos eles, embora concedendo primazia à liderança americana, o papel complementar dos europeus é muito relevante, quer em termos de definição e implementação de estratégias políticas, quer em acções de treino, de policiamento e mesmo militares. A circunstância de a NATO ser um canal privilegiado de contacto e cooperação permanente das duas margens do Atlântico e a própria capacidade operacional da Organização, tornam-na um local institucional apropriado para a discussão dos problemas e a sede de meios operacionais eficazes.

Menção especial merece a política a seguir face à Federação Russa. É sabido que a época Gorbachev ofereceu às antigas democracias populares europeias a oportunidade de se emanciparem da esfera de influência do seu grande vizinho, ingressando primeiro na NATO e depois na União Europeia.

O revisionismo de Putin tornou a luta pela preponderância na Ucrânia e na Geórgia questões candentes e reavivou mesmo os receios dos novos membros da NATO e da União Europeia em relação à antiga Superpotência. O retomar da iniciativa política russa no plano mundial tão pouco pode deixar os Estados Unidos indiferentes pelas repercussões que tem no grande Médio-Oriente, a que há pouco aludimos, bem como nos conflitos actuais, ou que já se desenham, na Ásia. É, assim, também fundamental uma política transatlântica comum que permita o diálogo com a Federação Russa mas, também, a defesa firme face a esta dos interesses vitais do Ocidente. A NATO, pela sua especialização e experiência no que concerne aos problemas técnico-militares e securitários, mas também pelas razões que já aduzimos acerca das implicações recíprocas entre a defesa e restantes sectores da política externa, apresenta-se como instituição particularmente vocacionada para sede da preparação e concertação dessa política.

Outras questões sérias que pela sua dimensão securitária deveriam ser objecto de atenção por parte da NATO, reportam-se ao bio-terrorismo, aos problemas da energia, do aprovisionamento de água potável e das matérias-primas e, ainda, às alterações climáticas. Sem exclusivismos, como é óbvio, a Organização, canal privilegiado de comunicação, de estudo e de cooperação na acção conjunta transatlântica, não deveria ser negligenciada.

Entre as possíveis dificuldades a uma utilização de largo fôlego das capacidades da NATO, não quero deixar de aludir a certa interpretação do significado da PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa –, que levaria a considerar esta última, do ponto vista europeu, como um substituto preferível àquela.

Se, porém, interpretarmos a PESD, de acordo com as missões definidas em 1992 em Petersberg, torna-se evidente que o propósito de *balancing* do poder militar americano, defendido por certas correntes no seio da hoje extinta União da Europa Ocidental, foi sendo progressivamente abandonado. Nos planos dos princípios, com a PESD, trata-se de arrumar a casa europeia em matéria de missões humanitárias de manutenção da paz e de forças interventoras na gestão de crises.

A PESD deve servir a três propósitos:

- 1) oferecer autonomia operacional à União Europeia quando for entendido que a matéria não cabe nas atribuições da NATO por ter relevância estritamente europeia;

- 2) sistematizar, no seio da NATO, o poder militar europeu, quando houver lugar a intervenções operacionais conjuntas, sem prejuízo de obediência ao princípio do consenso na tomada de decisões a que já nos referimos;
- 3) contribuir para a progressiva construção de uma dimensão comunitária de defesa que concite o interesse da opinião pública europeia.

São, como se vê, propósitos muito modestos, cujas potencialidades de desenvolvimento conflitual não se registam de momento e só poderão vir a verificar-se no futuro se não forem atempadamente prevenidas, ou em circunstâncias de momento não previsíveis. Encontramo-nos muito longe de qualquer embrião de um exército permanente comunitário sonhado com irrealismo por alguns nos anos 90.

Do lado americano, em particular com a Administração Obama, não se divisam unilateralismos ou excepcionalismos que ponham em causa os interesses dos Estados Unidos em garantir a segurança do Atlântico, ou mesmo qualquer diminuição desse seu interesse vital por motivo de uma reorientação da sua atenção para o Oceano Pacífico. A grande Nação americana não perde o seu interesse na Europa e no Atlântico por se tornar mais atenta à acção das potências emergentes asiáticas. De resto, a interconexão cada vez maior das relações internacionais derivadas da globalização, torna cada vez mais artificial uma separação estanque entre os dois conjuntos de problemas e políticas. A maior atenção à Ásia ou à Europa dependerá da conjuntura e não de uma opção estratégica de longo prazo.

Do lado europeu, já vimos que o interesse na continuidade e alargamento das atribuições da NATO e do seu âmbito geográfico de actuação é manifesto. Pelas razões expostas, as potências europeias pequenas ou de dimensão média como Portugal, têm, por maioria de razão, a vantagem de não porem “todos os ovos no mesmo cesto” e de garantirem, através da NATO, um princípio de unanimidade na tomada de decisões do pilar europeu que está longe de ser igualmente garantido na União Europeia. Tudo são motivos para ser combatida a menorização da Aliança Atlântica.

Permito-me concluir dizendo que a aniversariante dá sinais de despertar de uma prolongada letargia e que lhe auguro uma nova época de pujança na defesa dos interesses americanos e europeus, interesses que são basicamente comuns em matérias essenciais, como os de defesa e de garantia da paz.

A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades

Gabriel Espírito Santo

General

Resumo

Este texto realça a evolução que a estrutura militar integrada da NATO sofreu, no sentido de poder conduzir uma estratégia militar, que foi servindo as sucessivas evoluções de um conceito estratégico de uma Aliança que, nos seus 60 anos de existência, foi adaptando a sua finalidade às realidades de um Mundo em mudança.

O autor destaca ainda a grande importância que essa mesma estrutura militar teve para as Forças Armadas Portuguesas e para mais do que uma geração de militares portugueses, nomeadamente no que concerne à sua preparação técnica e tática e à sua inserção numa sociedade democrática.

Abstract

NATO in a Military Perspective: Between Illusion and Reality

This text highlights the evolution of NATO's military structure, as a way to conduct a military strategy, embedded in the Alliance's strategic concept that has been adapted, in the last 60 years, to the changing world.

The author highlights how NATO's military structure is of great importance to the Portuguese Armed Forces and for more than one generation of military personnel, especially in what concerns their technical and tactical preparation and their integration in a democratic society.

O Tratado do Atlântico Norte, acordado e assinado entre nove Estados soberanos em 1949 foi regulamentado numa Organização (a Organização do Tratado Atlântico Norte, ou OTAN) que tem sido analisada sobre várias perspectivas. Gostaria de trazer a este debate uma visão sobre a sua estrutura militar integrada. Constituindo um aspecto distintivo da Aliança Atlântica de outras alianças na História, aquela estrutura conferiu ao sonho estratégico de uma defesa colectiva um instrumento militar capaz de o concretizar, conferindo à NATO um ADN próprio.

Nessa visão, é minha intenção realçar a evolução daquela estrutura militar integrada para poder conduzir uma estratégia militar que servisse as evoluções de um conceito estratégico de uma Aliança que nos seus 60 anos de existência tem procurado adaptar a sua finalidade às realidades de um mundo em mudança, adaptação essa que hoje enfrenta sérias dificuldades.

Com as limitações de tempo que teremos de observar gostaríamos ainda de deixar uma pista de reflexão. O que essa estrutura significou para as Forças Armadas Portuguesas e para mais de uma geração de militares portugueses naquilo que algumas escolas designam por *profissionalismo militar*, considerado em duas vertentes: a sua preparação técnica e táctica e a sua inserção numa sociedade democrática onde as relações civis-militares se caracterizam pelo princípio aceite do denominado *controlo civil dos militares*.

A estrutura militar integrada que distingue a Aliança Atlântica de outras alianças da História – de algumas que consideraram o princípio de auxílio mútuo entre as partes e de outras que fixaram contributos militares para esse auxílio – materializa duas intenções:

- 1) A de constituir mais um instrumento, entre outros, para implementar uma estratégia aceite por todos as Nações membros da Aliança e acordada por consenso e a constatação da dificuldade, no actual panorama estratégico global, de encontrar instrumentos militares que consigam implementar estratégias com objectivos de definição imprecisa;
- 2) A de materializar uma cadeia de comando, estrutura de forças e capacidades militares multinacionais, formadas por contribuições voluntárias de Nações de um e do outro lado do Atlântico Norte, assumindo a solidariedade no risco partilhado e a exigência de preparação e prontidão para a missão fixada e a constatação da dificuldade actual de construir tal estrutura, numa Europa com declínios populacionais, numa crise económica e financeira que não dará prioridade às despesas com a defesa e na diminuição progressiva de jovens que aceitem o sacrifício da defesa.

Do primeiro facto resulta a questão de saber qual o papel da força militar (para quê, onde, como e com que meios) no conceito estratégico da Aliança. Durante cerca de 40 anos da sua existência (1949 a 1989) a estrutura militar da OTAN teve de responder a um conceito estratégico de *contenção* nos intuitos de expansão da União Soviética na Europa, que se traduziu numa estratégia militar defensiva. A força militar tinha por missão fazer uma defesa avançada na linha de separação que ficou denominada por Cortina de Ferro, desde a Noruega à Turquia e manter a liberdade de acção na utilização das comunicações que ligavam a América do Norte à Europa e no Mediterrâneo. Se essa missão não pudesse ser cumprida a arma nuclear seria utilizada em retaliação maciça.

Durante aqueles 40 anos o conceito estratégico da Aliança teve de adaptar-se à evolução do *outro*, na linguagem da estratégia: a URSS. As suas novas e sucessivas capacidades de acesso à arma nuclear, ao espaço, aos oceanos com novos meios navais, à tentativa de acesso a bases com meios no continente americano e à capacidade de retaliar a grandes distâncias com mísseis superfície-superfície, levaram a passar da estratégia de contenção à estratégia de *distensão* de relações entre os dois blocos. Foi a época da *détente* dos anos 70 que se materializou nas conversações sobre limitações, mútuas, progressivas e equilibradas, de armas nucleares e convencionais, como aspectos positivos de desanuviamento, mas também com os aspectos negativos de estratégias indirectas visando constituir áreas de influência, por parte das duas super potências. A estratégia militar da OTAN, na sua área, seguiu essa adaptação. Da defesa avançada e retaliação maciça passou-se à defesa avançada com resposta flexível. A tríade do instrumento militar passou a ser constituída por forças convencionais, forças nucleares de Teatro e forças nucleares estratégicas.

Em 1991, consequência das tremendas transformações que desde 1989 se verificavam na Rússia e na Europa Central e de Leste, a OTAN, reunida ao seu mais alto nível de decisão política em Roma, para comemorar o seu 40º aniversário, aprova um novo Conceito Estratégico. Da estratégia de distensão passa-se a uma *estratégia de empenhamento mútuo e construtivo*. Já não existia necessidade de contenção ou de distensão face à URSS e ao Pacto de Varsóvia que tinham acabado. A OTAN alargava a sua vocação de aliança de segurança colectiva no mundo global e cedia na sua vocação de defesa colectiva, tendo como centro de gravidade o seu espaço. Perante ameaças e riscos difusos, sem o *outro* para a formulação de uma estratégia, e sem centros de gravidade precisos para essas ameaças e riscos, a Aliança decidiu alargar a sua fronteira de amigos pelo diálogo e cooperação, através de programas de parcerias, com a Rússia, a Ucrânia, com nações da bacia

do Mediterrâneo e de alargamento do seu espaço e das suas Nações membros. Nessa estratégia não definiu o *outro*. O instrumento e a estratégia militar para servir este conceito, traduziram-se em algumas dificuldades que o conselho militar procurou transmitir aos seus estadistas. Com forças expedicionárias, alargando a sua estrutura militar integrada a coligações de vontades, o instrumento militar da Aliança foi utilizado na estabilização de conflitos nos Balcãs ou em missões de auxílio humanitário.

Este Conceito Estratégico da Aliança parecia não servir a nova vocação da Organização, novas ameaças que se iam perfilando no ambiente estratégico (estados falhados, proliferação de armas de destruição massiva, crime transnacional), novos espaços fora da sua área onde se localizavam centros de gravidade dessas ameaças e o necessário consenso entre Nações para onde se queria alargar o espaço de amigos.

Procurando responder a estas dificuldades a Organização estabelece um novo Conceito Estratégico na sua cimeira de Washington, em 1999, durante as comemorações do seu 50º aniversário, tentando superar as dificuldades políticas para a sua finalidade e arranjos de entendimento e cooperação com outras organizações de segurança, como as Nações Unidas, a União Europeia, a Organização de Segurança e Cooperação Europeia e a Unidade Africana.

Mas as clarificações de natureza política não tiveram reflexo numa Directiva Militar adaptada a objectivos claros, pelo que a definição de uma estratégia militar e de uma estrutura militar tem andado a arrastar-se em indefinições e adaptações, perigosas e de futuro difícil de adivinhar. O reflexo destas dificuldades materializa-se na incerteza face ao empenhamento da OTAN no Afeganistão.

A cimeira que vai realizar-se na Alemanha e França para comemorar o 60º aniversário da Aliança está a levantar expectativas. O regresso da França, sem ambiguidades, à estrutura militar pode trazer melhoria das relações entre a Aliança e a União Europeia. Mas algumas questões ainda necessitam de clarificação. Europeus e americanos têm de se entender: para que serve a força militar e quando se deve aplicar. A Europa tem de entender que a sua segurança não deve esquecer a defesa e o seu modelo territorial e sem complexos da OTAN. Europa e América do Norte têm de considerar que a repartição de esforços na segurança e defesa deve ser melhor equilibrada. Se houver progressos nestas questões talvez a estrutura militar integrada sobreviva. Caso contrário vê-se o futuro com apreensão. Sem se construírem cenários adivinham-se tendências na evolução do panorama estratégico europeu. Nessas tendências destacam-se ameaças ao sonho da construção da Europa Unida, ao livre acesso a recursos energéticos e hídricos, ao renascimento de autocracias, com relevância para a Rússia, ao declínio demográfico e crescentes indicadores de insurrei-

ções a porem em causa a legitimidade de governações democráticas e com evidente falta de vontade de defender por parte de populações que vão eliminando do seu sistema de valores o direito a um destino próprio. A recente Conferência de Munique, ponto de encontro da nova administração dos EUA com dirigentes europeus e da Rússia e as declarações do vice-presidente dos EUA perante o Conselho do Atlântico, levantam alguma esperança para que se passe da retórica à prática, e que o Mundo deixe de se focalizar só na ameaça do terrorismo e numa *geopolítica do medo* que se implantou no mundo euro-atlântico desde os acontecimentos de Setembro de 2001 nos EUA.

A Aliança vive entre o sonho de um Conceito Estratégico que tenha como objectivo a paz, a cooperação e o diálogo e a segurança face a ameaças diversificadas e imprevisíveis e a realidade da falta de um instrumento adaptado a dissuadir, coagir e defender dessas ameaças.

Para planear, comandar e executar a componente militar da sua estratégia, a OTAN foi construindo a sua estrutura militar integrada, tendo no seu vértice de Comando o Comité Militar, constituído pelos Chefes de Estado-Maior de Defesa de todas as Nações membros e Comandantes Estratégicos, que recebe directivas e responde perante os órgãos de decisão política da Aliança: o Conselho do Atlântico e o Comité de Planeamento de Defesa.

A estrutura descendente passou a englobar três níveis de comando – o estratégico, o operacional e o tático – e forças das várias Nações, cujo espaço territorial, com excepção do Reino Unido e Portugal, ficou sob a responsabilidade de um Comando Estratégico (da Europa, do Atlântico e do Canal da Mancha). A estratégia militar materializou-se no empenhamento multinacional e solidário na defesa avançada da Europa e na defesa dos espaços oceânicos, do Atlântico e do Mediterrâneo, com contribuições significativas dos parceiros norte-americanos. Os objectivos de forças definidos em 1952, em Lisboa, que ficaram conhecidos por *Lisbon Goals* (100 Divisões, 700 navios e 1500 meios aéreos) foram persistentemente prosseguidos, sem nunca serem atingidos. Atingiram-se níveis comuns de aprontamento de forças, de graus de prontidão e de procedimentos operacionais, obedecendo a padrões fixados que tornaram a estrutura também integrada na sua doutrina. O desenvolvimento científico e tecnológico do denominado Ocidente, emprestou a forças com menores efectivos verdadeiros multiplicadores de forças que aumentavam o seu potencial de combate.

Em 1989, a estrutura militar integrada da OTAN, constituída por 13 Nações, englobava 3.509.000 efectivos, de militares conscritos, com a excepção do Reino Unido e EUA, distribuídos por uma estrutura de Comando (cerca de 15.000 efectivos), 82 Divisões, 700 navios e 1200 meios aéreos. A única força da OTAN, paga

e sustentada por 11 Nações, era a força de AWACS, com aviões adaptados a vigilância e Comando e Controlo.

As últimas revisões do Conceito Estratégico da Aliança, em 1991 e em 1999, tornaram-se adaptações cosméticas, tentando adaptar conceitos anteriores a ambientes estratégicos novos, mas sem dar o passo decisivo para a situação nova que é o século XXI. A consequência traduz-se na falta de uma estratégia militar adaptada à nova realidade e na degradação da sua razão de ser: a sua estrutura militar integrada. Os efectivos militares da OTAN, de 1989 à actualidade, decresceram de 35% (mesmo com o aumento das Nações membros de 13 para 26) e as despesas com a defesa dos parceiros europeus não acompanharam a riqueza criada, tendo decrescido em percentagem do PIB dos 3% para menos de 2%. Perante os seus parceiros americanos, os europeus reclamam as suas potencialidades para contribuírem para a segurança do mundo euro-atlântico; os americanos chamam a atenção para as fragilidades da sua contribuição real e actual.

Tentar encontrar como produto final de uma estrutura militar integrada que engloba 26 Nações, dois Comandos Estratégicos (dos quais um se designa de Transformação) e uma Força de Resposta de 25.000 homens é pensarmos que a OTAN existe para manter um circo imenso mas que não dá espectáculos. Qualquer adaptação da Aliança às mudanças que ocorrem e ocorrerão no globo mas que queira manter a sua finalidade como instrumento necessário e fundamental à segurança e defesa do mundo euro-atlântico, ainda sem substituto, deverá ter em consideração, do meu ponto de vista, quatro pontos. O primeiro relaciona-se com um acordo consensual entre as Nações membros sobre o carácter político-militar da Aliança e a ênfase a colocar na componente militar. A segurança não deve esquecer a defesa territorial do espaço e o instrumento que o deve materializar. Este facto aconselha a rever a estrutura de Comandos Estratégicos e a estrutura de forças da OTAN, regressando, talvez, ao conceito de Forças Principais de Defesa, Forças de Reacção e Forças Suplementares, como foi definido na Directiva Militar que resultou da primeira revisão do Conceito Estratégico da Aliança, em 1991. Estes Comandos e forças não deveriam esquecer novas ameaças no espaço europeu relacionadas com os recursos energéticos e os sistemas informáticos. O segundo relaciona-se com o denominado alargamento da Aliança nos seus membros e espaço abrangente. O alargamento do espaço de amigos, potencia a colisão de interesses com os espaços de outros e temos de reconhecer que no espaço euro-atlântico ainda existem interesses diversificados que podem estar adormecidos mas não mortos. Em terceiro lugar, existem concepções diferentes sobre segurança e mesmo defesa nas várias organizações internacionais que procuram esse objectivo. A ONU tem protocolos estabelecidos com a UE, a UA e a OSCE. Não tem nenhum proto-

colo com a OTAN, mesmo para missões desempenhadas sobre o seu mandato, como é o caso do Afeganistão. Além de sobreposição e colisão de conceitos verifica-se perda de eficácia na acção. Por último, é necessário que se clarifiquem as relações OTAN e UE em matéria de segurança e defesa e as forças militares que devem materializar a estratégia militar de diferentes concepções. Os efectivos militares escassos, do lado europeu, vão tendo cada vez mais chapéus de cometimento a várias organizações. Essa dificuldade materializa-se na actual dificuldade, para algumas Nações, em conseguirem satisfazer os compromissos para os *Battle Groups* inscritos na Agenda da Segurança e Defesa Comum da Europa e a *NATO Response Force* para a OTAN. Um caminho racional que seria a integração da Força Militar da Europa, constituindo o verdadeiro pilar europeu da segurança e defesa comum do mundo euro-atlântico, não tem merecido a verdadeira atenção.

Portugal, membro fundador da Aliança, procurou através destes últimos 60 anos responder às exigências da estrutura militar da OTAN conciliando-as com os seus interesses próprios. E nesses 60 anos podemos distinguir três tempos diferentes: o período que decorre desde o início dos anos 50 até 1961, ano em que começa o empenhamento de Portugal contra os movimentos independentistas em Angola; o período de empenhamento das Forças Armadas Portuguesas na última Campanha do Império, que decorre até à independência dos novos países em 1975; e um último período que decorre até à actualidade e onde deveremos salientar duas datas: o final do período de transição constitucional em 1982 e a adesão do nosso único vizinho, a Espanha, à Aliança, em 1983.

Sem pretendermos fazer todo o historial deste tempo, coberto exhaustivamente por boas publicações, queremos distinguir alguns factos. Em primeiro lugar salientar a participação nacional com a Divisão Nun'Álvares na defesa avançada da Europa nos anos 50 apesar de Portugal Continental não estar contido na área de responsabilidade de qualquer Grande Comando da Aliança. A activação da Área Atlântica Ibérica (Iberlant), em 1965, a sua transformação para Comando em 1968, com consequências para a Marinha Portuguesa que passou a integrar a Força Naval Permanente no Atlântico (STANAVFORLANT) e para o facto do território do Continente passar a "*affiliated*" do Comando Supremo do Atlântico (SACLANT). O quase alheamento das Forças Aéreas e Terrestres da estrutura militar integrada da Aliança, por outros cometimentos, entre 1961 e 1976. O início do levantamento da 1ª Brigada Mista Independente, em 1976, como contribuição de Portugal para a defesa avançada da Europa e o cometimento dos primeiros meios aéreos à defesa do Atlântico. Neste período Portugal continuou a beneficiar de meios financeiros disponibilizados pelos fundos comuns de infra-estruturas da Aliança. A partir de

1982, Portugal e as suas Forças Armadas passaram a cometer à Aliança forças e infra-estruturas, a participar com pessoal nos seus Comandos e Forças e a responder às várias solicitações feitas pelos seus aliados, começando na Bósnia, em 1996 e passando pelo Kosovo e Afeganistão.

Pertenço a uma geração que viveu esta História. E posso testemunhar como a Aliança foi importante para a nossa preparação técnico-militar e para o nosso profissionalismo militar, no que ele significa em conselho militar independente à decisão de emprego da força militar pelos estadistas e à perfeita compreensão do que significa o controlo civil sobre as Forças Armadas. A OTAN teve também um papel relevante na democratização das Forças Armadas Portuguesas.

As Missões Internacionais da NATO

Luís Valença Pinto

Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

Resumo

Este texto incide sobre as “Missões Internacionais da NATO”, em especial o emprego das Forças Armadas Portuguesas em operações no âmbito desta organização, e a relevância da cooperação portuguesa desde a fundação da Aliança Atlântica, em Abril de 1949. Reflecte o carácter da participação nacional, no quadro dos compromissos assumidos neste âmbito nos últimos 60 anos e evoca o papel fundamental que a NATO tem assumido para as Forças Armadas Portuguesas e para Portugal. Após descrição do envolvimento actual e no passado recente, são caracterizados os principais vectores e linhas de acção para o futuro, com especial enfoque no processo de transformação da estrutura da Aliança e de revisão do seu conceito estratégico, referindo especialmente as implicações no Ciclo de Planeamento Estratégico Nacional. A par com os empenhamentos operacionais é afluído o compromisso e empenhamento nacional nas NRF e é efectuada uma breve avaliação do desempenho dos militares portugueses nestes compromissos.

Abstract

NATO's International Missions

This essay is about “NATO International Missions”, especially concerning the operational use of Portuguese Armed Forces in Alliance operations and the relevance of Portuguese cooperation since NATO foundation, in April 1949. The article also debates the character of national participation in the context of commitments assumed in the last 60 years and evokes the important role that NATO has assumed for the Portuguese Armed Forces and Portugal. After a description of present and recent past commitments, the article characterizes the main variables and lines of action for the future, underlining the Alliance structure transformation process and the revision of the Alliance strategic concept, in relation to the National Cycle of Strategic Planning. It also refers to national engagement in NRF and evaluates the performance of Portuguese military forces in these commitments.

Tenho hoje o grato prazer de poder reflectir convosco sobre as “Missões Internacionais da NATO”, em especial sobre o emprego operacional das Forças Armadas Portuguesas em operações no âmbito desta organização. Está assim definida uma excelente oportunidade, não só para assinalar os 60 anos da Aliança, mas também para prestar homenagem, a todos os militares Portugueses de terra, mar e ar, que, neste período, transportaram a Bandeira Nacional ao serviço da Aliança Atlântica e de Portugal.

Pretendo focalizar esta intervenção na participação nacional em operações no âmbito da NATO, evidenciando o relevante papel que, ao serviço de Portugal, as Forças Armadas Portuguesas têm assumido, no âmbito da Aliança Atlântica, desde a sua fundação em Abril de 1949.

Permitam-me que relembre um pouco o carácter da participação nacional, no quadro dos compromissos que nos ligam à Aliança Atlântica nos últimos 60 anos e que evoque o papel fundamental que a Aliança tem para nós assumido, como matriz doutrinária militar e como escola de métodos, de organização e de procedimentos, recordando também que, durante este período, o compromisso assumido por Portugal, e materializado pelas Forças Armadas no seio da organização, foi o de adoptar, de modo constante, uma postura interventora, acompanhando e interagindo nos sistemas de decisão e de participação aliados.

Tratou-se sempre de procurar “fazer muito, sabendo-se que não se tem muito...”, mas de fazer de modo responsável e construtivo.

Enquanto membro da NATO, Portugal viveu, acompanhou e participou nos múltiplos processos de alargamento e de transformação que foram sequencialmente vividos no seio da Aliança. Processos que implicaram reformas estruturais a vários níveis e que mais recentemente se traduziram em novas missões, definidas a partir do conceito estratégico aprovado, na Cimeira de Washington em 1991.

É neste quadro, no âmbito de um “inovador” conceito de segurança alargado e cooperativo, que militares portugueses participaram em 1995, nas forças da NATO, nos Balcãs, no que foi também uma primeira ruptura com o debate de natureza quase “teológica” sobre o “*out of area*”.

Desde então Portugal participou em diferentes operações sob responsabilidade da Aliança em variados Teatros de Operações, tais como Bósnia, Kosovo, Iraque, Afeganistão, Paquistão, Lituânia, participando também na *Standing NATO Maritime Group One* e na operação *Active Endeavour*. Em todas estas situações, as Forças e os militares Portugueses, actuando sem “*caveats*”, cumpriram e cumprem as suas missões. E sem excepção ou mácula fizeram-no de modo excelente.

Saúdo publicamente todos os militares, mulheres e homens, dos diferentes países da Aliança, pelo seu contributo ímpar a benefício da Paz, da Segurança, da

boa e decente Governação e do Desenvolvimento. E evoco com respeito os militares portugueses e de todas as outras nacionalidades que nessas operações deram a vida, ao serviço dos ideais superiores e dos valores comuns que defendemos no quadro da Aliança Atlântica.

Após 60 anos de existência, com cujos resultados o Mundo e a Europa se devem congratular, a NATO foi e continua a ser um elemento imprescindível e único na ordenação internacional da Segurança e Defesa, em particular do espaço geopolítico em que mais directamente nos inserimos, mas também à escala global.

É a fantástica adaptabilidade e adequabilidade que a NATO vem evidenciando, acompanhando e procurando antecipar as enormes e imprevisíveis mutações que se têm verificado, que tem sido o fundamento da sua continuada e reforçada importância no período pós-Guerra Fria.

Este valor acrescentado só subsistirá se, como tem acontecido nos últimos vinte anos, a Aliança souber continuar a evoluir como organização, adaptando-se às exigências, compreendendo os novos parâmetros de segurança e as novas tipologias de ameaças, traduzindo-os nas suas orientações estratégicas, no seu modelo de organização e estabelecendo respostas concretas às exigências das ameaças transnacionais que as novas circunstâncias nos colocam.

As Forças Armadas Portuguesas têm sido parte activa e útil desse processo, na concepção que lhe tem estado subjacente e nas responsabilidades concretas de resposta que a NATO tem assumido.

Com um historial vasto e uma presença alargada em diferentes continentes e oceanos, as Forças Armadas Portuguesas participaram nos últimos 18 anos em várias operações militares, com especial incidência na Europa e em África, empenhando um total aproximado de cerca de 30.000 militares.

Pelo efectivo empenhado e pelo número de operações desenvolvidas, as nossas Forças Armadas estiveram presentes em quase todas as operações que a NATO desenvolveu, excepção feita à Guerra do Golfo no início da década de 90. Hoje continuam a estar no terreno, contribuindo fortemente para a Política Externa Portuguesa e dando testemunho permanente de que Portugal concorre para a Aliança, como promotor e garante da Segurança e da Paz no Mundo, do que identicamente decorre afirmação, credibilidade e mais soberania para o nosso País.

Em 2008, as Forças Armadas Portuguesas mantiveram uma presença média de cerca de 570 militares em operações no âmbito da NATO, empenhando unidades constituídas ou militares nos Quartéis-Generais, com um contributo de militares de terra, mar e ar, materializando o esforço, a dedicação e o profissionalismo reconhecidos aos militares portugueses e às nossas unidades navais, terrestres e aéreas.

No ano findo Portugal participou em cinco operações militares sob a égide da Aliança Atlântica: no Iraque, na *NATO Training Mission Iraque (NTM-I)*; no Kosovo, na *Kosovo Force (KFOR)*, no Afeganistão na *International Security Assistance Force (ISAF)*, na operação *Active Endeavour*, no Mar Mediterrâneo e na *Standing NATO Maritime Group One (SNMG 1)*.

Neste 1º trimestre de 2009, Portugal tem empenhados cerca 740 militares em três continentes (Europa, África e Ásia). Em termos percentuais, os contributos no âmbito da NATO representam 76% do efectivo total (562 militares), enquanto que no contexto da União Europeia, correspondem a 3% e das Nações Unidas, 21%.

É facto que há aqui uma situação conjuntural, mas isto também quer dizer que, saudando-se e promovendo-se a crescente afirmação da União Europeia, a NATO continua hoje e de modo destacado, a representar a maior parte do esforço que desenvolvemos no contexto das Forças Nacionais Destacadas (FND), sendo também certo que estão claramente assumidos compromissos que ampliarão esse empenhamento ainda no curso do presente ano.

Detalhemos um pouco mais as missões em que, no âmbito da NATO, as Forças Armadas Portuguesas participam actualmente:

- No âmbito da *Kosovo Force (KFOR)*, o 1º Batalhão de Infantaria da Brigada de Intervenção, com um efectivo de 290 militares, constitui a Reserva Tática do COMKFOR, estando especialmente preparado para operações de controlo de tumultos. Tendo como área de actuação todo o território do Kosovo, prevê-se que mantenha o seu empenhamento prioritário no Norte, na área de Mitrovica. É uma força de elevada prontidão e mobilidade, funcionando à ordem directa do COMKFOR.
- A KFOR tem como missão genérica assegurar um ambiente seguro e estável no país. A situação é frágil, mas no essencial esse objectivo de segurança e estabilidade tem vindo a ser conseguido, pela acção da presença internacional e também por via da contenção das partes, podendo equacionar-se, a prazo não muito longínquo, uma alteração no sentido da redução da presença militar da NATO no Kosovo.
- Na *International Security Assistance Force*, no Afeganistão, Portugal esteve presente até Agosto de 2008 com uma Companhia que conjuntamente com elementos de um *Tactical Air Control Party*, constituiu uma *Quick Reaction Force*, à ordem do COMISAF. Entre Setembro e Dezembro de 2008 e retomando uma anterior presença, com um Destacamento de C-130 foram executadas numerosas missões de transporte aéreo intrateatro. Desde Maio de 2008, correspondendo a uma solicitação da Aliança, iniciámos outra tipologia de missão, com a implementação de uma *Operational Mentor and Liaison Team*

(OMLT) em missão de assessoria a uma Unidade do *Afghan National Army* (ANA).

Actualmente, a 2ª OMLT de Guarnição, composta por 29 militares, presta assessoria militar, na área do Apoio de Serviços, a uma Brigada integrante de um Corpo do Exército Nacional Afegão, actuando em Pol-i-Charki (arredores de Cabul) e tem por missão apoiar o levantamento e treino desta grande unidade, tendo por fim último a criação de condições para a sua auto-sustentação.

Está em curso o reforço do nosso dispositivo no Afeganistão com mais uma *Operational Mentor and Liaison Team*. Esta nova OMLT está vocacionada para apoio a tarefas de treino e de planeamento de emprego operacional, prevendo-se a sua actuação a favor do comando da *Capital Division* em Cabul.

Destaque também para o envio, previsivelmente no início do 2º semestre de 2009, e pelo período de um ano, de uma Equipa de Saúde “ROLE 2 E”, constituída por um Destacamento Médico para o Hospital Militar de Kaia em Cabul.

Ainda em resposta a uma solicitação da NATO, Portugal disponibilizou um avião C-130, durante cerca de três meses, visando reforçar a Missão da NATO de apoio ao período eleitoral no Afeganistão, previsto para Julho a Outubro próximo.

No total teremos no curto prazo 103 militares no Afeganistão, prevendo-se que esse efectivo ascenda a 143, durante o referido período eleitoral.

Tanto quanto têm que se reconhecer extraordinários progressos na ordem económica e social, tem também que se reconhecer que a situação no Teatro do Afeganistão é difícil e instável. Tem-se hoje uma noção clara que ela só é superável se a par com o vector securitário proporcionado pela ISAF, estiverem convergentes e coerentemente desenvolvidas outras dimensões, nomeadamente no plano da Boa e Decente Governação, da Economia e da Reconstrução.

A NATO tem naturais limitações para conduzir essa estratégia de “*Comprehensive Approach*” e é isso que fundamenta o envolvimento da União Europeia, do Banco Mundial, de múltiplos e influentes parceiros regionais e também das Nações Unidas, a quem naturalmente compete a coordenação geral.

Outra obrigatória dimensão de evolução no conflito afegão é a do progresso nas estruturas militares e policiais do País. É esse o sentido da aposta nas OMLT como veículo de formação e como elemento obrigatório para que seja possível o *afghan ownership* da situação e consequentemente uma saída responsável e a prazo das forças internacionais.

- Na Operação *Active Endeavour* de controlo do Terrorismo, no Mediterrâneo, as Forças Armadas Portuguesas envolvem em permanência meios aéreos e frequentemente meios navais, na vigilância do Mediterrâneo Ocidental;

- Na *Standing NATO Maritime Group 1* (SNMG-1), uma das duas forças navais permanentes da Aliança, Portugal participa presentemente com uma Fragata, o Grupo de Comando e o respectivo Comandante. Esta força recebeu recentemente e por um período limitado, uma missão de combate às acções de pirataria nas costas da Somália. A componente portuguesa da Força da NATO tem um efectivo de 213 militares (14 no grupo de Comando e 199 na Fragata Corte Real).
- Na *NATO Training Mission - Iraq* (NTM-I), numa missão de assessoria que terminou recentemente conforme decisão política conhecida, estivemos desde Fevereiro de 2005 e empenhámos um total de 53 militares.

Noutra vertente, também no contexto da NATO, as Forças Armadas Portuguesas são ainda responsáveis pela execução de compromissos assumidos no âmbito das *NATO Response Forces* (NRF), para as quais têm contribuído continuamente desde a NRF 2, no 1º semestre de 2004.

No 1º Semestre de 2009, encontra-se em fase de *Stand-by* a NRF 12, composta por um Batalhão de Infantaria Mecanizado (700 homens) e seis F-16. Paralelamente, decorre a fase de aprontamento e certificação da participação nacional na NRF 13, em que as Forças Armadas Portuguesas participam com um Batalhão de Infantaria Pára-quedista, um Comando de TaskGroup Naval, um Pelotão de Abordagem do Destacamento de Acções Especiais e uma Fragata (esta a que simultaneamente integra a SNMG 1).

No 2º Semestre de 2009 será activada a fase de *Stand-by* da NRF 13 e passar-se-á à fase de aprontamento e certificação da NRF 14, integrando um Grupo de Artilharia de Campanha, uma Equipa de Controlo de Movimentos, seis aviões F-16, um avião C-130, uma Equipa NBQ de Inactivação de Engenhos Explosivos e uma Equipa NBQ de Descontaminação.

Para além da perspectiva operacional, associamos às contribuições nacionais para as NRF, por virtude da sua observância de requisitos NATO e da necessidade da sua adequada certificação, um relevantíssimo efeito catalisador e transformacional, que entendo muito positivo para o processo nacional de melhor edificação de capacidades militares, de melhoria de meios, de criação de doutrina e de um permanente trabalho conjunto, visando forças militares mais modernas e mais aptas.

Tomando como referencial a legislação em vigor, todo o empenhamento das Forças Armadas no quadro da NATO, como no de qualquer outra organização internacional, é feito sob Comando Operacional do CEMGFA, sendo este o responsável militar nacional pelo emprego das Forças Militares nesse âmbito.

Sem prejuízo de adequada delegação nos Comandos NATO adequados, o CEMGFA retém em permanência o Comando e Controlo destas Forças, através

do seu Centro de Operações Conjunto, que é o órgão de apoio a essa acção de Comando, incumbido do acompanhamento permanente da situação nos Teatros de Operações.

Operando com elevado nível de eficiência e interoperabilidade, as Forças Armadas Portuguesas continuam a evoluir no sentido de atingirem os patamares definidos no seio da Aliança para a “*usability*” e “*deployability*” das suas forças. São dois parâmetros definidores da eficácia militar, um valor que melhor se compreende ligado à perspectiva de emprego efectivo dos meios operacionais. São por isso parâmetros que acompanhamos atentamente, visando a sua valorização, que a Aliança deseja e que todos devemos promover, o que no caso nacional depende em larga medida de programas de reequipamento consagrados e muitíssimo necessários, mas ainda por concretizar, ligados designadamente ao Navio Polivalente Logístico, à modernização dos C-130, às viaturas blindadas 4x4 e a helicópteros.

À luz não de uma ilusória e auto-contemplativa retórica, mas sim da avaliação exigente de resultados, alcançados em condições muito difíceis, penso ser inteiramente legítimo e apropriado afirmar que os militares portugueses estão bem apetrechados para compreenderem o contexto de multidimensionalidade activa que hoje os enquadra no âmbito da NATO, e para nele actuarem.

É um contexto que, por si só, mobiliza uma nova exigência na adequação dos meios e na formação dos quadros militares, na adopção de doutrina militar conjunta e combinada e no conhecimento e compreensão dos “*modus operandi*” de outras dimensões de acção, tão indispensáveis para os modernos conflitos como a dimensão militar.

Os desempenhos absolutamente excepcionais que as Forças Armadas Portuguesas têm tido nas múltiplas missões operacionais dos últimos 18 anos, definem um excelente padrão institucional resultante de um processo vivo, muito rico e exigente que tornou as Forças Armadas numa das mais expostas, internacionalizadas e mundividentes organizações da sociedade portuguesa contemporânea. Neste quadro, releva claramente, pela sua importância e peso relativo, o contributo nacional para a NATO que hoje aqui abordamos.

Alicerce primeiro do desempenho dos militares nacionais é a qualidade da formação militar portuguesa, retomada com rigor e exigência após o fim das guerras ultramarinas e que representa uma mais-valia, reconhecida como tal por parceiros e aliados, constituindo uma característica distintiva e essencial dos quadros, das tropas e das formações militares portuguesas.

Para além do seu contributo no plano da formação, uma palavra de apreço é também devida no reconhecimento do mérito da acção desempenhada pelos Ramos das Forças Armadas no quadro das suas competências de aprontamento operacio-

nal das respectivas componentes do Sistema de Forças Nacional e na procura de soluções optimizadas e oportunas de treino e sustentação das forças. Uma acção sempre marcada por preocupações de grande abertura de espírito, de actualização, modernidade e absoluto sentido de missão.

Falando de perspectivas **futuras** no quadro da participação nacional na NATO, faria apenas três breves referências:

- 1) A primeira para saudar a convergência crescente entre os Planeamentos Estratégicos da NATO e da União Europeia, o que muito virá a facilitar a acção coordenada de ambas as organizações.
- 2) A segunda para reiterar a importância que atribuímos ao *Joint Command Lisbon*. A continuidade deste Comando, no actual processo de revisão da Estrutura de Comandos da organização e a sua valorização, fazendo-o assumir o estatuto de *Joint Forces Command*, à semelhança dos de Brunssum e Nápoles, com capacidade inteiramente idêntica para projectar e empenhar meios operacionais, é vital para a dinamização da NATO e significativamente relevante no contexto geopolítico e geoestratégico actual. Sem egoísmos nacionais assim o entendemos, assim o procurámos e negociámos e assim se conseguiu.
- 3) A terceira referência para, antecipando o ambiente operacional do futuro e efectuando a permanente análise das operações recentes e em curso, saudar a dinâmica que se verifica no seio da Aliança tendente à adequação do Conceito Estratégico. É uma dinâmica de que não nos devemos dispensar. Será correcto avaliar méritos e insuficiências do Conceito que vigora, mas será indispensável não cercear novos caminhos, alavancados, por exemplo, por iniciativas como a do projecto "*Multiple Futures*". Tanto quanto não deve ser refém do passado, um novo ou modificado Conceito Estratégico não pode apoiar-se em previsões ou visões dogmáticas ou que apenas pretendam dar satisfação a anseios nacionais ou regionais.

Na esteira da "Declaração da Aliança sobre Segurança", que se prevê aprovar em Estrasburgo / Kehl, será então objectivamente iniciado esse esforço de revisão do Conceito Estratégico da NATO, que precisamos que seja também atento ao conteúdo do Tratado de Lisboa. Do novo Conceito e só depois da sua aprovação, devemos retirar incidências que nos levem então a reabrir o Ciclo de Planeamento Estratégico Nacional, para o que assume especial significado o objectivo e a preocupação de convergência militar com aliados e parceiros, uma convergência que deve ser guiada por capacidades e não por indicadores de despesa, mas que evidentemente trará consigo aumento de encargos.

Não haverá materialidade na Segurança e Defesa se os Estados não quiserem investir mais e melhor nas suas Forças Armadas e se não souberem definir, com clareza e sem cedência a figurinos do passado, o modelo a adoptar e construir para o futuro.

A qualidade que sucessivas avaliações externas têm documentado sobre a excelência dos desempenhos das Forças Armadas Portuguesas em missões no âmbito da NATO, tem sido o testemunho do papel empenhado e relevante de Portugal no seio da Aliança.

Esta qualidade, que no quadro internacional a ninguém oferece dúvidas ou reservas, constitui garantia de sucesso no caminho da evolução das nossas Forças Armadas e materializa o contributo que, no plano internacional, lhes compete dar para a definição e acção futuras da NATO. Portugal não é um cliente nem um fornecedor da NATO. Portugal é um dos 26, em breve 28 Estados, responsáveis pela existência e actividade da Aliança.

Não é demais repetir que será indispensável que a Aliança e os seus Estados membros, continuem a saber antecipar os desafios com que se virão a confrontar. Tudo isso implica sagesa na avaliação, agilidade e pragmatismo na decisão e ligeireza e adaptabilidade nas estruturas organizativas e de forças. Colectivamente, como em cada um dos nossos países, tem que continuar a existir uma mentalidade esclarecida e aberta e um sentido de servir que, mantendo princípios e valores, não se deixe aprisionar por paradigmas do passado.

Para Portugal e para as Forças Armadas Portuguesas será importante participar nas dinâmicas da segurança transatlântica, recusando oposições entre alegadas dimensões atlântica e europeia, reflectindo o entendimento que a segurança é hoje uma actividade multidimensional e transversalmente abrangente, e que é assim que a devemos perceber no contexto da soberania e da Segurança e Defesa de Portugal.

A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO*

Fernando Melo Gomes

Almirante

Chefe do Estado-Maior da Armada

Resumo

Este ensaio começa por analisar a relação entre a NATO e a Marinha Portuguesa no que concerne a importantes transformações operadas nos campos doutrinário e organizacional, na formação, no treino e nos procedimentos operacionais, que no seu conjunto foram determinantes para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa. O autor destaca e caracteriza cinco períodos distintos da convivência da Marinha com a NATO com especial incidência no último período que teve início em 2002 e se tem estendido até ao presente, em que a NATO já não é apenas um seguro defensivo mas uma parceria de produtores de segurança sem fronteiras geográficas. O artigo conclui, referenciando os desafios actuais e reforçando a história de sucesso do relacionamento da Marinha com a NATO.

Abstract

The Navy and its Commitment in NATO's International Missions

The essay analyses the relationship between NATO and the Portuguese Navy. That relationship is responsible for several important transformations at doctrinaire and operational levels, as well as in learning, training and operational procedures. All of which are decisive to in enhancing the Portuguese Navy's internal and external reputation. The author emphasizes and characterizes five different periods of the Navy's relation with NATO, and it develops the last period, starting in 2002, where NATO is no longer a defensive insurance, but a partnership among security producers that are no longer bounded by geographical borders. It concludes with an overview of the present challenges and a positive evaluation of the commitment between the Portuguese Navy and the Atlantic Alliance.

* Transcrição da conferência apresentada no dia 26 de Março no âmbito do Seminário "Portugal e a Aliança Atlântica".

A adesão e a participação empenhada de Portugal numa organização político-militar com as características da NATO e o seu estatuto de membro fundador, produziram profundas mudanças no país e nas Forças Armadas portuguesas.

Não restam dúvidas de que o relacionamento entre a NATO e a Marinha foi responsável pelas importantes transformações operadas nos campos doutrinário e organizacional, na formação, no treino e nos procedimentos operacionais, os quais foram determinantes para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa.

Se a política é a arte de transformar a percepção da realidade, o sucesso militar não dispensa o seu conhecimento. É nesta “nebulosidade” que vos darei a minha visão dos traços mais salientes do que foram “os 60 anos de convivência da Marinha com a Aliança”, dos quais testemunhei muito de perto os últimos 40. Neste rebuscar do passado recente, recolhi muita da minha inspiração nos textos da autoria do ilustre Director desta casa, Professor António Telo, nomeadamente na “História da Marinha Portuguesa, Homens, doutrinas e organização; 1924/1974 (Tomo I)”.

Nos 60 anos de convivência da Marinha com a NATO atrevo-me a identificar cinco períodos distintos: o primeiro, de **adaptação**, desde a fundação em 1949 até ao início dos anos 60 e da Guerra Ultramarina; o segundo, de **evolução** de duas Marinhas, uma virada para África e outra mais afecta à NATO, desde os anos 60 até 1975, marcado pelo período da descolonização; o terceiro, de **declínio e ressurgimento**, desde 1975 até aos anos 90 com o fim da Guerra Fria; o quarto, de **consolidação**, dos anos 90 até aos atentados do 11 de Setembro de 2001 e, por último, o quinto, de 2002 até hoje, com a **preocupação crescente de segurança**.

Primeiro Período: Fundação até ao Início dos Anos 60 – Adaptação

Como estávamos nós em 1949? Ao nível do pensamento estratégico militar, dá-se o choque entre a perspectiva de defesa da Península Ibérica nos Pirenéus, baseada em forças terrestres robustas, com cerca de 15 Divisões, e a da Aliança, sustentada num plano de defesa com projecção aeronaval e que incluía 67 navios.

Para a Aliança, o Atlântico português reveste-se de grande importância para a estratégia anglo-americana do pós-guerra, assente na ligação USA/Europa, Açores/Madeira/Continentes (visão aeronaval) e nas linhas vitais de reabastecimento através do Atlântico Norte/Sul e ainda no acesso ao Mediterrâneo. Portugal é, assim, uma plataforma giratória logística de retaguarda e de apoio ao combate à ameaça submarina nas *Sea Lines Of Communication* (SLOC), o que impõe, designadamente, a necessidade de proteger e sustentar os portos (minas) e os aeródromos.

Em 1949 a Marinha tinha 8000 homens, 13 escoltas (cinco contra-torpedeiros, seis avisos e duas fragatas), seis escoltas costeiros, seis submarinos, 40 auxiliares e 90 aeronaves, fruto do plano de reapetrechamento dos anos 30. Não havia um plano central de sustentação e modernização, pelo que a renovação da esquadra era fruto das circunstâncias e de meios e facilidades concedidas pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos da América (EUA).

A inserção na NATO leva a Marinha a adaptar-se. Ao nível da doutrina desaparecem os núcleos próprios do poder naval e integram-se os planos NATO. Ao nível da organização não existia Ministro da Defesa, havendo autonomia dos dois ministérios então existentes: da Marinha e do Exército. Com a adesão à NATO cria-se a necessidade de umas Forças Armadas independentes e de um Ministério da Defesa único, como órgão político de coordenação, e de uma Secretaria de Estado por ramo.

A Marinha enfrenta sucessivas reorganizações entre 1952 e 1955, sublinhando-se a criação do cargo de Chefe do Estado-Maior da Armada, à semelhança do que existia em países da NATO. Deu-se a criação da Força Aérea, que não deixou de envolver alguma polémica.

Ao nível da esquadra, em dez anos (1950-1960), dá-se uma mudança radical na Marinha. Surgiram as primeiras ajudas significativas em meios navais, a maioria proveniente dos EUA, em resultado da cedência dos direitos de utilização da Base das Lajes. Os navios existentes ainda eram dos anos 30, não compatíveis com os requisitos da NATO, cujas prioridades estavam focadas na defesa anti-submarina e na guerra de minas para defesa dos portos. Houve a necessidade de uma integração harmoniosa no *Medium Term Defence Planning* da NATO e são modernizados os avisos e os contra-torpedeiros, adquiridos quatro Draga-Minas Oceânicos, oito Escoltas Costeiros (Patrulhas Franceses) e três Escoltas Oceânicos (Álvares Cabral, Diogo Cão e Pero Escobar).

A operação destes meios navais exigiu a integração de novas técnicas, implicou a especialização dos recursos humanos e a adopção de novos sistemas de formação, incluindo a formação de formadores e a formação permanente, desenvolvendo-se um moderno sistema de partilha de responsabilidades funcionais, reformulando mentalidades e alterando atitudes a todos os níveis. Os métodos de treino e os procedimentos são importados da experiência vivida na NATO.

A área das comunicações sofre uma enorme evolução, quer em terra, quer no mar, dando à Marinha uma liderança nesta matéria, que foi, e ainda é, reconhecida a nível nacional. Foi criado o Centro de Comunicações da Armada e uma enorme rede de Estações Radionavais no Continente, Açores, Madeira e Ultramar, o que permitiu comunicações fiáveis com qualquer ponto do “império”. A área logística

foi também palco de grandes construções, de que são exemplo os depósitos de munições e combustíveis de Lisboa e Ponta Delgada. A componente aeronaval sofreu um grande desenvolvimento e melhoria da cooperação, pela utilização das bases do Montijo, Lajes e Ovar.

A criação da Força Naval da Metrópole, do Agrupamento de Instrução e a realização de exercícios navais em águas portuguesas, materializaram o início da preparação da Marinha para os grandes exercícios da NATO.

No entanto, a situação na Índia e a guerra de África ditaram o afastamento progressivo dos EUA e do Reino Unido, mantendo-se algum apoio da França e Alemanha. Não obstante, a Marinha procurou manter um contacto estreito com a Aliança, de onde recebia os conhecimentos conceptuais e práticos, indispensáveis à sua actualização.

Segundo Período: Início do anos 60 até 1975 - Evolução

A década de 60 e o período da Guerra de África caracterizaram-se pela capacidade da Marinha responder, em simultâneo, aos compromissos assumidos com a NATO e às solicitações decorrentes do conflito colonial, que mobilizou todo o poder naval para actuar em terra, nos rios e no mar. Este duplo empenhamento das forças navais, levou ao lançamento de um plano de aquisição e construção de navios, para o emprego no âmbito da Aliança e em África. Na Aliança, acima do trópico de Câncer, com as fragatas "Pereira da Silva", 16 draga-minas e oito patrulhas costeiras. Em África, com dezenas de lanchas e navios patrulha, a designada poeira naval, que acarretava um esforço de sustentação e de apoio logístico muito significativos, para além do empenhamento das companhias e destacamentos de fuzileiros. Havia ainda os meios de uso duplo, constituídos pelas quatro fragatas da classe "Comandante João Belo" (adquiridas mais tarde), dez patrulhas da classe Cacine, dez corvetas da classe "João Coutinho" e "Baptista de Andrade" e quatro submarinos.

Para além disso, na área do Fomento Marítimo, a Marinha mantinha as actividades de fiscalização das frotas de pesca, comércio e recreio. O esforço na hidrografia estendeu-se a todas as partes do território. Em suma, a Marinha tinha em todos os teatros cerca de 16.000 homens, o que representava um esforço assinalável.

Em relação à NATO, apesar do envolvimento no Ultramar, a Marinha participou em inúmeros exercícios internacionais, especialmente na luta anti-submarina, na cooperação aeronaval e no emprego de dragaminas e submarinos, o que permitiu uma evolução significativa em termos da interoperabilidade, doutrina, técnicas e

procedimentos, consubstanciando um enorme salto operacional. Em 1968 foi formalmente activada a Força Naval Permanente do Atlântico (STANAVFORLANT), tendo a participação de Portugal sido imediata, já que, a partir de 1969, a Marinha iniciou uma contribuição regular com as fragatas da classe "Almirante Pereira da Silva".

Em 1971 o COMIBERLANT foi transferido de Mem-Martins para Oeiras e assiste-se a uma crescente presença de militares da Marinha nas estruturas militares da Aliança, num claro reconhecimento das suas capacidades técnico-profissionais.

O facto de se admitir um conflito armado entre a NATO e o Pacto de Varsóvia, envolvendo as duas super-potências mundiais, orientou o esforço das respectivas Marinhas para as operações de vigilância mútua, conferindo a máxima profundidade possível aos respectivos dispositivos defensivos e sistemas de alerta, bem como para o desenvolvimento de planos de operações que previssem a eventual confrontação directa no mar. Entre as várias missões sublinham-se a presença naval, a escolta a porta-aviões e forças anfíbias, a luta anti-submarina, a protecção de portos e a avaliação de tácticas experimentais.

No essencial, tratava-se de um dispositivo, estratégico e operacionalmente complementar, embora pouco sinérgico, devido às inúmeras lacunas de interoperabilidade ainda existentes entre os intervenientes, nos diversos ambientes da batalha. Neste âmbito, foi igualmente importante para as forças da Marinha o contacto com os processos de consulta e de decisão estratégica que eram necessários estabelecer para a eventual aplicação da força. Assim, durante múltiplos exercícios e cenários, eram jogadas regras de empenhamento, ainda que numa forma pouco elaborada, mas muito útil.

Para a Marinha, os anos 70 viriam a ser caracterizados pelo desafio tecnológico resultante da utilização dos novos meios navais, complementados por uma grande participação, aprendizagem e visibilidade na NATO.

Mas as dificuldades no Ultramar acentuam-se, especialmente na Guiné, onde a Marinha tinha um papel essencial. Muito do que aprendemos na NATO adaptávamos ao cenário Africano, proporcionando boa interoperabilidade entre as unidades da Força Aérea e as unidades navais.

Terceiro Período: 1975 a 1990 - Declínio e Ressurgimento

Este período é marcado por um início conturbado, na sequência da Revolução de Abril e da descolonização. Surgiram dificuldades de relacionamento com a NATO, patentes na limitação de acesso à documentação classificada das áreas mais sensíveis.

Com o fim do empenhamento em África, a Marinha assumiu a ambição nacional de desempenhar as missões na NATO, designadamente na STANAVFORLANT, com muito maior consistência. Todavia, a idade e o atraso tecnológico (interoperabilidade de sensores, armas, etc.) das fragatas da classe “Pereira da Silva”, limitava o produto operacional e dificultava a melhor integração na força.

Nos anos 80 dá-se a substituição das fragatas da classe “Almirante Pereira da Silva” pelas da classe “Comandante João Belo”. Embora fossem navios desenhados para o cenário do Ultramar, permitiram manter a integração regular na STANAVFORLANT e garantir o fluxo da transferência de saberes e experiências.

Em África dilui-se a poeira naval. No continente é eliminada a capacidade de rocega de minas, aliás nunca recuperada, verifica-se o progressivo envelhecimento dos meios, não há investimento e, portanto, a possibilidade de se fazerem grandes modernizações a meio da vida dos navios.

A nível nacional, a Constituição da República sofre alterações. Na sequência da revisão constitucional de 1982 é promulgada a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, que determinou mudanças no enquadramento das Forças Armadas no Estado, no quadro da normalidade democrática.

Quarto Período: Anos 90 até ao 11 de Setembro de 2001 – Consolidação

Com a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria, a NATO reajustou o seu conceito estratégico. Passava-se então de um conceito restrito de defesa, associado à resposta flexível, para um conceito alargado de segurança visando a prevenção de conflitos, sentindo-se a crescente diluição do conceito de fronteira. Com a declaração de Londres de 1990 dá-se a abertura a Leste, levando ao desanuviamento e cooperação. Cresce o número de Aliados e cria-se um quadro alargado de parceiros, o que aumentou significativamente a complexidade dos dispositivos das forças navais. Aprofundaram-se as capacidades de coordenação, surge a ideia das operações *out-of-area* e o conceito operacional da CJTF a partir do mar.

Internamente, ocorrem diversas revisões do conceito estratégico em 1989, 1994 e 1998, ano em que foram aprovados o Sistema de Forças Nacional, as Missões das Forças Armadas e a Lei de Programação Militar.

A Lei Orgânica da Marinha (LOMAR), em 1993, remodela a estrutura operacional dando maiores responsabilidades ao Comando Naval. Surgem os Comandos Administrativos e a Flotilha (responsável pelo treino) e as diversas esquadrilhas. A Superintendência dos Serviços de Material integra o Arsenal do Alfeite e é criado um órgão para gerir a informação e os indicadores de Gestão, entre outros.

A Marinha dá um enorme salto organizacional e em meios navais. O reabastecedor Bérrio substitui o S. Gabriel, já obsoleto, mas a década de 90 ficará inegavelmente marcada na história do empenhamento da Marinha na NATO, pela utilização das modernas fragatas da classe "Vasco da Gama", com helicópteros orgânicos, e a evolução tecnológica que tal representou.

As novas fragatas eram navios ao nível do melhor que havia. Todavia, importava esperar pelo resultado do esforço de formação e treino para se imprimir uma mudança dos padrões de proficiência. Foi também empreendida a avaliação interna e externa, esta última com o recurso ao *Flag Office Sea Training* (FOST), que somente alguns países se atreviam então a frequentar. Esta acção incluiu uma parceria com a Marinha do Reino Unido, que desde então tem perdurado com resultados de excelência.

O sucesso alcançado ficou comprovado com a primeira atribuição das fragatas "Vasco da Gama" à STANAVFORLANT, em 1992. Diria que ao nível da NATO, ascendemos de "divisão", tornámo-nos parceiros política e militarmente credíveis.

Ficavam assim reunidas as condições para que Portugal assegurasse, por um período de um ano, o Comando da Força. No entanto, em termos logísticos, esta tarefa não foi fácil, dada a exigência de redundância de meios e os elevados padrões de prontidão.

Foi necessário reorganizar os serviços de bordo, tendo sido adoptados novos padrões de formação. Por outro lado, a Marinha activou a Esquadilha de Helicópteros com o apoio da NATO, situada na BA6 no Montijo, ainda hoje um exemplo modelar de parceria com a Força Aérea Portuguesa.

Assim, a três anos de distância, Portugal assumiu o compromisso de comandar a STANAVFORLANT perante o SACLANT, iniciando um processo específico de planeamento e preparação que se viria a concluir em Abril de 1995, com a entrega do comando ao então CALM Reis Rodrigues. Durante este período de comando nacional (1995/1996) a força esteve em operações reais com notáveis desempenhos, em particular na operação de interdição marítima no Adriático em 1995. No plano operacional, esta operação envolveu a participação nacional de três fragatas como navios-chefe (onde estive como comandante da "Corte Real"), um submarino e um reabastecedor de esquadra, perfazendo 467 dias de missão e 654 horas de voo dos helicópteros, tendo constituído um verdadeiro balão de ensaio para parte importante das operações da actualidade, designadamente:

- 1) na obtenção de um panorama marítimo reconhecido e partilhado entre as forças no mar e os comandos operacionais em terra;
- 2) na condução de operações de interdição marítima com abordagem a navios mercantes por equipas de vistoria e segurança militar utilizando meios aquáticos e helicópteros;

- 3) e na capacidade de manter um dispositivo de resposta militar robusto para impor um bloqueio total no limite das águas territoriais de um Estado beligerante, cujas forças incluíam submarinos e defesas costeiras.

O sucesso desta operação teve consequências na assinatura do Acordo de Dayton pelas partes beligerantes e no levantamento faseado do bloqueio total à costa do Montenegro.

Por tudo isto, pode dizer-se que a entrada ao serviço das fragatas da classe "Vasco da Gama" foi a alavanca que permitiu um salto qualitativo na Marinha, só comparável à revolução de mentalidades ocorrida na década de 50, tendo contribuído para um prestígio nacional, sem precedentes, no seio das forças navais da Aliança.

Os Fuzileiros também mudaram. Foram reequipados ao nível do C3 e diverso outro material, foi criado o destacamento de acções especiais, aumentaram a flexibilidade, a modularidade e desenvolveram técnicas de abordagem com o emprego no Adriático. Na NATO, no âmbito do processo de estabilização da República da Bósnia-Herzegovina, a Companhia de Fuzileiros 21 e elementos de comando e serviços integraram o Agrupamento Conjunto Alfa BLI, apoiando o esforço terrestre cometido ao Exército, tendo este Agrupamento constituído a força de reserva do COMSFOR durante o período da missão. Este foi o seu único empenhamento na NATO, embora no plano nacional as forças de Fuzileiros tenham sido empregues com regularidade e estado presentes em missões no Congo/Moçambique/Guiné, etc. No entanto, dadas a suas capacidades e prontidão, considero que têm sido utilizados aquém do desejável.

Em 1998, a Marinha empenhou parte significativa das suas capacidades no exercício *Strong Resolve*, o maior de sempre da NATO, que dispôs de um Quartel-general a bordo do USS *Mount Whitney*. O cenário de crise na região sul da Aliança desenvolveu-se, sobretudo, na área do IBERLANT e no Mediterrâneo, com grande intervenção do CINCIBERLANT.

Em resposta aos atentados de 11 de Setembro de 2001, a NATO encetou um profundo processo de transformação, adaptando as suas capacidades para fazer face às novas ameaças.

Foi neste âmbito que foi lançada no Mediterrâneo a operação *Active Endeavour*, de carácter essencialmente naval e que contou com várias participações dos navios da STANAVFORLANT, nomeadamente por ocasião do segundo comando português desta força, entre Março de 2001 e Março de 2002, que tive a honra de protagonizar.

Foi a bordo da fragata "Côrte-Real", o navio-chefe da STANAVFORLANT, que acompanhei os acontecimentos que levaram, pela primeira vez na história da Aliança, um dos seus Estados membros a invocar o Artigo 5.º do Tratado de

Washington, na interpretação de que um ataque ao seu território constituiria um ataque a todos os Estados membros, pelo que a resposta militar deveria ser no quadro da defesa colectiva. Na ocasião, a Força foi deslocada para o Mediterrâneo Oriental, tendo então integrado o maior número de unidades de sempre – 15 navios –, o que permitiu ter o controlo efectivo de toda a área de operações, de Creta à Turquia, com aeronaves e submarinos em apoio.

A operação *Active Endeavour*, ainda em curso, representa, de uma forma precursora, o esforço militar da NATO na Guerra Global Contra o Terrorismo, com o objectivo de controlar as principais rotas comerciais e, assim, prevenir atentados terroristas no ambiente marítimo, tráfico de armamento e proliferação de armas de destruição em massa. Desde o início, temos empenhado todos os anos uma fragata nesta operação.

Quinto Período: 2002 até Hoje – Preocupação Crescente de Segurança

Em 2002, com a Declaração da Cimeira de Praga e a reorganização transformacional da estrutura de comando da NATO, que teve lugar no ano seguinte, estabelecendo os *Allied Command for Operations*, os *Allied Command for Transformation* e os *Joint Force Commands*, surgem novas visões relativamente aos conceitos de emprego das forças, incluindo a criação da *NATO Response Force* (NRF) e metodologias de planeamento com base em capacidades.

Os grandes objectivos para a manobra estratégica passam a centrar-se no desenvolvimento de forças expedicionárias, na identificação, criação e exploração de efeitos militares, em articulação dinâmica com efeitos não militares e na obtenção de informação e conhecimento sobre o espaço de envolvimento marítimo em que as forças irão actuar. Surge o designado *Comprehensive Approach*, concebido para centrar todo o potencial da Aliança numa só finalidade, obtendo sinergias decorrentes da cooperação interagência.

No essencial, assiste-se à diluição de uma parte da fronteira entre segurança interna e externa, tornando necessário promover a transformação das forças para se ajustarem à nova realidade. No que respeita às forças navais, procedeu-se ao apuramento do conceito de operações de interdição marítima, ao planeamento por capacidades, contemplando o seu duplo uso, e ao desenvolvimento das chamadas operações de segurança marítima, projectando forças para áreas fora do espaço normal de operações.

A NATO já não é apenas um seguro defensivo mas uma parceria de produtores de segurança (onde quer que seja) e sem fronteiras geográficas!

Caminha-se para uma nova visão naval, com a discussão da *Alliance Maritime Strategy* (Janeiro 2010), estando em progresso o desenvolvimento de um novo conceito para *Maritime Security Operations*, com ênfase na segurança para fazer face às novas ameaças e riscos no mar.

Internamente, desenvolvem-se nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional em Janeiro de 2003, o Conceito Estratégico Militar em Janeiro de 2004, as Missões Específicas das Forças Armadas em Outubro de 2004, o Sistema de Forças Nacional em 2004/05 e o Dispositivo de Forças em 2007. A Reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas (RESFA) tem estado a decorrer em 2008/2009. Estamos aparentemente actualizados no calendário, mas não nas mentalidades. Os conceitos básicos necessitam de tempo e reflexão para que se concretizem. Não basta a sua invocação. Temos que dar tempo para que sejam interiorizados.

A Marinha continuou a participar na força NATO, agora designada por *Standing NATO Maritime Group One* (SNMG1), pese embora se comece a notar alguma desactualização das fragatas da classe Vasco da Gama, em particular no sistema de combate.

Ao nível dos exercícios, o enfoque tem sido dado na segurança e cooperação internacional.

Criou-se o COMAR, um centro operacional de coordenação marítima, onde pela primeira vez todos os actores com intervenção no mar se juntam em paridade para coordenar acções, permitindo, ainda, a ligação a organizações internacionais, entre elas, a própria NATO.

Como Vice-Almirante tive a honra de comandar a bordo do *USS Mount Whitney* o exercício Conjunto e Combinado de grande dimensão *Allied Action 05*, em que o *Joint Command Lisbon* foi certificado como Comando de nível operacional capaz de empregar a NRF, quando necessário.

Procurámos projectar Lisboa para sul (*Atlântico Moreno*) com o exercício *Steadfast Jaguar* em Cabo Verde e com o périplo pelo Continente Africano, efectuado em 2007, que contou com a participação da fragata “Álvares Cabral”. Desde Janeiro de 2009, coube a Portugal assumir pela terceira vez o comando desta força, através do CALM. Pereira da Cunha, missão que inclui um período de seis meses de integração na NRF e a condução de operações contra a pirataria na região do Corno de África e Golfo de Aden, a fim de proteger a livre circulação de navios nesta área do Globo.

Quanto aos fuzileiros, continuamos a participar em forças NATO e temos pontualmente elementos dos fuzileiros no Afeganistão.

Desafios actuais

Como a História Nacional bem demonstra, as duas opções estratégicas - Atlântica e Continental - são complementares; e o nosso passado colectivo só foi relevante quando Portugal funcionou como elo de uma cadeia aliada de interesses estratégicos de vária natureza, projectando-se em áreas onde o país tem capacidade e vontade para exercer significativa influência política, económica, cultural, militar, ou outra.

Para fazer face às novas perturbações da ordem internacional, as fronteiras da Aliança passaram a estar bem para além das fronteiras físicas dos seus aliados, tendo a NATO adoptado uma estratégia que visa reforçar o seu papel político e as suas contribuições para a segurança na Europa, em cooperação com outras organizações.

Como integramos os nossos interesses com os da aliança?

A minha visão é orientada para sul (Magrebe, CPLP, África), pois é aí, no *Oceano Moreno*, que marcamos diferença. Temos dependências mútuas: importamos 60% de gás e 40% de petróleo da Nigéria.

Portugal deverá continuar a ter meios prontos para responder às necessidades colectivas da NATO, interoperáveis ao nível doutrinário, técnico e procedimental. Há que investir, planeando recursos humanos e materiais.

Conclusões

Pode afirmar-se que as seis décadas passadas constituem efectivamente uma história de sucesso. O relacionamento da Marinha com a NATO foi responsável por importantes transformações, as quais foram determinantes para o incremento do prestígio interno e externo da Marinha Portuguesa. Mas a intensidade do convívio da Marinha com a NATO foi, e é, directamente proporcional à capacidade das nossas unidades, ao nível do material, do pessoal e do treino.

Ter uma Marinha é caro mas é muito mais caro não a ter num país que tem no mar a sua marca identitária e dele depende no jogo político, económico e estratégico.

A Marinha, ciente das suas responsabilidades no quadro dos compromissos do país para com a Aliança, continuará a empenhar-se com profissionalismo e querer, certa da sua importância na estratégia da afirmação de Portugal no Mundo.

Sempre pronta a honrar Portugal, onde necessário.

O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército nas Missões Internacionais da NATO

José Pinto Ramalho

General

Chefe do Estado-Maior do Exército

Resumo

Este ensaio analisa o aprontamento e a sustentação da componente terrestre das forças armadas nas missões internacionais da NATO, começando por dividir a sua participação em quatro períodos distintos. De seguida, analisam-se as vantagens decorrentes para o Exército da participação de cerca de 11.286 militares do Exército em missões no âmbito exclusivo da NATO, desde o recrutamento à transformação, passando pelo conhecimento e experiência.

No âmbito do aprontamento, o artigo destaca aspectos como as especificidades no âmbito da preparação, o treino orientado para a missão, os requisitos da força, a unidade organizadora e a importância de todas as directivas e orientações. No que concerne à sustentação das forças, o autor salienta aspectos como a maximização dos recursos disponíveis e o rigoroso controlo dos processos administrativos, logísticos e financeiros. Em suma, a participação do Exército português tem sido positiva a todos os níveis, o que decorre do significativo nível de empenhamento do Exército.

Abstract

The Readiness and Sustainability of the Portuguese Army Forces in NATO's International Missions

This essay focuses on the readiness and sustainability of the terrestrial component of the Portuguese Armed Forces in NATO's International Missions in four distinct periods. Then, it analyses the advantages – in the fields of recruitment, transformation, knowledge and experience – of the Portuguese Army participation in NATO's exclusive context.

At the readiness level, the article highlights specific aspects related to preparation, mission's oriented training, force requirements, organization unit, and the importance of all guidelines and norms. In what concerns the force's sustainability, the author underlines aspects such as the maximization of available resources and the rigorous control of bureaucratic, logistic and financial processes.

It concludes arguing that the Portuguese Army's participation involvement has been positive at all levels, due to the significant commitment of the national forces.

1. Introdução

Portugal, como membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), participa na sua estrutura militar com um elevado nível de empenhamento, assumindo perante os seus pares as responsabilidades decorrentes da partilha de responsabilidades de segurança e defesa no âmbito global, na qual o Exército tem tido um papel relevante, desde os seus primórdios.

Ao longo do tempo a participação da componente terrestre das Forças Armadas nacionais tem apresentado diferentes facetas, podendo considerar-se globalmente dividida em quatro períodos distintos:¹

- 1) 1949 a 1961: neste período, Portugal assumiu um compromisso inicial de levantamento de quatro Divisões, embora mais tarde revisto para um nível inferior; verifica-se um esforço de adaptação do Exército, em termos organizacionais, estruturais e no domínio dos armamentos; é neste período que é constituída a Divisão Nun' Álvares, mais tarde designada de 3ª Divisão, e criado o Campo de Instrução Militar em Santa Margarida, especificamente vocacionado para o treino de armas combinadas e com capacidade de manobra para uma grande unidade terrestre; este período atinge o seu apogeu em 1956/59, com a realização de manobras de grande vulto;
- 2) 1961 a 1976: com o início da Guerra do Ultramar verifica-se um nítido abrandar do envolvimento do Exército nas actividades no âmbito da Aliança, embora ainda se tenham realizado alguns exercícios especificamente orientados para a NATO, com Agrupamentos de Armas Combinadas e apoio de fogos real;
- 3) 1976 a 1996: após o fim do conflito ultramarino, Portugal desenvolve um esforço significativo de retorno à participação activa na satisfação dos objectivos da Aliança, desde logo com a criação da 1ª Brigada Mista Independente, em 1976, e o seu desenvolvimento até à completa mecanização, em 1994; neste período, a par de um notável trabalho de reequipamento e organização, dá-se um sério incremento ao nível doutrinário e de formação do pessoal nos procedimentos NATO, incluindo a participação em inúmeras actividades de treino operacional e exercícios; também neste período verifica-se a atribuição de forças do Exército à Aliança e de elementos nacionais às respectivas estruturas de Comando, Comités e Grupos de Trabalho;
- 4) 1996 ao presente: com o início da participação de FND em operações da NATO, logo a partir de 1996 no Teatro de Operações da Bósnia-Herzegovina

1 In RAMALHO, Cor Tir Art José Luís Pinto, "A Contribuição do Exército Português para a OTAN"

(IFOR), o envolvimento do Exército nas tarefas e estruturas da Aliança cresceu exponencialmente, assumindo Portugal, uma vez mais, o seu papel de membro de pleno direito e de “produtor de segurança”, em benefício da paz e estabilidade globais. No fundo é sobre este período mais recente que importa agora focar o tema central deste texto, na perspectiva do aprontamento e sustentação das forças do Exército, que vão cumprir as mais variadas missões ao serviço de Portugal e dos seus parceiros da Aliança.

Os termos “Força Nacional Destacada” (FND) e “Elementos Nacionais Destacados” (END) surgem no início da presente década, na sequência de anteriores designações, tais como “contingente nacional” e “missão das FA portuguesas”, entre outras. Uma possível definição de FND é “qualquer unidade militar ou de segurança devidamente organizada, equipada, treinada e enquadrada, à qual é atribuída uma missão adequada à sua natureza, fora do território nacional, por um período limitado de tempo (normalmente seis meses), no âmbito da satisfação dos compromissos internacionais assumidos por Portugal”.² Por analogia, consideram-se como END os militares isolados ou em pequenos grupos não enquadrados nacionalmente, nomeados para o preenchimento de cargos internacionais específicos, normalmente em funções de Comando, Estado-maior, assessoria, monitorização ou outras, fora do território nacional, por um período limitado de tempo, no âmbito da satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

No que se refere à *NATO Response Force* (NRF),³ considera-se esta como uma força altamente treinada e disponível, tecnologicamente avançada, capaz de ser projectada pela Aliança sempre e onde se revele necessário; pode desempenhar missões em qualquer local do mundo e em todo o espectro de operações, incluindo evacuações, gestão de catástrofes, contra-terrorismo e força de entrada inicial. Esta força pode ter um efectivo de até 25.000 homens (das componentes marítima, terrestre, aérea e de forças especiais) e ser projectada até cinco dias após activação, operacionalmente auto-suficiente até 30 dias ou por um período mais dilatado, se logisticamente apoiada.

2. A Participação de Forças do Exército em Missões Internacionais da NATO

No período pós Guerra Fria, o Exército participou em **inúmeras operações militares**, em quatro continentes e em 17 teatros de operações distintos, envolvendo

2 In SANTOS, TCor, H. J. Pereira, “A Artilharia Portuguesa nas FND”

3 <http://www.nato.int/>

um efectivo de cerca de 20.000 homens e mulheres (dos quais 11.286 em missões no âmbito exclusivo da NATO) que serviram o País com grande dedicação e profissionalismo, elevando bem alto a sua condição de portugueses e militares (anexo A).

Estas operações, realizadas no âmbito de Organizações Internacionais das quais Portugal faz parte, mas também unilateralmente, como iniciativa nacional, constituíram-se nos anos mais recentes como o principal factor de desenvolvimento e motivação do Exército, sendo igualmente uma forte **razão de adesão e permanência do serviço nas fileiras**, em particular no universo de pessoal contratado.

O envolvimento nestas operações decorreu das profundas alterações no quadro geoestratégico internacional, em sintonia com as tendências da maior parte dos países ocidentais, e implicou um **enorme esforço de adaptação, renovação e transformação** no seio do Exército, como Instituição, e dos seus membros, como entidades individuais.

Decorrente desta participação, o Exército acumulou um conhecimento e uma **experiência significativa no âmbito internacional**, ao mesmo tempo que proporcionou aos seus militares uma oportunidade única de treino e aplicação real de capacidades, envolvendo tarefas muito diversificadas, desde o apoio humanitário às acções de combate.

A participação de forças do Exército Português em **missões internacionais** no seio da Aliança Atlântica decorreu no âmbito das operações nos territórios da Bósnia-Herzegovina (IFOR e SFOR), Kosovo (KFOR), Iraque (NTM-I), Paquistão, Afeganistão (ISAF), Albânia (AFOR) e Macedónia (TFH/TFF), envolvendo um efectivo total de 10.965 militares (Fevereiro de 2009) ao longo dos últimos 14 anos.

Para além das operações militares acima referidas, em que o Exército participou com forças devidamente enquadradas, verificou-se um envolvimento significativo de inúmeros recursos humanos, materiais e financeiros em distintos territórios, momentos e condições, designadamente em estruturas de Comando e de Estado-Maior, Monitorização e de Treino, de que naturalmente se destacam as participações em QG internacionais, missões humanitárias e de assessoria.

Igualmente no âmbito da Aliança o Exército desenvolveu, desde 2003, o aprontamento e sustentação de 12 unidades para integrarem a componente terrestre da *NATO Response Force* (NRF), envolvendo um efectivo total de 3.418 militares, enquadrados em unidades de escalão Batalhão, Companhia ou Grupo Tarefa (*Task Group*), devidamente equipados e treinados para emprego em missões de largo espectro.

A participação de forças do Exército em NRF encontra-se sumariamente descrita no Anexo B.

3. O Aprontamento de Forças do Exército

O ambiente multinacional onde normalmente decorrem estas missões exige a salvaguarda de algumas **especificidades no âmbito da preparação** das forças, em particular no que se refere à necessidade de conduzir em simultâneo tarefas múltiplas, que variam desde a ajuda humanitária, acções de presença e segurança das populações, até demonstrações de força e acções de imposição de paz.

O aprontamento de forças do Exército para a participação em missões internacionais enquadra-se no âmbito do conceito de treino operacional genericamente definido para este Ramo das Forças Armadas, com as condicionantes inerentes à natureza do **treino orientado para a missão**.

O desenho do treino operacional da força é determinado pelo tempo disponível para o aprontamento, a natureza da missão, tipo de ameaças mais prováveis, características da Área de Operações e pela natureza das forças em presença.

Na fase inicial de levantamento das necessidades são definidos os **requisitos da força** que incluem, entre outras, as necessidades de pessoal e material, a sua estrutura orgânica, as capacidades de planeamento, controlo e condução de operações, os requisitos de natureza logística e a estrutura de comando e ligação com entidades externas (nomeadamente IO e NGO). Estes requisitos são naturalmente decorrentes do processo de planeamento, em estreita ligação com o escalão superior e com a Aliança, dependendo efectivamente da natureza da missão, do TO, das forças em presença, do tipo de ameaças mais prováveis, do tempo disponível e dos constrangimentos de natureza política existentes.

No início da fase de aprontamento é elaborada uma **Directiva do Comandante do Exército** que determina as condições em que todo o processo irá decorrer. Este documento de base define com rigor e pormenor a missão, o conceito e os aspectos de execução e apoio de serviços, relativos a todo o ciclo de aprontamento e sustentação, incluindo as ordens a todas os participantes no processo.

Também nesta fase é definida a **Unidade Organizadora** (ou aprontadora) que, no fundo, recebe a responsabilidade primária da organização, aprontamento e acompanhamento da FND, END ou NRF durante a fase de emprego operacional. Estas Unidades, normalmente Grandes Unidades do Sistema de Forças Nacional, em particular uma das suas três Brigadas, acumularam ao longo do tempo um saber e uma prática de grande valor, que permite na actualidade o levantamento de forças para a satisfação de compromissos internacionais da mais variada natureza, muitas vezes em curtíssimos espaços de tempo (tal como se verificou em 2006, no aprontamento da Unidade de Engenharia para a UNIFIL).

Durante a fase de planeamento inicial e aprontamento, a par de toda a actividade de treino operacional, é elaborada a **documentação de suporte para todas as fases da missão**, incluindo a relativa ao plano de treino, planos de operações, orgânica de pessoal e material, dotação de munições, plano de sustentação, plano de projecção / retracção, etc.

O aprontamento inicia-se com uma fase de **treino de nivelamento** que tem como objectivo primordial a reunião do pessoal e material e a resolução de lacunas eventualmente existentes ao nível de treino do pessoal, bem como o eventual re-completamento da unidade em materiais necessários ao período de treino. Segue-se um período de **treino orientado para a missão** que culmina com um exercício LIVEX, com todo o efectivo da força presente, num momento que normalmente culmina o aprontamento. Após este período iniciam-se as actividades preparatórias da projecção para o Teatro de Operações (TO), que decorre imediatamente antes do início da operação e da respectiva transferência da autoridade para o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA).

Em paralelo com as actividades centrais do aprontamento, com ênfase no treino orientado para a missão, decorrem muitas outras actividades relevantes para o cumprimento da missão, tais como a instrução individual e colectiva (cursos, estágios e outras actividades de formação), aprontamento sanitário e administrativo, reconhecimentos ao TO, elaboração de planos e estudos de natureza operacional, *briefings*, avaliação e certificação da força, testes linguísticos, troca de informações com o TO, etc.

Para além do anteriormente mencionado, geralmente aplicado ao universo de FND e/ou END, **as tarefas inerentes ao aprontamento de NRF** seguem um ciclo em tudo semelhante em termos de aprontamento, embora geralmente mais dilatado no tempo, dada a complexidade e amplitude do possível espectro de emprego. Neste sentido, as grandes diferenças centram-se no âmbito do programa de treino, naturalmente mais abrangente para estas últimas e na necessidade de disponibilidade de informações de natureza variada de diferentes possíveis Teatros de Operações.

4. A Sustentação de Forças do Exército

A sustentação de forças em missões internacionais é garantida com o recurso às estruturas e procedimentos normalmente utilizados pelo Exército, de forma a garantir a **maximização dos recursos disponíveis**, em particular os já existentes nas Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (U/E/O) do Exército, a par de um **rigoroso controlo dos processos** administrativo-logísticos e financeiros.

De uma forma geral, no âmbito da NATO, o princípio geral que enquadra e define o apoio logístico da força é o de uma responsabilidade primariamente nacional. A sustentação das forças é feita com base no Sistema Logístico Nacional, complementado através do estabelecimento de protocolos e de contratos específicos, sob a forma de Memorandos de Entendimento (MOU) ou Acordos Técnicos (TA).

O **conceito de sustentação**, definido pelo Comando do Exército através de uma Directiva genérica própria, complementada com os planos administrativo-logísticos específicos de cada força, determina os termos em que decorre o apoio durante as fases de aprontamento, projecção, emprego / *stand-by* (caso das NRF) e retracção.

A **organização e estrutura da força** são desenhadas em função dos recursos disponíveis, da missão atribuída e da satisfação dos requisitos operacionais definidos para cada missão.

O Comando Operacional e o Comando da Logística coordenam e repartem entre si responsabilidades no âmbito da sustentação, bem como na avaliação operacional dos processos necessários à implementação das Estruturas Orgânicas de Pessoal (EOP), de Material (EOM) e de Dotação Operacional de Munições (DOMun).

Nas diferentes fases do processo de planeamento e execução da sustentação, existe uma ligação estreita entre os órgãos responsáveis do Exército e do EMGFA, tendo em vista a coordenação de actividades e a maximização do apoio, com recurso às sinergias criadas a partir da utilização de meios da mais diversa natureza e proveniência.

Em termos de **recursos financeiros**, o Comando da Logística tem a responsabilidade primária da consolidação orçamental, de forma a garantir o respeito pelos princípios anteriormente enunciados: maximização dos recursos e rigoroso controlo dos processos. A responsabilidade do controlo orçamental cabe, no entanto, a todos os níveis de Comando e em todos os escalões, pelo que é uma permanente preocupação de todos os responsáveis envolvidos no processo. Em situações de necessidade está prevista a atribuição de reforços orçamentais, quando tal se revele necessário, de forma a garantir a continuidade da sustentação e o sucesso da missão.

Um outro aspecto muito importante na definição das Estruturas Orgânicas de Material reside no facto de a definição das mesmas ser articulada com o **processo de reequipamento do Exército**, na medida em que as missões internacionais têm sido, nos anos recentes, o grande motor da dinâmica e do desenvolvimento deste Ramo, com os consequentes investimentos feitos neste âmbito. Exemplo desta afirmação é a recente aquisição de 17 viaturas HMMWV para equipar subunidades da Brigada de Reacção Rápida, tendo em vista o seu emprego no TO do Afeganistão ou noutra de natureza semelhante.

Considera-se ainda como garantia de uma maior e melhor capacidade de apoio, a possibilidade (e o desejo) de empregar uma **logística conjunta e combinada**, para assegurar o apoio aos END e FND (ou NRF, quando empregues), sem descurar que este tipo de responsabilidade é, antes de tudo, um encargo nacional.

Em termos mais concretos, o Exército apronta e destaca END e FND de acordo com a categorização de forças superiormente definidas, assegurando o seu transporte, sustentação e rendição de forma a garantir a satisfação dos compromissos internacionais assegurados pelo Estado. Em caso de necessidade ou a fim de garantir uma maior eficiência, o apoio pode ser complementado através de outros Ramos das Forças Armadas, com o recurso a meios civis ou através de acordos com organizações ou entidades terceiras, no Território Nacional ou em Teatro.

Os procedimentos que definem a natureza do apoio estão contidos em documentação nacional ou da NATO, das quais se destacam as já referidas Directivas e Planos, mas também *Stanag*, *AJP*, *NEP* e circulares.

Existem diversas **entidades envolvidas** no processo de sustentação, em particular o Comando Operacional (designadamente durante as fases de aprontamento e *stand-by*) e o Comando de Logística (nas fases de projecção, sustentação e retracção). A doutrina de referência é a da Aliança, em particular no que se refere aos procedimentos administrativo-logísticos, incluindo a definição NATO das classes de abastecimento.

A situação administrativo-logística é acompanhada através da acção de Comando, visitas de apoio técnico, inspecções, auditorias financeiras, registos, relatórios e outros instrumentos de gestão.

Em termos de **reabastecimento** é definido como dado de planeamento a existência de um nível mínimo de 7 dias de abastecimentos (DOS) de todas as classes de abastecimento no TO e de 23 DOS em Território Nacional. Encontram-se igualmente definidos os procedimentos para o reabastecimento de artigos críticos (regulados e controlados), artigos da cadeia de abastecimentos e para a aquisição de artigos no TO. Todo o material encontra-se à carga da Força, sendo controlado pelo Comando da Logística, através do Regimento de Transportes, que para o efeito mantém o registo de todo o material existente e do material fornecido.

O **transporte** para entrada e saída do TO é igualmente uma responsabilidade nacional, quer em termos de pessoal, quer em termos de material. Para o efeito as Unidades Organizadoras elaboram os respectivos Planos de Movimento, desde as suas localizações de guarnição até aos pontos de embarque, sendo os respectivos Planos de Projecção e Retracção elaborados pelo Comando da Logística, em coordenação com o Comando Operacional. Este transporte de nível estratégico é objecto de concurso internacional, efectuado pelo Comando da Logística, sujeito às regras

normais de contratação pública, o que por vezes limita a prontidão e oportunidade da projecção. Os transportes de sustentação são normalmente assegurados pela Força Aérea, com a periodicidade imposta pela natureza dos TO e disponibilidade de meios nacionais existentes.

A **manutenção** de equipamentos em TO pode ser executada até ao nível de Manutenção Intermédia de Apoio Directo (A/D), devendo os trabalhos de maior vulto ser realizados após autorização do Comando da Logística. As reparações em TO não devem exceder 14 dias podendo, se necessário, solicitar-se o reforço da capacidade de manutenção através do apoio das unidades organizadoras e/ou de equipas de contacto especificamente enviadas para o efeito. Neste âmbito as Oficinas Gerais de Material do Exército (OGME) cumprem um papel fundamental como instituição vital e de grande mais-valia para o Exército.

Em termos de **administração do pessoal** importa referir que todo o efectivo está sujeito à legislação nacional, em particular no que se refere aos processos de nomeação, regimes remuneratórios, justiça e disciplina e protecção social. Todo o pessoal em missão usufrui de um seguro de vida para reparação de danos por morte ou invalidez permanente. O pessoal beneficia ainda de um serviço postal militar, para o envio e recepção de correspondência particular.

As FND e END elaboram **relatórios periódicos**, durante todo o período de missão, incluindo o aprontamento, onde são incluídos os aspectos relevantes de treino, situação de pessoal e material, entre outros.

No **caso específico de NRF** a sustentação feita durante o período de aprontamento é em tudo semelhante àquela que se verifica para as FND, embora o volume de tarefas de planeamento da sustentação seja significativamente maior, dada a incerteza sobre o momento e a natureza do eventual emprego. Importa considerar que a perspectiva de emprego da NRF é de até cinco dias após accionamento (NTM), pelo que todo o apoio e sustentação logística e administrativa deverão, a par do nível de treino operacional, apresentar um elevadíssimo nível de prontidão e uma significativa capacidade de rápida resposta às alterações da situação.

5. Visão Actual do Exército

Para satisfazer as múltiplas missões atribuídas, incluindo naturalmente as decorrentes dos compromissos internacionais, o Exército dispõe da sua **Força Operacional Permanente** (FOPE) organizada, equipada e treinada para qualquer tipo de intervenção, em operações de largo espectro. Esta Força, articulada de um modo equilibrado em três Brigadas distintas e num conjunto diversificado de Unidades de

Apoio Geral, encontra-se preparada para o seu emprego em operações de combate convencional, capaz de responder às exigências de um qualquer cenário adverso da conjuntura estratégica actual, com particular ênfase em TO predominantemente terrestres e urbanos e em ambientes operacionais de grande cobertura mediática, onde o terrorismo continuará a estar presente como uma realidade incontornável do actual quadro geoestratégico internacional.

Neste sentido, encontram-se estabelecidos para cada uma das Brigadas os seguintes **níveis de empenhamento operacional** e de participação nos paradigmas da modernização e da transformação, com particular ênfase nas NRF e nas *Force Proposals* (FP) da NATO:

- **Brigada de Reacção Rápida:** preservação da sua identidade e capacidades no âmbito das Forças Especiais que permita constituir-se como “*Initial Entry Force*” em TO de grande exigência, a par de se constituir ainda como núcleo fundamental do Exército da Força de Reacção Imediata (FRI);
- **Brigada de Intervenção:** constituição do núcleo fundamental de capacidades médias, orientadas para o levantamento de um *Battle Group* da União Europeia, numa situação em que Portugal se assumia como Nação Líder desse objectivo de força;
- **Brigada Mecanizada:** manutenção e desenvolvimento da capacidade pesada, com base em meios mecanizados e blindados, que permita a geração de um Grupo de Reconhecimento (no âmbito das FP / NATO) ou de um Agrupamento Mecanizado (no âmbito da NRF).

A fim de garantir a satisfação dos níveis de empenhamento acima identificados, permitindo articular os recursos humanos existentes com os equipamentos disponíveis e o treino operacional possível, garantindo assim uma inequívoca capacidade de geração de forças, encontram-se definidos como **requisitos operacionais urgentes** os seguintes:

- Viaturas especiais para transporte e apoio dos CC Leopard 2 A6;
- Sistemas para integrar a componente ISTAR;
- Viaturas para as Forças Especiais (4x4);
- Reforço do projecto SIC-T e sistemas destinados ao SIC-O;
- Equipamento destinado a colmatar lacunas das forças de primeiro emprego;
- Sistemas de protecção Nuclear, Biológica e Química (NBQ);
- Sistemas de visão nocturna;
- Sistemas de protecção electrónica;
- Armamento ligeiro.

Aqueles requisitos operacionais serão satisfeitos através da implementação de **projectos estruturantes de reequipamento e da transformação** do Exército, já inscritos ou a inscrever na Lei de Programação Militar, de que se destacam:

- Capacidade de Comando, Controlo e Comunicações - emissores/receptores (E/R) 525, Sistema de Informações e Comunicações Tático (SIC-T) e Sistema de Informações e Comunicações Operacional (SIC-O);
- Capacidade de Reacção Rápida - 10 Helicópteros Ligeiros e 10 Helicópteros Médios NH 90;
- Capacidade de Intervenção - Viaturas Blindadas de Rodas (VBR) 8x8 Pandur e MGS 10,5;
- Capacidade Mecanizada - Carros de Combate (CC) Leopard 2A 6 e modernização das viaturas da família M113.

Em resumo, e na sequência dos projectos acima descritos, define-se como **visão do Exército** para o futuro próximo, a manutenção de uma instituição moderna e credível, com capacidade para actuar em todo o espectro de operações e com a necessária capacidade expedicionária, que evidencie uma imagem de força, baseado em elevados padrões de exigência na Formação e Qualificação, que participe nas formações militares que constituem o paradigma da modernidade e da transformação - *NATO Response Force (NRF) / NATO* e *Battle Group (BG) / EU* e que, não menos importante, assuma uma presença efectiva junto da Sociedade, orientado segundo as seguintes linhas de rumo principais:

- Organizar e equipar a FOPE de modo equilibrado;
- Dar ênfase à actuação operacional dos baixos escalões táticos;
- Organizar e treinar como se perspectiva combater;
- Reequipar como factor de motivação e imperativo de funcionalidade;
- Ênfase na eficácia das informações para actuação operacional preventiva;
- Desenvolver e aperfeiçoar a formação dos líderes do futuro;
- Potenciar imagem de força, determinação, modernidade e excelência.

6. Conclusões

Desde a fundação da Aliança que o Exército garante um significativo nível de empenhamento na satisfação dos seus objectivos, quer através da participação e afiliação de forças e elementos isolados, quer num esforço significativo de harmonização doutrinária, reequipamento e normalização de procedimentos. Para

além do seu envolvimento em diversas missões internacionais, o Exército honra ainda os compromissos internacionais assumidos pelo país com a afiliação das suas três Brigadas do Sistema de Forças (Brigada Mecanizada, Brigada de Reacção Rápida e Brigada de Intervenção) à estrutura de forças NATO, através dos seus quartéis-generais de alta disponibilidade (respectivamente o NRDC-SP, o ARRC e o NRDC-IT).

Em termos mais gerais, o Exército cumpre e garante os objectivos e níveis de empenhamento operacional previstos no Conceito Estratégico Militar, quer em termos das missões internacionais da Aliança, mas também ao nível de outras organizações internacionais das quais Portugal faz parte (ONU, EU, OSCE, etc.), por iniciativa nacional, internamente na satisfação de outras missões de interesse público, desenvolvendo um esforço permanente e orientado de modernização e de prontidão para todas as situações a que possa ter que acorrer.

No âmbito da satisfação dos compromissos internacionais, para além de continuar a garantir o aprontamento e a sustentação de forças e de elementos isolados para os diferentes TO onde está actualmente envolvido, o Exército tem presentemente como nível de ambição:

- Constituir e certificar um Comando de Brigada de nível NATO, para emprego em operações internacionais de largo espectro;
- Garantir o levantamento de um *Battle Group* para a União Europeia, assumindo-se Portugal como *Framework Nation* deste projecto.

O Exército participa ainda com um significativo volume de meios nas NRF e BG, construções operacionais que materializam o paradigma da transformação e da modernidade dos exércitos que contam em termos de segurança cooperativa.

A FOPE é organizada com base em três Brigadas e um conjunto de forças de apoio geral, de onde se destacam um grupo significativo de nichos de excelência, designadamente os elementos de Guerra da Informação e de Defesa Biológica e Química e a capacidade e disponibilidade das Forças Especiais (Comandos, Pára-quedistas e Operações Especiais).

Bibliografia

AAVV, “Portugal e os 50 Anos da Aliança Atlântica 1949-1999”, MDN, Lisboa, 1999.

CALMEIRO, Maj Inf Luís e MAGRO, Maj Inf José, “O Exército Português nos Caminhos da Paz”, GabCEME, Lisboa, Outubro 2005.

RAMALHO, Cor Tir Art José Luís Pinto, “A Contribuição do Exército Português para a OTAN”, IDN, Revista Nação e Defesa nº 89, Primavera 99, Lisboa, 1999.

SANTOS, TCor Art Henrique José Pereira dos Santos, “A Artilharia Portuguesa nas FND”, Revista de Artilharia nº 983/985, Lisboa, Jul-Set 2007.

Elementos estatísticos disponibilizados pela Repartição de Cooperação Militar e Alianças / Gabinete CEME e pelo Comando Operacional.

<http://www.nato.int/>

O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército
nas Missões Internacionais da NATO

Anexo A - Participação do Exército em Missões Internacionais (até 24MAR09)

<i>País</i>	<i>Âmbito</i>	<i>Missão</i>	<i>Histórico</i>	<i>Presentes</i>
BiH	OSCE	Supervisão Eleitoral	4	
	OTAN	IFOR	1.655	
		SFOR	5.406	
	UE	EUFOR - Operação Althea	1.187	15
		Total	8.252	15
Timor-leste	Nacional	MOPTL	4	
	ONU	UNTAET	2.639	
		UNMISSET	1.906	
		UNOTIL	5	
		UNMIT	4	2
	Total	4.554	2	
Angola	ONU	UNAVEM II	4	
		UNAVEM III	604	
		MONUA	547	
	Nacional	CCPM	43	
		Grupo Verificação Cessar-fogo	3	
	Total	1.201		
Kosovo	OTAN	NKVM CE	2	
		KFOR	3.398	294
	ONU	UNMIK	3	
		Total	3.403	294
Moçambique	Nacional	COMIVE	3	
		Comissão Cessar-fogo	124	
	UE	EUMOZ	4	
	ONU	ONUMOZ	463	
		ONUB / Burundi	1	
	Total	595		
Ex-Jugoslávia	ONU	UNPROFOR	77	
		ICFY	1	
	UE	ECMM	51	
		Total	129	
Congo	Nacional	FORREZ	37	
		FORREC	10	
	UE	ARTEMIS	2	
		Inspecção Brigadas FARCD	2	
		MAARSS EUSEC	5	2
	Total	56	2	

(Continua na página seguinte)

<i>País</i>	<i>Âmbito</i>	<i>Missão</i>	<i>Histórico</i>	<i>Presentes</i>
Guiné-Bissau	Nacional	FORREG (1998)	66	
		FORREG (Tarrafo)	19	
		FORREG (ApEmb)	10	
		ELIPAG (2005)	2	
	UE	EUSSR	0	1
		Total	97	1
Macedónia	ONU	UNPREDEP	3	
	OTAN	TFH	5	
		TFF	19	
		AH	6	
	UE	Operação Concordia	14	
		Total	47	
Saara Ocidental	ONU	MINURSO	25	
		Total	25	
Albânia	OTAN	AFOR	5	
		KFOR / COMMZ(W)	11	
		Total	16	
Afeganistão	OTAN	ISAF (QGs+ FND)	981	25
		JAALC	3	
		Total	984	25
Austrália	Nacional	ELIAUS	3	
		PAL	6	
		Total	9	
África do Sul	ONU	UNOSMA	5	
		Total	25	
Líbano	ONU	UNOGIL	0	
		HQ UNIFIL	12	5
		CENG/FND/UNIFIL	576	141
		Total	588	146
Croácia	ONU	UNMOP	6	
	OSCE	OSCE	1	
		Total	7	
Namíbia	ONU	UNTAG	3	
		Total	3	
Costa do Marfim	ONU	ONUCI	1	
		Total	1	
Libéria	ONU	UNMIL	1	
		Total	1	

(Continua na página seguinte)

O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército
nas Missões Internacionais da NATO

<i>País</i>	<i>Âmbito</i>	<i>Missão</i>	<i>Histórico</i>	<i>Presentes</i>
Burundi	ONU	ONUB	3	
		Total	3	
Iraque	OTAN	NTM-I	53	
		JALLC	1	
		Total	54	
Sudão	UE	AMIS II	2	
		Total	2	
Chade	ONU	MINURCAT		1
	UE	Chade EUFOR OHQ / Paris		1
		Total		2
Etiópia	UE	Gabinete RE EU		1
		Total		1
Paquistão	OTAN	NDROP	2	
		Total	2	
Total Geral			20.034	487
			20.521	

Anexo B - Participação do Exército em *NATO Response Forces* (NRF)

NRF	Comando Operacional NATO	LCC	Unidade Nacional		Efectivo	Período de <i>Stand-by</i>
2	JFC Brunssum	NRDC - TU	SOTG Alfa / CIOE		50	JAN04 - JUL04
3	JFC Naples	NRDC - IT	LRR Coy / CIOE		50	JUL04 - JAN05
4	JFC Naples	NRDC GE/NL	LRR Coy / CIOE		51	JAN05 - JUL05
5	JHQ Lisbon	NRDC - SP	Agr Mec / BMI		697	JUL05 - JAN06
6	JHQ Lisbon	NRDC - UK	1BI Para / BAI		636	JAN06 - JUL06
7	JFC Brunssum	EUROCORPS	SOTG / CIOE		75	JUL06 - JAN07
8	JFC Brunssum	NRDC - TU	SOTG / CIOE		75	JAN07 - JUL07
9	JFC Naples	NRDC - IT	PM Coy / RL 2		80	JUL07 - JAN08
10	JFC Naples	NRDC - GE/NL	LRR Coy / CTOE		50	JAN08 - JUL08
11	JHQ Lisbon	NRDC - FR	Recce Coy / BrigInt		140	JUL08 - JAN09
12	JHQ Lisbon	NRDC - SP	Agr Mec / BrigMec		697	JAN09 - JUL09
13	JHQ Lisbon	NRDC - SP	2BI Para / BrigRR		687	JUL09 - JAN10
14	JHQ Lisbon	NRDC - SP	BArtCamp/BrigRR		130	JAN10 - JUL10

TOTAL 3418

A Força Aérea nas Missões Internacionais da NATO

Luís Esteves Araújo

General

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

Resumo

Este artigo começa por analisar a importância do poder aéreo no actual ambiente operacional, destacando, de seguida, a participação da Força Aérea Portuguesa nas diferentes missões internacionais no âmbito da NATO. O autor reflecte, ainda, sobre lições aprendidas pela Força Aérea Portuguesa no âmbito das diferentes missões internacionais, ao longo dos últimos dezassete anos. Com uma contribuição para a NATO de uma Força Aérea Portuguesa “centrada na sua missão”, destaca-se que os resultados têm sido prestigiantes, nomeadamente no que respeita à projecção da imagem de Portugal enquanto país responsável e solidário com as alianças que integra.

Abstract

Portuguese Air Force and NATO's International Missions

This article is about the importance of the air power in the present international operational environment. It also emphasises the Portuguese Air Force's participation in NATO's missions, and the lessons learned from that experience in the last seventeen years. The Portuguese Air Force's contribution has been positive, the results prestigious, which have contributed to the projection of the Portuguese image as a reliable partner in its international commitments.

Introdução

O poder aéreo que nasceu, apenas, no início do passado século teve um desenvolvimento vertiginoso, especialmente após a II Guerra Mundial, motivado pela introdução e a miniaturização das novas tecnologias e pelos inúmeros conflitos armados, onde foi testado e validado, mas nem sempre bem utilizado e bem entendido.

Conhecido pela tradicional “procura do domínio do ar” na expressão de Giulio Douhet, o poder aéreo explora hoje o espaço e o ciberespaço para fins militares operando em redes de comando e controlo e de operações mais ou menos complexas com a finalidade de obter efeitos muito para além dos danos físicos visíveis.

No actual ambiente operacional, o poder aéreo é importante não só para “obter e manter uma situação aérea favorável”, (o domínio do ar), mas também como “multiplicador de força” pela sua capacidade de utilizar “a 3.^a dimensão” para assegurar essencialmente cinco tipos de missões:

- 1) a projecção e a sustentação de forças para operação em teatros de operações longínquos das bases-mãe;
- 2) o transporte tático no interior dos teatros de operações;
- 3) o reconhecimento, a vigilância, o comando e controlo e o aviso prévio;
- 4) o apoio aéreo próximo em situações de combate cada vez mais fluídas;
- 5) o reabastecimento em voo para assegurar a permanência dos vectores de combate no campo de batalha.

A força aérea tem acompanhado esta evolução de emprego do poder aéreo no âmbito das missões sob o chapéu da NATO.

Principais Participações

A participação da força aérea em operações NATO iniciou-se em Julho de 92 com o empenhamento de uma aeronave de patrulhamento marítimo p3p, a partir da base de Sigonella (Sicília) no âmbito das operações aero-navais *maritime monitor*, *maritime guard* e *sharp guard* com a finalidade de garantir o embargo determinado pelas Nações Unidas à ex-Jugoslávia no mar Adriático, designadamente ao movimento de e para os portos montenegrinos.

Este empenhamento, muito pouco divulgado, prolongou-se, ininterruptamente, até Fevereiro de 1996, portanto durante 3 anos e meio, tendo sido voadas cerca de 6.000 horas pelas aeronaves P3 da força aérea e investigadas mais de

12.000 embarcações, 30% das quais durante o período nocturno, constituindo este esforço operacional o segundo mais elevado, logo a seguir aos EUA, e o primeiro das oito nações europeias envolvidas nas referidas operações aero-navais de embargo.

O envolvimento de aeronaves nacionais de patrulhamento marítimo prossegue, desde 2003, em coordenação com meios navais na operação *active endeavor* com a finalidade de participar no combate ao terrorismo transnacional, actividades ilícitas e ao controlo das principais rotas marítimas comerciais, designadamente no estreito de Gibraltar e no Mediterrâneo ocidental.

No início de 1999, uma das nossas esquadras de defesa aérea participou com três aeronaves F-16 na operação *Allied Force* a partir da base de Aviano em Itália, tendo executado 270 missões operacionais e 1.200 horas de voo num cenário real muito complexo.

Os F-16 voltaram a ser envolvidos em operações NATO nos dois últimos meses de 2007 para assegurar a integridade do espaço aéreo europeu da NATO nos países bálticos.

Esta missão constituiu um teste à nossa capacidade para operar em condições meteorológicas muito exigentes, (porque muito diferentes das prevalentes no território nacional) e ainda à capacidade de projectar meios aéreos de combate para teatros de operações longínquos em unidades modulares, flexíveis, auto-sustentadas, com elevados níveis de protecção e capacitadas para desempenhar múltiplas missões.

Os nossos C-130 já operaram em todos os continentes em vários tipos de missões desde a projecção e sustentação de forças combatentes até às acções de carácter humanitário.

Contudo, para a nossa esquadra de C-130, o teatro de operações do Afeganistão constituiu um dos maiores desafios que teve de enfrentar, especialmente pelo nível de ameaça, que considero elevado, durante as fases críticas de descolagem, aterragem e movimentos no solo, pela exigência da operação a altitudes muito elevadas e ainda pela operação a partir de pistas não preparadas.

Em 2002, ainda antes da NATO assumir a liderança no teatro de operações do afeganistão com a *International Security Assistance Force* (ISAF), Portugal participou com um C-130, na sustentação logística no interior do Afeganistão, transportando forças, armamento e carga geral. Regressámos ao Afeganistão em Julho de 2004 por um ano e recentemente em Setembro de 2008 para cumprirmos a missão de transporte aéreo táctico no interior do referido teatro de operações.

Entre 2005 e 2008, a força aérea manteve destacada no Afeganistão uma equipa de Controlo Aéreo Táctico. Estas equipas com elevado grau de especialização, equipadas com tecnologias de ponta, operaram de dia e de noite, assegurando a

integração e coordenação do poder aéreo com a manobra das forças terrestres, contribuindo para a sua segurança e liberdade de acção, frequentemente sob a pressão do fogo inimigo.

Finalmente, em 2005, foi atribuída à força aérea a responsabilidade de comandar, durante seis meses, o Aeroporto Internacional de Kabul. o facto deste aeroporto internacional ser a única porta de entrada e saída de todo o tráfego aéreo civil e militar, fundamental para a sustentação logística das forças multinacionais destacadas e para o desenvolvimento económico e social do Afeganistão, tornou esta missão especialmente importante. Portugal garantiu a operação ininterrupta do aeroporto, implementou a sua operação nocturna para assegurar durante 24 horas todas as missões aéreas da ISAF, o que se traduziu num acréscimo relevante no número de movimentos aéreos efectuados e promoveu a formação e supervisão de controladores de tráfego aéreo afegãos, que ainda hoje mantém. Ainda uma referência à participação permanente de militares da força aérea nas tripulações da Força de Aviso Prévio da NATO (NAEFW) desde a sua fundação em 1982.

Lições Aprendidas

Nestes 17 anos, que lições podemos retirar da participação da força aérea em missões internacionais NATO?

- as operações aéreas estão muito condicionadas às limitações logísticas porque os teatros de instrução são longínquos das bases-mãe e não existe pré-posicionamento como existia durante a Guerra Fria;
- face às situações de elevada fluidez das operações é imperioso utilizar armamento de precisão e de equipamentos de designação e identificação de alvos para minimizar os danos colaterais, especialmente na população civil;
- necessidade de sistemas de auto-protecção (passivos e activos) para evitar baixas nas forças amigas; a percepção de que a utilização de meios aéreos nos cenários de emprego previsíveis é isenta de riscos é totalmente errada;
- elevada exigência de processos de preparação e treino das tripulações, face à exigência das missões em ambientes hostis;
- assegurar condições de trabalho e de bem-estar e os meios de comunicação com as famílias que possibilitem a total concentração na missão;
- é essencial a interacção e a coesão entre as várias disciplinas (especialidades) que constituem um destacamento aéreo, o que tem acontecido e que regista com muito orgulho institucional;
- necessidade de envolvimento de outros departamentos do Estado;

- dificuldades crescentes para cruzar o espaço europeu por aeronaves militares sem equipamentos adequados de comunicação e de espaçamento de níveis de voo;
- constata-se uma clara melhoria do rendimento e exploração na área de manutenção dos sistemas de armas destacados;
- actualização permanente de doutrina de tácticas de técnicas de emprego e a normalização de procedimentos com forças aéreas aliadas e amigas;
- adequação da actual cadeia de comando e controlo e de acompanhamento das missões no exterior.

Conclusão

Esta tem sido a contribuição para a Aliança Atlântica de uma força aérea **centrada na sua missão** com a finalidade de projectar poder aéreo com elevada capacidade de resposta, mais longe, com maior eficácia e precisão, que aposta na relação entre a qualidade e sentido de missão das pessoas que nela servem, a qualidade dos meios que opera e a complexidade das missões que executa, de forma a contribuir para a projecção e imagem de Portugal, enquanto país responsável e solidário com as alianças que integra.

A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO

Júlio Miranda Calha

Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional

Resumo

Este artigo destaca a necessidade de consensos no seio da NATO, no sentido de se aprovar um novo Conceito Estratégico. Para atingir tal desiderato o autor destaca a necessidade de se encontrar um ponto de encontro entre as diversas sensibilidades quanto ao desenvolvimento, à dimensão, ao espaço de intervenção e ao alargamento.

O autor analisa a evolução dos diferentes conceitos estratégicos da NATO, a par da evolução da situação política internacional, com destaque para o papel da nova administração Obama, para a situação no Afeganistão, para as relações com a Rússia, para a União Europeia, para o papel da França no seu regresso à estrutura militar da Aliança Atlântica e para outros acontecimentos que poderão marcar a futura evolução da NATO.

O artigo conclui que a preservação das relações transatlânticas é o pilar essencial da Aliança Atlântica, que deverá continuar a nortear a sua actuação pelos valores da liberdade e da democracia em prol da estabilidade e da segurança no mundo.

Abstract

The Atlantic Alliance, the International Community and the New NATO's Strategic Concept

This article is about building a consensus among NATO's members to approve a new Strategic Concept. The new Strategic Concept requires agreement on several points, such as NATO's development, its dimension, the intervention's scope and the enlargement rules and limits.

To contribute to this reflection, the author analyzes the evolution of the former Strategic Concepts, as well as the changes in the international politics landscape, underlining the role of Obama's administration, the situation in Afghanistan, the relations between the European Union and Russia, the importance of France's integration in the Alliance military structure and other recent occurrences that can influence NATO's evolution in the future.

It concludes reminding that the preservation of the transatlantic relations is the center of the Atlantic Alliance. Whatever political direction it takes, NATO should keep guiding its actions through the values of freedom and democracy. Its main objectives should continue to be to work towards security and stability around the world.

Em primeiro lugar, quero agradecer o convite para participar neste programa evocativo dos 60 anos da NATO, que está a ser desenvolvido num momento extremamente oportuno, uma vez que estamos em vésperas de uma Cimeira internacional de grande importância. Por outro lado, creio que este seminário poderá também contribuir para o *apport* de Portugal, no que se refere às suas posições nessa Cimeira. Portugal é membro fundador da Aliança e tem, ao longo destes 60 anos, contribuído de forma significativa para a concretização da sua missão como garante da estabilidade e da segurança, especialmente na Europa.

Como já aqui terá sido dito por outros oradores, na Cimeira que terá lugar nos primeiros dias de Abril serão, certamente, tomadas posições determinantes para a evolução da Aliança Atlântica.

Uma das principais questões que, neste momento, está em cima da mesa é a de um novo conceito estratégico, a qual tem vindo a ser levantada nos diversos fóruns internacionais. Cada vez mais se aponta para necessidade de se avançar para um novo conceito estratégico, mas ainda não houve uma tomada de posição por parte do Conselho do Atlântico Norte. Claro que a definição de um novo conceito estratégico necessita do consenso dos membros da Aliança, pelo que terá de haver um ponto de encontro das diversas sensibilidades.

O primeiro conceito estratégico da NATO foi adoptado em 1952. Nessa altura, os objectivos e as ideias sobre as actividades a desenvolver pela Aliança Atlântica eram muito claros e este conceito foi de tal forma sólido que vigorou até 1991. Obviamente que, para tal, foi determinante o facto de, no período compreendido entre aquelas duas datas, a situação estratégica internacional ser também mais clara e, em certa medida, mais simples.

Em 1991, foi adoptado um novo conceito estratégico, na sequência de factos que todos recordamos: a queda do muro de Berlim, a saída de muitos países da Europa central do Bloco de Leste e o desmoronamento da então União Soviética. Portanto, a partir desse momento, houve a necessidade de se encontrar um novo consenso, que teve expressão nesse mesmo conceito e ajustava algumas das suas componentes essenciais, como a definição de inimigo, de ameaça, mas persistindo a ideia de continuação da acção da Aliança.

Em 1999, foi novamente necessário criar um novo conceito, em consequência de acontecimentos que também todos recordamos, na Bósnia e no Kosovo, que vieram reflectir a necessidade da assumpção pela NATO de processos de estabilização. A intervenção militar da NATO nos Balcãs para trazer estabilidade e paz à região acabou por levar ao estabelecimento de um novo consenso, ou seja, de um novo conceito estratégico.

Volvidos 10 anos sobre a adopção do último conceito e dos acontecimentos que lhe deram origem, há cada vez mais actores da cena internacional empenhados na definição de um novo conceito estratégico que acompanhe e dê resposta os desafios entretanto surgidos - a Alemanha, por exemplo, tem defendido esta ideia, através da sua Primeira-Ministra, no que é acompanhada por diversos outros países.

Recordemos que nestes 10 anos tiveram lugar os ataques terroristas, em 2001, nas cidades de Nova Iorque e Washington, e outras situações tão bem conhecidas. Deu-se a intervenção no Afeganistão, em que se invocou pela primeira vez o artigo 5.º, e depois a intervenção no Iraque, embora a NATO não tenha tido aí um papel significativo, contribuindo apenas com algumas unidades de treino. Mas a intervenção no Iraque trouxe, para a cena internacional, novas questões. Por outro lado, o conflito na Geórgia veio chamar a atenção para a problemática das fronteiras - aliás, o moderador deste painel falava precisamente sobre as "novas fronteiras" -, no sentido de que esta foi talvez uma forma menos ortodoxa de abordar a questão das fronteiras, mas que também fazia parte das preocupações da própria NATO, quando na Cimeira de Bucareste se avançou com a ideia do alargamento a países como a Geórgia e a Ucrânia.

Todos estes acontecimentos vieram, pois, demonstrar a necessidade de um novo consenso que, extrapolado para o conceito estratégico, será um elemento preponderante para a evolução da Aliança Atlântica.

Mas há a considerar mais novidades, em termos dos recentes anos. Em primeiro lugar, a mudança na Administração americana veio introduzir novos elementos nas relações de forças internacionais. Todos recordamos o arrastamento da Guerra do Iraque e as divisões entre os países da Europa e, também conhecemos, não tanto pela acção imediata, mas por algumas ideias apresentadas durante a campanha eleitoral americana, o que a actual Administração americana pensa em relação ao Iraque e ao Afeganistão. Isto demonstra que existem, naquela administração, novas ideias, novas posições e novas atitudes em relação a estas matérias, que são elementos a ter em linha de conta.

Por outro lado, há uma nova situação, porventura a mais interessante nesta matéria, que é a decisão da França de regressar à estrutura militar da Aliança Atlântica, e que também é relevante para a evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Recorde-se que no último conselho da presidência francesa da União Europeia houve uma aposta na dinamização da componente de capacidades da Europa, que se torna uma questão muito importante, embora com as dificuldades próprias porque o Tratado de Lisboa ainda não entrou em vigor.

Aliás, tivemos esta semana, na Assembleia da República, o Director da Agência Europeia de Defesa a falar-nos precisamente sobre os desenvolvimentos nesta questão das capacidades.

Refiro este aspecto apenas para salientar as diferenças existentes entre a Europa e os Estados Unidos no tocante às capacidades. Como dizia Lord Robertson, houve uma época em que a NATO era só capacidades, capacidades, capacidades, e agora, é só operações, operações, operações.

Do que não há dúvida nenhuma é que o facto de ser afirmada, no final da presidência francesa, esta ideia de reforço das capacidades vem trazer um contributo importante e significativo e que se relacionará com o processo de reintegração na estrutura militar da NATO. Este é um elemento ultra novo que, obviamente, não pode ser ignorado na próxima cimeira da Aliança Atlântica.

Estão sobre a mesa da discussão e da agenda internacional duas ou três questões muito relevantes, que estão relacionadas com esta sequência de acontecimentos e de posicionamento dos países. O Afeganistão e as relações com a Rússia constituem dois pontos fundamentais na evolução futura da NATO.

Na vigência da anterior Administração americana, caminhou-se no sentido do alargamento da NATO, nomeadamente à Geórgia, o que não foi alcançado na cimeira de Bucareste. A Aliança relacionou-se também com muitas outras áreas, como os chamados países de contacto (de que é exemplo a Austrália, que tem no Afeganistão uma presença que até ultrapassa, em muitos casos, a de países membros da Aliança), e ainda na área do diálogo do Mediterrâneo e da iniciativa de Istambul, concorrendo todos estes aspectos para que haja uma atenção diferente em relação ao Mediterrâneo e a África. Foi, aliás, a pedido da União Africana que a NATO efectuou uma missão no Darfur.

A esta ideia de alargamento da NATO é por vezes associada a noção de “polícia do mundo”, que não corresponde à realidade, pois do que se trata é de levar segurança e estabilidade a diversos pontos do mundo com o objectivo de promover o seu desenvolvimento.

Contrariamente à ideia defendida por alguns de que já não existe razão de ser para a NATO, a realidade veio demonstrar a sua necessidade e utilidade. A verdade é que nunca se desenvolveram tanto as operações e as missões, sendo até neste período que, pela primeira vez, tem lugar uma grande operação da NATO *out-of-area* – no Afeganistão.

Portanto, o alargamento é de facto uma questão que deve estar em cima da mesa na cimeira que se aproxima, assim como aquilo que será o desenvolvimento, a dimensão e o espaço de intervenção desta organização. Creio que, ao longo dos diversos painéis deste seminário, se terá vindo a reflectir sobre qual deverá ser o

contributo de Portugal para esta cimeira e para a evolução da NATO e penso que as nossas ideias devem ser construídas no quadro dos nossos interesses nacionais, sempre na perspectiva de ter em linha de conta as situações que conduzam a que seja elaborado um novo conceito estratégico, expondo através dele aqueles que são os elementos fundamentais no prosseguimento da Aliança.

Tenho para mim que a Aliança é uma referência de estabilidade, que se vem afirmando ao longo dos anos como um elemento fundamental na defesa de valores da democracia e da paz. O alargamento da NATO não ocorreu pela pressão exercida por esta organização ou qualquer dos seus membros; pelo contrário, a maioria dos países da Europa central tinham dois objectivos, após o desmembramento do Bloco de Leste quando obtiveram a sua autonomia: ser membros da União Europeia e da Aliança Atlântica. Ou seja, foram eles que se dirigiram a estas organizações. Também a União Africana se dirigiu à NATO solicitando o seu apoio para processos de estabilidade e paz em certas regiões de África.

Digamos que a NATO desempenhou um papel de interlocução em relação a certos acontecimentos. A verdade é que a evolução da NATO veio a acontecer, alargando-se e concretizando-se. Portanto, o que temos neste momento de questionar é como vai ser a futura estrutura da NATO, sabendo, por exemplo, que o comando de Lisboa poderá eventualmente vir a integrar oficiais franceses e que o próprio *Allied Command Transformation* poderá também contar com responsáveis franceses. Esta é uma nova situação para a Aliança Atlântica.

Quanto à ideia da NATO como elemento fundamental para a estabilidade e a segurança internacionais, note-se que hoje as ameaças são completamente diferentes das que enfrentávamos há duas décadas, pelo que devemos reflectir sobre o que isso significa em termos das preocupações dos cidadãos. Passámos de uma aliança de defesa para uma aliança de segurança. Este é um ponto essencial -, pois cada vez mais na actualidade pensamos em segurança -, que deve ser tido em conta por Portugal (muito embora o nosso país tenha interesses muito específicos), como membro fundador interessado na manutenção desta organização pelo que ela tem significado para a paz e estabilidade nos 60 anos da sua existência. Pela sua ligação ao Mediterrâneo e a África, não interessa a Portugal que se iniciem caminhos apenas no sentido das regiões asiáticas, chegando até à Austrália; é necessário pensar no que está mais próximo da Europa - a bacia do Mediterrâneo e, no fundo, o Atlântico sul, onde se localiza África, continente que deve merecer as nossas preocupações, e o Brasil. Estes são pontos essenciais nas questões relacionadas com a segurança, que é um *leit motif* da Aliança Atlântica.

Creio, pois, que estes são os principais aspectos que devem ser pensados no desenvolvimento do novo conceito estratégico, na base do consenso, porque é assim que funciona a Aliança Atlântica.

Comparando com o que tem acontecido ao nível da PESD, lembremos as preocupações que advêm do facto de, neste âmbito, algumas tomadas de decisão estarem dependentes de maiorias qualificadas e não de consenso, o que induz a ideia de directórios. Assim, penso que existe uma grande riqueza no funcionamento da Aliança Atlântica, justamente por assentar no consenso e numa base de grande equilíbrio entre os diversos países membros, e que constituiu um factor a destacar no desenvolvimento desta organização.

A NATO tem muitos desafios pela frente. Para além das questões já referidas, há neste momento a ter em conta também as que se referem à componente económica, pois evidentemente a crise internacional actual não pode deixar de se repercutir nas preocupações de segurança. Por outro, há ainda outras questões, como a dos Estados falhados, os fanatismos diversos, as rotas do narcotráfico e a lavagem de dinheiro, que percorrem o mundo. Tudo isto, resumindo, são ameaças efectivas, com repercussões na segurança internacional, pelo que é necessário encontrar resposta adequada.

Os 60 anos de existência da NATO propiciaram um grande equilíbrio e um longo período de paz na Europa, apenas quebrada com os acontecimentos ocorridos na Europa central. Mas lembremos que foi a NATO que tomou a iniciativa para a resolução deste problemas. Esta questão acabou por desencadear a construção de uma política europeia de segurança e defesa comum, mas o que é um facto é que a NATO é que esteve na base do estabelecimento da estabilidade e da segurança na região.

Esta organização tem, de facto, desenvolvido um importante papel, em termos internacionais e europeus, não só no que se refere às questões da paz e da segurança, mas também à promoção da democracia e dos seus valores.

Neste momento, temos de pensar nesta nova cimeira, no sentido de dela decorrerem tomadas de posição que se reflectam no conceito estratégico, não só para uma melhor clarificação sobre certas questões, como a de ameaça mas, também, sobre as novas situações e riscos que poderão ocorrer no mundo nas próximas décadas. Simultaneamente, temos de pensar em qual poderá ser o papel desta organização, que tem tido esta evolução histórica. Não devemos esquecer que não é por acaso que foi após a situação ocorrida na Europa central que surgiu o conceito estratégico de 1991 e também não foi casual que depois dos acontecimentos nos Balcãs, em que existiram divisões entre os países europeus sobre a intervenção naquela região, tenha surgido um novo conceito estratégico.

Em conclusão, direi que a preservação das relações transatlânticas que são, no fundo, o esteio essencial da Aliança Atlântica, constitui uma base importante para a continuação de uma organização que seja sempre norteada pelos valores da liberdade e da democracia e com uma ligação constante com as Nações Unidas, para que possa continuar o seu trabalho em prol da estabilidade e da segurança no mundo.

A NATO, Actor Principal da Segurança Internacional

Vítor Martins

Consultor do Presidente da Republica Portuguesa para os Assuntos Europeus

Resumo

A evolução da NATO vai ser um dos principais indicadores da capacidade de aprofundamento e de alargamento da UE. O enfraquecimento da NATO será um mau sinal para o futuro da integração europeia.

Mais do que nunca se exige uma convergência estratégica entre os dois lados do Atlântico. A crise internacional, o novo quadro geopolítico e de segurança e a emergência de novos grandes actores, nomeadamente os BRIC, reclamam essa convergência.

O euro atlantismo faz parte do ADN da integração europeia. O aprofundamento da integração europeia nas áreas da defesa e segurança em nada colide com a NATO. Ao contrário, são as debilidades da segurança e defesa da Europa que podem ameaçar a NATO.

Abstract

NATO, a Main Actor in International Security

NATO's evolution will be one of the most important factors of the European Union's capability of enlargement. Any sign of Atlantic Alliance's weakness would reflect negatively on the future of the European integration.

The article argues that we need, more than ever, a strategic convergence between the two sides of the Atlantic. The international crises, the new geopolitical and security landscape and the emergence of new great powers, such as the BRIC countries, demand that convergence.

Euro-atlanticism is a part of the European's integration DNA. Strengthening European integration in areas such as defence and security does not collide with NATO. On the contrary, the debilities of Europe's defence and security can undermine NATO's effectiveness.

O tema deste painel é extremamente complexo. Só os especialistas conseguem transformar coisas complexas em percepções simples. Como não sou especialista, vou ser mais prolixo, fundando a minha intervenção em reflexões gerais baseadas na experiência. Começo por sublinhar a importância decisiva que o tema NATO tem. Considero mesmo que este tema como o barómetro que vai permitir antecipar se a Europa está a caminho de ser um actor central na cena internacional ou apenas mais um actor irrelevante. Eu diria que a NATO vai funcionar como a inflação para os economistas, alertando para a chegada de uma crise. A evolução da NATO, no futuro próximo, vai constituir um indicador importante para perceber para onde é que a Europa está a ir. Por isso, este tema é verdadeiramente central e decisivo.

Como já aqui foi dito, a NATO foi uma resposta no pós-guerra, não apenas à ameaça soviética, mas também à própria situação da Europa Ocidental saída da guerra. O que importa dizer é que a NATO foi constituída como uma organização de defesa, mas foi sempre associada, de uma forma extremamente emblemática, a um conjunto de valores, a um modelo de sociedade e de democracia. A NATO tem sido expressão de uma noção de Ocidente. Com efeito, a NATO é, talvez, a sigla mais emblemática daquilo que, difusamente, se chama Ocidente e como estamos, de novo, com o Oriente a “bater-nos à porta”, julgo que faz muito sentido visitar esse conceito de Ocidente.

A NATO teve um grande sucesso, não só do ponto de vista da simbologia política, mas como garante de paz e estabilidade efectiva na Europa. A comunidade internacional reconhece isso. A percepção de que a NATO foi um contributo poderosíssimo para criar a paz e a estabilidade no continente europeu (continente que foi o maior exportador de conflitos à escala mundial), foi algo que a comunidade internacional interiorizou e assumiu.

Como teria sido a história da Europa sem a NATO? Em que situação estaríamos hoje? Tem-se dito que a integração europeia foi um factor decisivo. O mesmo se pode dizer da NATO. O mundo mudou muito nos últimos 20 anos. De uma instituição de defesa europeia, a NATO está tentativamente a transformar-se numa instituição de segurança internacional. Tentativamente, porque penso que ainda não há uma clarificação a ponto de se poder dizer que a NATO é já percebida, na comunidade internacional, como uma instituição consistente e coerente de segurança internacional. Mas parece-me que está a caminho disso! Já deixou de ser uma mera instituição de defesa europeia para agir cada vez mais activamente no tabuleiro da segurança internacional. Então, trata-se agora de responder às seguintes perguntas: qual é a missão que a NATO deve ter nesse contexto? Qual é o seu enfoque estratégico? Qual é a sua capacidade efectiva com que se deve dotar para agir?

Estas questões devem ser respondidas tendo em conta o elemento “confiança” que vai ser decisivo para a percepção internacional do que é a NATO. Tem de encontrar um espaço, definir uma missão e um enfoque estratégico, de uma forma transparente e geradora de confiança. A confiança que é um dos bens mais preciosos (tanto na economia e nas finanças, como na segurança) é sempre um resultado de uma equação com variáveis de curto prazo e variáveis de longo prazo. Temos tendência, de um modo geral, a sobrevalorizar as variáveis de curto prazo, o que é natural, porque são aquelas que têm mais premência sobre os Estados e os cidadãos. Mas, a confiança é sobretudo construída com base nas variáveis de longo prazo.

A NATO tem de definir uma missão e uma capacidade de resposta que não sejam percebidas pela comunidade internacional, como fruto dos impulsos que vêm das circunstâncias da segurança internacional e dos interesses estratégicos específicos de alguns membros da Aliança Atlântica. Ora, é esse passo – sair de uma instância de segurança internacional que age sobre o impulso de circunstâncias e debaixo de agendas de alguns membros, para uma instância que tenha um conceito estratégico sólido, assumido, claro, transparente e gerador de confiança – que a NATO está desafiada a fazer.

As ameaças que a NATO tem de enfrentar são conhecidas: o terrorismo e os extremismos (que, sobretudo depois do 11 de Setembro, se agudizaram), a ameaça nuclear, o clima e a ecologia, as migrações e, finalmente (porque interage com todas as anteriores) os novos actores na cena internacional. Alguns, são actores transparentes e reconhecidos, outros ainda em formação e relativamente opacos. A Rússia – a imprevisível Rússia, como lhe terá chamado Raymond Barre – que questiona a NATO de uma forma imperativa nos tempos que correm, é um dos actores que precisa de resposta do lado Ocidental. Um dos grandes desafios para a definição de um conceito estratégico equilibrado é precisamente como situar a Rússia no contexto da segurança europeia. A Europa, aparentemente até agora, quer no plano económico e energético, quer no plano da segurança, ainda não encontrou uma resposta estratégica face à emergência de uma nova Rússia, de novo a afirmar-se como potência de primeira linha. Outra questão é a de saber se há uma convergência entre a Europa e os EUA – porque sem esta convergência de interesses estratégicos não há NATO ou há, quando muito, uma NATO diminuída, que pode constituir um problema e não uma solução para os problemas de segurança. A divergência Europa / EUA em matéria de segurança tem de ser assegurada de uma forma consistente ou poderá ela própria constituir uma ameaça à segurança internacional.

Razões muito fortes fazem convergir os dois lados do Atlântico. Desde logo, quer a Europa, quer os EUA vão ter que enfrentar, na cena internacional, novos interlocutores. Uma das realidades que vai ser falada na próxima Cimeira do G20 é, seguramente, o novo papel dos BRIC e, em particular da China, no quadro econó-

mico internacional. Não haverá multilateralismo, por mais retórica que ponhamos no tema, se não for encontrada uma acomodação desses novos actores económicos internacionais no quadro da disciplina multilateral económica. Ora, isto não é irrelevante para a segurança internacional, sendo que daí também resulta uma exigência de convergência estratégica no espaço euro-atlântico. É isto que faz sentido face aos seus interesses económicos e políticos em sentido lato.

Mas há outra razão para uma convergência entre a Europa e os EUA: o novo quadro multilateral que melhor pode defender as conveniências do Ocidente, é aquele que for mais próximo do modelo económico e social europeu. O sucesso de um novo quadro multilateral para a Europa e para os EUA, depende da capacidade de fazer converter em disciplina internacional, padrões que são muito próximos daqueles que nós testámos e construímos nas sociedades ocidentais. Adianto, desde já, que penso que é impossível reproduzir o padrão europeu ou norte-americano, mas é possível trabalhar um quadro multilateral onde muitos dos princípios e das concepções económicas estejam presentes e, para isso, a Europa e os EUA têm de trabalhar em conjunto. O pior que pode acontecer é trabalharem de uma forma divergente.

Por outro lado, a convergência entre a Europa e os EUA pode basear-se, naturalmente, numa efectiva complementaridade entre os dois lados do Atlântico. Enquanto que, dos EUA temos, acima de tudo e como primeira valência da sua projecção, a potência militar – a economia norte-americana e a sua projecção nos *fora* económicos, ainda é o que é graças ao facto dos EUA serem uma potência militar – a Europa acrescenta, não à potência militar propriamente dita, embora disponha de meios e de capacidades também, mas, sobretudo, uma capacidade de experiência e de *expertise* em cooperação, em diálogo internacional, em integração de culturas, que os EUA têm dado sobejas provas de não ter.

Uma última referência para terminar. O sucesso da integração europeia é do interesse norte-americano. Ora esse sucesso depende largamente de um euro atlantismo consistente e com sentido estratégico.

Aqui e além surgem vozes a defender uma alternativa europeia, em termos de segurança e defesa, relativamente à NATO. A Europa tem de aprofundar a sua integração política e também na segurança e na defesa, mas não à custa ou em oposição à NATO.

Ao contrário, o que ameaça a NATO é a fragilidade da política de segurança e defesa europeia. O que é preciso fazer é aprofundar a dimensão de segurança e defesa da UE para reforçar o pilar europeu na NATO e com isso ajudar a uma renovada projecção da NATO, como os desafios da segurança internacional recomendam e a comunidade internacional espera.

A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional

Manuel Fernandes Pereira

Representante Permanente de Portugal junto do Conselho do Atlântico Norte

Resumo

Este artigo destaca o papel visível e influente da NATO no sector da Defesa e Segurança e a sua evolução para um contexto internacional mais vasto das Nações Unidas, muito para além da tradicional área geográfica da Aliança.

O autor destaca o impacto que a NATO, como organização multilateral, teve e continua a ter em vários domínios na Comunidade Internacional, desde o desarmamento e controlo de armamentos, à cooperação científica, passando pela cooperação política e de segurança.

No final, e em jeito de conclusões, são desenvolvidos os principais aspectos a realçar no contexto actual da relação da NATO com a Comunidade Internacional, a par de alguns contributos para o futuro, assentes numa visão renovada da Aliança.

Abstract

The Atlantic Alliance and the International Community

This article is about NATO's considerable role in the defence and security sectors and its evolution to the broader international context of United Nation, beyond the Alliance's traditional geographical area.

In this context, the author highlights NATO's impact as a multilateral organization in several domains of the International Community, such as disarmament and armament control, scientific cooperation and political and security cooperation.

The article concludes by enumerating the main aspects of the relation between NATO and the International Community, and makes its own contribution to the debate about the future, based on a renewed vision of the Atlantic Alliance.

O tema dado ao terceiro painel para desenvolver neste Seminário parece ser, à primeira vista, demasiado convencional. Poder-se-ia pensar, por exemplo, na NATO sem a Comunidade Internacional ou mesmo contra a Comunidade Internacional! Tal perspectiva não seria, aliás, muito provocadora pois a verdade é que muitos dos detractores da Aliança Atlântica, ao longo das suas seis décadas de existência, não a apresentaram de outra maneira. Em qualquer caso, pode dizer-se que a NATO continua a ter, actualmente, um papel bastante visível e influente no sector da Defesa e Segurança dos seus membros, por um lado e, por outro, que este papel se alargou muito para além da tradicional área geográfica da Aliança.

Começando pelo princípio, se tomarmos a Organização das Nações Unidas como a melhor encarnação do que se pode chamar Comunidade Internacional no final dos anos 40 do século passado, constatamos que o acto constitutivo da NATO, o Tratado de Washington de 4 de Abril de 1949, afirma logo no seu preâmbulo a fé dos respectivos fundadores nos objectivos e princípios da Carta das Nações Unidas. Esta afirmação de respeito pela Carta é, em seguida, desenvolvida nos artigos 1.º, 5.º, 7.º e 12.º. Deve mesmo frisar-se que o famoso artigo 5.º, que estabelece que um ataque armado contra uma ou mais Partes do Tratado será considerado como um ataque contra todas, indica expressamente que a reacção a tal ataque terá lugar ao abrigo do direito de autodefesa individual e colectiva reconhecido no artigo 51.º da Carta. Ainda dentro deste sentido de respeito pelo papel da ONU, o segundo parágrafo do citado artigo determina que a ocorrência de um tal ataque e as medidas adoptadas pelas Partes em resultado do mesmo serão imediatamente comunicadas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e tais medidas cessarão quando aquele Conselho tomar as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e segurança internacionais.

Parece assim indiscutível que os Estados fundadores da Aliança Atlântica desejaram claramente inseri-la no contexto internacional mais vasto das Nações Unidas, e dar-lhe um papel positivo em relação à Comunidade Internacional. O Tratado não foi objecto de alterações até hoje pelo que podemos concluir que esta situação se mantém apesar dos sucessivos alargamentos da NATO.

Desarmamento e Controle de Armamentos

Partindo desta constatação, pode-se analisar, em seguida, o impacto que teve e tem na Comunidade Internacional a existência de uma organização multilateral como a NATO. Não irei referir, por falta de tempo, as tentativas impulsionadas pelos Estados Unidos que tiveram lugar, após 1949, para reproduzir noutras regiões do

Mundo para além da região euro-atlântica, organizações defensivas inspiradas na NATO. Julgo, no entanto, que é preciso considerar, pela sua importância intrínseca, a criação em Maio de 1955, do Pacto de Varsóvia patrocinada pela União Soviética. Tendo como pano de fundo o problema, então sem solução política à vista, criado pela divisão da Alemanha, a consequente partição de boa parte da Europa em dois blocos político-militares antagónicos teve um evidente efeito no funcionamento de todo o sistema internacional e afectou a Comunidade Internacional, em geral, durante cerca de 40 anos.

No entanto, apesar do aparente imobilismo criado pela referida divisão, muitos desenvolvimentos importantes tiveram lugar durante aquele período, para o qual a NATO bastante contribuiu, mesmo quando o fez indirectamente. Refiro-me, no plano mais concretamente militar, às múltiplas negociações respeitantes à redução ou mesmo eliminação de armas convencionais ou nucleares e, bem assim, à diminuição de efectivos das forças armadas.

Deve ter-se sempre em mente, ao abordar estes assuntos, que a NATO é uma organização intergovernamental e que são os governos dos países aliados que negociam individualmente, embora se coordenem no seio da Aliança. Ao contrário da UE, não existem presidências nem “troikas” para anunciar posições comuns em nome de todos. O próprio Secretário-Geral usa sempre de grande prudência nas suas declarações públicas para não infringir os limites criados pelos direitos soberanos dos Estados.

Referir-me-ei, em primeiro lugar, às armas nucleares. É sabido que a estratégia de dissuasão nuclear adoptada pela NATO baseou-se, durante o período da Guerra Fria, na posse pelos EUA e pelo Reino Unido de uma variedade de engenhos transportados por diversos vectores. Por razões do seu alcance mas também por motivos políticos ligados à solidariedade entre os membros da Aliança na partilha de riscos, aqueles encontravam-se estacionados não só no território daqueles dois países mas, igualmente, no de vários outros aliados europeus (o que, aliás, ainda sucede mas numa escala muito menor). Embora apoiadas num sistema de consulta e concertação no seio da Aliança, as negociações que tiveram lugar com vista à redução de armas nucleares instaladas quer na zona geográfica da NATO quer na do Pacto de Varsóvia foram conduzidas bilateralmente pelos EUA com a URSS e só abrangeram os sistemas respectivos. Surgem, neste âmbito, os conhecidos acordos SALT e START. Este último poderá, desejavelmente, ser agora objecto de novas negociações entre Washington e Moscovo para a sua renovação antes que caduque em Dezembro. Espera-se que elas conduzam a maiores reduções nos arsenais nucleares russo e americano.

Fora do quadro das negociações START, cabe aqui mencionar a referência feita, há pouco tempo, pelo Primeiro Ministro britânico Gordon Brown à possibilidade

do seu país efectuar também cortes na respectiva capacidade nuclear. Deve em qualquer caso realçar-se que, no domínio das armas nucleares, a evolução da NATO nos últimos 20 anos foi digna de nota já que estas foram reduzidas numericamente em cerca de 90% em relação ao período da Guerra Fria e muitos dos sistemas então existentes foram simplesmente postos de parte.

Deve, infelizmente, reconhecer-se que os resultados globais não foram, contudo, totalmente positivos uma vez que as reduções acordadas por russos e americanos não tiveram acompanhamento por parte das outras potências nucleares, à época, e surgiram depois outros países que se dotaram de capacidade nuclear própria, como a Índia e o Paquistão, por exemplo.

O que ficou dito não significou, no entanto, que não fosse desenvolvido pela Comunidade Internacional um esforço muito vasto no sentido da desnuclearização mundial ou regional no quadro das Nações Unidas. Essas iniciativas multilaterais visaram não apenas a proibição de testes nucleares mas igualmente a eliminação de armas nucleares e a sua não-proliferação mediante a proibição da transferência do material físsil e da tecnologia para o fabrico de bombas atómicas.

A NATO não pretendeu alhear-se de tais esforços, antes pelo contrário. Na esteira das sugestões contidas no Relatório Harmel, de Dezembro de 1967, sobre as futuras tarefas da Aliança (“military security and a policy of détente are not contradictory but complementary”), esta adoptou uma postura mais política para além da sua função militar, para assim poder melhor contribuir para uma desejável situação internacional mais estável. Tal atitude traduziu-se, no domínio convencional, na formulação de sucessivas propostas visando reduções equilibradas de forças militares entre o Ocidente e o Leste, as quais deram origem, no domínio convencional, às negociações sobre “mutual and balanced force reductions” (MBFR).

A coordenação das posições nacionais dos Aliados foi depois alargada a outros sectores de natureza não-militar quando teve início em Helsínquia, em Julho de 1973, a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE).

Durante um período de cerca de 17 anos, os altos e baixos na relação Leste-Oeste foram-se reflectindo nestas negociações, para além do efeito que também tinham no quadro das negociações sobre desarmamento conduzidas em Genebra no seio da ONU.

Como é conhecido, as enormes transformações ocorridas no continente europeu a partir de 1989, que trouxeram a reunificação da Alemanha, o colapso da URSS e a dissolução do Pacto de Varsóvia, permitiram que as negociações MBFR chegassem finalmente a bom porto com a conclusão do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (CFE) em 1990 e ainda o Acordo *Open Skies* de 1992. Neste domínio, devo lembrar que estamos presentemente confrontados com a suspensão unila-

teral, pela Rússia, da aplicação do Tratado CFE (Reformado) há mais de um ano. Este problema coloca-se mais na esfera alargada da OSCE do que directamente na da Aliança mas que não deixará de ser levado muito em conta na abordagem renovada do relacionamento NATO-Rússia que ambos os lados parecem dispostos a empreender.

Com as negociações que referi não cessou, contudo, o esforço coordenado dentro da NATO para contribuir, com a restante Comunidade Internacional, para um mundo mais seguro através da luta contra a proliferação das chamadas “armas de destruição maciça”. Desde 1994 que a NATO dispõe de um quadro de orientações políticas para esse fim e, em 2000, passou a funcionar no seu QG um Centro sobre Armas de Destruição Maciça. Este tipo de ameaça, por seu turno, está em parte ligado ao problema do Terrorismo Internacional que abordarei mais adiante.

A posição da NATO, na actualidade, encontra-se bem referenciada no parágrafo 39 da Declaração da Cimeira de Bucareste, o qual reafirma que o controle de armamentos, o desarmamento e a não-proliferação irão continuar a dar um contributo importante para a paz, a segurança e a estabilidade.

Cooperação Científica

Um domínio menos conhecido no qual muito tem sido feito no quadro da Aliança é o da cooperação científica e tecnológica. Não sendo alheia, nos seus primórdios, à competição que também aqui existia entre o Ocidente e a URSS e os seus satélites, a criação de um Comité Científico da NATO e o lançamento de vários programas importantes de bolsas para investigação científica vieram abrir um caminho novo para a cooperação entre os aliados e para o reforço dos laços entre estes através do intercâmbio do conhecimento científico. Deve destacar-se o papel desempenhado no campo da sociedade civil por dois importantes programas designados por “Ciência para a Estabilidade” e “Desafios da Sociedade Moderna”. Para países com menores recursos financeiros para a investigação científica, eles trouxeram úteis contributos para reforçar as capacidades nacionais e, ao mesmo tempo, aumentar os contactos internacionais dos respectivos cientistas. Portugal foi, sem dúvida, e ainda é um dos aliados beneficiários desta vertente das actividades da Aliança Atlântica.

Hoje em dia, com o alargamento da Aliança e o muito maior leque de relações que esta desenvolveu, o *NATO Programme for Security through Science*, aberto designadamente aos parceiros do *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), continua a ser um muito útil veículo para encorajar e apoiar a cooperação dentro da Comunidade Científica no espaço euro-atlântico e não só. Com efeito, também os países que in-

tegram o Diálogo Mediterrânico e os países do Golfo ligados à iniciativa de Istambul começam a beneficiar da miríade de programas científicos especiais patrocinados pela NATO. Pode pois dizer-se que também aqui existe uma importante ligação da Aliança com a Comunidade Internacional mais lata.

Cooperação Política e de Segurança

A abordagem desta vertente da actuação da NATO foi por mim deixada para a segunda metade da intervenção porque é aquela onde existe uma maior interligação com outras organizações internacionais e com países não pertencentes à Aliança. Se o período da Guerra Fria provocou um certo tipo de imobilismo e as divisões bem conhecidas na Comunidade Internacional, a queda do Muro de Berlim e tudo o que se lhe seguiu até ao colapso final da União Soviética trouxeram transformações relevantes que, obviamente, se repercutiram no posicionamento da NATO.

O primeiro elemento a ser tido em conta é a continuada existência da Aliança para lá das profundas alterações positivas ocorridas na Europa depois de 1989. Com efeito, por vontade comum dos aliados, a NATO prosseguiu nas suas tarefas fundamentais já que, em todas elas, representava um insubstituível “valor acrescentado”: ser o garante principal da defesa colectiva dos respectivos membros, continuar a servir como principal fórum de consulta transatlântica para os assuntos de segurança e prevenir a possibilidade do regresso do espectro da guerra ao continente europeu.

Foi este último aspecto que motivou, logo em 1992, a primeira actuação da Aliança fora do respectivo território, fazendo assim de alguma forma *jus* ao conhecido aviso de que teria de escolher entre “out of area or out of business”. De facto, a intervenção aliada nos Balcãs que então teve início – e que ainda hoje se verifica – teve por objectivo primário implementar o embargo de armas decretado pelo CSNU contra toda a zona da antiga Jugoslávia, fazer respeitar a “no-fly zone” sobre a Bósnia-Herzegovina e sanções económicas específicas contra a Sérvia e Montenegro. A presença militar da NATO tornou-se mais visível ainda na região balcânica ao intervir na Bósnia-Herzegovina numa missão de “peace enforcement” para fazer cessar o conflito que ali decorria e na Antiga República Jugoslava da Macedónia (FYROM) para impedir que as tensões internas dessem origem a outra situação de conflito.

Estes desenvolvimentos tiveram para a visão estratégica da NATO um significado histórico porque representaram a sua transformação de aliança militar defensiva e portanto reactiva, como existira desde 1949, numa organização político-militar

pro-activa capaz de actuar na Europa, mas fora do seu território se necessário, na gestão de crises com repercussão na segurança europeia. Esta evolução trouxe, inevitavelmente, um contacto muito mais desenvolvido com outros actores da cena internacional, começando pelas Nações Unidas, cujas resoluções a NATO procurou implementar ao decidir levar a cabo as missões acima mencionadas.

Há que assinalar no entanto, neste contexto, a situação muito complexa e delicada originada, em Março de 1999, pelo lançamento de uma campanha aérea aliada contra a Sérvia, alegadamente motivada por razões humanitárias devido à actuação das forças militares de Belgrado no território do Kosovo. Tendo fracassado as negociações diplomáticas para solucionar a grave situação naquele território por intransigência do governo sérvio, e estando a maioria albanesa da sua população a ser novamente perseguida pelas forças sérvias, foi decidida uma solução militar por parte da NATO para lhe pôr cobro apesar de não estar ainda aprovada uma resolução do CSNU para a respaldar. Como se sabe, aquela ofensiva aérea só terminou a 10 de Junho de 1999, quando foi votada a Resolução 1244 sobre o Kosovo que autorizou, entre outras coisas, o estacionamento de uma força militar internacional naquele território, a KFOR, liderada pela NATO. Esta presença da Aliança ainda ali se mantém, ao abrigo da citada Resolução – apesar de ter ocorrido a Declaração Unilateral de Independência do Kosovo há pouco mais de um ano – enquanto o CSNU não decidir de outra forma. A colaboração prática entre a ONU e a NATO verificou-se no terreno através de um relacionamento positivo e eficaz entre a Força de Polícia onusiana no Kosovo, UNMIK, e a KFOR, cujos mandatos são neutros em relação ao estatuto político final kosovar. Com a progressiva substituição em curso da UNMIK pela missão PESD designada por EULEX, a cooperação tem sido pragmática na medida do possível mas não assenta em arranjos institucionais bilaterais.

Eis aqui a oportunidade para recordar que a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) no seio da União Europeia a partir da aprovação do Tratado de Maastricht, veio lançar um novo potencial – e depois real – interveniente na resolução dos problemas de segurança na Europa e não só. Os intensos debates, num lado e outro do Atlântico, em torno da concorrência ou complementaridade dos esforços da NATO e da UE (inicialmente através da UEO, note-se) para assegurarem a paz e a estabilidade na Europa, não puderam impedir que, face às situações que surgiram no terreno com o envolvimento em operações, se criassem pelo menos alguns mecanismos de colaboração prática entre as duas organizações, consubstanciados nos chamados Acordos de Berlim de 1996. No entanto, não obstante os esforços para a criação de uma Identidade Europeia de Defesa, a partir da Cimeira da NATO em Bruxelas, em 1994, e da formalização de uma parceria

estratégica NATO-UE a partir de 2001, não foi ainda possível pôr em prática uma verdadeira estratégia de cooperação e coordenação entre estas duas organizações, em boa parte porque as políticas de alargamento de uma e outra trouxeram para os seus seios o diferendo turco-cipriota ainda por solucionar. Voltarei, mais adiante, a esta questão.

Se o teatro de operações balcânico foi o primeiro onde a NATO actuou militarmente “out of area”, deve ser lembrado que a única vez que, até hoje, foi invocado o famoso artigo 5.º do Tratado de Washington, tal disse respeito à manifestação de solidariedade para com os Estados Unidos por parte dos restantes aliados, reunidos no Conselho do Atlântico Norte, no dia seguinte aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Este evento trágico, de repercussões globais, também contribuiu poderosamente para a continuação da transformação da NATO já que esta aceitou então, ao abrigo do referido artigo 5.º, desempenhar um papel importante na luta contra o terrorismo internacional provocado designadamente pelo extremismo islâmico. Consequentemente, a Aliança lidera hoje, sob mandato da ONU, a sua primeira missão de “manutenção e paz” fora da Europa, a qual decorre no Afeganistão no quadro da *International Security Assistance Force* (ISAF), bem como a operação aéreo-naval anti-terrorismo no Mediterrâneo, designada como *Active Endeavour*.

Deve salientar-se que os aliados da NATO não se encontram sós na ISAF pois nesta força militar internacional, que é uma “coalition of the willing”, estão presentes mais 16 países de vários continentes. Pode assim dizer-se que o espírito de solidariedade transatlântica encontrou um eco mais largo que a dimensão da Aliança. Tal presença de países não-aliados não decorre do artigo 5.º do Tratado de Washington mas desenrola-se no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Conclusões

Julgo, em conclusão, que os principais aspectos a realçar no contexto actual da relação da NATO com a Comunidade Internacional e procurando também descortinar algo sobre o futuro, poderão ser os seguintes:

- a) A Aliança não tem estado a actuar de forma isolada nas missões militares que desempenha mas antes no quadro de resoluções das Nações Unidas, as quais têm vindo a ser sucessivamente renovadas. Por isso, transmite regularmente à sede da ONU, em Nova Iorque, por exemplo, relatórios informativos quer sobre a missão da ISAF, quer sobre a da KFOR.

- b) O relacionamento prático da Aliança com a ONU, designadamente ao nível dos respectivos Secretariados, ficou reforçado com a assinatura, em Setembro último, de uma Declaração sobre Cooperação.

Existe hoje também uma relação de cooperação institucional com a União Africana que poderá, muito possivelmente, vir a desenvolver-se mais.

- c) A experiência já alcançada pela Aliança em operações “out of area” tem vindo a demonstrar a necessidade, cada vez mais evidente, de esta adoptar uma visão abrangente das questões, não se limitando a ter uma estratégia militar. Tal constatação levou à definição e aplicação, na medida do possível, do conceito designado como *Comprehensive Approach* que foi aprovado na Cimeira de Riga. Este pretende, de uma forma pragmática, corresponder à visão dominante na Comunidade Internacional sobre a condução de operações de imposição ou de manutenção de paz, ao reconhecer o carácter simultaneamente civil e militar das mesmas.

Por isso, a NATO em situações como a do Afeganistão, pretende obter a colaboração de outras organizações internacionais relevantes para o efeito, como a ONU (e as suas agências), a União Europeia ou o Banco Mundial para que estas providenciem os seus conhecimentos e contributos próprios, os quais podem abranger sectores tão relevantes como a ajuda ao desenvolvimento, a estabilização política e a institucionalização dos meios para a boa governação, reformas dos sistemas judiciais e das polícias, etc.

- d) Independentemente do debate sobre a dicotomia do “hard power” para a NATO e “soft power” para a UE, existe uma real necessidade de colaboração e de coordenação entre as duas organizações ao abrigo do conceito da *Comprehensive Approach*, que se afigura ser mutuamente benéfica. Contudo, as dificuldades políticas assinaladas acima não permitiram ainda o desenvolvimento significativo deste campo no relacionamento NATO-UE, o que é particularmente lamentável na medida em que ambas as organizações estão hoje presentes no terreno em dois importantes teatros de operações, o Afeganistão e o Kosovo. Tal situação surgiu também, mais recentemente, na luta contra a pirataria que decorre sobretudo ao largo da Somália, onde estão empenhados meios navais e aéreos sob o comando de cada uma destas organizações.

- e) A estratégia adoptada pela Aliança para se posicionar na Comunidade Internacional após o fim da Guerra Fria, a sua política de alargamentos sucessivos na Europa, bem como o seu envolvimento na luta contra o terrorismo e a sua maior disponibilidade para ter uma presença fora da respectiva área, tornaram aconselhável que ela fosse estabelecendo laços com terceiros países. Nalguns

casos, tratou-se de potenciais candidatos a uma adesão, noutros tal estaria excluído, por definição, por força do Tratado de Washington. A NATO tem vindo assim a promover a criação de laços especiais de Parceria em termos de Segurança com um conjunto de países que, para além dos casos destacados da Rússia, da Ucrânia ou da Geórgia podem ser, por exemplo, estados europeus não-aliados (Suécia, Finlândia, Suíça), estados no Cáucaso ou na Ásia Central que integraram outrora a ex-URSS ou ainda países que participam em operações ao lado das tropas aliadas ou para elas contribuem financeiramente como “security providers” (casos do Japão, da Coreia do Sul, da Austrália ou da Nova Zelândia) por partilharem os mesmos objectivos. Para além de programas de cooperação individualizados sob o lema da “Parceria para a Paz”, todos eles integram o Conselho de Parceria Euro-Atlântica (EAPC) sob o compromisso de respeitarem os mesmos princípios democráticos dos aliados e a solução pacífica dos diferendos. Através do EAPC, a NATO tem vindo a promover também contactos com outras organizações internacionais a propósito de questões específicas de interesse comum, como sejam os problemas do narcotráfico ou da exploração de seres humanos.

- f) Além disso, a Aliança criou, a partir de 1991, com os países da costa mediterrânica o chamado “Diálogo Mediterrânico” que permite, em termos de Parceria, uma útil concertação política bem como a troca de experiências no âmbito militar e da luta contra o terrorismo e a implementação de programas individualizados de cooperação no domínio da segurança. Esta experiência bem sucedida foi alargada, a partir de 2005, aos países do Golfo que o desejem através da chamada Iniciativa de Istambul.
- g) A NATO, enquanto organização internacional que procura promover a paz, a segurança e a estabilidade juntamente com a defesa dos valores democráticos, está empenhada em tornar cada vez melhor conhecida a sua mensagem junto das opiniões públicas. Assim, a faceta da sua actuação nesse sentido conhecida como “Diplomacia Pública”, inclui, desde há alguns anos, a utilização das missões diplomáticas bilaterais de aliados nas capitais de países que assim o pretendam na qualidade de “Embaixadas Pontos de Contacto” da Aliança. No caso de Portugal, por exemplo, depois de terem sido as nossas embaixadas no Cairo e em Tunis a desempenhar essa função de Ponto de Contacto da NATO nos últimos dois anos, cabe actualmente à nossa Missão em Argel tal responsabilidade. Pelo meu lado, tive a oportunidade muito interessante de manter contactos com parlamentares egípcios e tunisinos que visitaram o Quartel-General da Aliança no mesmo período, por motivo dessa função.

- h) É indiscutível que, com a entrada em funções da nova Administração Obama, se abriram caminhos mais largos e prometedores para a resolução de muitos dos problemas internacionais, estando a NATO envolvida nalguns deles. A título de exemplo, direi que existe hoje uma legítima expectativa de que a Comunidade Internacional, em geral, seja chamada a dar uma colaboração muito necessária e oportuna para a estabilização do Afeganistão e para a criação de condições de segurança e desenvolvimento humano naquele país e na região que levem a uma forte redução da ameaça do terrorismo internacional ainda ali instalada. Isto é possível a partir da aceitação da perspectiva de que o fenómeno do terrorismo internacional não constitui uma ameaça apenas para o Ocidente e os seus valores mas para todo o Mundo. A NATO continuará a dar o seu indispensável contributo para o combate contra tal ameaça à segurança dos seus membros e da Comunidade Internacional mas não pode fazê-lo isoladamente. A grande conferência internacional sobre o Afeganistão e a região que terá lugar em Haia, no dia 31 de Março, com cerca de 80 delegações nacionais e de organizações multilaterais, será certamente um testemunho relevante a favor de uma visão mais global da resposta a ser dada nesta matéria.
- i) Existem também outras potenciais ameaças contra a segurança e a estabilidade dos membros da Aliança que têm vindo a ser genericamente identificadas como os “desafios do século XXI”. Refiro-me, por exemplo, a vulnerabilidades no acesso a recursos energéticos, a ciberataques, à existência de estados falhados, a migrações maciças ou às consequências de alterações climáticas. Face a certas novas ameaças poderá levantar-se a questão de se saber se elas podem levar a situações que legitimem a invocação do artigo 5.º do Tratado fundador da Aliança. O debate a tal respeito irá, muito possivelmente, fazer parte do trabalho de elaboração do anunciado novo Conceito Estratégico da NATO, a ser concluído por ocasião da Cimeira que sucederá à do 60º aniversário da Aliança e que terá lugar em Portugal.

Parece evidente, dadas as interligações e dependências à escala continental ou mesmo mundial que existem já na maioria dos casos que acima referi, que a NATO não se poderá alhear da restante Comunidade Internacional na sua abordagem. Por outro lado, não competirá muitas vezes à Aliança providenciar sozinha uma resposta aos citados desafios mas antes proporcionar, na medida mais adequada, a sua “mais-valia” para lhes fazer face.

Para terminar, direi que estou de acordo com aqueles que pensam que deverá procurar-se, a partir da Cimeira de Estrasburgo-Kehl, um novo consenso em torno

de uma estratégia de longo prazo para a NATO, a qual não será menos importante para todos os países aliados que o sucesso operacional no Afeganistão. Ao continuar a desenvolver as suas capacidades, a Aliança deverá ter como objectivo não apenas a protecção do respectivo território mas também a das suas ligações com o resto do mundo. Tal estratégia poderá levar a concluir que a NATO é indispensável e insubstituível mas poderá não ser suficiente. Ficará assim reforçada a tendência, que procurei demonstrar na minha exposição, no sentido de uma abertura cada vez maior da Aliança à cooperação e coordenação com países parceiros e com outras organizações que defendem os mesmos princípios democráticos.

Em qualquer caso, toda a visão renovada do futuro da Aliança Atlântica que vier a ser elaborada deverá pretender ser tão inteligível para as nossas opiniões públicas como ainda o é o Tratado de Washington, passados 60 anos sobre a respectiva entrada em vigor.

Conferência de Encerramento

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica

Comunicação proferida pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, por ocasião da Conferência de Encerramento do Seminário “Portugal e a Aliança Atlântica”, que teve lugar no IDN no dia 26 de Março de 2009. Este Seminário foi organizado em conjunto pelo IDN, pelo IESM, pelo Instituto Diplomático e pelo IPRI e realizou-se no âmbito das comemorações dos “60 anos da NATO”.

NATO’s 60th Anniversary. “Portugal and the Atlantic Alliance”. Closing Remarks

The present text is a transcript of the speech given by the Portuguese National Defense Minister, Dr. Nuno Severiano Teixeira, in the “Closing Remarks” of the Seminar “Portugal and the Atlantic Alliance”, held in the National Defense Institute on the 26th of March 2009. This seminar was hosted by the NDI, the Military Institute of Superior Studies, the Diplomatic Institute and the Portuguese Institute of International Relations to celebrate NATO’s 60th anniversary.

A Aliança Atlântica comemora, no próximo dia 4 de Abril, o seu sexagésimo aniversário. Celebram-se seis décadas da mais duradoura Aliança Militar institucionalizada mas, mais do que isso, celebram-se seis décadas de cooperação permanente, entre europeus e americanos, em matéria de segurança e defesa. Celebram-se sessenta anos de defesa colectiva dos Aliados.

Como em qualquer aniversário, este é um momento de balanço. Balanço do que foi já alcançado e do caminho a percorrer; balanço das “lições aprendidas” e das opções tomadas; balanço das crises vividas e das oportunidades criadas.

E se a minha formação académica, como historiador, tende a olhar para o passado – fazer balanços, retirar lições e criar uma visão de conjunto – a minha actual função, como responsável político, exige também que olhe para o futuro, para que seja definida uma visão estratégica e se decida de acordo com as melhores opções.

A reflexão que gostaria de fazer é, precisamente, um equilíbrio entre estes dois factores: por um lado, olhar o passado, fazendo um balanço; por outro, perspectivar o futuro, identificando os desafios: os desafios da Aliança Atlântica, das relações transatlânticas e da posição euro-atlântica de Portugal.

E a primeira questão que podemos colocar é se teremos ou não motivos para celebrar a Aliança Atlântica. Em meu entender, inequivocamente, sim.

E a resposta é positiva por três motivos: porque mantém a sua razão de ser; porque conseguiu adaptar-se à nova realidade; e porque se justifica perante os desafios do futuro.

Em primeiro lugar, a sua razão de ser. A Aliança Atlântica foi criada para a Guerra Fria e pensada contra a ameaça soviética. Durante este período, foi o garante da segurança europeia e transatlântica e da permanência da paz.

O fim da Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim, a dissolução do Bloco de Leste e a afirmação dos Estados Unidos como única potência global provocaram, a partir de 1989, a emergência de uma nova conjuntura internacional e de um novo quadro de segurança mundial. A NATO sobreviveu. Foi capaz de responder aos conflitos regionais nos Balcãs e à Guerra contra o Terrorismo. Tal como durante a Guerra Fria, a Aliança Atlântica mantém hoje a sua razão de ser: permanece o principal garante da segurança transatlântica e da permanência da paz, com base no mesmo conjunto de princípios e valores partilhados – a indivisibilidade da defesa dos aliados e a defesa dos valores da liberdade e da democracia.

Em segundo lugar, a adaptação à nova realidade. Perante o fim do conflito entre os dois blocos e a emergência de uma nova ordem internacional, a NATO encontrou-se perante um dilema. Como o então Secretário de Estado americano James Baker bem sintetizou: tratava-se “ou do desaparecimento ou da transformação, o *status quo* é impossível”. Os aliados escolheram a transformação. Foi

iniciado um processo complexo de reforma das estruturas e dos conceitos da Aliança para se adaptar às novas funções e missões, promovendo reformas no plano interno e externo, no plano político e militar. Durante a década de 90, o Conceito Estratégico da Aliança foi revisto por duas vezes (em Roma, em 1991, e em Washington, em 1999). Ao mesmo tempo, foi promovido um processo de alargamento a novos membros, concretizado sem rupturas, e que permanece fiel aos seus princípios orientadores, inspirados no art. 10.º do Tratado de Washington: a NATO não deve fechar a porta à entrada a novos membros, desde que preencham as condições e requisitos necessários, definidos pela Aliança, designadamente a capacidade para contribuir para a segurança e estabilidade regionais. E, obviamente, que partilhem os princípios fundadores da Aliança, como a liberdade e a democracia.

O desafio foi alcançado. A NATO tem hoje 26 membros - em breve 28, com a adesão da Croácia e da Albânia. Demonstrou ser um elemento relevante nos processos de transição das novas democracias e desempenha um conjunto de importantes missões, fundamentais para garantir a segurança e a paz internacionais, entre as quais se destaca o papel central desempenhado no Afeganistão e na luta contra o terrorismo. Ou seja, a NATO conseguiu adaptar-se à nova realidade estratégica e ganhar uma nova funcionalidade internacional.

E, em terceiro lugar, a sua justificação perante os desafios do futuro. Perante o actual ambiente estratégico internacional, impõe-se o conceito de segurança cooperativa. Perante ameaças transnacionais, um conceito que vai para lá das fronteiras do Estado nacional e que, por isso mesmo, não pode ser garantida apenas com a acção isolada de cada Estado. Impõem-se, assim, acções conjuntas e cooperação internacional entre os Estados que partilhem os mesmos interesses e objectivos. No quadro da segurança e defesa, a NATO não poderia constituir uma solução mais adequada. Adequada porque tem já um historial de planeamento de defesa e de harmonização das doutrinas e métodos aplicados nas Forças Armadas dos diversos países aliados; adequada porque já realizou um importante número de missões multinacionais; e adequada, finalmente, porque tem desenvolvido um conjunto de parcerias, seja com Estados “vizinhos”, seja com outras organizações internacionais, como acontece com a União Europeia. Portanto, perante os desafios, riscos e ameaças que se colocam aos membros da comunidade transatlântica, a NATO permanece um instrumento privilegiado de resposta, resultante não apenas do esforço conjunto entre Aliados, mas também da predisposição para trabalhar, em conjunto, com a restante Comunidade Internacional.

Mas celebrar a existência da Aliança Atlântica é celebrar, também, o contributo dos Aliados, entre eles Portugal.

A participação de Portugal na NATO, enquanto membro fundador, constituiu um elemento de relevância central, quer no plano interno quer no plano externo.

No plano interno, constituiu, primeiro, um dos momentos importantes da política externa do Estado Novo e, depois, mais tarde, um factor de relevo na transição e consolidação da democracia portuguesa. Teve também importantes consequências na instituição militar e na política de defesa nacional. Constituiu-se como um motor da transformação e da modernização das Forças Armadas portuguesas, através da renovação de doutrinas, métodos e capacidades, no sentido da harmonização, interoperabilidade e trabalho cooperativo entre os diversos membros da Aliança.

No plano externo, a Aliança foi, sem dúvida, um instrumento central na afirmação de Portugal enquanto Estado responsável e produtor de segurança internacional, depois da institucionalização da democracia portuguesa. Foi com a NATO que Portugal quebrou a tradição que tinha desde o final da Primeira Guerra de não intervenção no continente europeu e participou nas missões internacionais nos Balcãs, nomeadamente IFOR/SFOR (Bósnia) e KFOR (Kosovo). Desde então, Portugal marcou uma presença constante e com elevado grau de empenhamento nas missões (terrestres, aéreas e navais) da Aliança Atlântica, não só na Europa como na Ásia, no Mediterrâneo e em África. Ao longo dos últimos 20 anos, Portugal empenhou em missões da Aliança Atlântica cerca de 20 mil homens em 15 missões. É, sem dúvida, um contributo muito significativo e do qual nos podemos orgulhar.

Portugal sempre demonstrou uma concepção aberta e dinâmica da evolução da Aliança Atlântica. É esta mesma concepção que creio que deve pautar a nossa visão de futuro.

Como já identifiquei noutras ocasiões, creio que a Aliança Atlântica se depara, hoje com quatro grandes desafios que, estou certo, marcarão a próxima Cimeira e prosseguirão na agenda política e de segurança da NATO. São eles o alargamento, as operações fora de área, a transformação e as parcerias estratégicas.

Em primeiro lugar, o alargamento, que constitui, provavelmente, um dos debates mais complexos no seio da Aliança. Nesta matéria, a Cimeira de Estrasburgo-Kehl ficará, certamente, marcada pela adesão plena da Croácia e da Albânia e pela reafirmação dos princípios basilares da política de alargamento da Aliança, designadamente a possibilidade de adesão de novos membros que preencham as condições e requisitos definidos (nomeadamente no Plano de Acção para a Adesão, MAP), contemplando aspectos como a consolidação do regime democrático e das suas instituições, o cumprimento das responsabilidades e obrigações enquanto Aliados e o contributo que possam dar em termos de coesão da Aliança e no reforço da segurança internacional.

Em segundo lugar, as operações fora da tradicional área euro-atlântica. Um dos principais debates dos últimos anos, no seio da NATO, tem-se centrado nos limites geográficos das missões a realizar pela Aliança. Na verdade, o que está em questão é se queremos uma NATO exclusivamente centrada na região euro-atlântica e na defesa territorial, ou uma NATO com capacidade de garantir, em conjunto com outros parceiros, a segurança global. Ou seja, se queremos uma aliança de defesa regional ou uma organização de segurança colectiva.

É certo que o Tratado de Washington defende uma aliança de defesa colectiva. E o Tratado não mudou. Mas a verdade é que hoje a NATO se depara com um ambiente de segurança internacional marcado por ameaças difusas, múltiplos e novos actores, incluindo não-estatais, e tem a sua principal missão no Afeganistão, fora daquela que era a sua tradicional área de intervenção.

É certo que a missão no Afeganistão é um dos principais desafios que se coloca à Aliança. É, sem dúvida, a operação militar mais importante que a NATO está a desenvolver. Mas, nesta matéria, gostaria de ser claro: a NATO não se resume ao Afeganistão e não podemos correr o risco que o futuro da NATO se jogue numa única operação. Existem outros desafios de segurança relativamente aos quais a Aliança é necessária e que tem de estar preparada e capacitada para responder.

Para além disso, a resolução da questão do Afeganistão é uma responsabilidade da comunidade internacional no seu todo e ultrapassa as competências e capacidades da Aliança Atlântica. Tal como já referi em diversas ocasiões, considero que a resolução do conflito no Afeganistão passa por uma solução global e integrada na área regional em que se insere, incluindo outros actores como o Paquistão, outros parceiros regionais (como o Irão e a Índia) e organizações como as Nações Unidas, a União Europeia e o Banco Mundial. A solução não passa, exclusivamente, pela componente militar, passa também pela componente diplomática, política e económica, ou seja, uma solução integrada. Esta é, aliás, cada vez mais uma posição convergente entre os Aliados dos dois lados do Atlântico.

Um terceiro desafio que se coloca à Aliança é o da sua transformação, nomeadamente ao nível dos conceitos, das estruturas, dos procedimentos e também das forças e capacidades. Os objectivos são claros: reforçar a capacidade operacional e a eficácia e rentabilizar recursos.

A NATO tem vindo a desenvolver um importante processo de transformação, registando-se progressos muito significativos desde a Cimeira do 50.º Aniversário, em Washington, e da revisão do Conceito Estratégico da Aliança, em 1999, que ainda vigora.

A Transformação da Aliança deve ser encarada como um processo dinâmico – que está em curso – e cujo objectivo de fundo é o de assegurar o sucesso no cumprimento das missões, cujo espectro varia entre a defesa colectiva e a condução (e sustentação) de operações de resposta a crises, por vezes em ambientes assimétricos e em teatros a longa distância.

Um dos temas que, aliás, tem ocupado alguma centralidade no debate da Transformação tem sido o da adequação da estrutura de Comandos da Aliança para responder à organização e evolução da conjuntura estratégica. O debate não tem incidido tanto sobre a estrutura de comandos propriamente dita (aprovada na Cimeira de Praga, em 2002) mas sobre aspectos relativos aos recursos, nomeadamente de pessoal e financeiros, bem como a necessidade de se introduzirem melhoramentos quanto às funções e responsabilidades dos Quartéis-Generais da NATO.

Nesta matéria, é importante referir que foi, recentemente, alcançado um acordo no seio da NATO e que veio ao encontro dos interesses nacionais, salvaguardando a posição do Comando da NATO que se encontra sediado em Portugal.

Como é público, e em termos de resultado, o *Joint Command Lisbon* foi “promovido” a *Joint Forces Command* (JFC), passando a estar em “pé de igualdade” com os outros dois comandos de mesmo nível (Brunssum e Nápoles) e capacitado para conduzir duas operações conjuntas, em simultâneo.

Esta “promoção” constitui, em meu entender, um duplo reconhecimento. Por um lado, o reconhecimento de Portugal enquanto *host nation* exemplar. Por outro, o reconhecimento também da importância e do posicionamento do Comando de Oeiras enquanto comando de elevada prontidão, apto a destacar e comandar missões da Aliança em qualquer ponto da área de responsabilidade NATO e desempenhando um papel particular para a segurança Euro-Atlântica e em contextos mais abrangentes.

O desempenho do *Joint Command Lisbon* no comando de diversas operações já realizadas é a demonstração da sua capacidade, flexível e expedicionária, para responder aos novos desafios da Aliança.

Finalmente, um último desafio: as parcerias estratégicas. Parcerias estratégicas com outros actores que possam contribuir, em cooperação com a Aliança, para a estabilidade e segurança internacionais – como o Japão, a Austrália ou a Coreia do Sul, que estão ao lado da Aliança em missões cruciais, ou a Rússia e outros interlocutores estratégicos – mas, em particular, a parceria estratégica com a União Europeia.

Hoje, a Aliança Atlântica pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de acção da União Europeia. Constituindo-se como dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa, devem encontrar as formas institucionais

para articular, em permanência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa, não para rivalizar, mas para se constituírem como aliados úteis e credíveis.

Creio que vivemos hoje um novo momento na relação transatlântica. A nova administração americana tem demonstrado reconhecer a necessidade de uma Europa forte e coesa; a necessidade e o reforço da autonomia da defesa europeia, num quadro em que a União Europeia partilhe com a Aliança Atlântica as responsabilidades pela segurança colectiva dos europeus. Mas é, ao mesmo tempo, necessário que os europeus, e nomeadamente os Estados membros da União, confirmem a sua determinação em recusar estratégias que visem prejudicar, não só a coesão no interior da UE, mas também a coesão no interior da relação transatlântica.

Este compromisso é fundamental para que a Aliança Atlântica possa assumir as suas responsabilidades crescentes na segurança internacional, e para que a União Europeia possa assumir as suas novas responsabilidades pela defesa europeia e pela segurança na sua vizinhança próxima. Uma Europa forte em matéria de defesa é, seguramente, um contributo para uma Aliança Atlântica também ela mais forte, sobretudo em áreas de interesse estratégico comum como o Mediterrâneo e África.

Um importante contributo para este compromisso é, certamente, o regresso da França às estruturas militares da NATO. A França, participante em diversas operações militares da Aliança mas tantas vezes crítica do seu papel, aceita hoje a centralidade transatlântica e procura dar o seu contributo **Com** a Aliança e **Dentro** da Aliança. Este regresso constitui, ao mesmo tempo, um importante elemento de reforço da coesão europeia no contexto transatlântico, podendo igualmente contribuir para a consolidação da parceria estratégica entre a NATO e a União Europeia.

A comemoração do 60.^o aniversário da Aliança Atlântica é marcada por um novo momento de oportunidade nas relações transatlânticas:

- a) uma nova administração americana, com novos objectivos e expectativas - que procura maior diálogo e cooperação com os seus parceiros;
- b) a perspectiva de uma Aliança reforçada com o regresso da França à estrutura militar integrada;
- c) um conjunto de importantes desafios que exigem a existência de uma comunidade transatlântica de defesa, coesa e duradoura.

É neste contexto que se discute o futuro da Aliança Atlântica e, com ele, um novo conceito estratégico. Um conceito que reafirmará os princípios e valores centrais da Aliança e procurará adaptar as suas estruturas e missões às novas realidades.

Este será um processo de debate fundamental para o futuro da comunidade transatlântica, que se iniciará na Cimeira Estrasburgo-Kehl e se espera estar concluído na Cimeira seguinte (em Portugal 2010, 2011).

Passadas seis décadas da assinatura do Tratado de Washington, e apesar de todas as mudanças no ambiente estratégico internacional, europeus e americanos continuam a partilhar uma comunidade de segurança e valores. Mas para garantir uma verdadeira aliança, é necessário mais. É necessária a reafirmação de uma vontade política que conduza ao reforço do vínculo transatlântico. É nesse sentido que devemos caminhar, é nesse caminho que Portugal se empenhará, para que a comunidade transatlântica - a Aliança Atlântica e a União Europeia, os Estados Unidos e a Europa - consolidem o seu papel na política internacional.



Extra Dossier

O Mar no Pensamento Estratégico Nacional

João Mira Gomes

Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar

Comunicação proferida pelo Senhor Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, Dr. João Mira Gomes, por ocasião da “Sessão de Abertura” do Colóquio “O Mar no Pensamento Estratégico Nacional”, que teve lugar no IDN no dia 25 Novembro de 2008. Os textos relativos às diferentes intervenções foram entretanto publicados no número 122 da Revista “Nação e Defesa”, subordinado ao tema do Colóquio atrás referido, e que decorreu no IDN nos dias 25 e 26 de Novembro de 2008.

The Sea in the National Strategic Thought

The present text is a transcript of the speech given by Mr. João Mira Gomes, the Secretary of National Defense and Sea Affairs, in the “Opening Remarks” of the Seminar “The Sea in the National Strategic Thought” held in the National Defence Institute on the 25th November 2008. The transcripts of the other communications were already published in the Issue 122 of the Journal “Nação e Defesa”.

É com grande satisfação que registo o renovado interesse do Instituto da Defesa Nacional pelo mar. Prova desse interesse é a recente criação do Grupo Científico e de Investigação sobre o Mar, sob a Direcção do Senhor Almirante Vieira Matias e do Senhor Vice-Almirante Rebelo Duarte, de que o presente seminário constitui a primeira realização.

Gostaria, pois, de felicitar o Instituto da Defesa Nacional, na pessoa do seu Director, Prof. Doutor António Telo, pela iniciativa de organizar este seminário sobre “O Mar no Pensamento Estratégico Nacional” e também de agradecer o convite para participar na sua abertura.

O mar é há muito uma componente da nossa identidade nacional. Se há algo de que nós, Portugueses, nos podemos orgulhar é do facto de termos contribuído, com a nossa aventura marítima, para a globalização que é a marca da actual ordem internacional. Numa época em que o mar era ainda um factor de divisão, conseguimos, com a epopeia dos Descobrimentos, contribuir para encurtar distâncias, estreitar margens e aproximar povos e continentes.

Não gostaria, porém, que as minhas palavras fossem entendidas como uma mera evocação do nosso passado. Se refiro os nossos feitos históricos é sobretudo com o objectivo de recordar que o mar continua a ter o mesmo potencial de aproximação e de integração: quer numa perspectiva transsectorial, isto é entre os vários sectores de actividade, quer numa abordagem transsocial, ou seja entre as diferentes esferas da sociedade, quer ainda numa óptica transnacional, entre os diferentes países e regiões do mundo.

A data para a realização deste seminário é particularmente oportuna, tendo em conta que, há pouco mais de uma semana, celebrámos o Dia Nacional do Mar. Este dia marcou também o segundo aniversário da Estratégia Nacional para o Mar, aprovada pelo Governo em Novembro de 2006. Dado o tema deste seminário, não posso deixar de abordar aqui a Estratégia Nacional para o Mar, não só porque a mesma constitui o instrumento político fundamental para a protecção e valorização do inestimável recurso que o mar representa para o nosso país, mas também porque a Estratégia possibilita uma visão integrada entre os diferentes sectores, reflectindo assim a intenção do Governo de aproveitar esse potencial de integração do mar numa perspectiva transsectorial.

Com efeito, a Estratégia Nacional para o Mar tem por fim criar as condições e os mecanismos necessários a uma adequada gestão e utilização dos espaços e recursos marítimos sob soberania e jurisdição nacional, com base na coordenação intersectorial das políticas e acções das entidades com competências neste domínio.

Nesse sentido, uma das primeiras acções prioritárias da Estratégia Nacional para o Mar foi a criação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM),

composta por todos os Ministérios com competências no domínio marítimo e pelas Regiões Autónomas.

Por ocasião deste último Dia Nacional do Mar, teve lugar mais uma reunião da CIAM, cujo programa de trabalho é revelador da ambição e dos desafios que se colocam aos vários actores nas diferentes áreas prioritárias: Planeamento e Ordenamento do Espaço e Actividades Marítimas; Rede de Informação e Conhecimento para o Mar; Vigilância, Segurança e Defesa para o Mar; Comunicação e Sensibilização para o Mar; e Cooperação Internacional para o Mar.

Sabemos que, na área governativa, a reflexão deve sempre conduzir a uma decisão. Assim, estas áreas prioritárias são desenvolvidas através de acções estratégicas, cujos planos de acção estão já em curso. Ou seja, o mar faz parte não apenas do pensamento estratégico do Governo, mas também da sua acção estratégica.

Sem querer ser exaustivo na descrição dos vários planos de acção em curso, gostaria de mencionar alguns que reflectem cabalmente a vontade de aproveitar este potencial de integração transsectorial.

Na área ambiental, destaca-se o projecto de monitorização ambiental da Zona Económica Exclusiva, conhecido por MONIZEE, que visa a coordenação e o aproveitamento das infraestruturas dos vários sectores com necessidades e valências de monitorização, como as Pescas, o Ambiente, a Defesa e a Ciência e Tecnologia.

Ainda na área ambiental, e ligado ao projecto MONIZEE, temos o programa de actualização do Plano Mar Limpo, que consiste num plano de emergência para combate à poluição das águas marinhas por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas. Também aqui o objectivo é otimizar o emprego das infraestruturas existentes para proteger e gerir a nossa ampla Zona Económica Exclusiva.

Na área do ordenamento do território e planeamento espacial, salienta-se o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo, que constitui uma ferramenta de governação essencial. Este Plano visa o levantamento de todas as actividades que se desenvolvem no espaço marítimo sob soberania ou jurisdição portuguesa, com vista a ordenar a utilização desse espaço, em articulação com a gestão da zona costeira. Garante-se, assim, a utilização sustentável dos recursos no quadro duma abordagem integrada e multisectorial. Este projecto insere-se no objectivo de simplificação processual do licenciamento de actividades marítimas. Pretende-se concretizar a prazo a visão de “um projecto, uma licença”. Para o efeito, há que diagnosticar os problemas com os procedimentos de licenciamento em vigor, bem como proceder a uma reengenharia de processos com vista a encurtar os prazos de decisão e a diminuir os custos.

A execução desta Estratégia é acompanhada pela Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, que funciona na dependência do Ministério da Defesa Nacional e cujo responsável é o Eng. Miguel Sequeira.

Para além desta dimensão transsectorial, estou convicto de que o mar apresenta também um potencial de integração transsocial, isto é de articulação entre as esferas da sociedade. Tanto mais que não concebo o pensamento estratégico nacional sobre o mar como uma tarefa exclusiva do Governo, mas antes como uma prerrogativa e, simultaneamente, uma responsabilidade de toda a sociedade.

Ao olhar para a assistência de hoje, parece-me que não é apenas o Governo que tem a percepção da importância estratégica do mar para Portugal. A sociedade civil está consciente dessa importância, bem como do papel que é chamada a desempenhar no esforço de potenciação dessa valência marítima.

No quadro do objectivo de sensibilização e promoção do mar, o Governo pretende envolver o mais possível a sociedade civil no processo de decisão e dispor de um mecanismo consultivo que permita auscultar os representantes dos sectores económicos directamente envolvidos, bem como os vários grupos de interesse. Por isso, uma das acções prioritárias da Estratégia Nacional para o Mar foi a criação do Fórum Permanente para os Assuntos do Mar, em cuja sessão constitutiva participei, em Maio último, e na qual foi eleito como Presidente o Prof. Mário Ruivo. Com este Fórum nasceu, assim, um espaço para reflexão e debate sobre os assuntos do mar, aberto à sociedade civil e à participação de personalidades de reconhecido mérito, organizações não governamentais e entidades públicas e privadas.

Ora, a integração transsocial é precisamente isto – aproximar as várias esferas sociais: o sector público e o sector privado; o meio empresarial e o meio científico; as organizações e os indivíduos. Visando este objectivo, o Fórum Permanente para os Assuntos do Mar realizou em Outubro, na véspera da sua segunda sessão plenária, em conjunto com a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar, um seminário sobre *clusters* marítimos. A promoção da economia do mar e do *cluster* sectorial é uma prioridade da Estratégia Nacional para o Mar. Além disso, os *clusters* têm um papel importante na união de vontades entre os sectores público e privado e na articulação de valências empresariais e académicas com vista à obtenção de sinergias e vantagens competitivas.

Esse seminário constituiu uma oportunidade para apresentação das duas candidaturas nacionais a *clusters* regionais do mar. Nele participaram também representantes dos *clusters* de Espanha, França e Noruega, bem como da Comissão Europeia, que aceitaram o convite para partilhar connosco as suas experiências.

Neste contexto do mar como factor de desenvolvimento económico e de articulação entre o Estado, as empresas e as instituições de investigação, gostaria de referir o trabalho da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental, cujo responsável é o Prof. Manuel Pinto de Abreu.

Esta Estrutura, que também funciona na dependência do Ministério da Defesa Nacional, tem por missão preparar a proposta de extensão da plataforma continental de Portugal, para além das 200 milhas náuticas, que deverá ser apresentada nas Nações Unidas até Maio próximo. Está em causa a jurisdição sobre os importantes recursos do fundo e do subsolo marinhos em áreas para além da Zona Económica Exclusiva. Para além do trabalho que estamos a desenvolver ao nível nacional, a Estrutura de Missão está envolvida em projectos de cooperação com países que reconhecem a competência marítima de Portugal. Esta é, pois, uma oportunidade única para demonstrar a nossa capacidade científica e tecnológica e para reforçar o posicionamento de Portugal como uma importante nação marítima.

Estes exemplos de cooperação internacional, quer no que se refere ao *cluster* marítimo, quer no que respeita à extensão da plataforma continental, são também eles reveladores do potencial do mar na integração transnacional, isto é entre os países e regiões do mundo.

Conscientes da importância do mar como factor de afirmação internacional, estivemos na linha da frente da elaboração de uma Política Marítima Integrada para a União Europeia, que acabou por ser aprovada, sob Presidência portuguesa, em Dezembro último.

Também a Política Marítima Europeia obedece a uma abordagem integrada, tendo por objectivo melhorar a coerência das diversas acções da União Europeia no domínio marítimo. Assim, em vez de substituir ou competir com as políticas nacionais ou as várias políticas europeias existentes – por exemplo, nos sectores das pescas, transportes, investigação ou ambiente – a Política Marítima Europeia pretende conferir a todas elas um valor acrescentado por meio da obtenção de sinergias entre as respectivas valências marítimas e, assim, contribuir para melhorar a respectiva eficácia.

Um dos principais vectores da Política Marítima Europeia é, pois, a questão da governação marítima, que acreditamos se deva basear na articulação entre os governantes europeus responsáveis pela coordenação intersectorial dos assuntos do mar nos seus países.

Outro vector fundamental é a investigação marinha e marítima, para a qual a União Europeia pretende aprovar uma Estratégia que promova a coordenação de esforços públicos e privados nesta área.

O mar poderá também suprir carências em áreas onde a Europa é ainda deficitária e, assim, reduzir a nossa dependência face ao exterior. A energia é uma dessas áreas, pelo que importa promover as energias renováveis alternativas baseadas no mar, desde a eólica *off shore* até à energia das ondas, passando pela exploração sustentável dos hidratos de gás que existem no fundo dos oceanos.

Estamos também envolvidos no processo de implementação da Directiva-Quadro “Estratégia para o Meio Marinho”, que constitui o pilar ambiental da Política Marítima Integrada da União Europeia.

Ainda no que respeita à protecção ambiental, é do interesse de todos nós a melhoria das condições de segurança do transporte marítimo, de modo a evitar desastres ecológicos como aqueles que vários países europeus tiveram que enfrentar nos últimos anos. A União dispõe já de uma Agência Europeia de Segurança Marítima, sediada em Lisboa, bem como de tecnologias avançadas para o efeito. Mas também aqui é fundamental reforçar a cooperação entre os Estados membros, designadamente entre os vários sistemas e autoridades nacionais responsáveis pela vigilância marítima.

Para além do aspecto de promoção ambiental, o controlo do espaço marítimo revela-se ainda prioritário do ponto de vista da segurança, em particular no que se refere ao combate à imigração ilegal, ao terrorismo e ao tráfico de droga e de seres humanos. A região do Mediterrâneo afigura-se, neste contexto, uma área estratégica. É, por isso, nosso objectivo participar activamente no desenvolvimento de uma rede de vigilância marítima europeia e, em particular, num projecto-piloto na área do Mediterrâneo e proximidades atlânticas.

Mas não são apenas o Mediterrâneo e o Atlântico a merecer a atenção da União Europeia. A necessidade de segurança marítima estende-se também à costa da Somália, onde se tem registado um recrudescimento da pirataria. A União Europeia aprovou a operação naval ATALANTA, em apoio às Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que visam a melhoria da segurança daquela região e o Governo aprovou entretanto o destacamento para aquela operação naval de um oficial da Marinha Portuguesa.

Ainda no que respeita à segurança, e numa altura em que a segurança marítima voltou a assumir uma maior relevância, não posso deixar de referir o facto de Portugal assumir em 2009 o comando da EUROMARFOR, uma Força Naval que reúne as Marinhas de Portugal, Espanha, França e Itália. A EUROMARFOR, cuja célula permanente está instalada no Comando Naval em Oeiras, está vocacionada para o cumprimento de missões de carácter humanitário, de manutenção da paz e gestão de crises.

Também no próximo ano, Portugal assumirá o comando do *NATO Standing Maritime Group 1*, uma força de reacção rápida que reúne os EUA, Canadá, Reino Unido, Holanda, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polónia, Portugal e Espanha. O *Standing Maritime Group 1* é um componente da *NATO Response Force*, na qual o *Joint Command Lisbon* assume um papel muito relevante.

Ainda no que se refere à cooperação internacional, uma última palavra para dar conta do nosso objectivo de aproveitar a actual Presidência portuguesa da Conferência

de Chefes de Estado e de Governo da CPLP para reforçar a cooperação lusófona nos assuntos do mar. Este objectivo de cooperação está consagrado na Estratégia Nacional para o Mar e também na Declaração de Lisboa, aprovada em Julho último pelos líderes lusófonos. Assim, a nossa intenção é promover a realização, em 2009, de uma reunião de Ministros responsáveis pela coordenação dos assuntos do mar, no sentido de melhorar a concertação diplomática nas organizações internacionais e de reforçar a nossa cooperação, com especial destaque para a partilha de informação e a investigação científica.

Ao mesmo tempo que somos confrontados por desafios que, tal como o próprio mar, extravasam as fronteiras políticas, esse mesmo mar continua a apresentar-se como um potencial factor de coesão nacional, desenvolvimento económico e afirmação internacional.

Em todo o mundo, ainda hoje, Portugal é reconhecido pela sua tradição histórica ligada ao mar. No nosso pensamento estratégico - e na nossa acção estratégica - saibamos replicar no presente a ambição desse passado para nos aventurarmos a ganhar o futuro.

Instituições Militares, Poder Político e Sociedade*

João Freire

Sociólogo, Professor Catedrático Aposentado do ISCTE e Antigo Oficial da Armada.

Resumo

O autor socorre-se dos contributos da história, da ciência política e da sociologia para propor um ensaio interpretativo das relações entre as instituições militares, o poder político e a sociedade. No primeiro tópico são analisadas questões como a instituição e o corporativismo militares, a missão das Forças Armadas e as culturas predominantes entre os militares. No segundo ponto, depois de um enquadramento histórico, consideram-se problemas como os do enfraquecimento dos estados nacionais e da paz. Finalmente, reflecte-se sobre as principais mudanças sociais contemporâneas, e seus efeitos nos corpos militares.

Abstract

Military Institution, Political Power and Society

The author seeks contributions from history, political science and sociology to propose an interpretative essay on the relationship between military institutions, political power and society. In the first topic, we analyze issues such as military institutions and corporatism, the missions of the Armed Forces and culture among military personnel. In the second point – after a historical framework – we consider several problems. Among them, we focus on the progressive weakness of national states and the maintenance of peace. Finally, we debate the main social changes that are taking place today and how it will affect military structures.

* Texto de suporte às conferências pronunciadas no curso de auditores do Instituto da Defesa Nacional, no Outono de 2006.

O triângulo conceptual Instituições Militares-Poder Político-Sociedade pode ser conjugado em diversos modos. Aquele por que o faremos aqui – em género ensaístico –, sem pretensões de originalidade, é largamente pessoal e exploratório. Apoia-se nos saberes do autor (aprendidos, estudados e ensinados), na sua experiência de vida e de observação do mundo e, também, na particular vivência que teve oportunidade de ter em relação ao “meio militar”: primeiro, absorvendo-o e praticando-o na adolescência e juventude; depois, em épocas recentes, repensando-o e reanalizando-o, numa perspectiva de conhecimento científico.

Mas que “perspectiva de conhecimento científico” é essa que nos arrogamos o direito de convocar aqui?

Não é certamente a “ciência ou a arte da guerra”, como se dizia nos tratados clássicos estudados nas academias militares. Por exemplo, no princípio da década de 50, o comandante Castro e Silva¹ escrevia: “parece que a guerra é de algum modo consubstancial com a vida da Humanidade ou, como dizia Tolstoi, ela tem as suas origens em fenómenos sociais ondulatórios, inevitáveis e inexplicáveis, perante os quais nada podem os desejos de paz dos povos ou as combinações diplomáticas dos governos.”

Pela mesma época mas culturalmente mais bem informado, o brigadeiro Luís Câmara Pina apresentava e discutia as teorias então dominantes sobre a vida e a morte das civilizações (de Nikolay Y. Danilevsky,² de Oswald Spengler³ e de Arnold Toynbee,⁴ mas não ainda de Huntington⁵, claro) e recusava-se a considerar a guerra como inerente à natureza humana: “a luta, porque é um produto do instinto, está na essência do humano, mas a guerra já exige a invenção de um processo”. E prossegue: “Em consequência, só o homem, o senhor de mais vasta memória, na bela frase de Nietzsche, pode fazer a guerra – só o homem organizado em sociedade e com experiência acumulada”⁶. Eis pois o fenómeno da guerra situado no

1 Capitão-de-fragata Rogério de Castro e Silva, *Noções de Estratégia*, (cycl.), Instituto Superior Naval de Guerra, 1952.

2 Russo, conhecido sobretudo pela obra *Rossiya i Evropa* (Rússia e Europa: um ponto de vista sobre as relações políticas entre o mundo eslavo e o mundo germano-românico”), de 1869 (cit. por Pina).

3 Alemão, autor de *A Decadência do Ocidente* (noutras versões, *O Declínio do Ocidente*), publicado em 1922.

4 Inglês, autor de *A Study of History*, publicado entre 1934 e 1961.

5 Samuel P. Huntington, *O Choque de Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Gradiva, orig. de 1996.

6 Brigadeiro Luís Câmara Pina, *Notas sobre Estratégia*, (Curso de Altos Comandos), Instituto de Altos Estudos Militares, 1955. Mais tarde foi Chefe do Estado Maior do Exército, na maior parte dos anos 60 e da guerra colonial. Esteve também na origem da criação do Instituto da Defesa Nacional.

campo das ciências sociais, por um opinador insuspeito de corporativismo científico.

Já na década de 60, Gaston Bouthoul, por exemplo, deu vida ao conceito de “polemologia”⁷ para tentar isolar a especificidade dos acontecimentos bélicos, quer se trate de guerras civis ou internacionais, tipificando as suas causas profundas, as motivações e ocorrências mais ou menos pretextuais, mais ou menos incontrolláveis, que as desencadeiam – sendo comum dizerem os homens advertidos que “se sabe como elas começam mas não como elas vão acabar” –, criando um quadro de instrumentos conceptuais capazes de analisar o seu desenrolar, a sua dinâmica,⁸ para finalmente se poder apreciar e valorizar os *out-puts* finais de uma guerra.

Estes, no plano directo das operações, são por vezes indecisos, passando-se “à mesa das negociações” sem que “no terreno” haja uma supremacia clara de qualquer dos lados; outras vezes levam a vitórias (e derrotas) esmagadoras, que alteram profundamente a paisagem política e as relações entre o(s) povo(s), não sendo lícito inferir o grau de estabilidade e de verdadeira pacificação que pode decorrer de uma ou outra destas situações, ou até que ponto se tratará apenas de um adiamento para a futura eclosão de novo conflito agónico. Por exemplo, o armistício que pôs fim à guerra da Coreia dura há mais de 50 anos sem que as partes tenham até agora abdicado do que as movia inicialmente e assinado um tratado de paz – sem relações diplomáticas, portanto, mas também sem mais hostilizações nem violações de fronteiras; e a paz que selou a derrota da Alemanha em 1918 não durou mais do que 20 anos, atribuindo-se geralmente as causas últimas deste segundo conflito à “humilhação” a que o Tratado de Versailles havia sujeitado os vencidos.

Mas, as consequências das guerras são também muitas vezes importantíssimas nos planos económico, tecnológico, social e cultural. Falando apenas dos efeitos próximos da 2ª Guerra Mundial – além do cerceamento das ambições expansionistas de alemães e japoneses, da Organização das Nações Unidas (ONU) e do novo sistema internacional bipolar que iria durar quase meio-século –, é fácil evocar aqui os famosos “30 gloriosos anos” de expansão económica que se seguiram à reconstrução das ruínas dos bombardeamentos, a “normalização demográfica” e o início das migrações contemporâneas, a energia atómica e o arranque dos processos de automatização baseados na electrónica, a “automobilização” dos cidadãos, o movimento de descolonização e “tomada de consciência do terceiro mundo” e,

7 Gaston Bouthoul, *Traité de polémologie – Sociologie de la guerre*, 1970.

8 E aqui encontramos a estratégia, os meios, a fixação dos objectivos, as táticas, o território, o uso do tempo, as “forças próprias”, as do “inimigo”, as populações civis e o seu estado de ânimo, os recursos económicos e financeiros, a informação, a qualidade militar dos “guerreiros” e do seu comando, etc.

ainda, as mudanças trazidas pela liberalização dos comportamentos sociais, pela entrada maciça da mulher no mundo do trabalho e no espaço público, pelo surgimento dos jovens como actores centrais da vida social e da cultura como objecto de consumo de massas.

Em todo o caso, o estatuto científico autónomo da polemologia (que pretendia Bouthoul⁹) ou a consideração do fenómeno da guerra no âmbito da acção política ou das relações internacionais (como prefere a maioria dos autores contemporâneos), não elimina o postulado de ela dever ser considerada como um “facto social” e, portanto, sujeita necessariamente ao escrutínio analítico das ciências sociais em geral e, mais particularmente, da História, da Ciência Política e da Sociologia.

Neste ensaio, estas três perspectivas de análise estão presentes, mas é sobretudo a partir da Sociologia que são apreciados os mais imediatos protagonistas da guerra – os combatentes e, em particular, os militares –, tal como o autor já se abalançou a fazer numa caracterização institucional da nossa Marinha de Guerra.¹⁰

É, pois, a Sociologia, os seus conceitos teóricos, a sua metodologia e sua lógica de abordagem que aqui estarão sobretudo presentes, embora em “segundo plano” e sem a retórica desnecessária do seu jargão técnico e profissional.

Vejamos, ainda, uma derradeira destas questões preliminares, que devem ser esclarecidas desde a partida. Que abrangência manifestam, uns em relação aos outros, os três conceitos de Instituição Militar, de Poder Político e de Sociedade?

O conceito mais amplo – onde os outros se articulam – é certamente o de Sociedade. De certa maneira, tudo ali cabe e se inscreve. Mas o agenciamento e a concatenação das diversas “sociedades” que podemos ser levados a considerar em simultâneo (por exemplo, os efeitos conjugados de uma “sociedade nacional” com a “sociedade europeia ou mundial” onde aquela se insira ou que lhe sirva de “meio envolvente”; ou, no espaço do Estado-nação, entre as “sociedades urbanas” e a “sociedade rural”; ou ainda, numa zona mais restrita, entre as várias “classes” ou “meios sociais” que aí coexistam), essas interferências, dizíamos, pertencem já à esfera própria de determinadas teorias, às vezes alternativas entre si, que se apresentam à disposição do investigador. Um exemplo: para a análise de problemáticas de “curto alcance”, ou ditas micro-sociológicas (suponhamos, as mudanças nos processos de trabalho nas empresas), temos geralmente recorrido com proveito aos paradigmas teóricos “sistémico” e “estratégico”, que contextualizam cuidadosamente os “actores” e lhes concedem um pressuposto de racionalidade lógica na acção por eles desenvolvida,

9 Ou, de certa maneira, também André Gluksmann, em *Le discours de la guerre*, 1967, no início da sua translação de militante maoísta para “novo filósofo”.

10 João Freire, *Homens em Fundo Azul Marinho – Ensaio de observação sociológica sobre uma corporação em meados do Século XX: a Armada Portuguesa*, Oeiras, Celta, 2003.

ao mesmo tempo que situam a variabilidade de *out-puts* destas interacções na incompleta ou deficiente informação em que eles baseiam os seus “planos”, além da interferência de elementos não-rationais e imprevisíveis como as emoções ou os incidentes. Mas, também é verdade que, muitas vezes, é difícil caracterizar adequadamente as situações e, sobretudo, os momentos e modos de intersecção entre as instâncias micro e macro-sociais: por hipótese, o grau de influenciação entre minorias contestatárias activas e bem organizadas, e grupos populacionais de larga extensão, cujo descontentamento aquelas tentam explorar (que se passa num nível “micro”), tendo em conta o ritmo de crescimento da economia e o enriquecimento (ou não tanto) por ele proporcionado (que será uma variável “macro”).

Por seu lado, o Poder Político, em grau de abrangência do conceito, é nitidamente mais restrito do que a noção de Sociedade, pois (abstraindo o fenómeno da sua instituição e evolução histórica antiquíssima, estudado por certos antropólogos)¹¹ se refere a uma sua “secção” específica e funcional, que no entanto, em certa medida, se lhe impõe e, ao mesmo tempo, a representa, para certos efeitos, em particular face ao exterior. Se o Estado corresponde, como se dizia em tempos, à “sociedade politicamente organizada”, então a noção de “poder político” é qualquer coisa de *menos* do que o Estado porque, sobrando-lhe a capacidade de imposição de vontade, lhe falta, em particular, a presença do “povo cidadão” (isto é, o conjunto de pessoas que constituem a Sociedade, no limite das fronteiras físicas de um determinado território), pessoas sobre as quais, aliás, recai directamente a comprovação do peso da “potência pública”: a observância das suas leis, determinações e decisões judiciais, a exigência do pagamento do tributo, o risco da sua apropriação por algum “grupo privado”, etc. -, embora, simultaneamente, esses “habitantes” possam beneficiar da protecção (face a ameaças exteriores) e da regulação (face ao risco de desordem e violências avulsas internas) que lhe são proporcionadas pela referida potência pública.

Neste caso, o “poder político” - que tem subentendida e “naturalizada” a referência a uma comunidade larga, auto-governada, ou ao Estado que foi conceptualizado pelo pensamento Moderno - equivale à ideia de “governo”, no sentido amplo que lhe dão os anglo-saxónicos, isto é, não meramente o órgão “executivo” ou “administrativo” do Estado, mas sim o conjunto e a totalidade dos chamados “órgãos de soberania”, incluindo o “poder judicial”, os órgãos de representação popular e,

11 Sobre as sociedades primitivas, sem Estado, e o seu surgimento e sedimentação histórica, ver, por exemplo, Pierre Clastres, *La société contre l'État*, 1975, que, de certa maneira, responde ao conhecido texto “proto-científico” de F. Engels *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, de 1884.

eventualmente, a chefia simbólica do Estado.¹² No plano das relações internacionais e globais, temos então instituído um campo de “países” (isto é, de Estados nacionais), formalmente iguais entre si em direitos e deveres, que procuram sobretudo a defesa dos seus respectivos interesses, consoante as oportunidades que se lhes oferecem e os recursos que podem investir em cada um dos domínios de confronto (geo-políticos, económicos, militares, etc.). A Sociedade das Nações (SDN), a ONU e o direito internacional concretizado em tratados bilaterais e multilaterais têm sido a forma institucional recente deste “estado-de-coisas”.

Quanto às Instituições Militares, estamos claramente sobre um conceito que se refere a um corpo especializado, muito particular, existente dentro do Estado moderno, que é o seu “braço armado”, não havendo aqui qualquer motivo de confusão com o “poder político” – ao qual funcionalmente deve obediência –, de dúvida sobre os interesses que lhe cumpre defender (que são, indubitavelmente, os do Estado-nação) ou ainda de hesitação sobre a relação de total separação normativa que deve manter com a Sociedade – não fôra o facto sociológico da comunicabilidade, da influência e das “porosidades” existentes entre as duas esferas. É justamente a natureza normativa “separada” e “específica” das instituições castrenses e, maugrado esta, a pertença e interacção entre os militares e os restantes membros do corpo social que constitui o nó problemático central desta abordagem.

O tema é aqui desenvolvido em três partes, começando pelo mais específico, limitado e dependente – as Instituições Militares – até ao mais amplo, variado e autónomo – a Sociedade, na qual se tentam alguns cruzamentos de temáticas referidas nas partes anteriores.

I - As Instituições Militares

1) *As Forças Armadas, instituições nacionais*

Sobre as Instituições Militares deve ser acentuado que, sobretudo num país com a antiguidade de Portugal, elas devem ser consideradas como verdadeiras “instituições

¹² Sobretudo quando esta subsiste, por tradição histórica, sob a forma hereditária da instituição monárquica (como acontece em vários países europeus, além de alguns outros), quando se confunde com um poder temporal religioso (o governo de Deus na Terra, como o re-inaugurado por Khomeini no Irão) ou ainda sob a forma aclamativa de uma liderança pessoal carismática (como a de Fidel Castro em Cuba ou a da dinastia de Kim-Il-Sung na Coreia do Norte), quaisquer que sejam os mecanismos legais instituídos para lhe darem uma legitimação racional-moderna.

nacionais”, no sentido em que, na imprecisa mitologia do passado em que se funda a nossa identidade colectiva, elas acompanharam (e às vezes até se confundiram com) todos os principais momentos da nossa história, lado-a-lado com a direcção política da nação (o tal “poder político”) e com a vontade de independência colectivamente assumida face a terceiros povos ou poderes estranhos.

Do ponto de vista da ciência histórica, sabemos quão equívoca é esta “representação”, pois, com rigor, só se poderá falar da existência de um exército nacional talvez a partir das guerras da Restauração, das reformas militares do século XVIII e certamente depois da monarquia liberal e constitucional, a partir de 1834. Até então, o que existia eram forças militares privadas (das quais as da Casa Real eram as mais importantes) e fidelidades pessoais a figuras destacadas da nobreza, algumas vezes conflitantes entre si. Neste aspecto, um passo importante foi dado com a centralização, primeiro, e a constitucionalização e limitação do poder régio, depois, passando doravante os militares a dever obediência simultaneamente “ao Rei e ao Povo” – os quais se deviam confundir na mesma ideia de Pátria. Como isso nem sempre foi assim tão evidente, a questão só se deslindou – no plano dos princípios doutrinários – com a República e o unitarismo do seu governo legal.

Mas a memória simbólica dos povos não é a feita pelos estudiosos e, para sua própria legitimação, as nossas Forças Armadas (FA) da Modernidade – ou seja, o Exército e a Marinha, já então suficientemente separados – sempre se sentiram como as continuadoras dos guerreiros, heróis e mártires – os inúmeros “soldados desconhecidos” – que pelejaram em Ourique, Aljubarrota, Ceuta, Malaca, Alcácer-Quibir, Elvas ou Buçaco; em Magul, na Môngua, La Lys¹³ ou na Ilha-do-Cômo; ou que também sustentaram os levantamentos “patrióticos” de D. João Mestre de Aviz, do Duque de Bragança, dos insurrectos do 5 de Outubro, do movimento do “regresso à ordem” de 28 de Maio (este agora mais silenciado) ou dos “libertadores” do 25 de Abril. É esta ideia de longa continuidade histórica, juntamente com o role interminável dos que aí sofreram e pereceram por acções empreendidas em prol da comunidade (e não por ambição pessoal), que dá uma especial relevância – de facto, única –, selada pelo dramatismo, a esta relação de identificação com a Pátria. Esta é, pois, a *primeira razão* porque as FA se podem considerar como uma instituição nacional. Porém, há outras.

Assim, em *segundo lugar*, por via do Serviço Militar Obrigatório (SMO), elas atingiam (até agora) toda a população, no dealbar da idade adulta, constituindo durante muito tempo quase um ritual de passagem na vida dos rapazes, ao sujeitá-los

13 Sobre o Corpo Expedicionário Português na Flandres, ver o interessante livro de Isabel Pestana Marques *Memórias do General – 1915-1919 (“Os Meus Três Comandos” de Fernando Tamagnini)*, 2004.

a provas duras mas acessíveis, ao mesmo tempo que lhes igualizava (até certo ponto) as origens e condições sociais. Esta universalidade – que com algumas outras, poucas, integrava o “contrato de cidadania” – tinha, contudo, notáveis limitações: em especial, era apenas reservada à população masculina (mas que também era aquela cujo estatuto legal, até há poucas décadas, melhor aproximava o conceito de cidadão); mas também discriminava e excluía os fisicamente inaptos e os estrangeiros residentes; por fim, os próprios “indígenas” (dos territórios ultramarinos) só já bem dentro do século XX foram também abrangidos por esta obrigação nacional. É ainda cedo para se avaliarem completamente as consequências da extinção do SMO.

Em *terceiro lugar*, as FA tinham uma implantação territorial ampla, simultaneamente *enraizada* nas particularidades do “terreno” e *projectiva*, através dos espaços marítimos contíguos, dos empenhamentos militares longínquos (colónias, teatros de guerra europeus) e da conquista do próprio espaço aéreo que a tecnologia permitiu passar a usar e controlar, a partir de certo momento. O referido enraizamento está hoje bastante diluído pela rarefacção da malha dos aquartelamentos dispersos pelas províncias mas, por outro lado, o aumento da mobilidade e da comunicabilidade, tanto das forças militares como da população em geral, tende a atenuar os efeitos daquela perda.

Finalmente, em *quarto lugar*, existe nas FA uma *unidade* de doutrina, de organização, de comando, de execução e de cultura, marcadas pelos princípios da centralização e da hierarquia, que facilita grandemente a difusão e assimilação da ideologia própria forjada pela elite militar (que são os oficiais), dando-lhe a consistência de um “corpo único”.

Diremos ainda que a qualidade de “instituição nacional” que os corpos militares se atribuem e que a nação lhes tem reconhecido suscita um risco – historicamente comprovado – e também recomenda uma precaução. O risco é o de, em determinados momentos da vida nacional, a força armada se achar no *dever* de intervir directamente na cena política, para salvar a pátria do descalabro ou da dissolução. Aconteceu em Portugal em inúmeros pequenos episódios do último século e meio e, de maneira decisiva e prolongada, com a “revolução nacional” de 1926. E aconteceu, ao longo do século XX em muitíssimos outros países, da Turquia à Espanha, do Egipto à América Latina, da África à Tailândia.

A precaução, de justiça, mas também de lucidez política, é a de que, quer o Poder Político, quer a Sociedade, devem reconhecer o papel altruísta dos defensores militares da colectividade nacional, homenageando simbolicamente a memória de todos os que tombaram nessa trincheira e cuidando socialmente do amparo dos terceiros que, eventualmente, aqueles deixaram sem recursos, ou dos que ficaram, eles próprios, incapazes de angariar o seu sustento. Os militares, que têm um pac-

to de sangue com a sua profissão, e que não se sentem reconhecidos pela nação, poderão pensar que esta lhes é ingrata. Não é um bom sentimento para quem tem as armas na mão.

2) *O monopólio da violência e o corporativismo militar*

O segundo ponto sobre as Instituições Militares prende-se com o facto de, nas Sociedades modernas e no quadro do Estado-nação nascido do “século das luzes”, serem elas (juntamente com as forças de segurança internas) as detentoras do monopólio legal da violência.

A Sociedade foi-se, de facto, civilizando e ganhando em segurança e pacificação dos espíritos e, sobretudo, do espaço público. O pinhal de Azambuja deixou de ser perigoso atravessar sem escolta. E com a progressiva instauração de um sistema judicial moderno, os diferendos, litígios e afrontas passaram a resolver-se cada vez mais nos tribunais. A ordem pública ganhou uma outra dimensão, simultaneamente mais governamental mas também mais cívica. De resto, é provável que a obra do Dr. Salazar e do Estado Novo que mais tenha penetrado, positivamente, no corpo social português, nas duas primeiras décadas da sua vigência, tenha sido a reconquista de uma sensação de segurança, estabilidade e equilíbrio: não só com a “ordem nas ruas” (passe as consequências pagas por pobres peixeiras e mendigos), mas também com a neutralidade mantida no conflito mundial, com o controlo cerrado das finanças públicas e a probidade pessoal do “chefe do regime”.

Ora, neste quadro, é absolutamente decisiva a maneira como os militares usam os meios de violência e coerção que lhes são entregues. Neste aspecto, o período da nossa Primeira República terá sido catastrófico, com a enorme partidarização da força armada (não só da oficialidade mas também de sargentos e praças) e intervenções políticas, que levaram a que Portugal ganhasse, por essa época, o pouco desejável epíteto de “México da Europa”. Imagine-se que o mesmo tipo de ameaças de “golpes” e de episódios de guerra civil que se viveram “em condensado” em 1974-75, se terão prolongado naquela época durante 16 anos. E que não foram poucos os “bons republicanos” que, fartos do “rega-bofe” dos partidos, acolheram com alívio o “28 de Maio”. Estes são os péssimos exemplos que desprestigiam as FA e as mostram como incapazes ou indignas da confiança de se lhes entregar, em exclusivo, as armas compradas para a protecção e a segurança da colectividade nacional.

É com base nessa *confiança* que, simultaneamente, se tem atribuído aos militares mais graduados – os oficiais – um conjunto de prerrogativas e responsabilidades, como a de poderem assumir, de imediato e sem mais formalidades, a qualidade

de “agente da autoridade pública” (podendo dar “voz de prisão”, por exemplo) no caso de ser testemunha da perpetração de determinados crimes, ou de sofrerem pesadíssimas penas em caso de “entendimento com o inimigo” ou do uso indevido (negligente, em proveito próprio, etc.) das forças que lhe são confiadas. Este conjunto extraordinário de poderes e de obrigações, há muito concedidas aos quadros superiores militares, terá provavelmente contribuído, a par de outros, de natureza mais simbólica e social, para uma certa exacerbação do “espírito de corpo”, do que, de resto, os militares se orgulham, geralmente.

Por outro lado, o “espírito de corpo” dos militares não é mais do que uma outra forma – talvez mais intensa e comunitária – de designar o fenómeno que os sociólogos estudam sob a designação de “corporativismo profissional”,¹⁴ o qual, contudo, não deve ser confundido com a doutrina política do “Estado corporativo”, como tivemos em Portugal a partir dos anos 30.

É possível sustentar que os corpos militares profissionais da Modernidade – como de resto as magistraturas judiciais ou as universidades coevas – se organizaram, em boa medida, *como se fossem corporações*, embora drasticamente sujeitas ao primado da hierarquia disciplinar de postos e funções e à aplicação de estritas regras burocráticas para regular a sua vida interna. Daí adviria a explicação última da sua tendência ao fechamento sobre si próprios: dos corpos militares em relação à “sociedade civil”; de cada um dos ramos, em relação aos outros; das três grandes categorias hierárquicas entre si (oficiais, sargentos e praças); das próprias carreiras ou especialidades técnico-profissionais (como as “armas e serviços” no Exército, ou as “classes” na Marinha), etc. Como as instituições (militares ou outras) são entidades “com memória”, é compreensível que a sua maior antiguidade contribua para reforçar o sentido em que os seus membros se sentem diferentes e eventualmente “acima” das pessoas comuns (por “superioridade” sua ou “incompreensão” dos contemporâneos), acrescentando ainda a dificuldade de comunicação com o resto da Sociedade.

Hoje, as FA constituem um conjunto integrado de dispositivos humanos e meios materiais especializados. Desde a criação do Ministério da Defesa Nacional, há já mais de 50 anos, que não cessou de progredir a utilização em comum de recursos por parte dos Ramos e a aproximação cooperativa entre eles em termos de doutrina, regulamentação geral, logística e emprego operacional de forças. Naturalmente, irão prosseguir as medidas de racionalização, de cooperação e de fusão de serviços. (Na Alemanha, por exemplo, desde o pós-guerra que se criou um único serviço de saúde militar).

14 Ver, por exemplo, Maria de Lurdes Rodrigues *Sociologia das Profissões*, de 1997, e João Freire (org.) *As Associações Profissionais em Portugal*, 2004.

Mas as arquitecturas e soluções organizacionais não podem ser desenhadas só por princípios de racionalidade formal. Os sentimentos e afectividades, as representações mentais interiorizadas pelos membros de uma instituição têm também de ser tidos em conta. Cada um dos Ramos das Forças Armadas tem mantido – e é bom que continue a manter – a sua cultura e identidade próprias, que pode incluir até alguma emulação e rivalidade com os demais. O fundamental é que tal competição seja guiada pelo espírito de servir melhor os objectivos comuns da defesa da comunidade nacional e não pela lógica auto-referenciada da supremacia do próprio Corpo.

3) Os objectivos da defesa, a estratégia nacional e o “inimigo”

Depois das invasões francesas, da perda do Brasil e da revolução liberal, grande parte do nosso século XIX foi passado a curar as feridas da guerra civil e a implantar as novas instituições e infraestruturas. Só depois da Conferência de Berlim o país se viu chamado à tarefa de cumprir as suas obrigações coloniais, perturbadas pela mudança de regime político e pela Grande Guerra e depois “congeladas” pelo realismo financeiro do Dr. Salazar. E só quando a violência brutal estalou, no início da década de 60, lá fomos de novo, para Angola e alhures, “rapidamente e em força”. Era demasiado tarde para uma transição pacífica. Deixámos 10 mil mortos (“nossos”) no terreno, regimes autoritários e conflitos intestinos larvares em vários dos novos países independentes.

Em todo o caso, pelo que toca às instituições militares, deve reconhecer-se que, durante um século, foi o Império que as mobilizou e uniu, foi nele que reconheceram um objectivo nacional e por este se bateram com abnegação, coragem e alguns sucessos.¹⁵ Em contrapartida, aquando dos períodos de transição política, aqueles que se seguiram a golpes-de-Estado ou “revoluções” que mudaram claramente a orientação e os detentores do poder político (ou seja, depois de 1910, de 1926 e de 1974), as instituições militares estremeceram e foram abaladas, dividiram-se e partidaram-se, não só porque era espectável um certo tempo de adaptação às características de um novo poder político, mas sobretudo porque, haviam saído delas próprias os movimentos conspirativos vencedores e, ao fazê-lo, ainda que por imperativos de “consciência nacional”, elas estavam claramente violando o seu dever de obediência ao governo legal e a usar as suas armas (ainda que apenas de modo potencial) para outro fim que não o da defesa nacional.

¹⁵ Ver, por exemplo, o livro de John P. Cann, *Contra-Insurreição em África: O modo português de fazer a guerra*, publicado entre nós em 1998.

E agora? É certo que, depois do 25 de Abril, se mantiveram as linhas anteriores da política externa portuguesa: a boa-vizinhança com a Espanha, a participação na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO) (com uma especial atenção às posições norte-americanas) e as relações privilegiadas com o Brasil, a que naturalmente se vieram acrescentar os laços mutuamente desejados com as ex-colónias e a adesão ao processo de integração europeia.

Ainda até ao início da década de 90, a missão da NATO era a defesa dos países da “comunidade do Atlântico-norte” face às ameaças da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e do “Bloco de Leste”. Com o desmoronamento deste adversário – que, ainda assim, no que toca à Rússia, não se desvaneceu totalmente, quer como zona de potencial instabilidade, quer como país detentor de um poder militar ainda considerável – a Aliança Atlântica tem titubeado: aproveitou a fraqueza conjuntural da Rússia para se estender a Leste; pela primeira vez, interveio militarmente, para reduzir os conflitos armados nos Balcãs e estabilizar a região; e aparenta não ter meios adequados para enfrentar e vencer a nova ameaça do “terrorismo internacional” que se precipitou a partir do 11 de Setembro de 2001 com a cara do “fundamentalismo islâmico”, acabando por, de forma algo esquisita, assumir agora a tarefa do controlo militar do indomável território do Afeganistão. Estas hesitações da Aliança foram de par com as reduções generalizadas nos orçamentos militares, com o papel, igualmente titubeante, da ONU na gestão de crises internacionais e quase sempre em função do estado dos relacionamentos políticos entre os governos dos Estados Unidos e os dos principais países da União Europeia (principalmente da França, do Reino Unido e da Alemanha, tendo em conta o momento por que passavam as suas respectivas opiniões públicas).

Podem pensar-se que a ameaça principal ao espaço democrático ocidental vem hoje do radicalismo islâmico que, mantendo “na brasa” a hipótese dos atentados de grande violência e espectacularidade e a permanente tensão israelo-palestina, apontará sobretudo para a queda de alguns governos e regimes árabes “moderados”, como o Paquistão, o Egipto, a Jordânia, a Arábia ou os do Golfo e do Magreb, ao mesmo tempo que tentará dificultar a convivência étnica na Europa, sob fundo das sempre chocantes imagens das misérias dos “países do Sul”, ou aproveitará de eventuais crises regionais que venham a declarar-se na península coreana, na cintura meridional da Rússia ou em qualquer outro lugar.

Os Estados Unidos da América surgem, neste contexto, um pouco como o amigo indispensável mas incómodo para os seus principais “aliados naturais”, por algumas suas inabilidades para lidar com um mundo diverso e muito diferente deles próprios. Tendo fornecido o principal contributo para os 40 anos de efectiva protecção que a NATO assegurou aos países ocidentais, são criticados simultaneamente por

confundirem a defesa da paz e da segurança internacional com os seus próprios interesses (ou apetites) e por não conseguirem efectivar objectivos de super-potência (como seria o controlo da situação no Iraque ou as ameaças atómicas de Teerão e de Pyong-Yang), que realmente não estão ao alcance dos meios de que actualmente dispõem, não bastando para isso a sua enorme superioridade técnica ou os seus *stocks* abundantes de armas nucleares.

No próprio seio das FA portuguesas, parece haver correntes de opinião expressivas muito críticas das políticas seguidas pela NATO e pelos norte-americanos. É certo que os norte-americanos foram, desde o início, a potência dominante na NATO. Mas quem é que se pode espantar de que a política militar desta organização em relação a Portugal tenha exigido, em determinado momento, um controlo ideo-político mais apertado quanto ao acesso dos oficiais a postos e cargos de responsabilidade, depois do que aqui se passou nos meios castrenses e da penetração e perturbação de que foram alvo por parte de sectores políticos da esquerda radical e dos “aliados inquebrantáveis de Moscovo”, nos nossos conturbados anos 70 pós-revolução? E quem estranhará que armas navais como os torpedos modernos possam ser vendidos pelos Estados Unidos a “meio-mundo”, tirando partido do seu avanço tecnológico e poder económico, mas que venham “vacinados”, para que um dia não sejam usados contra os próprios americanos, sendo o “antídoto” objecto do mais precioso segredo?

A integração actual de Portugal no espaço político europeu não deve substituir a nossa compensadora presença e participação na “vertente atlântica”, nem eliminar apressadamente as condições adequadas de credibilização da independência política nacional. De facto, do ponto de vista *estritamente português* e olhando para a *história*, as principais variáveis externas que geralmente penderam sobre nós, como povo, terão sido:

- i) As ameaças directas à nossa identidade, liberdade e soberania: os riscos de invasão/ocupação por parte de espanhóis e outros (ingleses, franceses, alemães) e os jogos de interesses conflitantes, na conquista e conservação de mercados, nos alinhamentos religiosos e culturais em que fundámos a Expansão e a nossa sobrevivência no mundo Moderno;
- ii) A indispensável inteligência estratégica da nossa colocação face às grandes potências imperantes no plano regional/mundial (aqui, durante muito tempo confundidos) ou em conflito entre si, em que a geopolítica geralmente nos recomendou a aliança com o poder marítimo principal, contra a hegemonia dos poderes continentais;¹⁶

16 Ver, nomeadamente, o livro de José Manuel Freire Nogueira *As Guerras Liberais: Uma reflexão estratégica sobre a história de Portugal*, publicado em 2004.

- iii) E, finalmente, a sempre difícil defesa de alguns nossos interesses específicos localizados em espaços longínquos – comércio, império, influências, memória, diáspora –, exigindo tacto diplomático e argúcia exploradora de oportunidades.¹⁷

Olhando agora (do mesmo ponto de vista, *nacional*) para a *actualidade*, a ancoragem à Europa parece uma inevitabilidade política, doutrinária e económica mas, do ponto de vista da segurança, tudo é muito menos claro, oscilando-se mesmo entre o abandono de uma qualquer perspectiva de defesa militar nacional em proveito de uma melhor integração em sistemas colectivos de segurança e defesa, e a manutenção de um mínimo de capacidades próprias, para corresponder ao que resta de soberania nacional e às insondáveis surpresas que o futuro nos pode reservar.

O *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* e o *Conceito Estratégico Militar* actualmente em vigor em Portugal têm dificuldade em identificar com precisão as missões das FA face às ameaças que nos espreitarão, entre o Leste e o Oeste, o Sul e o Norte, o exterior e o interior, tal é a fluidez e imaterialidade das formas que elas podem assumir e, até certo ponto, o esgotamento dos conceitos tradicionais para as descrever, caracterizar e planear respostas adequadas. Diz-se, por exemplo, no primeiro daqueles documentos que “a Defesa Nacional tem por objectivo garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações, contra qualquer agressão ou ameaça externas”. Ao que o segundo documento vem precisar um pouco a questão do “espaço estratégico de interesse nacional”, com uma componente “permanente” e outra “variável”, sendo que aquele (espaço) é “política e militarmente, definido de acordo com as conjunturas”. Mas o “conceito de Defesa” acrescenta também que “À Defesa Nacional incumbe, ainda, garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado, o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais”. Sendo compreensível a lógica da agregação deste segundo elenco de missões, é contudo ampla a margem de interpretação que se cria quanto à sua utilização política.

Destas orientações deriva um “sistema de forças”, largamente aberto a opções políticas, de doutrina militar e de meios técnicos e humanos, onde caberão as orien-

¹⁷ Sobre esta problemática, ver o interessante livro de síntese de Luís Filipe Barreto *Lavrar o Mar: Os Portugueses e o Índico*, publicado em 2000 (lamentavelmente, um conhecido autor de outra área do conhecimento publicou recentemente um livro com o mesmo título principal deste).

tações programáticas dos órgãos de soberania relevantes (sustentadas no voto popular que as sufragou), mas também as visões dos especialistas da matéria e dos próprios corpos militares. Uma coisa é certa, porém. É que os custos dos equipamentos e das forças militares são cada vez mais elevados e que os seus volumes têm de ser cada vez mais modestos, tanto por essas razões económicas como pelo desapoio que encontram nas opiniões públicas, o que limita seriamente os objectivos operacionais que podem ser atribuídos às FA e o quadro do seu emprego na actualidade.¹⁸

4) *A coordenação, a disciplina e as culturas militares*

A unidade de comando, a distribuição hierárquica das competências decisoriais de cada “chefe” e das suas dependências funcionais são características intrínsecas das instituições militares tradicionais, sedimentadas por uma experiência de séculos, que conviveram com diversos tipos, bem diferenciados, de Sociedade e de Poder Político e se *fixaram* (em termos psicológicos, simbólicos e de memória histórica) nos períodos (apesar de tudo) excepcionais da guerra e nos momentos cruciais do combate.

No plano humanístico, o duelo agónico é sempre um acto brutal e desastroso, quaisquer que sejam as representações sociais que dele façam intervenientes e observadores, seja pela exorcização do nosso “medo da morte”, seja pelo impulso agressivo de querer “negar” o adversário. A coesão anímica das “nossas tropas” é então um factor decisivo para enfrentar tais terríveis condições psicológicas. Ora, foi com a intenção de “automatizar” esta coesão que, desde há milénios, as doutrinas militares enfatizaram a importância da “disciplina”, isto é, de uma “naturalização” e “automatização” da relação de comando-obediência que enlaça os militares de diferentes “patentes”, que liga o “superior” ao “subordinado” de uma maneira inequívoca e, em situação de urgência, diríamos mesmo, absoluta.

No mundo Moderno, este regime de relacionamento interno e de funcionamento dos corpos militares começou a entrar em dissonância com o pulsar de Sociedades que progrediam na indústria, na ciência, na escolarização e no bem-estar de populações cada vez mais vastas, que iam descobrindo práticas inovadoras da Liberdade e da Igualdade constitucionalmente proclamadas e perdendo os respeitos e receios atávicos perante os “grandes da Terra” e os “mistérios do Céu”. De um autor crítico do militarismo como Augustin Hamon, encontramos, sem surpresa, na sua obra *Psicologia do Militar Profissional*, publicada originalmente em 1893,

18 Uma boa abordagem, sintética e simplificada, destes problemas é feita no livro de José Manuel Freire Nogueira (coord.) *Pensar a Segurança e Defesa*, publicado em 2005.

ideias como as de que os militares se moveriam “por interesse pessoal”, prolongam actos e comportamentos “selvagens” e “ancestrais”, exaltam a violência e mostram “desprezo pela vida humana e pelos sofrimentos físicos”; que, por outro lado, manifestam uma “hiperexcitação do conceito de superioridade” (em relação aos civis) e uma “exacerbação do poder, verdadeira cesarite, reunida a um grande servilismo”; e, finalmente acusariam uma duplicidade suspeita entre o galanteio dos salões e formas brutalizadas de sexualidade.¹⁹ Mas este não é apenas um sinal que possamos desprezar, sob o argumento da sua insignificância ou do *partis-pris* do seu autor. Por exemplo, se tomarmos o curioso volume do lieutenant-colonel Montaigne publicado em 1913 sob o título de *Vaincre*,²⁰ a principal matéria que ali encontramos discutida é de natureza psicológica e sociológica, acerca do homem, das multidões, das raças, do medo, etc., apoiando-se na mais difundida bibliografia da época, como a subscrita por Gabriel Tarde, Herbert Spencer, Mantegazza, William James ou Gustave Le Bon, ou seja, espíritos que faziam boa companhia e estavam então em diálogo com o referido Augustin Hamon, e todos sob a influência de uma balbuciente ciência sociológica positivista.

Do ponto de vista da Sociologia, é possível hoje identificar, sob um certo soclo ideológico comum, as diversas formas de culturas organizacionais que estruturam o funcionamento e a coesão dos diferentes ramos e corpos que compõem as FA actuais. Tomem-se as diferenças existentes entre o Exército, a Marinha de Guerra e a Força Aérea. Fundamos esta análise em duas focalizações precisas: por um lado, nas suas práticas quotidianas mais típicas e específicas; por outro lado, nos processos de integração, socialização e aprendizagem onde são acolhidos e “modelados” os novos candidatos a membros destas corporações – ou seja, as escolas e tempos de adestramento e formação. A rotina tradicional das “recrutas” foi geralmente contrastante com a excitação do “cheiro da pólvora” ou do “rufar dos tambores”, mas não lhe era indiferente. Pelo contrário, teve sempre em vista lembrar que, um dia, hipoteticamente, tudo aí se jogaria e teria aplicação, permitindo a vitória, o sucesso e a sobrevivência ou, em vez disso, podendo conduzir a um colapso repentino e irreparável, e à captura, ferimento ou morte de qualquer um dos envolvidos.

Ora, no *Exército*, o valor de referência fundamental inculcado nas actividades de “instrução” ou nas escolas militares era, sem dúvida, e é certamente ainda, o da *disciplina*, no sentido acima indicado, entendido como comando inequívoco dos

19 É também o autor do livro *Psicologia do Anarquista-Socialista*, publicado em 1895, onde enfatiza os valores actuaes (vistos como positivos) destes prosélitos.

20 Tem o sub-título: *Esquisse d'une Doctrine de la Guerre, basée sur la Connaissance de l'Homme et sur la Morale - Préparation à l'étude de la guerre.*

responsáveis sobre os seus subordinados, fossem eles outros comandos ou meros executores. A sequência ordem-obediência devia ser interiorizada por cada um de uma forma mecânica, de modo a que, no momento álgido do combate, não houvesse falhas ou hesitações. As ordens poderiam ter sido mal dadas, por defeituosamente concebidas, deficiências de informação ou escassez de preparação; a sua execução podia ter sido inapropriada, por falta técnica ou de vontade – mas, num caso como noutro, uma avaliação posterior poderia levar a conclusões positivas ou a sanções sobre os culpados. Em termos de continuidade da instituição, mesmo uma derrota deveria servir de lição para confrontos e sucessos futuros. O que não era possível permitir – porque tal significaria de imediato o desastre – era que, no auge da batalha (ou na sua iminência), um pânico colectivo levasse à quebra da unidade de vontades e à interrupção dos mecanismos da “cadeia de comando”.

As aparentes inutilidades e violências gratuitas destinadas a amachucar o *ego* de um jovem para o transformar num combatente tinham, no fundo, este fim em vista. Eram um processo pedagógico talvez semelhante ao dos conventos cristãos tradicionais. Estes últimos, ritualizavam a mortificação do corpo, com o fim de disciplinarem a alma, purificando-a dos seus sobressaltos de humanidade e natureza, aprestando-a para a santidade. Aqueles, mais modestamente, limitavam-se a domesticar as vontades e os impulsos, sobretudo dos mais recalcitrantes, para daí extrair o máximo de eficácia da acção colectiva, canalizando outras paixões humanas para momentos próprios e não comprometedores dos objectivos estratégicos (tais como: as licenças, as vivandeiras, o saque, o desforço violento sobre o inimigo, etc.).

É certo que no século XX já não se guerreava munido de arma branca e agressividade agónica. No caso da Engenharia, a tecnicidade estava mesmo em crescendo e daí a sua subdivisão em Transmissões, Material, Topografia, etc., mas este era, de certa maneira, um equívoco histórico e cultural, já que, a despeito da indiscutível superioridade intelectual daquele corpo, as verdadeiras “armas combatentes” do Exército eram a Infantaria (que ocupava o terreno e lidava com as populações), a Cavalaria (mais móvel e ligeira, fossem quais fossem os meios de deslocação utilizados) e a Artilharia (que concentrava o principal potencial de fogo e destruição). Em todo o caso, em meados do século XX, era preciso ensinar ao “soldado raso” as técnicas elementares do uso de armas mecânicas já complicadas (da espingarda ao obus e ao “tanque”), da química dos explosivos e outros produtos letais, das regras da acção coordenada dos homens no terreno e dos sinais que trocavam entre si, do manuseamento de materiais e equipamentos de marcha, estacionamento e abastecimento, e muitos outros. Era também necessário ensinar certos pontos-chave de doutrina, isto é, de justificação racional e ideológica: a lealdade ao rei ou à pá-

tria, a glória do destino nacional, a celebração da memória dos caídos, o prémio ao mérito e à heroicidade, o amparo aos estropiados e aos órfãos de guerra, o código dos deveres e dos castigos, etc. Porém, no caso concreto do Exército português de meados do século XX, estas eram matérias necessárias mas, de certa maneira, ainda adjacentes ao central e sagrado dever da disciplina. Lá bem no fundo, para além da memória fresca das guerras mundiais, havia sempre o perigo dos “espanhóis” ou dos “vermelhos” nos obrigaram a uma defesa armada, que acabou por concretizar-se mais recentemente sob a forma da “guerra que nos foi imposta no Ultramar”.

Na *Marinha*, esta estruturação de valores e referências era algo *diferente*. Agora, muito mais do que em séculos anteriores, o combate naval já não se travava directamente entre homens, mas entre “máquinas”: os navios. Nestes termos, a disciplina militar passava para segundo plano, cedendo o passo à aptidão marinheira, ao desembarço pessoal, à familiarização com os elementos naturais e à integração numa cultura social específica dos “homens do mar” e diferente das pessoas comuns.

O incitamento à guerra e ao combate militar, por objectivos superiores (a glória do império, a defesa da pátria, a honra da Armada, a luta pela Liberdade, etc.), eram aqui operacionalizados através de meios acessórios, entre os quais se destacavam dois: a miragem do saque e da aventura marítima, que constituíam o *incentivo material*, por um lado; e a *ideologia*, por outro – neste caso, a noção racionalizada de um discreto e simbólico reconhecimento social que vinha completar a consciência de um dever bem cumprido (o lema “A Pátria Honrae, que a Pátria vos Contempla” parece elucidativo). Naturalmente que, com o advento do liberalismo e da modernidade política, deixou de haver lugar para o pagamento dos marinheiros por via dos resultados económicos de uma guerra de curso. Mas incentivos como o subsídio de embarque, a promessa da descoberta de novos portos e povos, ou a miragem de aventuras sensuais inusitadas constituíam, no fundo, o equivalente funcional daquela imagem de corsários.

Quanto ao reconhecimento, pode pensar-se que, no caso português, a Marinha que fez a transição dos navios de madeira e da vela para o ferro e o vapor, teve, ao longo de largas décadas dos séculos XIX e XX, a oportunidade de lidar com todos os mares e as cinco partidas do mundo por força do disperso território colonial, fosse na calmaria das sondagens hidrográficas ou da fiscalização, fosse em mais episódicas operações bélicas, mas sempre já numa postura defensiva e não de domínio, antes de sobrevivência num mundo que já era controlado por outros.

Esta ausência de desígnio imperial (apesar das hipérboles de certos discursos, tratava-se de preservar um património do passado) mas, simultaneamente, de observação próxima dos grandes dramas mundiais (colonização, guerras, revoluções, descolonizações), terá proporcionado a estes homens uma compreensão alargada

da sua experiência de vida, rasgando-lhes horizontes de oportunidades apenas acessíveis a um restrito número de nações modernas (mas pela via do saber codificado). Eis uma “*paçã*” valiosa, que seria mais apreciada por certos jovens do que as promessas de chorudos ordenados futuros.

Por outro lado, aquelas missões não-guerreiras, mas de mero “controle” (dos mares, da pesca ilegal, dos tráficos) e “de serviço” (oceanografia, meteorologia, salvamento), apoiadas em conhecimentos técnicos complexos (mecânica, electrónica, navegação, etc.) terão induzido um sentimento de *profissionalismo* e “*utilidade pública*” porventura bem mais acentuados do que no Exército. O “espírito de serviço”, reforçado com o “republicanismo” que nela se enraizou profundamente durante o século XX, terá constituído, assim, um elemento estruturante da cultura específica – e portanto da coesão – da instituição naval.

Finalmente, a *Força Aérea*. Aqui, estamos perante uma “arma”, primeiro, ou um “ramo”, depois, nascido dos progressos técnicos do século XX e que, mercê da nova dimensão (o uso do ar) que introduziu e operacionalizou no espaço-tempo do combate e (potencialmente) da guerra, em poucas décadas se alcançou a uma posição de paridade com o Exército e a Marinha. Foi, do ponto de vista dos processos de mudança social, um extraordinário sucesso de criatividade, inovação e institucionalização.

Atentemos a algumas características específicas da aviação militar. Em primeiro lugar, a sua actuação operacional (nas diversas missões do “reconhecimento táctico”, da “caça”, do “ataque ao solo”, do “bombardeamento”, da “patrulha marítima” ou do “transporte aero-táctico”) é sempre precária e limitada pela capacidade de sustentação em voo das aeronaves, precisando, por isso, de indispensáveis bases de apoio no solo, a distâncias mais ou menos próximas do teatro de operações. É certo que esta logística pode hoje ser um pouco distanciada graças às manobras de reabastecimento de combustível em voo (só ao dispor das grandes potências), mas o problema existe sempre.

Segundo, a operação das aeronaves é, apesar de todos os progressos dos equipamentos, um gesto técnico e uma competência profissional eminentemente pessoal, centrada em exigentes capacidades cognitivas, emocionais e sensoriais, apenas detectáveis por adequados processos de selecção de candidatos e, depois, completadas por uma formação muito cuidada e intensa, quer inicial, quer em termos de treino e manutenção dos níveis de qualificação adquiridos. Ora, recuando até à sua génese no início do século XX e na Grande Guerra, foram justamente estes “pilotos-aviadores” que construíram o mito inicial dos “ases do espaço”, sobretudo na “caça”, e completada na 2ª Guerra também nas outras missões, com famosas e sangrentas “batalhas aéreas” e ferozes combates entre aeronaves e artilharia (mais tarde, “missilharia”). O corpo de pilotos – que, aliás, deu azo a uma extensa literatura

e filmografia – tornou-se assim, simbolicamente, no núcleo emblemático da Força Aérea, à volta do qual gravitavam as inúmeras especialidades técnicas exigidas por estes equipamentos – dos tripulantes navegadores, observadores, bombardeiros e metralhadores aos “terrestres” mecânicos, electricistas, abastecedores, bombeiros, sinaleiros, controladores de tráfego aéreo, polícias e *tutti quanti*.

Hoje, o custo astronómico de uma aeronave de alta tecnologia incute nestes profissionais um grau de exigência pouco compatível com “traquinices” ou veleidades de acrobacia aérea. Mas a “imagem de marca” dos pilotos, misturando arrojo e comportamentos de segurança, ousadia e competência profissional, rigor técnico e sentido das responsabilidades, sangue-frio e momentos de “descompressão” e “evasão” (frequentemente misturando álcool e mulheres), na *mess* ou nos tempos de “licença”, ficou assim registada como situando-se nos antípodas da disciplina “caserna” do Exército e das praxes de cortesia da Marinha. O uso do “calão”, as posturas pouco aprumadas e nada marciais, os gestos cerimoniais (como a “continência”) subvertidos e os modos irreverentes, compunham um conjunto de traços comportamentais que se tornaram típicos deste corpo militar, pese embora o esforço empenhado dos seus responsáveis para uma assunção plena, pelos membros do Ramo, da sua qualidade de militares. Se a isto adicionarmos a frequente dedicação sem limites à missão, o desprezo pelo risco de morte, a abnegação para salvar terceiros e a audácia aventureira que nenhum dinheiro pode pagar, teremos talvez circunscrito aquilo que podemos designar pelo modelo *individualista*, de *convivência com o perigo* e de *militar “apesar-de-tudo”* que caracteriza o aviador e a Força Aérea, a qual, pela experiência histórica de um século, se tem revelado também como bastante permeável às influências político-ideológicas.

Naturalmente que este modelo atitudinal é fruto do modo como esta instituição socializa os seus novos membros e lhes transmite a memória e os arquétipos da sua curta mas dramática história – dramática desde logo porque o risco do acidente aéreo, geralmente fatal, é consubstancial à profissão. Mas deriva também, em grande medida, do processo de selecção operado pela instituição de entre os candidatos a ingressar no “ramo”: só se candidatam os que se sentem com “vocaçãõ” para tais “aventuras”; e só são seleccionados os que, por testes e exames de grande exigência, a podem presumivelmente garantir.

Comparando estas três culturas organizacionais, diríamos que só a do Exército é genuinamente militar, no sentido tradicional da centralização e da disciplina, sendo que a da Armada resulta já de uma combinação historicamente enraizada entre “identidade marinheira” e “identidade militar”, e que a Força Aérea nasceu e se desenvolveu sob as condições técnicas e sociais da nossa contemporaneidade, ressuscitando o mito dos “cavaleiros... (mas agora) do ar”.

5) *Os valores, os símbolos e o “fechamento” dos militares sobre si próprios*

Como se sabe, as FA consagram um lugar muito importante aos rituais, aos símbolos e, por via deles, aos valores e, nesse sentido, à conservação “daquilo que está e vem do passado”. Isto é, tendem a ser instituições conservadoras. Como se regem por numerosas normas formais – talvez alguém se lembre da saborosa caricatura prussiana do “manual” e do “regulamento” que era exibida no filme *The Glorious Mad Men in Their Flying Machines* – são também organizações muito burocráticas.

Não se trata, porém, de regras absolutas. Como dizia o sociólogo Alain Touraine a respeito da tendência invasora da burocracia, esta pode recuar perante situações onde se valorizam a rapidez de decisão e a capacidade inventiva e inovadora, como são os contextos de negociação económica e de resolução de problemas técnicos. Alargo esta observação para as instituições militares, para realçar como o ritualismo, a burocracia e o “espírito caserneiro” se apagam notavelmente quando se entra em “situação de campanha”. Aqui já “não se brinca em serviço” e todos se lembram do juramento solene feito, que inclui, se necessário, “o sacrifício da própria vida”.

A vivência (real ou imaginada) destas situações-limite, com o dramatismo e o sentido trágico que lhes estão associados, dá todo o sentido à persistência de cerimoniais que a Sociedade do presente tende a olhar como arcaicos ou mesmo ridículos. Vejam-se os actos solenes de “homenagem aos mortos” ou a memória dos cerca de dez mil militares portugueses que pereceram nestas últimas guerras do Império, e cujos nomes estão hoje inscritos, dignamente, nas paredes de mármore do forte do Bom Sucesso, junto ao Tejo – que, honra lhe seja feita, o Presidente Sampaio teve a coragem política de, um dia, ali comparecer para assinalar o reconhecimento da República. Recordem-se os sentimentos de verdadeira fraternidade que perduram entre “antigos combatentes” que querem sempre voltar a reunir-se, de longe em longe, para reviver e reavivar momentos extraordinários sofridos em conjunto. Hoje fala-se em “stress pós-traumático de guerra” com a banalização que os meios de comunicação de massas imprimem a certos jargões científicos de que se apropriam. Mas, de facto, para os que foram combatentes, a experiência de conseguir salvar um camarada ferido (ou de falhar essa tentativa), as confissões mais íntimas que, na véspera do combate, se podem fazer aos vizinhos da trincheira ou os comportamentos pessoais despojados de qualquer couraça psicológica que estes ambientes favorecem são vivências únicas, no limite da nossa existência e que vão restar na memória dos homens para toda a vida.²¹

21 Por exemplo, a dimensão da sexualidade, incluindo as pulsões ou os fantasmas da homossexualidade só têm encontrado tratamento num ou noutro registo estético (literário ou cinematográfico),

Também as incontáveis legendas éticas (e épicas): “Que nunca por vencidos se conheçam”; “*Honneur, Patrie, Valeur, Discipline*”,²² “Servir” e até aquela de uma unidade não-combatente e que provocava algum sorriso irónico (“E nós também”) – serviam para afirmar simbolicamente um *princípio*, que devia dar unidade e coesão moral a um determinado corpo. Naturalmente, as recompensas simbólicas – os louvores, medalhas e condecorações – integravam em plano de destaque esta panóplia de artefactos, jogando no plano positivo do sistema de punições de recompensas que existe em qualquer sistema social estruturado e equilibrado. Assim, quando o rei D. Carlos devolveu as insígnias da Ordem do Banho (ou talvez fosse da Jarreteira) à Inglaterra, em protesto contra o *Ultimatum*, estava a mostrar a ofensa e indignação que a nação portuguesa sentia perante esse “acto de força”, ainda mais inaceitável por provir do nosso “aliado histórico”. Juntamente com “as campanhas de ocupação”, era a resposta possível do “poder político” perante a revolta e o patriotismo ultrajado exibidos pelas correntes republicanas que, por exemplo, levaram a uma subscrição pública para a compra de dois navios de guerra bem como à inscrição de um plano de desenvolvimento acelerado para Angola e Moçambique no programa de governação que o PRP²³ começou a propor ao país e que tentou executar a partir de 1910. E quando correu na “voz pública” que o general Gomes da Costa havia empenhado as suas condecorações de guerra (do Ultramar e de França) para sobreviver com um mínimo de dignidade, tal gesto demonstrou à sociedade, para quem o quis ver, que os “superiores interesses” da Revolução Nacional incluíam, afinal, golpes palacianos e pequenas conspirações no seio da ainda instável “elite do poder”, capazes de atirar impiedosamente o velho general para uma situação de carência económica.

Outro episódio de grande significado foi o chamado “movimento das espadas”, ocorrido em Janeiro de 1915, quando, a um apelo lançado pelo “herói da Rotunda” Machado Santos, que já antes havia manifestado a sua insatisfação pelo caminho seguido pelo partido de Afonso Costa, se concentraram em Belém dezenas de oficiais do Exército que foram entregar as suas espadas ao Presidente da República Manuel de Arriaga. As consequências políticas foram céleres, gravosas e premonitórias, quanto à disponibilidade dos militares para a intervenção política: daí a poucos dias caiu o governo de Vítor Hugo de Azevedo Coutinho (aliás, oficial de Marinha), a que se seguiu a nomeação do general Pimenta de Castro com um

mais como exploração ideológica (frequentemente “anti-militarista”) do que como tentativa de compreensão científica, ou simplesmente humana, dessas circunstâncias.

22 Legendas da *Marine Nationale*, francesa.

23 Partido Republicano Português, cujo líder principal acabou sendo o Dr. Afonso Costa.

gabinete onde predominavam as figuras fardadas, que governou, como se dizia, “em ditadura” (isto é, com o Parlamento encerrado a partir de Março) e levou ao desenlace sangrento da revolução de 14 de Maio.

Para além do *panache* da manutenção de símbolos e tradições, um certo conservadorismo e fechamento de horizontes era também transmitido graças à importante reprodução “endógena” do corpo de oficiais. Como mostrou a socióloga Maria Carrilho,²⁴ as condições do recrutamento destes oficiais modificaram-se imenso entre a época em que se fez a República e aquela em que germinou o 25 de Abril. Uma dessas modificações referia-se à abertura do campo do recrutamento a pessoas que nunca tinham tido militares profissionais como antepassados e que, portanto, não traziam já adquiridos, na família, elementos de socialização próprios do meio castrense. Entre estes dois eventos, medeiavam menos de 70 anos, período relativamente curto se tivermos em conta a transmissão memorial directa entre gerações. Com efeito, a vivência de três gerações consecutivas abrange cerca de um século. Quando uma parte das transmissões socializadoras se faz por via dos contactos familiares directos, isto significa que é a nossa experiência que se alonga dos nossos 30 ou 40 anos de vida activa para os 100, ou mais, também cobertos pela dos nossos pais e avós. Isto acontecia com assinalável frequência nas famílias dos oficiais.

Ora, um dos elementos culturais invariantes que atravessou este período de mais de 100 anos terá sido o *nacionalismo castrense*. Face a instituições monárquicas desprestigiadas que se prestam a ser vistas como parasitárias da vida nacional; face a governos fracos que se mostram incapazes de “ter mão” nos desmandos de alguns e que, em especial, nos minorizam perante o estrangeiro; face a estadistas surdos quanto aos sinais de descontentamento profundo que podem lavrar em vários campos da república; face a elites dirigentes avassaladoras que ocupam o espaço do poder em proveito próprio; ou perante indícios de desagregação da unidade nacional – nestas condições, é expectável que surjam do meio militar apelos e impulsos dirigidos ao cerne da consciência colectiva, em prol de regeneração ou da sobrevivência da Sociedade, na forma em que os militares melhor (ou unicamente) a conhecem: a da Pátria, pela qual derramaram o sangue tantos dos seus filhos, tantos dos seus companheiros de armas. Embora historicamente possa ter havido, aqui ou ali, pontos de contacto ou “contaminações” ideológicas de diverso tipo (com se sabe, há um nacionalismo jacobino e republicano, um nacionalismo fascista, até um nacionalismo comunista...²⁵), julgo que este nacionalismo castrense

24 Ver *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Século XX*, publicado em 1985.

25 Uma interessante abordagem sociológica do nacionalismo pode ser encontrada no livro de Ernest Gellner *Nações e Nacionalismo*, publicado originariamente em 1983.

é um sentimento e uma ideologia diferente, genuína e autêntica, que não deve ser apressadamente confundida com qualquer das outras.

II - O Poder Político

1. Observações gerais

Quanto aos princípios e questões de base relativos ao Poder Político estatal, justifica-se apenas lembrar alguns dos mais importantes e que são comuns aos vários Estados que concretamente existem ou existiram nos últimos dois séculos da Era Moderna, que correspondem de alguma maneira à noção de Estado-de-direito e, em especial, a uma ou outra forma de “governo do povo”, onde poderíamos englobar os regimes “democrático-individualistas” (os da nossa referência actual), os “populistas” (assentes numa relação de identificação psicológica e simbólica directa entre um líder e o povo) e os “vanguardistas” (que recorrem à intermediação de uma “elite designada”, como representante colectiva da vontade popular, seja o caso de um “partido-guia” ou de um “exército de libertação nacional”).

O primeiro desses princípios é o de que a Sociedade *politicamente organizada* numa destas formas contém implicitamente uma ideia de *viabilização do “contrato social”*, ou seja, de um conjunto de direitos e deveres, dos cidadãos, dos grupos sociais e das instituições públicas, com toda a variedade dos seus interesses específicos, que devem contudo vergar-se à superioridade de um “interesse geral”, para coexistirem e conviverem razoavelmente entre si, isto é: para que seja controlada a agressividade natural e o conflito agónico, evitada a opressão e a tirania, e se organize uma vontade de convivência pacífica entre todos ou, pelo menos, para a grande maioria dos indivíduos. Por via desta viabilização, assim se assegura também uma expectativa de *confiança, estabilidade e continuidade*, premissas indispensáveis para que cada qual possa planear acções e resultados futuros com um grau de previsibilidade aceitável.

Por outro lado, não é evidente – a menos que o sistema social funcione adequadamente nesse sentido ou o poder político seja capaz de o impor – que a população assimile “naturalmente” aquela ideia de “contrato” e de balanceamento de direitos, por um lado, e de deveres, por outro. O discurso político dominante no último meio século tem pendido sistematicamente para enfatizar e alargar os primeiros (por exemplo, nos Direitos Humanos, consideram-se hoje não só os clássicos direitos “civis e políticos”, mas também os “económicos, sociais e culturais” e ainda uns chamados “de terceira geração”) ao mesmo tempo que se têm esquecido ou dimi-

nuído a importância dos segundos – os deveres. Por exemplo: falando em termos de análise objectiva, não pode deixar de se apontar o desequilíbrio existente entre os direitos e deveres fundamentais inscritos na Constituição da República Portuguesa. Nela se enumeram qualquer coisa como 51 tipos de direitos dos cidadãos e apenas um dever, o da “defesa da Pátria”, de resto inserido fora do contexto, quase no final do documento. Note-se ainda que o dever de votar é qualificado como “dever cívico”, talvez para significar que nenhuma penalidade existirá pelo seu incumprimento; e nem sequer pagar impostos é um dever constitucional! Por outro lado, no Título III da Parte I da CRP, denominado “Direitos e deveres económicos, sociais e culturais” e onde se definem uma vintena destes preceitos, os direitos são *dos cidadãos*, mas os deveres são, por inteiro, *do Estado*, que deve cuidar de assegurar aqueles. Numa palavra: não só não há equilíbrio entre “contribuição” e “retribuição”, como nem sequer se vislumbra um traço de “contratualidade” na carta fundamental que se propõe reger a sociedade portuguesa; antes a proclamação de benesses e proveitos, que são explicáveis pelo contexto que rodeou os constituintes de 1975 mas provavelmente são pouco “educativos” para as novas gerações que vão sendo socializadas sob a égide de tais “garantias”, que lhes podem aparecer como “naturais” ou “caídas do céu”.

O *segundo princípio* parece ser o da *universalidade*, ou seja, o da igualdade de base (jurídica, de dignidade humana, sem distinções de “condições de nascimento”) que deve presidir às relações inter-individuais e de cada qual com a Sociedade, representada colectivamente pelos organismos do Estado. É certo que a operacionalização deste princípio obriga à consideração de excepções, modulações e casos particulares (tendo em conta, nomeadamente, a desigualdade natural das pessoas e a suas diferentes condições sociais, em particular da riqueza), bem como à sua *praticabilidade*, não podendo quedar-se ao nível dos discursos retóricos. Por exemplo, a dinâmica de alargamento das funções do “Estado social” parece trazer-nos agora o problema do financiamento dos custos da concretização desses novos direitos (no campo da saúde, da educação, da habitação, do ambiente, etc.) e da maneira mais justa e eficiente de os assegurar. A questão da fiscalidade é – entre outras – bem elucidativa da distorção operada entre os princípios filosóficos e a prática social. Salvo o caso de algumas excepções (ou atenuações do fenómeno), na maior parte dos países do mundo (incluindo os de regime político democrático) as suas respectivas populações tenderão a encarar o pagamento dos impostos como uma “extorsão” praticada pelo poder político – e daí a naturalidade com que os designamos: “impostos!” – e não como as “quotizações” com que, contratual e racionalmente, contribuímos para a “caixa comum do país”. É certo que as ciências sociais já souberam propor teorias explicativas destes comportamentos contraditórios e dos seus efeitos perversos,

contra-intuitivos (p.ex., Olson²⁶), mas isso não tira a que certas ênfases habituais do discurso político (neste caso, o apelo à “consciência” dos cidadãos) estejam em boa parte condenadas ao insucesso, e seja necessário encarar as vertentes fiscalizadora e punitiva da lei.

Depois, em *terceiro lugar*, pode evocar-se a questão da *relação entre o “poder político” e a Sociedade*. A noção de *auto-governo* (o tal “governo do povo, pelo povo e para o povo”) obterá hoje o assentimento da clara maioria das pessoas, pelo predomínio do pensamento racional sobre outras formas de conhecimento (religioso, prosaico) que muitas vezes suportaram outras concepções de poder político (o governo “dos mais fortes”, do “direito divino”, etc.). Mas as questões que aqui se podem levantar são outras, sociologicamente simples de formular. Por exemplo: como conjugar a percepção que cada um tem dos seus interesses (não só os seus particulares, mas também o do nosso interesse colectivo, de nação, neste caso) com aquela que o poder político do momento é forçado a pôr em prática para responder aos desafios inadiáveis do país? – como lidar como as descoincidências existentes entre os conceitos operacionalizados de *cidadão* (desde logo apenas os adultos, no pleno gozo dos seus direitos), de *opinião pública* (mais volátil, sujeita a estímulos emocionais e cuja “leitura” depende muito dos critérios do “leitor”) e de *população residente* (incluindo, portanto, as crianças e os estrangeiros) no *espaço de soberania* de um Estado e pela qual este é, em última análise, responsável, nunca lhe podendo ser *estranho* algo que ali ocorra?

Em *quarto lugar*, há também problemas complexos que questionam o modo de assegurar a *representação* da vontade popular no sistema político. Para além dos aspectos técnicos (os modos de escrutínio eleitoral, a decisão por consulta directa, a governação “contratual” *versus* “por sondagens”, etc.), temos a tensão inevitável entre a pluralidade de opiniões e convicções, por um lado; a sua polarização e agregação pelas correntes de pensamento e pelas agremiações partidárias, por outro; e, ainda, a processualidade da formação de decisões que possam dispor de uma legitimação maioritária. E, conforme o grau de urgência ou de importância percebidos da matéria em causa, poderemos ter de enfrentar o dilema entre o direito fundamental à divergência de opiniões e a eventual obrigação de transitoriamente a calar, a bem da consecução de um interesse superior. Por exemplo, a dificuldade de compatibilizar a defesa da liberdade informativa com a aceitação da censura em matéria de segurança nacional ou, por outro lado, a constituição de governos de “salvação pública” ou de “união sagrada” (entre forças políticas com ideologias diferentes) traduzem bem a delicadeza e crucialidade de certas situações ou conjunturas.

26 Mancur Olson, *A Lógica da Acção Colectiva: Bens públicos e teoria dos grupos*, 1998.

Passando sobre as questões de filosofia política do constitucionalismo democrático – a separação dos poderes, a unidade de direcção governamental, a problemática descentralização da administração pública, a autonomia e responsabilidade do poder judicial ou a representação externa na ordem internacional (que repousa ainda no princípio da igualdade dos Estados e não numa governação supra-nacional) – atentemos um pouco, por último, sobre a *relação entre o governo e o “braço armado” da nação*.

Num regime político democrático, as FA estão subordinadas ao poder político. Essa dependência é indiscutível no plano da definição da política externa e de segurança do país, na integração em sistemas de alianças defensivas internacionais e no fornecimento dos meios necessários à actuação das FA (em material, pessoal, abastecimentos, recursos financeiros, etc.). Foi a compreensão destas realidades que levou, por exemplo, à adopção como “leis orgânicas” da “Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas” e da “Lei de Programação Militar”, esta última com vigência superior à de uma legislatura, para cuidar com a devida temporalidade dos investimentos públicos em “forças, equipamento, armamento e infraestruturas”. Mas já no que toca a outras matérias, esta subordinação tem limites e deve ser organizada cuidadosamente. Podem referir-se dois tópicos principais: as relações entre o Alto-Comando militar (permitam-me que trate desta forma, formalmente incorrecta, a chefia superior hierárquica das FA) e os responsáveis supremos da direcção política do Estado; e, em segundo lugar, as características de organização interna das instituições militares.

No primeiro caso, desprezemos por agora a tradicional dicotomia entre tempo de paz e tempo de guerra (ou das condições de beligerância, neutralidade, etc.), dado que, ao longo do século XX só excepcionalmente houve “declarações de guerra”, muitíssimo menos do que o número de conflitos armados que realmente eclodiram (onde se inclui a “nossa guerra” em três territórios africanos nos anos 60-70). É evidente que algum tipo de partilha de informação, de assunção de responsabilidades e de “decisão conjunta” tem de haver ao mais alto nível, entre o governo (eventualmente também o Chefe do Estado, se não coincidir com aquele, de acordo com as disposições constitucionais do país) e o Alto-Comando. Foi este, talvez, o sentido principal que terá levado o primeiro-ministro francês Georges Clemenceau (o “tigre”) a pronunciar, ao tempo do conflito que assolou a Europa em 1914-18, a célebre frase de que “a guerra é uma coisa séria demais para ser deixada unicamente nas mãos dos militares”, lembrando que compete, em última análise, ao poder político a responsabilidade da paz e da guerra perante a nação, e que grandes decisões ou meios extremos (como estava a ser então o uso de gases tóxicos ou ofensivos no terreno que nada modificavam a situação estratégica e se traduziam em mortandades extremas, ou como foram também na guerra seguinte

os bombardeamentos maciços sobre cidades ou o lançamento da bomba atómica) devem por ele ser, em última instância, decididos.

Mas, sobretudo em tempo de paz (em que, como se dizia, os militares devem “preparar a guerra” [*para bellum*], embora hoje, felizmente, sem o sentido de a *desejar fazer*), daqui não deriva claramente o preceito de que o governo deva escolher, à sua guisa, por “confiança política”, o mais alto chefe militar (ou os titulares dos principais cargos). A razão fundamental contra esta forma de nomeação encontra-se na natureza especial da hierarquia e da disciplina militar ou, se quisermos, do seu particular corporativismo. Assim, as fórmulas mistas (“propostas-e-escolha”, “dupla investidura”, etc.) serão sempre preferíveis a uma nomeação discricionária por parte do poder político ou a uma “auto-nomeação” pela força armada. Isto porque, muito simplesmente, além da competência profissional e da postura pessoal, o chefe militar é também o “primeiro representante” do modo de sentir dos membros da sua instituição ou, como na gíria se ouve agora dizer, “o sindicato dos militares”.

E o segundo tópico tem a ver justamente com a especificidade da “condição militar” e com a cultura específica das suas organizações, a que já aludimos anteriormente. Por exemplo, é possível que a retirada, a que estamos actualmente assistindo, de certas vantagens e regalias sociais (sistemas de remuneração e aposentação, apoios médico-sociais, etc.) de que beneficiavam os militares e suas famílias, sejam aceitáveis à luz de um princípio de convergência e aproximação entre “servidores do Estado” e entre estes e os profissionais e assalariados em geral; é possível também que as antigas disposições do Código de Justiça Militar bulissem alguma coisa com certos princípios (de igualdade) constitucionalmente consagrados – mas é lícito pensar que as servidões da vida militar continuam a justificar certos tratamentos de excepção concedidos aos membros destes corpos; e que, por outro lado, determinado tipo de direitos e de comportamentos devam ser cerceados e compatibilizados com os dispositivos disciplinares indispensáveis, e certas normas criminais e processuais tenham de ser específicas e diferenciadas do foro judicial comum.

Finalmente, sobre a *compreensão da história das relações entre os militares e os governos* de Portugal, ao longo no século XX, é indispensável a leitura de autores cujas teses renovaram o nosso conhecimento sobre estas matérias. Para além, da citação, de passagem, da obra de Maria Carrilho, é necessário fazê-lo agora também em relação a Medeiros Ferreira.²⁷ Mas não se pode olvidar, por nada, a análise, simultaneamente ampla e detalhada, de Salgado de Matos²⁸ sobre os processos, o

27 Ver *O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, editado em 1992.

28 Ver *O Estado de 'Ordens'*, publicado em 2004.

papel das instituições, os indivíduos e, finalmente, a “natureza” do regime político do “Estado Novo”, sob a feliz forma por ele encontrada para o caracterizar: um “Estado de *Ordens*”, não apenas no sentido doutrinário do “corporativismo” que enformou o intervencionismo estatal na economia e na vida social, mas sobretudo no sentido da inspiração e da legitimação histórica procurada no arquétipo do Antigo Regime: com a força armada no lugar da Nobreza (outrora guerreira); o Clero na sua posição mais conveniente; e o Povo (agora já não súbdito, mas feito “poder civil”) no “posto de comando” do Estado. Com efeito, ainda há poucos anos, era corrente fórmula jornalística de referir a presença, em actos oficiais, das “autoridades civis, militares e religiosas”.²⁹

E é necessário citar também a tese de Severiano Teixeira³⁰ porque, nesta problemática, ela evidencia como a entrada de Portugal na Grande Guerra não foi apenas determinada pela vontade de lutar pelo “partido da liberdade”, alinhando com a Grã-Bretanha, seu aliado histórico, e com a França, “a pátria dos direitos dos homem”, contra o expansionismo alemão e o militarismo prussiano. Nem foi somente guiada pelo objectivo de garantir a preservação de Angola e Moçambique sob nossa administração (como foi repetidamente enfatizado por uma certa historiografia republicana). Foi também, em boa medida, ditada pela necessidade de consolidar o jovem regime político da República, sobretudo através do seu reconhecimento e legitimação internacionais, pelas principais potências, que iriam ser também os vencedores da contenda, ou seja, por razões mais prosaicas de política interna e até “partidária”.

2. Alguns Breves Elementos de Apreciação da Situação Actual

No plano internacional, começamos por evocar pontualmente as principais mudanças e eventos políticos ocorridos nos últimos 40 anos:

- A progressiva erradicação das ditaduras do Sul da Europa, da América Latina e em algumas outras regiões do mundo;
- A conclusão do processo de descolonização iniciado no pós-guerra, essencialmente com o acesso à independência das antigas colónias portuguesas;
- A derrota dos Estados Unidos da América no Vietname;

²⁹ Veja-se como, actualmente, a reforma do protocolo de Estado ainda levanta polémicas deste tipo.

³⁰ Ver *O Poder e a Guerra, 1914-1918: Objectivos Nacionais e Estratégias Políticas na Entrada de Portugal na Grande Guerra*, publicado em 1996.

- A ascensão progressiva do islamismo político radical, anti-ocidental, nomeadamente com o arrastar do conflito israelo-palestiniano, a emergência do terrorismo árabe, a mudança de regime no Irão e a primeira guerra do Iraque;
- O fim do regime do *apartheid* na África do Sul;
- A queda do regime da União Soviética e do “bloco socialista de Leste”, mas com a sobrevivência da República Popular da China e outros pequenos “bastiões ideológicos vermelhos”;
- Os conflitos nacionalistas e étnicos nos Balcãs, que degeneraram em instabilidade, violência e operações de guerra;
- Outros conflitos e violências, em zonas esquecidas de África;
- E, finalmente, o novo contexto das relações internacionais, com as hesitações e divisões existentes no âmbito da União Europeia (que apesar de tudo se estende a Leste), o alargamento e reformulação da Aliança Atlântica, o choque do 11 de Setembro de 2001, a hegemonia limitada do poder norte-americano no mundo e as intervenções militares ocidentais no Afeganistão e no Iraque.

Porém, em termos mais analíticos, três fenómenos merecem ser citados. Dois deles são correntemente discutidos, a propósito de problemas concretos ou como retórica comunicativa, pelo que basta aqui referi-los com alguma brevidade. O primeiro é o da *re-emergência do modelo de democracia ocidental*, no último quartel do século XX. Durante largas décadas deste século, a democracia política liberal pareceu incapaz de responder às expectativas e aos problemas colocados: primeiro, pela ascensão das “perigosas classes laboriosas” e pela subsequente reacção das “massas” nacionalistas; depois, pelo movimento de descolonização; finalmente, pelas revoltas juvenis ocorridas nos países ricos. O parlamentarismo e o “regime dos partidos” pareciam então um “luxo” de britânicos, *yankees* e poucos mais. Mas, a partir dos anos 80, a democracia reabilitou-se aos olhos de muitos, sobretudo daqueles povos que tinham conhecido longos períodos de ditaduras autoritárias conservadoras ou de regimes de partido único, marxizantes. Esta nova atractividade resultou também de uma redescoberta racional das suas virtualidades, enriquecidas com novos contributos contemporâneos, a que não foi indiferente a rendição pragmática de uma geração já bem escolarizada que havia sido marcada, na sua mocidade, pelo idealismo e pela acção política radical. Os valores fundamentais associados a *esta* democracia são hoje: a paz, a liberdade, a equidade e o bem-estar.

O segundo fenómeno é o do *enfraquecimento dos Estados nacionais*. O governo estatal é ainda a principal entidade jurídica de referência nas sociedades modernas mas, no último meio século, perdeu uma boa parcela os seus poderes efectivos, em favor de outros actores políticos. Por um lado, assistiu-se a uma reclamação

da participação dos cidadãos nos negócios públicos (por via da importância das sondagens de opinião, das campanhas de pressão cívica, dos referendos, etc.) e também das instâncias político-administrativas mais directamente em contacto com as populações (municípios, existência de pulsões regionalistas – ou mesmo nacionais, em certos países) reclamando maior autonomia. Por outro lado, num plano supra-nacional, o Estado tem cedido competências e capacidades decisoras perante a emergência de novas potências económicas (empresas multinacionais), de problemas que claramente ultrapassam e atravessam as suas fronteiras (ambientais, comunicações rádio-eléctricas, etc.) e a criação de instituições políticas internacionais, quer no quadro “universal” da ONU, quer de base geográfica mais restrita, mormente no caso da construção europeia, com transferências de algumas parcelas da soberania nacional para as instâncias da União.

Quanto ao terceiro fenómeno, queremos referir-nos explicitamente ao campo das *relações internacionais* enquanto espaço de acção política que, conjuntamente com outros factores, contribui para modelar a paisagem sócio-política mundial. Este ponto merece aqui um pouco mais de reflexão e presta-se a maior discussão. Assim, se falarmos mais concretamente no *multilateralismo da ONU*, este situa-se sobretudo no plano da segurança e da acção política mundial e continua hoje a revelar as mesmas virtudes e insuficiências com que nasceu, nos anos 40. A despeito dos progressos verificados nas opiniões públicas quanto à consciência da dimensão universal de alguns graves problemas (como os da fome, subnutrição, doenças e falta de escolarização em certas regiões do globo; uma melhor regulação das trocas económicas permitindo um desenvolvimento acelerado dos países mais pobres; ou dos problemas ambientais e da escassez de certos recursos), a ONU tem permanecido, no essencial, apenas como um *forum* mundial de teatralização dos diálogos entre governos, sem capacidade efectiva de evitar ou resolver a maior parte dessas situações e, realmente, não mostrando ter na sua posse as chaves da manutenção da paz global ou do impedimento de conflitos armados de grande dimensão.

A preservação da paz no mundo – o fim primeiro que motivou a sua criação – continua a repousar, em grande medida, nas mãos de algumas grandes potências. Contudo, depois do desaparecimento da bipolarização assente no “equilíbrio do terror” e no “desanuviamento”, a situação tornou-se paradoxalmente mais instável. Por um lado, porque os Estados Unidos da América (a única super-potência subsistente) têm agido de uma forma que é interpretada por muitos como de “imperial”; e, simultaneamente, porque estes não têm recursos suficientes, nem mandato, nem talvez vocação para desempenhar um papel de “policia mundial”, limitando-se a proteger os seus interesses vitais e a encarar a sua própria defesa (em parte, apenas, alargada à Europa ocidental) o “mais longe e o mais antecipadamente possível”.

Esta é uma análise que muitos contestarão, invocando a intencionalidade e os proveitos da(s) super-potência(s) em relação à generalidade dos pequenos países, ou do grupo dos “ricos do Norte” relativamente aos “pobres do Sul”. Nem a história, nem a moral escapam a estes olhares conflituantes: a escravatura e o colonialismo, ou a acção evangelizadora da Igreja de Roma, são hoje mais usados como argumentos políticos “anti-ocidentais” do que como elementos de compreensão do passado (e, por isso, também do presente). Assim, a “Guerra Fria” começou e acabou sem que o direito internacional tivesse tido nela qualquer influência. E o mesmo parece estar a passar-se na nova “era” em que, em seguida, entrámos, e que se agravou depois com as ameaças do terrorismo internacional.

Apesar disto, aumentaram e intensificaram-se nos últimos anos as operações militares de coligações internacionais, as mais das vezes sob mandatos da ONU, com missões de imposição, de interposição ou de manutenção de paz, nomeadamente quando há riscos de genocídio de populações ou crises sanitárias, de refugiados, etc., graças a algum começo de aceitação do chamado “direito de ingerência” relativamente a soberanias nacionais “em risco de falência”.

Neste início do século XXI, encontramos-nos, assim, face a problemas novos e a situações estruturais inusitadas, que deixam em aberto inúmeras hipóteses e cenários de “saídas”. Talvez nunca como hoje tenha sido tão arriscado fazer previsões para o futuro dos 30 anos que estão para vir (a próxima geração), a despeito do apuramento das técnicas de análise prospectiva. Isto porque o funcionamento da economia parece cada vez mais inexorável e avassalador, ao mesmo tempo que as expectativas sociais repousam sobre bases relativamente frágeis (imagens, representações), enquanto que nas configurações políticas da cena internacional cresce o número de actores (Estados, mas também “forças ocultas”, ONG’s, *mass media*, movimentos de opinião pública, grupos de pressão, etc.) e se complexificam as suas inter-relações mútuas.

III - A Sociedade, ou mais Precisamente: as Mudanças Sociais em Curso

Começar por referir as mudanças recentes ocorridas e em curso no sistema económico não é sem significado. Indicia desde logo que este é provavelmente o mais poderoso factor de mudança que impele as nossas sociedades, as avançadas mas também as escassamente desenvolvidas, mudança essa que é estimulada pelas contínuas inovações disponibilizadas pelo sistema técnico-científico, cada mais estreitamente articulado com a economia, quer pelos investimentos de que necessita e pelos recursos humanos crescentes que vai utilizando, quer ainda pelo valor dos

seus *out-puts*, tanto económicos (retorno lucrativo do investido) como em termos de utilidade social (isto é, com consumidores prestes a acolherem-nos de braços abertos, sem grandes restrições culturais quanto ao sentido ético de tais consumos).

É este pulsar económico que é responsável pelo contínuo aumento das produções e da riqueza criada e distribuída, em grande número de países. Mas é talvez mais útil assinalar aqui certas *transformações qualitativas* induzidas por este crescimento nos últimos 40 anos, pelos seus directos efeitos sociais. Podem-se citar uma dezena delas:

- *Desindustrialização* dos países fabricantes mais antigos, com a passagem progressiva desta função para países “em vias-de-desenvolvimento”, com mão-de-obra mais barata, e a “terciarização” dos países do “centro”, onde ocorrem *automatizações* técnicas de vários tipos, que poupam trabalho humano;
- *Mundialização de certos mercados*, com o abatimento dos proteccionismos alfandegários nacionais, a expansão das empresas multinacionais e decisões económicas e financeiras importantes, tomadas simultânea e ubiquamente;
- Funcionamento *em rede* de organizações do mais diverso tipo, com uma *gestão “flexível”* desses conglomerados, projectos e instituições;
- Importantes *mudanças na organização social do trabalho*, com acentuação dos fenómenos do “profissionalismo” e de alguns (neo-)corporativismos nas sociedades mais avançadas, e desqualificação profissional de grandes massas de trabalhadores “manuais”;
- Fortíssima *orientação para o consumo* das famílias (casa, electrodomésticos, automóvel, lazeres), estimulado pelas técnicas do *marketing* e da publicidade, e pelo crédito barato;
- *Urbanização* acelerada e “metropolização” dos nossos espaços e estilos de vida, com esvaziamento das sociedades rurais e aldeãs e a formação de fluxos de atracção desencadeados por razões económicas e pelo poder das imagens acerca dos modos de vida “urbano-ocidentais”;
- Sinais de *dificuldades financeiras dos modelos de protecção social* mais “universalistas” (agravados pela evolução demográfica) e, em geral, do custeio das funções sociais do Estado, levando a reflexos de “revolta dos contribuintes”;
- Persistência de um *modelo de desenvolvimento* em grande medida agressivo para o ambiente natural e fragilizado pelo modo como se usam os recursos energéticos;
- Concentração de elevadíssimos recursos financeiros em *domínios tecnológicos “de ponta”* (aero-espacial, física nuclear, energia, genética, mar, etc.) onde os Estados desempenham um papel central (embora não necessariamente o de capitalista-investidor);

- E, finalmente, a onda avassaladora das TIC (as “*novas*” *tecnologias de informação e comunicação*), que abanou e fez mudar todo o tipo de organizações e o nosso próprio quotidiano.

Porém, também tem de dizer-se que, no mundo de hoje, a alta-tecnologia e a super-abundância são compatíveis com a miséria, o conforto e a segurança com o risco, a integração globalizante e unificadora com a desesperança de comunidades e territórios em declínio.

Mas vejamos a esfera dos *dinamismos propriamente sociais*. Frequentemente, eles “exploram” em sentidos previsíveis ou mais inusitados os avanços técnicos e económicos. Outras vezes, “curto-circuitam” as suas “boas intenções” provocando-lhes mesmo *efeitos perversos*. Também há o desencadeamento de processos de grande relevância que podem passar inteiramente “ao lado” da racionalidade económica e técnica e que, nem por isso, deixam de marcar profundamente a história das sociedades (vejam-se o caso das “revoluções”, não sendo necessário ir buscar as imagens sangrentas do passado, pois que elas também podem assumir formas “de veludo”, como aconteceu na queda de vários dos regimes socialistas do Leste).

Neste campo das mudanças sociais, seriam também muito numerosas as questões a discutir, pelo que seleccionámos e apresentamos aqui apenas algumas das mais importantes, a saber:³¹

- Os fenómenos da *demografia, das migrações e do multiculturalismo*, que colocam desafios fundamentais às sociedades nacionais, confrontando-as com os contornos de uma nascente “cultura mundial”,³²
- A *mobilidade social* ascendente (nos países mais desenvolvidos), com a emergência de uma *grande classe média* (e, nalguns casos, com uma perigosa divisão-étnica-do-trabalho), a que acresce a *ascensão social da mulher*, fenómeno multidimensional e talvez a transformação social de mais fundas implicações civilizacionais, até porque também está ligada às alterações verificadas na família;

31 Esta parte dos dinamismos sociais foi apresentada de forma mais desenvolvida pelo autor em “Aspectos sociológicos da Marinha e da sua relação com a sociedade portuguesa: valores, normas e mudança social”, in *Dia do Mar 2004*, Lisboa, Academia de Marinha, 2004.

32 A polémica sobre o “choque das civilizações”, tendo como pano de fundo a actual crispação de sensibilidades entre as populações de cultura islâmica e os “ocidentais”, tanto pode vir a revelar-se como um fenómeno conjuntural, passageiro, como, eventualmente, acabar por constituir um retrocesso de fundo em relação às tendências convivialistas experimentadas ao longo do último século.

- O fenómeno novo do *cosmopolitismo informativo e comunicativo*, que veio alterar a natureza das conexões inter-individuais e a própria relação do indivíduo com o conhecimento, assistindo-se a um re-impulso da oralidade, da imagem, do “império dos sentidos” e das inter-subjectividades,³³ com transformações assinaláveis na ordem estética;³⁴
- Mudanças nos *valores morais*, assentes agora nos princípios do hedonismo, do narcísico e do efémero, que sustentam uma maior autonomia dos sujeitos individuais, mas também um potencial isolamento ou angústia (ou aquilo a que Durkheim chamou de anomia³⁵);
- E, por último, o desenvolvimento de uma *relação contraditória com a Natureza*, com a emergência de uma ideologia de conservação e prioridade concedida à vida natural e aos seus equilíbrios, mas, simultaneamente, comportamentos práticos de vontade de domínio dos indivíduos sobre os próprios processos biológicos (no seu corpo, na reprodução, etc.).

Podemos pensar-se que as dinâmicas sociais são sempre um resultado do confronto e do ajustamento entre forças e tendências de *mudança* e de *conservação*. Mas se formos capazes de desprender estas palavras dos seus sentidos valorativos correntes, devemos admitir que nem as mudanças são sempre desejáveis, nem a conservação é necessariamente nefasta. Os tempos e os modos da mudança têm aqui um efeito fundamental, nem sempre bem percebido pelos actores no terreno. Neste sentido, por exemplo, é desejável termos o sentido crítico suficiente para identificar e desconstruir a actual “ideologia da mudança” – que beneficia de uma legitimação incomparavelmente superior à da sua contrária, reforçada ainda pelo argumento da “urgência” –, isto, se queremos ser uma sociedade mais consciente de si própria, na antecipação dos seus efeitos, próximos e a prazo.

Estas grandes tendências de evolução nas sociedades contemporâneas “de abundância”³⁶ verificam-se também em Portugal, por vezes com algum atraso em relação a países “do centro”, outras naturalmente com adaptações às nossas condições próprias. Mas há alguns pontos de análise que merecem ser tratados olhando expressamente para o nosso caso. Assim, diríamos que Portugal foi, durante longo

33 Veja-se, por exemplo, Anthony Giddens em *As Consequências da Modernidade*, publicado em Portugal em 1992.

34 Ver aqui Gilles Lipovetsky, *A Era do Vazio: Ensaio sobre o individualismo contemporâneo*, publicado entre nós em 1989.

35 Ver o estudo clássico *O Suicídio*, de 1897, disponível em edição portuguesa da Presença, de 1982.

36 Esta noção teve grande voga, a partir dos anos 60, com o escrito do economista John K. Galbraith.

tempo, um país muito homogêneo: uma só língua; uma religião dominante que praticamente obscureceu todas as outras; um regime político unitário; uma única “etnia”; um acentuado sentimento patriótico/comunitário, etc. – mas que o é *cada vez menos*. Isto não é, por si só, um factor de perda ou dissolução das características nacionais: a plasticidade e capacidade de adaptação dos portugueses desfruta do comprovativo histórico do nosso “modelo” da Expansão e da colonização, e mais recentemente da emigração e da diáspora.

Mais uma vez sob a forma de tópicos abreviados, evocamos aqui cinco pontos de observação das características mais específicas das mudanças sociais em Portugal nos últimos 30 anos:

- Aumento dos *níveis de vida* da população, com nítida melhoria das condições sanitárias, a despeito da persistência de bolsas significativas de pobreza, de um crescimento territorialmente desequilibrado e do aumento da dependência externa (europeia) da nossa economia – que, não obstante, a protege de males maiores;
- Renovação e reformulação das *elites sociais* do país, com proeminência das que dispõem de sustentação económica, política e mediática (que, contudo, prolongam algumas atitudes tradicionais de protecção ou “colonização” face ao Estado), e de uma “contra-elite” social e cultural;
- Constituição do país como “*zona mista* de emigração-imigração”, na periferia dos centros europeus, e em transição para uma economia de serviços, porém demasiadamente assente no turismo e na prestação de cuidados pessoais pouco qualificados, mantendo assim um *padrão “pobre”* na especialização produtiva internacional, que se revela em particular no *modesto grau de qualificação* escolar e profissional dos nossos “activos”;
- Por fim, descoberta da quadra *território-ambiente-património-cultura*, enquanto rico potencial de aproveitamento económico e desenvolvimento social, no âmbito do “pós-industrialismo”, existindo já, pelo menos, um esforço de investigação científica, algumas políticas especializadas e uma certa consciência social desta questão.

Para concluir, detemo-nos ainda sobre alguns pontos que, de certa forma, “cruzam” algumas observações anteriormente feitas, questionando agora mais explicitamente as Instituições Militares por realidades que lhe chegam *de fora*, do Poder Político ou da Sociedade em mudança.

A decisão técnica e política que foi tomada relativa à “*profissionalização*” das FA vai ter profundas repercussões no interior dos corpos militares, em especial no Exército, que sempre viveu adossado à prática do SMO. Não apenas o “sistema

de forças” e as missões que lhe podem ser cometidas ficaram muito dependentes deste mercado de trabalho específico e dos seus custos financeiros, como esta opção deverá ter ainda efeitos nas relações entre os militares e a “sociedade civil” e nos valores reproduzidos e desenvolvidos no interior das corporações castrenses.³⁷

Neste domínio, e a despeito da especificidade da condição militar,³⁸ é previsível que, entre os seus membros, se vá acentuando progressivamente o “discurso dos direitos” e a contestação de práticas disciplinares e relacionais tradicionais, com a emergência das respectivas litigações jurídicas e mediação informativa. Por um lado, isto confirma a tese de Charles Moskos³⁹ do progressivo apagamento do modelo comportamental do militar “por vocação” (ou “institucional”) em favor do modelo do militar “profissional” (que está pronto a defender os seus direitos na relação contratual que o liga à instituição), com uns laivos de “mercenarismo” – como de resto já existiu historicamente. Por outro lado, o espaço comunicacional amplifica e torna mais evidente o contraste e a estranheza entre os valores ainda prevalecentes no meio militar e aqueles que dominam na Sociedade.

O associativismo em meio militar tem vindo a fazer o seu caminho entre nós, na sequência do que já acontecera em alguns países vizinhos. Não é um fenómeno inteiramente novo. O que é novo é que ele tente assumir uma faceta conflitual (bebida no sindicalismo), de representação de interesses profissionais (que vão até às condições de desempenho das funções) e de negociação colectiva com o “empregador”, como se estivesse numa mera relação salarial. É mesmo possível descortinar uma contradição profunda entre este tipo de “lógica reivindicativa” (que, mesmo sem o direito à greve, encontra sempre maneira de desencadear acções de pressão sobre “a outra parte”) e os princípios da hierarquia e disciplina típicos dos corpos militares.

Independentemente de outros factores, é compreensível que a disciplina, a liderança, a honra e outros valores da ética militar tenham vindo a ser confrontadas com os valores modernos da liberdade e da igualdade, bem como com os valores “pós-modernos” do presente, da fruição e do prazer. Não por acaso, o *movimento social* que porventura melhor representou os ideais da Modernidade, o “movimento

37 Porém, para além da hipótese do restabelecimento da conscrição em situação grave de crise ou guerra, não é impossível a re-emergência de uma corrente de opinião favorável à criação de um Serviço Cívico, “geral, nacional e obrigatório”, que não poderia deixar de ter uma componente relativa à “defesa nacional”.

38 Num particular, também pode dizer-se que seria desejável a existência de um consenso mais alargado acerca da natureza e tarefas atribuíveis a uma força como a Guarda Nacional Republicana, no quadro do dispositivo de segurança geral do país.

39 Ver C. Moskos e F. Wood (orgs.), *Military: More Than Like a Job?*, Washington, Pergamon, 1988.

operário”, incluía na configuração ideológica original do seu militância⁴⁰ (que, depois, perdeu) referências pacifistas e anti-militaristas. Mas também não é certamente por casualidade que as diferenças observadas entre aquele e os chamados “novos movimentos sociais” têm muito a ver com um pronunciado distanciamento de posturas de uns e de outros prosélitos. Enquanto nos primeiros se desejava perseguir o “bem comum” e se valorizava a abnegação e o trabalho esforçado (ao mesmo tempo que havia divisão de opiniões e atitudes quanto aos *meios* para atingir os objectivos emancipadores), nos segundos parece haver um alargado consenso quanto aos “direitos de cada um” e quanto à acentuada redução de ambição dos fins a atingir (para metas de curto alcance, de resto eventualmente contraditórias entre si), ficando-se as dúvidas e as discussões para a mera “táctica” de intervenção: eleitoral aqui, de influência sócio-cultural ali, ou mesmo “armada” acolá.

Estas mudanças têm que ver com as Instituições Militares por causa das alterações verificadas na *composição social* do meio militar. A “*feminização*” das FA é certamente o fenómeno mais relevante, mas não o único. A entrada das mulheres em todo o tipo de organizações e actividades é, como já se disse, um processo civilizacional imparável, que tem profundas implicações práticas e, sobretudo, no plano das nossas mentalidades. Mais ainda no caso das FA, que eram masculinas “por essência” até há poucos anos. Parece que, beneficiando da experiência de terceiros e da gradualidade do processo, esta integração tem corrido satisfatoriamente entre nós. Mas a dinâmica irá prosseguir, catalisada pela exploração dos princípios da igualdade e não-discriminação: até que “postos” poderão ascender?; que cargos e missões poderão desempenhar?, etc. Um dia talvez se fale aqui também em “quotas”. Não quero (des)valorizar estas questões, mas apenas chamar a atenção para o aumento da complexidade da gestão das mesmas. Outro fenómeno social significativo é a tendência geral à endogamia profissional, por enfraquecimento de outras convivialidades. O fenómeno não deixará de interpelar as FA, com vantagens, desvantagens e margens de manobra mais ou menos amplas para a sua equação.

Mas um outro ponto sensível será provavelmente o da crescente *diversidade* da referida composição sócio-cultural dos seus membros. Como o país, as FA tendem a ser mais multi-étnicas, multi-religiosas e multi-culturais. Nos dois primeiros

40 “Militante” vem, etimologicamente, de militar. Neste sentido, justificar-se-ia talvez uma investigação científica sobre as razões e consequências da propensão do movimento operário revolucionário (e, em menor medida, também as tendências reformistas) para, contraditoriamente com aquelas proclamações ideológicas, adoptar alguns sinais e terminologia simbolicamente belicistas, tais como o punho erguido ameaçador, o uso de bandeiras e estandartes, certos pormenores vestimentários, o emprego de termos como luta, combate, unidade, vitória, derrota, etc.; isto é, de “militarizarem” o seu universo simbólico e “belicisarem” o sentido da sua acção colectiva.

campos existe já uma larga experiência colectiva e uma boa base de conhecimento sociológico para lidar adequadamente com os problemas que aqui poderão ocorrer (clivagens internas, relacionamento com a população civil, nacional ou outra, e com o “inimigo”, etc.). A língua-pátria deverá continuar a ser um importante factor aglutinador e a nacionalidade portuguesa poderá manter-se como uma referência razoavelmente forte de identidade comunitária, para o que contribuiria certamente um melhor conhecimento da História e “boas práticas” de cidadania. Mas no terceiro domínio – o cultural – está-se ainda largamente desarmado e desconhecedor, sobretudo talvez em quatro dos planos em que esta questão se pode aqui aflorar:

- as *afectividades e pulsões profundas* dos indivíduos, face aos apelos explícitos e abundantes existentes no mundo actual para a sua exteriorização, e aos quais os nossos processos educativos têm mostrado a maior dificuldade em responder;
- as *comunicabilidades* permitidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação (por exemplo, pode um soldado usar o telemóvel em operações?), sem que tenham abrandado as pressões massificantes dos grandes instrumentos de poder informativo ou persuasivo (da televisão à publicidade);
- a gestão dos fenómenos psicológicos da *violência e da convivência* inter-pessoal e social, mormente na conjugação entre os espaços e tempos do íntimo/solitário/privado, das relações entre pessoas singulares e das situações de fusão emocional ou de tratamento processual de enormes colectivos humanos;
- e as dúvidas e hesitações derivadas de um enfraquecimento dos *valores normativos* que tradicionalmente estruturavam os nossos comportamentos (reconhecíveis no geral repúdio de certas criminalidades, na presunção de intenção pacífica ou de honestidade de alguém que se não conhece, etc.).

De facto, para responderem aos desafios que se lhes colocam, as Instituições Militares não necessitam apenas de adequados equipamentos e de um “factor humano” de qualidade. Precisam também – como sempre, e tal como o Poder Político – de uma forte legitimidade e, nos tempos actuais, dos conhecimentos que esclareçam e ajudem a resolver este tipo de novos problemas.

O Conceito de Estratégia no Pensamento Estratégico-Militar Português na Era da Guerra Total Da Grande Guerra à Entrada na NATO - 1919-1958

António Paulo Duarte
Historiador

Resumo

Tem este texto, por mister, dissecar o conceito de estratégia no pensamento estratégico-militar português no período da Guerra Total, 1910-1958. Abarca o texto a época das duas guerras mundiais e ainda as primeiras fases da Guerra Fria. É uma época em que a visão da guerra é moldada pelo impacto da Revolução Industrial e pela mobilização nacional para as guerras entre nações. De que modo, os teóricos da estratégia portugueses vislumbraram o impacto da guerra e como esta transformou o modo de fazer a guerra e a concepção de estratégia é o objectivo deste texto.

A tese que se apresenta ao leitor infere que a concepção de uma mobilização total da sociedade para a guerra e o alargamento da estratégia a dimensões não militares foi compreendido tardiamente pelos teóricos da estratégia portugueses. De facto, para estes teóricos, até meados da II Guerra Mundial, a concepção de estratégia, e por conseguinte, a visão da guerra, reduzia-se à sua dimensão militar, a despeito da exigência de uma maior mobilização demográfica.

Abstract

The Concept of Strategy in the Portuguese Military Strategic Thinking in the total War Era

The present text intends to study the impact of Total War in the military and strategic Portuguese thought and how this affects the usual conception of strategy. The Total War Era was a time of national mobilization based on the Industrial Revolution capabilities. How the Portuguese military and strategic thinkers view this time is the purpose of this article.

The thesis of the article says that the Portuguese military and strategic thinkers understood too late the impact of the Industrial Revolution and the technological development in Total War. In their perspective, only late in World War II, war and strategy was a military question. The key factor in war was, as in the Napoleonic wars, the male mobilization to the armies. Only in the aftermath of World War II, did understand that war strategy was much more than a military affair.

1) Introdução

A subordinação das Forças Armadas ao poder político era um dado adquirido na teoria, quer no período entre-as-guerras, quer após a Segunda Guerra Mundial. Não obstante, a forma como esta subordinação teórica aparecia, cambiará de acordo com os efeitos político-estratégicos da Segunda Guerra Mundial. Pode ser questionável uma travessia directa do pensamento estratégico teórico para a realidade política coeva, onde as Forças Armadas tinham um peso político muito específico. É conhecida a afirmação, já antiga, de Douglas Wheeler, de que, pelo menos em “alguns aspectos, o Estado Novo permaneceu uma ditadura militar”, onde a omnipresença das Forças Armadas era um facto político concreto sempre a ter em conta.¹ Sem querer contudo questionar o peso político das Forças Armadas durante o Estado Novo, o modo como elas entendiam o seu papel político e o seu papel militar, seria um factor de condicionamento da sua acção política.

A relação da política com a guerra e a estratégia é teoricamente pouco trabalhada pelos “estrategistas” nacionais. Considerava-se contudo, de forma simples, que a política subordinava a guerra e a estratégia, pelo que o vector militar devia estar submetido ao governo. No período entre-as-guerras, a política de guerra e a política militar eram emanadas da política e enquadravam e submetiam a estratégia. A política militar e a política naval eram definidas pelo governo, ouvidos os respectivos ministros. É preciso salientar que não há uma política específica para as Forças Armadas, mas duas políticas, a militar e a naval, respectivamente para o Exército e para a Armada. De igual modo, cabia à política, através da política de guerra, a definição dos objectivos nacionais que enquadrariam a política militar ou naval, e que, em última análise, configuravam a definição da estrutura de forças, ou seja, dos meios e do equipamento/material de guerra que permitiriam activar de forma efectiva as Forças Armadas. É preciso relevar que a política militar (terrestre) e naval eram, teoricamente, um complemento da política exterior, suportando nomeadamente a actividade diplomática, o que remete para uma visão clássica de soberania nacional, distinguindo-se muito claramente o que é exterior do que é interior,² o que se reflectia também na arquitectura da diplomacia nacional, com

1 Cfr. Douglas Wheeler, *A Ditadura Militar Portuguesa, 1926-1933*, Mem Martins, (s/d), p. 13.

2 Segundo Charles Tilly, a construção do Estado moderno e soberano é expressão de uma cada vez maior oposição entre o que é interno e o que é externo. Cfr. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States (AD 990-1992)*, 4ª Ed., Cambridge, Massachusetts, 1994, pp. 70-71.

a relevância dada no Ministério dos Negócios Estrangeiros (até aos anos 50/60 do século XX) aos negócios políticos, o serviço de excelência, por contraponto aos desconsiderados negócios económicos.³

Este artigo tem, por isso, por mister, dissecar o pensamento militar nacional, entre-as-guerras, no que respeita à relação entre a política e a estratégia. É um texto sobre pensamento estratégico, sobre teoria militar, procurando relevar os principais elementos que configuravam o conceito de estratégia e a sua relação com a política.

Será de todo relevante, observar por último, um problema de conceito. Na língua portuguesa, o vocábulo militar tem, em teoria, duas acepções: uma que se refere às forças armadas, às forças bélicas, sendo entendido como militar o conjunto de elementos que compõem as Forças Armadas, sejam de terra, de mar ou de ar, e que no caso português, inclui também as forças paramilitares, como a Guarda Nacional Republicana; mas a palavra militar, também se refere especificamente ao Exército e às forças de terra, por comparação e oposição às forças navais, à Armada. No texto, por isso, o vocábulo militar tem dois sentidos, o que se refere ao conjunto das Forças Armadas e o que se refere ao Exército em particular. Para facilitar o rápido entendimento do sentido do vocábulo a leitores que não estejam familiarizados com a dupla acepção da palavra militar, optou-se por acrescentar entre parênteses, sempre que o vocábulo se refere particularmente ao Exército ou à dimensão terrestre da estratégia, a palavra “terrestre” (ou terra). De igual modo, quando se refere o exército enquanto realidade geral e genérica, a palavra é iniciado com minúscula; quando o vocábulo remete explicitamente para o Exército português, a palavra surge iniciada com maiúscula.

2) A Estratégia e a Política: As Teorias do Período Entre-as-Guerras

Segundo Ferreira Martins, seguindo Mordacq,⁴ a estratégia encontra-se indissolúvelmente ligada à política, que a comanda. É certo que, mais à frente, o autor matiza um pouco esta ideia, e salienta que se a estratégia deve trabalhar no sentido dado pela política, esse trabalho deve ser mais combinado que dirigido

3 Sobre este assunto, veja-se, por exemplo, as memórias de Luís Esteves Fernandes, *De Pequim a Washington, Memórias de um Diplomata Português*, Lisboa, Prefácio, 2007, pp. 124-126.

4 Jean Jules Henri Mordacq, general e estrategista francês (1868-1943). Colonial e combatente da Grande Guerra, onde foi ferido duas vezes, Mordacq foi chefe de gabinete do Ministério da Guerra em 1918-1919 na governação Clemenceau. É autor de obras de teoria militar e de memórias político-militares.

(aludindo aqui a Moltke).⁵ O autor liga directamente a política à estratégia, mas o que significa para ele a Estratégia? L. Ferreira Martins apresenta vários conceitos, nenhum pessoal, mas todos retirados de estrategos e estrategistas conceituados. Assim, diz L. Ferreira Martins, que para Cullman,⁶ a estratégia é a “arte de comandar e dos generalíssimos”,⁷ ou então, como alude Sebastião Telles, a estratégia é a “sciencia positiva da guerra que estuda as diferentes combinações (...) das forças militares”.⁸ Na realidade, para o autor, a estratégia mais não é que a actividade operacional das forças militares, ou seja, a condução das forças em campanha. Ele limita a estratégia àquilo a que hoje se denominaria de estratégia operacional, isto é, a parte da estratégia que lida com as operações, com aplicação ou acção das forças combatentes.⁹ Ideia similar expressa Tasso de Miranda Cabral ao afirmar que a doutrina estratégica é expressão da política militar.¹⁰ Mesmo os elementos de génese e organização das forças militares estão para lá da Estratégia. O autor não explica bem quem terá de constituir as forças militares, mas pela sua lógica, não poderá deixar de ser a política que se expressa, no que se refere ao meio militar, na política militar.

-
- 5 Cfr. L. Ferreira Martins, “Prefácio”, in Tasso de Miranda Cabral, *Conferências de Estratégia. Estudo Geo-Estratégico dos Teatros de Operações Nacionais*, Lisboa, EME, 1932, I Vol., pp. 10-11. O autor referido é por demais conhecido. Trata-se de Helmuth Von Moltke (1800-1891), também conhecido como Moltke, o Velho. Um dos maiores estrategos e estrategistas do século XIX, Moltke foi Chefe do Estado-maior General Prusso-Alemão, de 1857 até quase à sua morte. As vitórias militares prussas nas guerras prusso-ausítrica de 1866 e prusso-francesa de 1870-71 devem-lhe imenso. Teórico puro e prático da estratégia, foi responsável por inúmeras inovações no campo da estratégia militar.
- 6 Tratar-se-á de um estratego, possivelmente de origem francesa. Não se conseguiu obter referências sobre este autor, nem na Porbase da Biblioteca Nacional, nem no *Google*, edição norte-americana ou francesa.
- 8 Idem, p. 10. Sebastião Telles (1847-1921) foi um dos mais importantes estrategos e estrategistas portugueses do século XIX, autor de relevantes tratados de estratégia coevas. Foi, efemeramente, Presidente do Conselho no fim da Monarquia Constitucional.
- 9 A Estratégia Operacional é um dos elementos do conceito geral de estratégia. A Estratégia Operacional está relacionada com a utilização ou aplicação prática, operativa da força. É a acção de aplicação da Estratégia Total no afrontamento das forças. A Estratégia Operacional não se esgota contudo na dimensão militar. A Estratégia Operacional pode implicar a acção das forças económicas, nomeadamente com o controlo e venda de bens a um potencial inimigo ou aliado de um inimigo, com as forças científicas, com as forças culturais ou com as forças militares. Neste sentido, a definição de L. Ferreira Martins é também uma redutora perspectiva da Estratégia Operacional, mas lembremo-nos que, de acordo com as concepções coevas, a noção de Estratégia se aproximava daquilo a que hoje denominaríamos de Operações. Sobre a definição geral de Estratégia seguimos o pensamento inscrito na Escola Portuguesa de Estratégia, em especial a sua obra mais canónica, Cfr. Abel Cabral Couto, *Elementos de Estratégia*, 2 Vols., Lisboa, IAEM, (s/d).
- 10 Cfr. Tasso de Miranda Cabral, *Conferências de Estratégia. Estudo Geo-Estratégico dos Teatros de Operações Nacionais*, Lisboa, EME, 1932, I Vol., p. 19.
-

Para Fernando Santos Costa, numa das suas intervenções, no I Congresso da União Nacional, compete ao governo a definição das bases da política militar¹¹ e a fixação das normas gerais que presidiriam a organização do exército. Aos organismos militares, em especial ao Estado-Maior do Exército, cabe a execução das ordens do governo e a fixação dos detalhes técnicos da organização.¹² De acordo com o texto do artigo, a arquitectura organizacional e as bases da organização militar são fundadas pela política militar, que é definida pelo governo, ou seja, ao governo cabe a definição global e geral da organização militar, ficando tão só os detalhes para a estrutura militar propriamente dita. Neste sentido, a estrutura militar está claramente subordinada ao governo por intermédio da política militar, que não é apanágio dos militares, mas sim do governo em si, conquanto aqueles possam sobre ela serem consultados.

O parecer de 1935 de Abílio de Passos e Sousa, então Ministro da Guerra, segue a mesma perspectiva teórica. À política militar caberia definir os princípios de organização e preparação da força militar, quer no caso do exército, quer no caso da Armada. O ministro avisa contudo que a política militar deve ter em conta a política de guerra, que definiria a missão das forças militares, e permitiria de forma muito mais eficiente organizar os corpos marciais.¹³ O parecer de Abílio de Passos e Sousa acrescenta à política militar a política de guerra, como definidora dos objectivos militares da Nação. No mesmo sentido segue o parecer de F. Santos Costa, que complementa o texto anteriormente citado. À política de guerra cabe a definição da finalidade da força armada, permitindo delimitar um número de directrizes que determinariam a sua potência, possibilitando por seu turno estruturar a sua constituição e organização, naquilo a que vulgarmente se chama a política militar.¹⁴ A política de guerra não é mais, segundo estes textos, que a objectivação da finalidade para a qual se deve organizar um exército. A política militar, por sua vez, estrutura essa organização de um ponto de vista teórico e de um ponto de vista prático.

Em 1936, Luis Pinto Lello retoma o tema numa conferência pronunciada na Sociedade de Geografia. Para o autor, a política de guerra define os fins gerais

11 O autor refere-se de facto especificamente à política militar terrestre. Não obstante, à época, e existindo igualmente o conceito de política naval, era todavia a noção de política militar, conceptualizada como a política para todos os ramos das forças bélicas.

12 Cfr. Fernando Santos Costa, "Algumas Considerações relativas à organização do Exército", in *I Congresso da União Nacional*, Lisboa, 1935, p. 163.

13 Cfr. Abílio de Passos e Sousa, "Plano de Rearmamento do Exército Metropolitano", in Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, *Correspondência de Santos Costa para Oliveira Salazar (1934-1950)*, 1º Vol., Mem Martins, 1988, p. 373.

14 Cfr. Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, *Correspondência de Santos Costa Para Oliveira Salazar (1934-1950)*, 1º Vol., Mem Martins, 1988, pp. 58-59.

da guerra e os meios para o fazer. Esta definição é fundamentalmente política, ou seja, as forças militares têm o papel menor na definição desses pressupostos, que teriam de ter em conta o inimigo e o seu potencial. A organização e a preparação da guerra seria então efectuada pela política militar, que definiria um plano de aprimoramento militar e um plano geral de operações. A estratégia compreenderia o emprego das forças militares de acordo com os fins da política de guerra.¹⁵ Temos assim que, para o autor, a política de guerra, expressão da política geral, definia os fins da guerra, considerados que tinham sido as ameaças e os inimigos. A mesma política de guerra iniciaria a preparação e a coordenação da réplica nacional, só então, e no campo especificamente militar, se estruturando uma política militar, que organizaria a preparação das forças militares para a guerra. A estratégia definiria o modo de acção das forças militares na consecução dos objectivos da política de guerra. A estratégia era assim uma expressão pura do facto militar.

Assim, a política militar, em boa medida como a política de guerra, não são uma expressão do facto militar, mas um aspecto da política geral do governo. Em 1939, Júlio de Moraes Sarmiento queixava-se precisamente da inacção do governo na definição da política de guerra e acrescentava, à laia de desabafo, que esta era uma expressão da guerra totalitária que permitira à política a apropriação de parte da direcção da guerra, limitando os militares tão só à condução geral das operações.¹⁶ Do ponto de vista do exército, a definição dos objectivos militares, a preparação, a organização e a composição das Forças Armadas eram apanágio do governo, ou seja, a sua actividade estava efectivamente subordinada ao poder político, à política em geral, em suma ao governo nacional. Quanto à estratégia, essa actividade era atributo dos militares e resumia-se à condução das operações, precisamente aquele tipo de actividade que Júlio de Moraes Sarmiento referia como tendo sido a única deixada na posse dos militares.

Horta Fernandes considera que o conceito de política de guerra tal como ele foi definido por Sebastião Telles, ou seja, o estudo das combinações e relações existentes entre a política e a guerra, pode-se aproximar do conceito moderno e abrangente de estratégia, revelando já uma abertura à hostilidade que não seria reduzível ao

15 A conferência não parece ter sido publicada, a não ser o índice. Cfr. Luis Pinto Lello, "Alguns Aspectos do Problema da Defesa Nacional", *Revista de Artilharia*, Nº 130, Abril de 1936, pp. 732-738. O acesso ao texto da conferência foi possível no AHM. Cf. AHM, Arquivo Pinto Lello, 15ª Divisão, 2ª Secção, Caixa 288, Nº 6, pp. 8-11.

16 Não deixa de ser extraordinário que num texto que visa questionar a inacção política do governo se faça doutrina. Sobre a doutrina de Júlio de Moraes Sarmiento Cfr. ANTT/AOS/CLB/MMB-2, Pasta 1, Processo 3, Ponto 10, Vol. 6º, pp. 5-6.

militar e à guerra em acto.¹⁷ É uma interpretação talvez excessiva, na medida em que a política de guerra é fundamentalmente um acto político, onde se define os objectivos nacionais a alcançar com a guerra, é certo, tendo em conta o inimigo, mas de onde está ausente ou quase totalmente apartado uma das expressões fundamentais do acto estratégico, o sentido do duelo, a lógica da dialéctica de vontades, do jogo de forças morais e materiais. É que não pode subsumir a estratégia a uma mera expressão de hostilidade, visto que alargaria o conceito a dimensões da realidade humana inusitadas e despropositadas. É imprescindível, na estratégia, agremiar o duelo à hostilidade, a conflitualidade à dialéctica agónica. A dimensão do duelo, a expressão do jogo dialéctico, é um elemento fundamental e “essencial” da guerra e da Estratégia.¹⁸ A política de guerra enquanto expressão da política na definição dos objectivos da guerra é produto da hostilidade existente nas relações internacionais, mas a política de guerra não operacionaliza depois essa hostilização em acções específicas, facto que é fundamentalmente deixado à estratégia militar, através da política militar, e à diplomacia, na entabulação de um diálogo profícuo para a resolução do conflito, não gerindo posteriormente o duelo entre os Estados. Reduz, assim, toda a política de guerra a uma mera pirâmide de objectivos, afastando-se efectivamente da concepção contemporânea de estratégia, a dialéctica da hostilidade e do duelo entre entidades colectivas entitárias.

Por último, não se pode igualmente subsumir a política de guerra à estratégia Total, na medida em que, como o nome do conceito indica, a sua focalização é a guerra ou no máximo, a agregação da preparação e execução da guerra, e não uma noção mais alargada de Ambiência Agónica, que possa indiciar formas não paroxísticas de hostilidade ou conflitualidade agónica. Quanto à política militar, expressão da política de guerra, e fundamento da estratégia, ela fixa a racionalidade desta última disciplina à função estritamente militar, e subsume tudo o que é estratégico à execução da actividade da força armada. É por isso, que neste campo particular, a estratégia significava a utilização da força militar visando os objectivos definidos pela política no Teatro de Operações,¹⁹ tendo por isso uma definição estritamente

17 Cfr. António Horta Fernandes, *O Homo Strategicus ou a ilusão de uma razão estratégica?*, Lisboa, Edições Cosmos, IDN, 1998, p. 53.

18 É dessa forma lapidar que começa a definição de guerra de Clausewitz. O que é a guerra, questiona-se, e depois responde, lapidarmente, que é um duelo, que toda a “essência” da guerra se resume ao duelo. Cfr. Karl Von Clausewitz, *On War*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 75. Observe-se, igualmente, que todo o texto de Sun Tzu, joga no paradoxo. Na verdade, toda a acção bélica, em Sun Tzu, é o paradoxo levado ao paroxismo. Lemos, neste caso, a obra de Sun Tzu em Sun Tzu, *A Arte da Guerra*, Lisboa, Sílabo, 2006 e cotejamo-la com o texto de Sun-Tzu, *The Principles of Warfare, “The Art of War”*, in www.sonshi.com. Consultada em 17-7-2008.

19 Segundo o Capitão Elias da Costa, a batalha era o termo da fase estratégica, ou seja, a Estratégia focalizava-se na batalha. Cfr. Elias da Costa, *Análise Táctica da Batalha, com um discurso sobre a preparação do soldado para a guerra*, Leiria, 1936, pp. 227-228.

Operativa (ou no máximo, uma noção restrita e pura de Estratégia Operacional) da actividade militar na guerra.

Facto idêntico se passava com a Armada. Em 1935 F. Pereira da Silva efectua uma conferência na Escola Central de Oficiais. As definições nela apresentadas têm o valor de sê-lo para os colegas de armas do Exército, e por isso, reflectirem uma visão quase doutrinal. Assim, para o autor, a política está relacionada com a estratégia, considerando que a potência dos estados se mede pelo valor combativo das suas Forças Armadas.²⁰ Observe-se que a mediação entre a política e a estratégia é efectuada pela força armada, ou seja, a estratégia é subsumida ao facto militar, mesmo que, pela lógica de F. Pereira da Silva, aquela possa ligar-se directamente ao facto político. A política subordina a estratégia, por isso as Forças Armadas agem na sequência da política.²¹ Assim, tal como há uma estratégia una, mas subdividida em três dimensões, a estratégia militar (terrestre), a estratégia naval (e marítima) e a estratégia aérea, também a política respectiva aos três Ramos se deve decompor em política militar (terrestre), política naval e política aérea.²² Repare-se como F. Pereira da Silva distingue o militar (terra) do naval, salientando a especificidade do primeiro e do segundo, facto menos comum no Exército, onde se costumava açambarcar a política naval à política militar. Este cuidado é ainda mais de relevar quando o texto presente era feito para oficiais do Exército. No entanto, num ponto, o Exército e Armada parecem estar de acordo, o da subordinação das Forças Armadas no seu todo à política, com a consequente subordinação da estratégia à política.

A visão mais abrangentemente moderna de A. Botelho de Sousa não renega, só reforça estes princípios. Também para ele, a política naval, o sistema de princípios que regem o desenvolvimento, a organização e a operacionalidade de uma marinha, é dimanada da política geral, entendida como a ciência do Estado.²³ Quanto à estratégia, esta é a ciência que define os objectivos militares, prepara e organiza os meios da guerra.²⁴ Assim, para o autor, a política subordina, quer a política na-

20 Cfr. F. Pereira da Silva, Política Naval e Política Nacional Naval, *Boletim da Escola Central de Oficiais*, Caxias, Nº 23-24-25, 24-25, Julho, Agosto e Setembro de 1935, p. 6.

21 Idem, p. 6-7.

22 Idem, *Ibidem*, pp. 7-8. Ressalve-se o facto de nos anos 30 não existir o Ramo aeronáutico, pelo que na prática deveria tão só existir uma política militar e uma política naval, incluindo ambas uma política aérea específica para as suas funções militares.

23 O conceito da política como ciência do Estado também aparece em F. Pereira da Silva. Cf. F. Pereira da Silva, "A Defesa do Nosso Império Ultramarino", *Revista Militar*, Nº 7/8, Julho/Agosto de 1934, pp. 438-439. Neste texto o autor volta a referir a clara subordinação da estratégia à política.

24 Cfr. A. Botelho de Sousa, "Política Naval Nacional: Necessidade e Vantagens em Defini-la", *Anais do Clube Militar Naval*, Nº 7 e 8, Julho-Agosto de 1930, pp. 91-92 e 94.

val, quer a estratégia. Esta última por seu turno está tão só ancorada na realidade militar, conquanto A. Botelho de Sousa seja mais abrangente na sua definição que os autores oriundos do Exército, considerando também como estratégico as modalidades de definição de objectivos militares e de preparação de forças e meios, que no caso dos teóricos do ramo terrestre, eram apanágio da política militar, não da estratégia, limitada à condução das operações.

3) A Política e a Estratégia: O Impacto da II Guerra Mundial e da Guerra Fria na Arquitectura Teórica da Estratégia Portuguesa

A Segunda Guerra Mundial e a entrada na NATO mudariam em parte estas concepções, principalmente por fazerem emergir um conceito mais político da estratégia, que a autonomizaria do vector militar, sem contudo deixar de a subordinar ao factor político. Assim, Eduardo Pires, considerava que a guerra total seria preparada pela estratégia geral superior, reflectindo o facto de a guerra ser uma empresa que absorvia toda a nação. A estratégia tomaria a direcção da guerra,²⁵ combinando estratégias parciais, não só militares, mas também geográficas - geopolíticas e económicas. A emergência da estratégia superior reflectia a disseminação da guerra pelo globo.²⁶ Não deixa de ser sintomático que o breve texto do autor não refira a política. Ela está subliminarmente presente, pois que, a estratégia superior geral do autor mais não é que uma expressão daquilo que os anglo-saxónicos definem como grande estratégia, a estratégia emanada directamente da política, de carácter global, abarcando várias áreas do saber e do poder, visando os grandes desígnios nacionais, e não só os objectivos e as operações de carácter militar, mas que está ainda fundamentalmente afunilada à perspectiva da guerra no seu termo puro e duro.²⁷ Se consideramos a abordagem do autor mais próxima da noção de “grande

25 Note-se que apesar da definição de estratégia total, Eduardo Pires continua a fixar a racionalidade estratégica ao facto guerra, não a independentizando do mesmo.

26 Cfr. Eduardo Pires, “Estratégia Total, Estratégia geral superior”, *Revista Militar*, Nº 11, Novembro de 1950, pp. 705-706.

27 A grande estratégia foca-se na guerra ou na preparação da guerra, conquanto assuma que as armas para a fazer podem perfeitamente ultrapassar o instrumento armado militar. Se produz por um lado um salto conceptual no entendimento do processo de luta, mantém-se por outro lado, ainda ancorada ao duelo armado, ao choque violento, à lógica da guerra, mesmo quando utilizando outras armas, que não as militares. É isso que permite explicar os limites do conceito de “aproximação indirecta” de Liddell Hart. Se para Liddell Hart, o triunfo no duelo estratégico advém do aproveitamento das vulnerabilidades e das fragilidades da defesa do inimigo, naquilo a que se poderia denominar de aplicação do modo indirecto, já os instrumentos usados e a análise efectuada sobre os meios do adversário é reduzido à força armada, ao facto militar, ao corpo

estratégia”, tal deve-se à reduzida verticalização que ele faz da noção de estratégia, tão só hierarquizada entre a estratégia superior geral e as estratégias parcelares, todas no mesmo patamar, assim se pode deduzir do breve texto do autor. Neste sentido, a perspectiva do Eduardo Pires não é muito distinta da conceptualização anglo-saxónica, da distinção simples entre grande estratégia de carácter mais político, e a estratégia, que considerando outros elementos não militares, tem uma forte componente militar.

O artigo de João de Sá Nogueira, não destoando do de Eduardo Pires, é contudo, mais complexo na sua abordagem. Para o autor, os Estados definem os objectivos políticos, que os comandantes-chefes fazem corresponder a uma estratégia.²⁸ O comandante-chefe recebe as directrizes da política e arquitecta o plano de manobra estratégica, fixando os objectivos e as missões estratégicas.²⁹ A coordenação das acções dos sistemas políticos e dos sistemas militares implica a existência de um organismo coordenador superior que lide com a “estratégia geral”. A estratégia geral encontra-se numa zona de transição do político para o militar, traduzindo a necessidade de coordenação de todas forças que suportam um Estado (militares e não militares).³⁰ A função da estratégia geral expressa-se na definição das finalidades políticas da guerra e na coordenação das forças de uma coligação. Igualmente na coordenação de todos os recursos indispensáveis para a consecução do esforço de guerra.³¹ Em suma, a estratégia geral têm um carácter político-estratégico.³²

A abordagem de João de Sá Nogueira reconhece igualmente a subordinação da estratégia à política, mas sobrepuja a política militar ao considerar a emergência, fruto da “guerra total”, da estratégia geral que tem por objectivo a definição das finalidades da guerra, ou seja, a perspectivação da paz futura, e a coordenação e aplicação de todos os recursos nacionais para o concebimento do esforço de guerra. É a necessidade de mobilização total da nação, reflexo da experiência da Segunda Guerra Mundial, que explica esta “estrategização” da política, este imperiosidade de elevar a estratégia à dimensão da governabilidade política.

marcial ou pelo menos à lógica do embate na guerra no senso duro do termo. Do ponto de vista da concepção de estratégia que seguimos, está-se face a uma estratégia militar directa (uso primacial das Forças Armadas) com a aplicação de uma estratégia operacional (aplicação da força) indirecta. Sobre a concepção de “aproximação indirecta”, cfr. Liddell Hart, *As Grandes Guerras da História*, São Paulo, Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1991 (1954), pp. 17-22.

28 Cfr. João de Sá Nogueira, “Acerca do conceito moderno de Estratégia”, *Revista Militar*, Nº 4, Abril de 1950, p. 139.

29 Idem, p. 142.

30 Idem, *Ibidem*, pp. 143-144.

31 Idem, *Ibidem*, pp. 145-146 e 148.

32 Idem, *Ibidem*, p. 149.

No mesmo timbre surge a teoria de Júlio Botelho Moniz. A guerra total produz uma mutação na concepção de estratégia. A guerra total, ao exigir a mobilização geral de toda a nação, transplanta a estratégia para áreas que não são militares, com vista a travar a guerra, e aqui surge em toda a sua dimensão, os limites da teoria de Júlio Botelho Moniz. Porque, como afirma o autor, a estratégia geral tem por questão central o problema do potencial de guerra. É imprescindível preparar desde tempo de paz as forças marciais, nutri-las com os meios com que terão de fazer a guerra. À guerra total respondem várias estratégias parcelares, militares e não militares, tendo por finalidade a lide bélica. A estratégia, continua o autor, subordina-se à política, que põe em equidade a acção bélica e diplomática, visão, que espelha bem, quanto a modernidade de Júlio Botelho Moniz se mescla com um prisma clássico de relações internacionais, tão arquetipicamente oitocentista.³³

Mas ninguém foi tão longe na perspectiva que evidencia como A. Pereira da Conceição. Para o autor, a estratégia nos gregos era uma ciência social de aplicação do Estado, responsável pela política e pela direcção de guerra.³⁴ Após a sua redução à dimensão militar no século XIX, a estratégia retoma a sua definição mais clássica com a Segunda Guerra Mundial, por causa da conflagração ter sido levada a todos os campos da vida humana.³⁵ Conclui-se, então, que a “estratégia é a ciência sistemática da segurança do Estado e do povo”.³⁶ É igualmente uma “ciência social da condução do Estado”.³⁷ A ciência divide-se em estratégia geral, a ciência do chefe do Estado e do comandante-chefe, e em estratégias parcelares, militares, económicas e políticas.³⁸ Para o autor, a estratégia sobrepuja claramente a guerra e o militar para se tornar um coadjuvante “científico” do Estado, ou seja, do governo, ou da governabilidade. Ela não está subordinada à política, mas coadjuva a própria política, transformando-se num suporte fundamental desta. A tese de A. Pereira da Conceição não vingou nos anos 50, mas ela reflectia no seu excesso uma nova abordagem da estratégia por parte dos militares, uma nova abordagem que aproximava mais os militares, no seu mester específico, da acção política.

33 Sobre a visão de Júlio Botelho Moniz, Cfr. *Visões Estratégicas no Fim do Império. Condução de Operações Coloniais - 1944. Lições de Estratégia - 1953*. Lisboa, Tribuna da História, 2006, pp. 199-203.

34 Cfr. A. Pereira da Conceição, A Estratégia nunca foi uma ciência puramente militar, *Separata da Revista Militar*, 1952, p. 8.

35 Idem, pp. 9 e 11.

36 Idem, Ibidem, p. 12.

37 Idem, Ibidem, p. 16.

38 Idem, Ibidem, pp. 17 e seguintes.

Enquanto nos anos 30, a função militar acabava por se resumir à condução da guerra, nos anos 50, ela saltaria progressivamente para a preparação e coordenação do esforço nacional para a guerra, e em última análise, para a definição das finalidades da própria contenda. A nova definição de estratégia não punha em causa a subordinação à política, mas alargava de tal modo o âmbito da estratégia, que reduzia inevitavelmente o campo de acção da política na conflitualidade internacional a uma mera objectivação dos grandes desígnios nacionais. A ascensão da concepção de estratégia à dimensão política derivava do impacto da II Guerra Mundial, do facto nuclear e da Guerra Fria.³⁹ Na verdade, a nova forma de Ambiência Agónica, já não focalizada apenas no choque directo de forças militares, obrigava a repensar o conceito de estratégia.⁴⁰ Os poucos militares e marinheiros que nos finais dos anos 40 e nos anos 50 se abarcaram e arriscaram a fazê-lo, fizeram-no sobrepujando a dimensão meramente militar da estratégia, aproximando-a da política, ou por outras palavras, encravaram-na progressivamente na dimensão política, deslastrando-a da guerra.

4) Conclusão

A principal característica comum da concepção de estratégia, teorizada pelos pensadores militares portugueses, no período que vai do fim da Grande Guerra aos princípios da Guerra Fria, é a sua relação íntima com a guerra. À excepção, no final deste período, para o texto de Pereira da Conceição, todos os outros au-

39 Sobre o impacto da II Guerra Mundial e da irrupção do vector nuclear na estratégia, veja-se, por exemplo, Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de Stratégie*, 2^o Ed., Paris, 1999, pp. 46-50 e 403 e seguintes.

40 Note-se, não obstante, que os pensadores estratégicos portugueses não entenderam em toda a profundidade a dimensão total das guerras mundiais. Escapa-lhes, até à Guerra Colonial, a importância da dimensão ideológica e política na massificação da guerra e a desmesura que ela produz na violência agónica. À importância da dimensão material corresponde uma não menos relevante dimensão imaterial e espiritual que alarga de forma exponencial a desmesura da violência marcial. Na realidade, sem a dimensão espiritual que as ideologias trouxeram à guerra, jamais a dimensão material, por si, teria tornado a II Guerra Mundial, uma guerra de aniquilamento mútuo. Esta tese deve muito a Jean-Yves Guiomar, *L'Invention de La Guerre Totale*, Paris, Felin, 2003. Não deixa de ser interessante, que aquando da Batalha do Somme, em 1916, durante a Grande Guerra, os alemães tenham oposto a superioridade material dos aliados, a superioridade espiritual dos seus combatentes. Efectivamente, a despeito dos aliados evidenciarem recursos materiais mais vastos, a capacidade de perdurar dos alemães, era por estes considerada como uma demonstração da sua maior superioridade espiritual. Sobre a visão alemã da Batalha do Somme seguimos Christopher Duffy, *Through German Eyes. The British and the Somme, 1916*, Londres, Phoenix, 2007 (2006).

tores relacionam a guerra e a estratégia. A estratégia existe porque há a guerra. Não obstante, a relação da estratégia com a guerra variará ao longo do período em questão. Enquanto no período entre-as-guerras, a estratégia é fruto da política militar, expressão da política de guerra, e reduz-se à condução das operações em combate, com a experiência da II Guerra Mundial, dá-se um salto qualitativo, fruto da compreensão mais alargada do papel do pensamento estratégico na gestão do embate bélico, nomeadamente, pela maior atenção dada ao papel dos recursos materiais e à necessidade da sua maciça mobilização.

A questão industrial e técnica, a impressionante dimensão da “guerra do material”, da *materialschlacht*, na expressão dos teóricos teutónicos, obriga os pensadores militares portugueses a conceber uma nova concepção de estratégia, mais próxima da política, porque mais latas são as imposições com que aquela tem de lidar. A estratégia já não se pode resumir a conduzir as operações de combate bélico, tem de se preocupar com a mobilização das sociedades e dos seus recursos humanos e materiais, e assegurar a sua vontade de perdurar na tormenta do conflito, pelo que se torna imprescindível o desenvolvimento de estratégias parcelares relacionados com o aproveitamento dos meios e com a resiliência das comunidades em agónica, tudo em articulação mútua. Este facto aproxima-a da política. Esta contextura dá-lhe uma muito maior dimensão política.

Emerge a estratégia de meios (económica) e a estratégia política (de propaganda), ao lado da clássica estratégia (dita agora) militar. A despeito desta evolução, ainda só se vislumbra o salto que a Guerra Fria e a Guerra Colonial estimulariam: a sobrepujação da guerra como eixo do discurso e do pensamento estratégico. De facto, a estratégia continua fixada e focalizada na guerra. A Guerra Total obrigou a estratégia a ampliar-se. Deixou de ser uma mera condutora de operações bélicas, para passar a gerir as sociedades nos conflitos, sempre sob a batuta da política. Mas ainda não foi capaz de dar o salto, de romper com a lógica e a racionalidade da guerra, o que lhe agrilhoa o pensamento e as suas potencialidades de análise. Foi preciso a sedimentação da experiência da Guerra Fria e da Guerra Colonial para que a estratégia ganhasse a sua alforria da guerra.

Bibliografia

Cabral, Tasso de Miranda, *Conferências de Estratégia. Estudo Geo-Estratégico dos Teatros de Operações Nacionais*, 2 Vols., Lisboa, EME, 1932.

Clausewitz, Karl Von, *On War*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Coutau-Bégarie, Hervé, *Traité de Stratégie*, 2^o Ed., Paris, 1999.

- Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, 2 Vols., Lisboa, IAEM, (s/d).
- Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, *Correspondência de Santos Costa para Oliveira Salazar (1934-1950)*, 1º Vol., Mem Martins, 1988.
- Conceição, A Pereira da, *A Estratégia nunca foi uma ciência puramente militar, Separata da Revista Militar*, 1952.
- Costa, Elias da, *Análise Tática da Batalha, com um discurso sobre a preparação do soldado para a guerra*, Leiria, 1936.
- Costa, Fernando Santos, “Algumas Considerações relativas à organização do Exército”, in *I Congresso da União Nacional*, Lisboa, 1935.
- Duffy, Christopher, *Through German Eyes. The British and the Somme, 1916*, Londres, Phoenix, 2007 (2006).
- Fernandes, António Horta, *O Homo Strategicus ou a ilusão de uma razão estratégica?*, Lisboa, Edições Cosmos, IDN, 1998.
- Ferreira Martins, L., “Prefácio”, in Tasso de Miranda Cabral, *Conferências de Estratégia. Estudo Geo-Estratégico dos Teatros de Operações Nacionais*, I Vol., Lisboa, EME, 1932.
- Fernandes, Luís Esteves, *De Pequim a Washington, Memórias de um Diplomata Português*, Lisboa, Prefácio, 2007.
- Guiomar, Jean-Yves, *L’Invention de La Guerre Totale*, Paris, Felin, 2003.
- Hart, Liddell, *As Grandes Guerras da História*, São Paulo, Instituição Brasileira de Difusão Cultural, 1991 (1954).
- Lello, Luís Pinto, “Alguns Aspectos do Problema da Defesa Nacional”, *Revista de Artilharia*, Nº 130, Abril de 1936, pp. 732-738.
- Nogueira, Jorge de Sá, “Acerca do conceito moderno de Estratégia”, *Revista Militar*, Nº 4, Abril de 1950.
- Moniz, Júlio Botelho, *Visões Estratégicas no Fim do Império. Conduta de Operações Coloniais - 1944. Lições de Estratégia - 1953*. Lisboa, Tribuna da História, 2006.
- Pires, Eduardo, “Estratégia Total, Estratégia geral superior”, *Revista Militar*, Nº 11, Novembro de 1950.
- Silva, F. Pereira, “A Defesa do Nosso Império Ultramarino”, *Revista Militar*, Nº 7/8, Julho/Agosto de 1934.
- Silva, F. Pereira da, *Política Naval e Política Nacional Naval*, *Boletim da Escola Central de Oficiais*, Caxias, Nº 23-24-25, 24-25, Julho, Agosto e Setembro de 1935.

Sousa, Abílio Passos e, “Plano de Rearmamento do Exército Metropolitano”, in Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, *Correspondência de Santos Costa para Oliveira Salazar (1934-1950)*, 1º Vol., Mem Martins, 1988.

Sousa, A Botelho de, “Política Naval Nacional: Necessidade e Vantagens em Defini-la”, *Anais do Clube Militar Naval*, Nº 7 e 8, Julho-Agosto de 1930.

Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States (AD 990-1992)*, 4ª Ed., Cambridge, Massachussets, Blackwell Publishers, 1994.

Tzu, Sun, *A Arte da Guerra*, Lisboa, Sílabo, 2006.

Wheeler, Douglas, *A Ditadura Militar Portuguesa, 1926-1933*, Mem Martins, Edições Europa-América, (s/d).

Airpower's Effectiveness in Support of National Policy

João Vicente

Major Piloto Aviador. Mestre em Estudos da Paz e da Guerra

Resumo

Eficiência do Poder Aéreo em Apoio da Política Nacional

Desde os primórdios do voo tripulado que os teóricos do poder aéreo debatem a sua eficácia. Este estudo considera o poder aéreo na sua definição ampla, abordando a sua contribuição total no sentido de influenciar o comportamento político do adversário, contribuindo dessa forma para a consecução dos objectivos políticos nacionais. Este artigo argumenta que a eficácia do poder aéreo em apoio dos objectivos políticos nacionais, se bem que fortemente contextualizada, tem aumentado significativamente desde 1945. Esta constatação baseia-se no estudo de factores comuns que têm influenciado a eficácia do poder aéreo. Este estudo irá articular alguns desses factores considerando uma trindade de objectivos, estratégia adversária, e estratégia do poder aéreo. Conclui que o poder aéreo, para ser eficaz, não necessita de ganhar as guerras de forma isolada. Basta apenas que forneça opções flexíveis, que possam ser utilizadas pelos decisores políticos, sempre que desejem utilizar a força para coagir uma mudança comportamental do adversário.

Abstract

Since the dawn of manned flight, airpower theorists have debated its effectiveness. This study will consider airpower in its broad sense, addressing the "total" airpower contribution to influence adversary's political behavior, thus supporting the achievement of the national policy objectives. Although highly situational and with controversial narratives, this essay will argue that airpower's effectiveness in support of national policy has significantly improved since 1945. Moreover, the study of airpower unveils certain commonalities which have affected its effectiveness. This essay will highlight some of these factors in a trinity which considers the scope of objectives, adversary's strategy, and airpower's strategy. It concludes that to be effective, airpower does not need to win wars singlehandedly. It only needs to provide flexible options to be used by the decision makers when willing to use force to compel a change of adversary's behavior.

Since the dawn of manned flight, airpower theorists have debated its effectiveness. Throughout history, extreme claims about airpower decisiveness to singlehandedly win wars have hindered the conceptual and real application of this valuable instrument of power.

Although highly situational and with controversial narratives, airpower's effectiveness in support of national policy has significantly improved since 1945. Moreover, the study of airpower unveils certain commonalities which have affected its effectiveness. This essay will highlight some of these factors in a trinity which considers the scope of objectives, adversary's strategy, and airpower's strategy. The discussion will start by establishing a framework to evaluate airpower's effectiveness while addressing some methodological concerns. Then it will provide some evidence which supports the argument.

First, some assumptions are in order. Clausewitz has advised us that war is a continuation of politics.¹ However, if we think about its complexity and consequences, war should be the last resort of policy, and sometimes even a failure of politics. It is always difficult to wage and its effects cannot be scientifically predicted. Therefore, from the political perspective, war, especially the ones fought for less than vital interests, will always have severe constraints which will limit airpower's effectiveness.² Second, some factors hinder this analysis. It's difficult to find a consensus about the political objectives of each operation which impacts airpower's employment and assessment. Moreover, measuring effectiveness is a daunting task. It becomes particularly difficult when trying to assess, in an isolated manner, the impact of a single element of power to the overall objectives of a conflict. Finally, the literature surveyed offers different interpretations about airpower's effectiveness, sometimes biased, depending on the authors' agendas, background, and knowledge.³ Nonetheless, history may not tell us exactly what to do in the future; however it can teach us how to ask the right questions.

Therefore, in order to minimize such limitations, this study will consider airpower in its broad sense, including both kinetic and non-kinetic capabilities.⁴ Moreover,

1 Clausewitz, *On War*, 23.

2 Those political constraints influence airpower's strategy and effectiveness, and may include restricted targets, casualty avoidance, conflict duration, forces to be employed, area of operations, etc.

3 The competing narratives about airpower's employment and results allow almost the support of any kind of argument. However, there is a bright side to this issue. It prevents, or at least severely diminishes the academic value of the extreme claims about airpower as a war winner. In the author's opinion this extreme vision of airpower is long overdue and it has detracted from the optimal understanding and employment of airpower in support of national policy.

4 Kinetic capabilities such as defense and attack roles, as well as non-kinetic elements, such as transport, intelligence, surveillance, reconnaissance, information operations, or medical evacuation.

the discussion is not about airpower's decisiveness but rather its effectiveness. While the former debates the ability to singlehandedly win a war and reflects the controversial narratives between air and ground power, the latter expresses how airpower has contributed to the achievement of national objectives. Since airpower can only be understood as a continuation of policy, effectiveness is here defined as the "total" airpower contribution to influence adversary's political behavior, thus supporting the achievement of the national policy objectives.⁵ Hence, using this methodology, this study will now assess some commonalities which have impacted airpower's effectiveness.

Airpower has been most effective when employed to fulfill limited objectives.

In a limited war, both restrained and with scarce capabilities, it is extremely important to have specific, limited, and achievable objectives.⁶ Desert Storm had easily defined objectives and force was used in a decisive and overwhelming manner, with minimal restrictions.⁷ In contrast, in Vietnam the political objectives varied throughout the war and directly affected airpower's effectiveness. The initial political objective were to ensure "an independent, stable, non-Communist South Vietnam."⁸ On the other hand, the willingness to prevent a Third World War and to focus the domestic and international opinion away from Vietnam restrained the use of airpower, making it politically ineffective.⁹ The latter political objective had a more limited scope, and aimed to withdraw American troops without leaving South Vietnam to an imminent Communist takeover.¹⁰ Additionally, concurrently diplomatic efforts reduced the threat of conflict expansion which allowed the bombing campaign to threaten North Vietnam's vital interests. These efforts combined with a change of adversary's strategy, employing forces within a conventional warfare framework, allowed airpower to be more effective.

In the case of Operation Allied Force, political objectives overestimated the capabilities of airpower to coerce Milosevic.¹¹ Moreover, the political imperative

5 Using Mark Clodfelter framework, airpower's effectiveness must be measured in terms of its contribution to achieving the desired political objectives. Clodfelter, *The Limits of Air Power*, 215. Also Richard Davis supports this framework. Davis, *On Target*, 285.

6 The meaning of limited war (as opposed to total war) refers to the restricted nature of conflict, both in national interests, capabilities employed, and scope of political constraints to the use of force.

7 The political objectives for Desert Storm were to force the Iraqi withdrawal from Kuwait, to restore Kuwaiti sovereignty, to ensure security and stability of Saudi Arabia and Persian Gulf, and to protect US lives. Johnson, *Learning Large Lessons*, 22.

8 Clodfelter, *The Limits of Air Power*, 204.

9 *Ibid.*, 204, 209.

10 *Ibid.*, 204.

11 The political objectives for Allied Force were threefold. First, demonstrate the seriousness of NATO's opposition to aggression and its support for peace. Second, stop Milosovic from

for not employing ground troops and the requirement to maintain the integrity of the coalition imposed a less than desirable air strategy. Nonetheless, after 78 days of air bombing Milosevic acceded to NATO demands.¹² Although the campaign succeeded in accomplishing this objective, it failed to stop the ethnic cleansing and didn't severely damage Milosevic's armed forces.¹³ The political constraints such as minimal casualties, target selection, coalition integrity, financial cost of war, reconstruction efforts, etc, hindered the rapid and overwhelming application of airpower. However, such constraints are part of the limited use of force in the last decades. They are most noticeable in campaigns where there are no vital interests at stake, such as humanitarian interventions, and are highly influenced by the impact of global media in domestic and international audiences. Nonetheless, Allied Force demonstrated the utility of airpower in facilitating the employment of ground forces without the required attrition to fight to conquer the territory.¹⁴ For the risk-averse modern societies, this is by itself a strategic success of airpower.

Likewise, current operations have similar limitations. In Operation Iraqi Freedom (OIF), the political objective of creating a stable, democratic Iraq finds parallel with Vietnam regarding its broadness.¹⁵ In Operation Enduring Freedom (OEF) the political constraints that limit airpower application in Pakistan also hinder the accomplishment of the initial objectives to capture Bin Laden and eliminate Al Qaida.¹⁶

The previous examples exposed the wide spectrum of objectives, sometimes not achievable by military power alone, reflecting the political expectations for a swift use of airpower. However, considering that war is a duel, the adversary (i.e. its nature, environment, and strategy) always has an important role to play.

continuing attacking civilians. And third, if necessary, damage Serbia's capacity to wage future war on Kosovo. Wraage, *Immaculate Warfare*, 7. One explanation for Milosevic capitulation argues that "the combination of NATO airpower and threat of ground invasion confronted Serbia with certain defeat." Johnson, *Learning Large Lessons*, 84. Others offer additional reasons such as the restiveness of Milosovic's populace, or his abandonment by his patrons, the Russians. Wraage, *Immaculate Warfare*, viii.

12 Johnson, *Learning Large Lessons*, 68.

13 Wraage, *Immaculate Warfare*, 65.

14 *Ibid.*, 8.

15 Political objectives in OIF were initially to remove Saddam from power to eliminate his capacity to support terrorism and develop weapons of mass destruction; maintain international support for US actions in particular from the Islamic world. After the regime change, create the conditions for a democratic government while maintaining maximum international support for US action. Clodfelter, *The Limits of Air Power*, 221.

16 Political objectives for OEF were (1) destroy Al Qaeda including denying sanctuary for terrorists attacks, (2) retribution for the 9/11 attacks, (3) preventing future terrorism, (4) maintaining maximum international support for US actions in particular from the Islamic world. *Ibid.*, 221.

Airpower's effectiveness is maximized against adversaries that fight in conventional ways, yet it plays an essential role in counterinsurgency conflicts. When confronting adversaries who are dependent on complex command and control systems and employ large conventional forces, airpower provides an overwhelming leverage. Additionally, the need for logistic support and movement increases the opportunities for kinetic engagements. However, if the adversary employs decentralized insurgent forces and fights in complex environments such as mountains, jungle, or urban centers, then airpower's effectiveness is reduced.

The experience in Vietnam has demonstrated that fighting guerrilla forces that use irregular warfare tactics hindered airpower's effectiveness. When Hanoi engaged in conventional methods (exposing troops in the field, increasing the need for logistical supply, and use of lines of communication to maneuver,) and airpower was widely employed using precision guided munitions and accurate intelligence, airpower's effectiveness improved.¹⁷ Therefore, the changing nature of the conflict produced a positive impact on airpower's effectiveness, eventually compelling the adversary to an agreement.

Such lessons can be found in current conflicts, but this time in a reverse order. In OEF, defeating the Taliban didn't equate to eliminating Al Qaeda. Initially the Taliban engaged the coalition forces in a conventional way, and they were rapidly disbanded. However, once the insurgents used the complex environment and initiated the insurgency they were able to increase the "fog and friction" of war, thus reducing airpower's effectiveness.¹⁸ Although using unprecedented space, surveillance, and information systems, OEF revealed, again, that being successful in unconventional environments requires accurate and timely intelligence, in particular human intelligence.¹⁹ Again in OIF, during the conventional phase of

17 Ibid., 206.

18 Clausewitz addresses "fog of war" as a fundamental attribute which exposes battlespace's uncertainty regarding the knowledge about the adversary, the environment, and even friendly forces. Friction differentiates "war in paper" from reality. It includes several variables that will impact the execution of the plan, from topography, meteorological conditions, fear, confusion, etc. Clausewitz, *On War*, 77-83. Those factors were ultimately expressed in the failure of Operation Anaconda, considering the coalition casualties and the shortfalls in battlespace awareness and command and control. Johnson, *Learning Large Lessons*, 97. Technology, in particular the connection of sensors and shooters in a network centric environment, may contribute to the decrease of "fog and friction" but the immutable nature of war prevents complete certainty.

19 The fact that most of the insurgents escaped to Pakistan, and that Bin Laden was not captured exposes some of the shortfalls of OEF. Besides proper intelligence, this can be also attributed to the limitations of the "Afghan Model" which relied too much in indigenous forces, which sometimes don't have the interest, the skill, or determination to accomplish essential tasks. Andres, Wills, and Griffith, "Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model," 152.

the conflict, airpower was critical to control the airspace and stop and annihilate Iraqi troops, allowing freedom of action of coalition forces and reducing casualties. Once the conflict shifted its nature to an insurgency, then airpower has seen its effectiveness decrease.²⁰

Within the context of the Global War on Terrorism, airpower's effectiveness can be limited. It has a successful record when employed against a state which sponsors terrorism, imposing costs that range from destruction of high value infrastructures, like in the case of Libya, to regime change, like in Afghanistan and Iraq. However, when it comes to counterinsurgency operations, the kinetic aspect loses preeminence. The desire to "win hearts and minds" poses additional constraints on airpower, in particular regarding the level of force employed and the undesired effects which can be manipulated through an adversary skillful strategic communications campaign.²¹ However, assessment of airpower's effectiveness depends on the metrics and thought process. Using measures of performance which consider only the lethal and kinetic application of airpower can be deceiving. Moreover, airpower in its broadest sense goes beyond destroying infrastructure and killing people. Its effectiveness in a counterinsurgent context can still be achieved in essential roles such as theatre mobility, ISR (Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance,) information operations, medical evacuation, humanitarian relief, support to host nation forces, and if needed precision targeting in support of ground forces.²² Within this context, overreliance on the kinetic aspects and on single airpower solutions to conflicts has proven to be a path for limited effectiveness of airpower.

Bombing for effects, not destruction, leverages airpower's effectiveness. The massive bombing campaign during Vietnam looked pale in comparison to the accuracy, effects, and politic utility of airpower in the 1991 Gulf War. The traditional carpet bombing strategy gave way to discriminate targeting. Desert Storm established the historical turning point regarding airpower's effectiveness, where the synthesis of new technology and strategy allowed the shift from destructing

20 Clodfelter, *The Limits of Air Power*, 222.

21 The term "heart and minds" expresses the fundamental challenge of irregular warfare. In traditional warfare "the objective may be to convince or coerce key military or political decision makers, defeat an adversary's armed forces, destroy an adversary's war-making capacity, or seize or retain territory in order to force a change in an adversary's government or policies." In irregular warfare the struggle shifts the emphasis to obtain "legitimacy and influence over the relevant populations." AFDD 2-3, 2.

22 The extensive study of small wars has provided precious lessons about the effectiveness of the so called "support roles of airpower." This study states that when fighting insurgency, "the indirect application of airpower, that is, the support role of aviation, often proves the most important contribution." Corum and Johnson, *Airpower in Small Wars*, 427. The same lessons are being re-learned in OEF and OIF.

entire target systems to targeting key nodes.²³ It represented the effort to apply airpower in a comprehensive and unitary way to achieve strategic results.²⁴ Merging stealth, precision guided munitions, bombing for effect (not destruction), and improvements in the command and control established the seeds that forever transformed airpower's political utility.²⁵ However, several deficiencies in Battle Damage Assessment and understanding the relationships between bombing and outcome hampered the analysis of air operations.²⁶ Moreover, lack of intelligence hindered the destruction of the Iraqi nuclear program and contributed also to the military failure of the anti-Scud effort. Nonetheless, the air effort towards destroying Scuds was politically justified to guarantee the neutrality of Israel.²⁷ The application of a new strategy, based on effects, made increasingly efficient by new technology, supported the political objectives for the campaign and shaped airpower's future strategy.

OEF is another example of airpower strategy's adaptation in support of national policy. This time, precision airpower was directed by Special Forces to support indigenous and small groups of coalition forces and destroy Taliban's fielded forces, transforming the nature of conventional war in Afghanistan.²⁸ The use of legacy platforms, such as the B-52, performing responsive Close Air Support (CAS) missions reveals the conceptual adaptation and innovation, which contrasts the rigid doctrines of the past regarding strategic and tactical forces.²⁹ This "airpower buffet" which provided around the clock interdiction and responsive CAS, helped achieve victory by overcoming political and geographical obstacles to using force in such a remote and inaccessible environment.³⁰

In OIF, effect based operations were again pursued but still suffered from a lack of ability to measure and forecast effects.³¹ However, as in Desert Storm, this concept

23 Davis, *On Target*, 317.

24 Reynolds, *Heart of the Storm*, xi.

25 The air strategy, based upon Instant Thunder framework developed by John Warden, employed parallel and simultaneous attacks to shock and paralyze the adversary. Based on Warden's Five Ring Model and viewing the adversary as a system of systems, allowed airpower to affect key nodes and cause the disruption of the entire system.

26 Davis, *On Target*, 285.

27 *Ibid.*, 299.

28 Andres, Wills, and Griffith, "Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model," 134.

29 During the Cold War, strategic command (i.e. bombers) had the preponderance of assets, leadership positions, and doctrinal control. The notion that if airpower was able to fight a nuclear conflict then it would be able to fight any war has detracted from learning the right lessons from the conflicts during the Cold War period.

30 *Ibid.*, 144.

31 Johnson, *Learning Large Lessons*, 126.

revealed the potential to understand and attack the adversary from a systemic perspective, thus applying airpower in a more efficient way than past traditional targeting. Furthermore, it considerably lowered war casualties and destruction, facilitating follow on reconstruction, and above all contributed to diminishing the historic images of airpower's inhumanity.

From a conceptual perspective, the current wars have demonstrated the importance of shifting the emphasis of airpower to non-kinetic roles in order to obtain additional leverage. However, history has shown that there is no simple strategy that applies to all conflicts. Therefore, airpower strategists should not be constrained by theoretical dogmas, such as the quest for strategic decisiveness which has guided most of airpower's history. Considering airpower in its broadest sense, kinetic and non-kinetic, lethal and non-lethal, shows that those available tools should be mixed and matched, providing a "cocktail" which can better support the national objectives. In this respect, airpower's strategy and effectiveness will always be situational.

In conclusion, to be effective, airpower does not need to win wars singlehandedly. It only needs to provide flexible options to be used by the decision makers when willing to use force to compel a change of adversary's behavior. Therefore, this essay has shown that airpower's effectiveness should be assessed against its ability to support the political objectives. Within this framework, it argued that such effectiveness has significantly improved since 1945. To support this claim a framework of limited objectives, adversary strategy, and airpower strategy was used, highlighting the contextual nature of airpower's strategic utility. If one could provide a single example that synthesizes airpower's effectiveness as a result of the convergence of these governing factors probably the most compelling would be the raid against Libya in 1986. It had limited objectives, was employed against a conventional adversary, targeted key nodes of its system, and was integrated with other instruments of national power.³² In the end airpower was fully effective in supporting the achievement of the political objectives. Although it was a single

³² The political objectives for the raid against Libya were: punish Qaddafi for the West Berlin attack, to disrupt Libyan terrorist operations, and to dissuade Qaddafi from supporting terrorism. This operation contributed to change Qaddafi's behavior and provided deterrence to other state sponsors of terrorism. Stanik, *El Dorado Canyon*, ix. Some of the political constraints involved the minimum risk for US forces, reduced Libyan collateral damage, while imposing a devastating impact on Qaddafi. *Ibid.*, 151. This mission showed that decisive application of airpower in conjunction with economic and diplomatic measures can influence and facilitate the attainment of foreign policy objectives. *Ibid.*, 202. The lessons learned from this mission were applied in large scale 5 years later in Desert Storm.

operation, it demonstrates the value of airpower as a coercive tool. However, legitimate political constraints combined with airpower's limitations and "fog and friction" always deny a simple solution to war.

The evidence presented throughout this essay reveals a conceptual evolution in airpower application, combining legacy platforms with state of the art space and informational systems melded by innovative effect based strategies. Hence, airpower's effectiveness has been maximized against adversaries who fight conventional wars, such as the case of both Gulf Wars. Additionally, the majority of examples expose airpower's growing effectiveness supporting selective strategic objectives. However, all the cases studied indicate that without an integration of efforts it is not possible to produce a long lasting solution. Although Allied Force, OEF, and OIF demonstrated brilliance from an operational perspective, thus supporting national policy, they were not able to produce long-term strategic effects which allowed a better peace.³³ However, this supreme objective goes well beyond the scope of military instruments of power and requires a holistic approach to war. Such is the conundrum that faces modern use of force.

Bibliography

Air Force Doctrine Document (AFDD) 2-3. *Irregular Warfare*, 2007.

Andres, Richard B., Craig Wills, and Thomas E. Griffith, Jr. "Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Model." *International Security*, Vol. 30 (Winter 2005/2006): 124-160.

Arkin, William M. *Divining Victory: Airpower in the 2006 Israel-Hezbollah War*. Maxwell AFB AL: Air University Press, 2007.

Clausewitz, Carl von. *On War*, Translated by James John Graham. Kegan Paul, Trench, Trübner & Co., 1908.

Clodfelter, Mark. *Limits of Air Power: The American Bombing of North Vietnam*. New York: Free Press, 1989.

Corum, James S., and Wray R. Johnson. *Airpower in Small Wars: Fighting Insurgents and Terrorists*. Lawrence: University Press of Kansas, 2003.

³³ Johnson, *Learning Large Lessons*, xxi. The same occurred during the Israeli air campaign in 2006. Although operational brilliant the airpower campaign didn't automatically ensure the desired strategic results. Arkin, *Divining Victory*, 146.

Davis, Richard G. *On Target: Organizing and Executing the Strategic Air Campaign Against Iraq*. Washington DC: Air Force History and Museums Program, 2002.

Johnson, David E. *Learning Large Lessons: The Evolving Roles of Ground Power and Air Power in the Post-Cold War Era*. Santa Monica: RAND, 2006.

Reynolds, Richard. *Heart of the Storm: The Genesis of the Air Campaign against Iraq*. Maxwell AFB AL: Air University Press, 1995.

Stanik, Joseph T. *El Dorado Canyon: Reagan's Undeclared War with Qaddafi*. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2003.

Wrage, Stephen D., ed. *Immaculate Warfare: Participants Reflect on the Air Campaigns over Kosovo and Afghanistan*. Westport CT: Praeger, 2003.

A Securitização de Políticas Ambientais: o Caso do Darfur

Maria Raquel Freire

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES)

Paula Duarte Lopes

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES)

Daniela Nascimento

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e doutoranda do Programa em Política Internacional e Resolução de Conflitos (CES/FEUC)

Resumo

Face à identificação política do Darfur como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas, este artigo analisa o caso do Darfur no quadro do processo de securitização ambiental, discutindo as dinâmicas que lhe estão subjacentes na situação actual. O artigo argumenta que a relação ambiente-segurança deve ser analisada na fronteira entre a esfera doméstica e internacional e que a não securitização das políticas ambientais em relação ao Darfur tem sido um obstáculo conceptual e operacional fundamental à paz. Deste modo, a internalização desta relação dialéctica na política e na acção é aqui considerada um passo essencial para responder às causas mais profundas do conflito violento no Darfur.

Abstract

The Securitization of the Environment Politics: The Darfur Case

This article analyses the case of Darfur, as the first violent conflict resulting from climate change, within an environmental securitization process. The paper argues that the environment-security relationship should be analyzed in the intersection of the domestic and international spheres, and that the non-securitization of environmental policies with regard to Darfur has been a fundamental conceptual and operational obstacle to peace. In this way, the internalization of this dialectic relation between politics and action is here understood as a fundamental step to responding to the deeper causes of the violent conflict in Darfur.

The root of the Darfur conflict is a struggle over controlling an environment that can no longer support all the people who must live on it.

Ambientalista Wangari Maathai,
Prémio Nobel da Paz 2004

Introdução

Os temas ambientais têm sido crescentemente associados a questões de segurança. Das guerras de água do século XXI até questões de auto-suficiência nacional e efeitos de *spill-over* resultantes de migrações incontroladas, as preocupações ambientais foram incorporadas nas agendas de segurança. Este processo, em particular após o final da Guerra Fria, tem sido discutido e teorizado no quadro de securitização desenvolvido pela Escola de Copenhaga, sendo que tradicionalmente estas não eram pensadas como questões de segurança. No âmbito da Escola de Copenhaga, o próprio conceito de segurança é entendido enquanto construção política que permite a justificação do recurso a medidas de excepção, incluindo o eventual uso da força, face a uma determinada ameaça. Deste modo, Copenhaga propõe um quadro teórico para analisar o processo de securitização nestas lógicas de percepção e construção de ameaças. É exactamente a análise deste processo que é o foco primordial deste artigo. No âmbito dos estudos de segurança, a Escola de Copenhaga destaca-se ao concentrar-se no processo de securitização de diferentes temas, avançando com um quadro de análise explicativo não só em termos do alargamento a diferentes temas, como também do aprofundamento, recorrendo a diferentes níveis de análise. Neste sentido, entende-se que a securitização ambiental altera as dinâmicas nacionais relativas às políticas ambientais, uma vez que estas se tornam tema de segurança, com todas as implicações que esta categorização excepcional implica. A securitização ambiental, ou de qualquer outro tema, altera não só as políticas, mas também os instrumentos e pessoal disponíveis para responder a esta nova “ameaça à segurança”.

Muitos, contudo, como Daniel Deudney¹, têm criticado a ligação entre ambiente e segurança. O perigo do discurso de securitização é o potencial recurso a instrumentos militares para intervir em todos os aspectos da vida social. Além do mais, a eficácia dos militares na protecção e conservação do ambiente é altamente questio-

1 D. Deudney, “Environmental Security: A Critique”, in D. Deudney & R. Mathew (org.), *Contested Grounds: Security and Conflict in the New Environmental Politics*, New York, State University of New York Press, 1999, 187-219.

nável. Uma vez que o ambiente é um ecossistema altamente complexo, “proteger” o ambiente através do controlo do seu acesso e uso, que pode fazer sentido de um ponto de vista teórico e talvez também administrativo, é ilógico do ponto de vista ecossistémico. De facto, há demasiadas variáveis e conexões para uma abordagem militar eficaz de modo a prever e controlar todas as possibilidades. Pode trazer alívio momentâneo, mas no médio e longo prazo, o problema não será resolvido, gerido de forma eficiente ou mesmo mitigadas as suas consequências.

Outros, como Thomas Homer-Dixon², apresentaram evidência que sugere que esta ligação pode fazer sentido a nível interno, mas não internacionalmente. Não há qualquer registo de um conflito internacional violento de cariz ambiental. O ambiente tem sido um factor agravante em alguns casos, mas nunca o despoletador ou causa para a violência. Internamente, contudo, encontramos exemplos de violência local relacionados com o acesso e uso de determinados recursos ambientais. Por isso, em algumas circunstâncias, e para alguns assuntos, as dinâmicas ambientais afectam as preocupações e políticas tradicionais de segurança. Além do mais, estas dinâmicas internas têm o potencial de se multiplicar além fronteiras e criar preocupações de segurança em países vizinhos, tornando-se um assunto de segurança internacional.

O Darfur foi identificado como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas.³ Vários têm admitido a ligação entre a crise no Darfur e a pressão ambiental, incluindo o Secretário Geral das Nações Unidas.⁴ A questão, contudo, é que o Darfur não é só resultado de uma disputa típica por recursos. Esta luta, que existe em tantos outros contextos, tem sido seriamente agravada “por um clima em mudança”.⁵ As raízes do conflito recuam à seca na zona norte do país que se agravou devido à mudança climática⁶, e consequente migração das populações do

2 T. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999. Ver também J. Barnett & N. Adger, “Climate Change, Human Security and Violent Conflict”, in *Political Geography*, 26, 6, 2007, 639-655; M. Kaldor, “Unilateral destruction: To secure energy for the future, tackle climate change and end violence in oil rich areas, a cooperative approach is now required”, *The Guardian*, 4 Julho 2007.

3 S. Baldauf, “Africans are Already Facing Climate Change”, *The Christian Science Monitor*, 6 Novembro 2006; J. Borger, “Scorched”, *The Guardian*, 28 Abril 2007; A. Nascimento, “Darfur: The first climate change conflict of the 21st Century?”, *MediaGlobal*, 27 Setembro 2007.

4 B. Moon, “What I Saw in Darfur: Untangling the Knots of a Complex Crisis”, *The Washington Post*, 14 Setembro 2007; J. Borger, 2007.

5 J. Borger, 2007.

6 Estudos recentes sobre alterações climáticas incluem o Sudão, e especificamente a zona norte do Sudão, como uma das regiões do mundo mais afectadas pela persistência das secas. Estes prevêem também que a situação se deteriore de acordo com as tendências de alteração climática actuais. Ver por exemplo UNDP (2007). Para uma crítica da ligação entre alterações climáticas e a crise no Darfur ver M. Kevan & L. Gray, *The Darfur Conflict is Not a Climate Crisis*, Santa Clara University, 2008.

norte para a região do Darfur. Sem uma política interna definida para a gestão da situação, os Darfurianos tiveram de partilhar os seus recursos ambientais com uma população em crescimento. Em ecossistemas frágeis, qualquer aumento nos níveis de consumo humano pode perturbar o equilíbrio do ecossistema, especialmente se acompanhado de uma escalada nas condições de escassez ambiental devido à alteração climática.⁷ Consequentemente, a ausência de uma abordagem de gestão ambiental a par de um mecanismo regulador dos fluxos migratórios resultou numa sobre-exploração dos recursos ambientais do Darfur, nomeadamente água e terra arável, ameaçando as vidas dos Darfurianos, quer dos agricultores do sul quer dos imigrantes vindos do norte. Esta situação tem sido exacerbada pela abordagem violenta que as populações do norte adoptaram na tentativa de garantir acesso aos recursos, recorrendo mesmo à força, e levando à deslocação forçada de Darfurianos do sul por forma a facilitar a sua primeira estratégia.

Neste contexto, este artigo começa por apresentar o quadro teórico de ligação entre ambiente e segurança e as críticas que resultaram desta abordagem. Discute em particular o processo de securitização do ambiente e os diferentes argumentos a favor e contra. Face à identificação do Darfur como o primeiro conflito violento resultante de alterações climáticas, o artigo analisa o caso do Darfur no quadro da securitização ambiental, discutindo as dinâmicas implicadas na situação actual. O artigo defende que a relação ambiente-segurança deve ser analisada na fronteira entre a esfera doméstica e internacional e que a não securitização das políticas ambientais em relação ao Darfur tem constituído um obstáculo conceptual e operacional fundamental à paz. Deste modo, a internalização desta relação dialéctica na política e na acção é aqui considerada um passo essencial para responder às causas mais profundas do conflito violento no Darfur.

O Nexo Ambiente-Segurança

A excessiva concentração na segurança militar ao longo da Guerra Fria excluiu outras áreas de segurança das agendas políticas. Apesar da sua existência, estas áreas eram simplesmente consideradas irrelevantes num contexto em que o enfoque sobre a militarização prevalecia. O final da rivalidade bipolar e as mudanças sistémicas após o colapso da União Soviética permitiram que estas várias áreas de segurança tivessem uma expressão diferente nas políticas e nas acções. A proposta dos sectores de segurança da Escola de Copenhaga reflecte bem este alargar e

⁷ Ver nota 2.

aprofundar do conceito de segurança e os múltiplos entendimentos implicados na sua complexidade.⁸ Ao reconhecer um quadro de análise multi-nível, os autores expandem as variáveis explanatórias para incluir os sistemas e as unidades. Além do mais, nestes níveis de análise diferenciados, a agenda de segurança emerge como proposta diversificada, onde os sectores identificados permitem um olhar agregado sobre segurança. Estes incluem segurança militar, segurança política, segurança económica, segurança societal e segurança ambiental.⁹ A última é definida como se referindo “à manutenção da biosfera local e planetária como o sistema de apoio essencial sobre as quais todas as acções humanas dependem”.¹⁰ Na base desta conceptualização está a necessidade de alcançar desenvolvimento sustentável.¹¹

Esta inclusão de temas ambientais no quadro de securitização permite um olhar diferenciado sobre as implicações e consequências das dinâmicas ambientais em cenários de conflito, como no caso do Darfur. Além do mais, permite a análise do modo como as questões ambientais são gradualmente securitizadas, ganhando nova expressão nas agendas político-securitárias. Assim, e aprofundando o conceito de securitização, Buzan, Waever e de Wilde defendem que a segurança é “uma prática auto-referencial, porque é nesta prática que um assunto se torna um assunto de segurança – não necessariamente porque existe uma ameaça real, mas porque o assunto é apresentado como tal ameaça”.¹² Assim, a securitização ocorre quando um assunto é movido do ambiente das “políticas normais”.¹³ “A definição exacta e os critérios de securitização são constituídos pelo estabelecimento intersubjectivo de uma ameaça existencial com relevo suficiente para ter efeitos políticos substanciais”.¹⁴

Num processo de securitização há os objectos referentes, aqueles referidos pelo actor de securitização como constituindo uma ameaça, e os actores funcionais, aqueles que influenciam as decisões no processo, mas não são actores de securitização. Nesta fórmula, é “sempre uma escolha política securitizar ou aceitar uma securitização”.¹⁵ Deste modo, implica para a sua operacionalização o reconhecimento de autoridade ao actor de securitização, e o entendimento generalizado do assunto

8 B. Buzan; O. Waever & J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998.

9 B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2ª ed., Boulder: Lynne Rienner, 1991, 19-20.

10 *Ibid.*, 20.

11 Buzan, Waever & de Wilde, 1998, 8.

12 *Ibid.*, 24.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*, 25.

15 *Ibid.*, 29.

como uma ameaça. Isto sublinha a necessidade de uma proposta convincente capaz de mobilizar uma audiência.¹⁶

Quando as regras são violadas e esta violação é tolerada com base num argumento convincente de urgência de segurança face a uma ameaça existente, estamos perante um caso de securitização. Isto significa que a análise da retórica política e do discurso, a par de interacções políticas e do contexto internacional onde estas têm lugar, são elementos relevantes no processo de securitização. A reversão do processo é o regresso do assunto securitizado às “políticas normais” definido como processo de des-securitização. E esta é “a opção óptima de longo prazo, uma vez que significa não ter assuntos formulados como ‘ameaças contra as quais dispomos de contra-medidas’ mas movê-los para além desta sequência ameaça-defesa, para a esfera pública ordinária”.¹⁷ Contudo, a re-securitização de um assunto pode ocorrer sempre que este seja retomado na sua dimensão de excepcionalidade através de um acto de securitização.

No caso do Darfur é possível identificar todos estes elementos na equação de securitização – objectos referentes, actores de securitização, actores funcionais –, apesar dos actores políticos no país permanecerem descomprometidos com o processo de securitização dos problemas ambientais. Olhando de modo particular os recursos ambientais, a não inclusão do que se tornou um tema central de segurança na agenda política tem constituído um obstáculo enorme à resposta às causas profundas do conflito no Darfur. A implicação que resulta deste distanciamento é o tratamento das questões ambientais como “políticas normais” e, desse modo, a ausência desses temas da agenda política do Estado. Assim, a elite política permanece focada nos factores étnico-políticos e faccionais como variáveis explanatórias para o conflito. Este tratamento do conflito mantém a instabilidade a um nível elevado, com as “estradas de Khartoum (...) invadidas por uma combinação de medo e raiva – medo do que possa acontecer e raiva quanto às alegadas intrigas e compromissos quebrados”.¹⁸ Ou seja, desacordos políticos faccionais claramente se sobrepõem a preocupações ambientais.

Contudo, a ligação entre segurança e ambiente não é linear. Daniel Deudney chama a atenção para a apropriação abusiva que poderá resultar de um processo de securitização, através de uma resposta militarizada.¹⁹ Isto é, no entanto, uma situação extrema. No caso do Darfur, isto podia significar uma distorção do problema

¹⁶ *Ibid*, 25.

¹⁷ *Ibid*, 29.

¹⁸ A. S. Natsios, “Beyond Darfur: Sudan’s slide toward civil war”, *Foreign Affairs*, 87, 3, 2008, www.foreignaffairs.org/20080501faessay87306/andrew-s-natsios/beyond-darfur.html.

¹⁹ D. Deudney, 1999, in Deudney & Mathew, 187-219.

- recursos ambientais escassos - permitindo abusos e uma excessiva politização do acesso aos mesmos. Mais uma vez, a problemática ambiental permaneceria secundária face a argumentos elitistas de controlo de poder. Além do mais, face à natureza das questões ambientais, estas em geral atravessam fronteiras e exigem uma abordagem partilhada comum. Este carácter transnacional reforça a relevância da segurança ambiental, não só tendo impacto doméstico, mas também consequências internacionais. Nesta linha, Homer-Dixon avança com uma proposta sobre exemplos de violência local relacionados com o acesso e uso de certos recursos ambientais.²⁰

Escassez Ambiental e Violência

Thomas Homer-Dixon²¹ tem investigado a relação entre escassez ambiental e conflitos violentos, concluindo que a mesma é positiva. O autor e a sua equipa concluem que a escassez ambiental pode levar a ou exacerbar situações violentas.²² Homer-Dixon define escassez ambiental como “escassez de recursos renováveis, tais como pasto, florestas, água fluvial, e cardumes”.²³ Esta escassez resulta de um aumento da procura e/ou uma diminuição da oferta destes recursos e/ou a sua distribuição desigual. Estas alterações podem levar a pobreza endémica, migrações em grande escala, tensões sociais crescentes e, conseqüentemente, a um enfraquecimento das instituições sociais e políticas, tornando-as frágeis e portanto mais vulneráveis a situações de instabilidade. É esta instabilidade que pode despoletar violência ou exacerbar um conflito violento já existente. No Darfur, estas dinâmicas são facilmente identificáveis. Primeiro, no Norte, assistiu-se a uma diminuição da oferta de produtos alimentares devido a uma seca persistente, resultante de alterações climáticas, que determinaram uma migração em massa para a parte Sul do Darfur. Aqui, a oferta também tinha diminuído devido a alterações climáticas, e a situação foi agravada devido ao aumento da procura resultante dos migrantes do Norte. Este contexto foi ainda exacerbado pelo recurso à violência para garantir o acesso e a utilização de recursos em declínio, criando um sistema de distribuição desigual baseado apenas no uso bruto da força.

20 T. Homer-Dixon, 1999.

21 *Ibid*; T. Homer-Dixon & J. Blitt (org.), *Ecoviolence: Links Among Environment, Population, and Security*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 1998; T. Homer-Dixon, “On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict”, *International Security*, 1, 62, 1991, 76-116.

22 Homer-Dixon & Blitt, 1998.

23 Homer-Dixon, 1999, 8.

Thomas Homer-Dixon clarifica que esta relação entre escassez ambiental e violência não é directa, ou seja, escassez ambiental não é uma condição necessária nem suficiente para despoletar violência. A relação entre escassez ambiental e conflitos violentos é composta por uma relação causal a dois tempos.²⁴ A escassez ambiental interage com condições económicas, sociais e políticas, as quais, por sua vez, determinam o desenvolvimento pacífico ou violento do conflito em questão. O autor identifica cinco tipos de conflitos violentos²⁵, apesar de concluir que os tipos de conflitos violentos devido a escassez ambiental mais prováveis são tensões étnicas devido a população migrante e a diferenças sociais exacerbadas por situações de escassez ambiental²⁶, contexto semelhante ao do Darfur, e “lutas sociais (incluindo insurgência, banditismo, e golpes de estado) causadas por escassez ambiental que afectam a produtividade económica e, por sua vez, as vidas das pessoas, o comportamento das elites, e a capacidade dos estados conseguirem responder a estas demandas em mutação”.²⁷ Homer-Dixon especifica ainda que estes tipos de dinâmicas terão lugar essencialmente em países em desenvolvimento, uma vez que estes estão menos preparados para fazer face a tais tipos de alterações e as superarem de forma pacífica.

Torna-se também crucial analisar a outra ponta deste processo: as causas da escassez ambiental. Quais são os factores que podem resultar num aumento da procura ou numa diminuição da oferta de recursos ambientais ou num exacerbar da sua distribuição desigual? Estes factores incluem população crescente, devido a natalidade ou a migração; diminuição de recursos devido a degradação ambiental e a dinâmicas naturais ou induzidas pelo ser humano, tais como as alterações climáticas; e regimes de afectação de recursos que determinam ou propiciam uma distribuição desigual destes recursos.²⁸ Os relatórios mais recentes sobre alterações climáticas apresentam cenários que incluem estes factores, reforçando as probabilidades da relação entre escassez ambiental e conflitos violentos. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 reconhece que será impossível atribuir directamente qualquer evento específico a alterações climáticas, identificando, no

24 *Ibid*, 7.

25 “Disputas como resultantes directas de degradação ambiental local”; “confrontos étnicos derivados de migração e de diferenças sociais profundas devido a escassez ambiental”; “confrontos civis (...) causados por escassez ambiental”; “guerra inter-estatal induzida por escassez, por exemplo, de água”; e “conflitos entre o Norte e o Sul (...) devido à mitigação de, adaptação a, e compensação por problemas ambientais globais”. *Ibid*, 5.

26 *Ibid*, 5.

27 *Ibid*, 5.

28 Ver também E. L. Chalecki, *Environment Security: A Case Study of Climate Change – Research Paper*, Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002.

entanto, “mecanismos de transmissão” através dos quais as alterações climáticas podem contribuir indirectamente para o exacerbar e despoletar de conflitos violentos.²⁹ As alterações climáticas podem resultar na diminuição de produção agrícola e/ou da disponibilidade de recursos hídricos, criando escassez ambiental. Este processo pode levar a uma pressão crescente sobre recursos existentes, desafiando os seus sistemas de afectação, e/ou despoletando migração em massa para outras regiões, as quais, por sua vez, também vão aumentar a pressão sobre os recursos dessas regiões. Estas dinâmicas levam claramente a situações de escassez ambiental. O Relatório reconhece, tal como Homer-Dixon, que “nenhum dos factores individuais operará isoladamente. Estes vão interagir com processos sociais, económicos e ecológicos mais amplos”.³⁰ A análise da crise no Darfur através desta grelha de leitura contribui para “o desatar dos nós de uma crise complexa”.³¹

Uma das regiões mais vulneráveis e expostas a escassez ambiental identificada em todos os relatórios sobre este tema é África, mais precisamente, a África Subsaariana. As causas destas situações complexas são claramente identificadas nos relatórios de avaliação do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC) como incluindo “desigualdades estruturais, má gestão de recursos, estados predatórios”, “distribuição da terra e a sua escassez”.³² O Sudão é explicitamente mencionado quer no Relatório de Desenvolvimento Humano quer no relatório do IPCC. O Relatório de Desenvolvimento Humano inclui especificamente o Sudão no grupo de países onde se considera que “a alteração de padrões climáticos tornar-se-á despoletadora de conflitos”, mas que esta dinâmica já está em curso “no âmbito de um declínio de pluviosidade de longo prazo” durante os últimos 40 anos.³³

29 Os mecanismos de transmissão identificados são a produção agrícola e a segurança alimentar, stress hídrico e insegurança, aumento dos níveis da água do mar e exposição a desastres climáticos, ecossistemas e biodiversidade e saúde humana. UNDP - United Nations Development Programme, *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. New York: United Nations Development Programme, 2007, 9-10.

30 *Ibid*, 10.

31 B. Moon, 2007, “What I Saw in Darfur: Untangling the Knots of a Complex Crisis”, *The Washington Post*, 14 Setembro 2007.

32 M. Boko *et al.*, Africa. “Climate change 2007 : Impact, Adaptation and Vulnerability”, in P. J. van der Linden & C. E. Hanson, (org.), *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 443.

33 UNDP, 2007, 92. De novo, para uma crítica à ligação entre padrões de pluviosidade e conflito violento ver Kevane & Gray, 2008.

O Caso do Darfur

Como foi analisado antes, a escassez ambiental é cada vez mais vista como contribuindo para a existência de conflitos violentos em muitas partes do mundo em desenvolvimento. Estes conflitos são provavelmente sinal de uma eclosão de violência nas próximas décadas que podem ser induzidas ou agravadas pela escassez.³⁴ Como veremos mais tarde, o Darfur pode ser considerado um exemplo muito claro desta tendência.

As origens do conflito no Darfur

A tragédia humana no Darfur já não é novidade. Desde que começou em 2003 até hoje, a situação dramática na região não se alterou significativamente. Após alguma euforia motivada pela recente aceitação de uma força militar híbrida (composta por soldados das Nações Unidas e da União Africana)³⁵, responsável pela manutenção da paz na região, as promessas de paz e o real compromisso das partes beligerantes parecem cada vez mais vazias. De facto, com uma deterioração significativa da situação humanitária no Darfur e os muitos impasses num complexo processo de paz envolvendo as principais partes beligerantes e os altos representantes da comunidade internacional, e com vários acordos de paz assinados e violados, a crise parece estar longe de resolvida. A violência no Darfur agravou-se quando grupos rebeldes da região tentaram retirar alguns dividendos da paz negociada entre o governo sudanês e os rebeldes do sul relacionados com partilha de poder e riqueza.³⁶

34 H. Yanacopolus & J. Hanlon, (org.), *Civil War, Civil Peace*, Oxford, James Currey Publishers, 2006, 88.

35 A 31 de Julho de 2007, o Conselho de Segurança da ONU adoptou a Resolução 1769, autorizando o envio de uma força militar híbrida composta por cerca de 20.000 tropas e mais de 6.000 efectivos policiais e civis que substituiriam as insuficientes forças de manutenção da paz da União Africana, e que entrou formalmente no território no início de 2008. Existem ainda mais de 9.000 tropas no terreno, incluindo 7.000 efectivos militares e 1.200 polícias que trabalham com a UA, assim como soldados e polícias das NU que tinham sido enviados para o Darfur como parte da missão da UA no Sudão (AMIS).

36 O longo processo de paz entre o Norte e o Sul do Sudão culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz em Janeiro de 2005. É inclusivamente assumido que a decisão da Frente de Libertação do Darfur de alterar o seu nome para Exército de Libertação do Sudão em Março de 2003, com o objectivo declarado de ganhar maior protagonismo e apoio internacionais, foi claramente influenciado pelo rápido rumo das negociações entre o governo sudanês e os rebeldes do Sul. D. H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford, The International African Institute in association with James Currey, 2004, ix.

Nessa altura, vários relatórios de organizações humanitárias chamavam a atenção para massacres e deslocamentos forçados das populações do Darfur, e perpetradas pelas milícias armadas apoiadas pelo governo – *janjaweed* –, tendo sido igualmente denunciados confrontos entre os dois principais grupos rebeldes da região – *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) –, que contestavam décadas de marginalização política e socio-económica por parte do governo central.³⁷

Num quadro mais amplo, a actual crise tem parte das suas raízes nos conflitos e disputas históricas sobre recursos e poder que têm persistido no Darfur. Em tempos uma das mais prósperas regiões do Sudão, o Darfur foi progressivamente sujeito a uma clara negligência política e económica pelos sucessivos governos e regimes, e em particular pelo governo ditatorial e sectário de Beshir, no poder desde 1989.

Durante o período colonial, os britânicos procuraram governar o território co-optando as lideranças tradicionais, um grupo étnico de cada vez, atribuindo uma terra (*tribal homeland*) a cada grupo e concedendo-lhes jurisdição sobre os assuntos civis do território. Tratava-se de administração básica, garantindo apenas serviços médicos e educativos mínimos³⁸, limitados aos membros de determinadas elites privilegiadas. Esta situação levou à substituição de relações sociais fluidas e de fronteiras étnicas, até então tradicionais e comuns no território, por uma forma estrita e rígida de ‘administração nativa’. A independência formal do Sudão em 1956 não alterou a situação de forma significativa e as elites governativas foram substituídas apenas para se continuar uma estratégia de negligência relativamente ao Darfur. Com o Acordo de Addis Abeba de 1972³⁹, o governo central delegou as responsabilidades sobre serviços básicos às autoridades da região, mas não as relativas à angariação e redistribuição de rendimentos, com os recursos a serem retidos e distribuídos pelo governo.⁴⁰ Durante este tempo, o governo central continuou a não garantir ao Darfur os recursos materiais e financeiros necessários para lidar

37 Na altura, foram divulgados vários relatórios sobretudo de organizações humanitárias e de direitos humanos, que alertavam para a situação dramática no Sudão. Ver, por exemplo, ICG-International Crisis Group, “Sudan: Now or Never in Darfur”, Africa Report 80, 23 Maio 2004; Amnesty International, “Sudan: Alarming increase in executions in Darfur Region”, 2002, www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/011/2002/en; Amnesty International, “Sudan: Looming crisis in Darfur”, 2003, www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/041/2003/en.

38 G. Prunier, “Tragedy in Darfur: On understanding and ending the horror”, *Boston Review*, Outubro/Novembro 2004.

39 Para mais informação sobre o acordo de paz de Addis Abeba consultar www.britannica.com/EBchecked/topic/1251910/history-of-the-Sudan/24324/The-Addis-Ababa-Agreement#.

40 D. Johnson, “Genocide and Crimes Against Humanity in Sudan”, in P. Kaarsholm, (org.), *Violence, Political Culture and Development in Africa*, Oxford, James Currey Publishers, 2006, 92.

com as deslocações e alívio das fomes, constantes na região. Havia também abolido as estruturas de administração tribais, cujas autoridades tinha usado para negociar e regular os movimentos sazonais e temporários de pessoas e gado.

Para além da degradação ambiental, as fraquezas do governo e a manipulação do tecido étnico da região produziram gradualmente uma mudança significativa na natureza do conflito, com a etnicidade a tornar-se um importante factor de mobilização.⁴¹ Ao catalogar este conflito como tribal e, por isso, inevitável, os vários governos sudaneses (em especial o actual) reforçaram esta visão e continuaram a política de total negligência política e socio-económica de uma das regiões mais pobres e áridas de África, recorrendo a uma estratégia militar violenta contra os rebeldes. O problema é que para além de ser um país marcadamente multi-étnico e multi-religioso, o Sudão é também um dos países africanos mais racistas, com relações sociais assentes em leis profundamente discriminatórias. Esta complexidade geográfica, étnica e religiosa também contribui para uma clara complexidade política alimentada por um governo central que favorece claramente os grupos Árabes pró-governo e que apenas pretende manter o poder e o *status quo*. Deste modo, a estratégia governamental de dividir para reinar, a repressão e a marginalização política, social e económica de largos sectores da população sudanesa, assim como uma visão profundamente fundamentalista do Islão aplicada cegamente a todo o país, contribuíram para uma crescente instabilidade e profundo descontentamento de muitos grupos que encontraram na rebelião armada a única forma de contestação e resistência às políticas governamentais. Como resultado, as interpretações e justificações dominantes para o conflito no Darfur tendem a centrar-se na oposição entre Árabes e Africanos que competem pelo acesso aos recursos cada vez mais escassos e pelo poder político e económico.

Na nossa perspectiva, contudo, esta é uma interpretação demasiado simplista que desvia a atenção das múltiplas e muito mais complexas causas e variáveis que estão na origem deste conflito. Apesar de o Darfur (e o Sudão como um todo) acolher uma grande variedade de grupos étnicos, também é verdade que estas distinções se foram tornando menos destacadas e importantes, em resultado de séculos de casamentos inter-grupais e relações fluidas entre os vários grupos étnicos. Neste sentido, é nossa assumpção que o conflito actual deve ser lido e interpretado num quadro muito mais amplo e profundo de instabilidade e violência que tem afectado o Sudão (e o Darfur) pelo menos desde a independência. Como bem refere Gérard Prunier:

41 M. King & M. A. Osman, "Executive Summary", *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur*, Addis Ababa, University for Peace, 2004, 11-22.

“à medida que exploramos os diferentes níveis causais desta complicada guerra, apercebemo-nos de que se trata de uma história profundamente triste sobre as lutas de povos resilientes, pobres mesmo de acordo com os standards sudaneses, que se voltaram uns contra os outros devido a um ambiente proibitivo, uma longa história de negligência política e um governo nacional repressivo.”⁴²

O factor ambiental

Para além desta marginalização e negligência política e económica, o Darfur tem também sido frequentemente afectado por secas intensas e recorrentes que foram destruindo, em certas áreas irreversivelmente, uma parte importante da sua actividade agrícola e pastorícia. De acordo com alguns modelos computacionais recentes, sugere-se que os padrões de chuva em África são influenciados, não pela sobre-exploração das terras praticada pelas populações da região, mas antes pelo aumento das temperaturas dos oceanos, o que reflecte o aquecimento global e o aumento do efeito-estufa na atmosfera.⁴³ As implicações do aquecimento global são, por isso, bastante abrangentes. Para além das consequências económicas e ecológicas, existe ainda a perspectiva de que se os efeitos do aquecimento global se tornarem mais vastos e severos, poderão levar à emergência de mais conflitos, à medida que grupos que coexistiram até agora comecem a ter um sentimento de urgência relativamente ao acesso a recursos de água e terra que escasseiam.⁴⁴

A acrescentar a esta complexidade política e geográfica do Sudão em geral e, do Darfur em particular, o declínio acentuado das chuvas durante os anos 1970 levou à erosão de solos e à depleção de terras de cultivo na região do Darfur.⁴⁵ Este processo de desertificação afectou primeiro o norte do Darfur, mas avançou progressivamente para sul. Os pastores nómadas do norte deslocaram-se para sul em grandes números, intensificando o processo contínuo de desertificação e causando crescente discórdia inter-tribal. Em virtude da deterioração das condições ambientais, os movimentos de gado de sul para norte foram limitados e as áreas de pastorícia dos animais foram transformadas em áreas de cultivo, como fonte alternativa de rendimento para os agricultores.⁴⁶ Esta situação foi ainda agravada pelo movimento

42 Prunier, 2004.

43 Borger, 2007.

44 *Ibid.*

45 King & Osman, 2004, 12.

46 *Ibid.*, 15-16.

de refugiados provenientes do Chade⁴⁷, em que muitos povos nómadas armados se deslocaram para o Darfur durante os confrontos no Chade.⁴⁸

As ameaças à coexistência pacífica e à coesão social das comunidades do Darfur e a subsequente competição entre nómadas e sedentários acabou por criar tensões sociais e a emergência de conflitos relativamente violentos em torno de recursos. De facto, um dos relatórios do *International Crisis Group* refere mesmo que durante as últimas três décadas, os conflitos 'tradicionais' por recursos ou gado ocorreram tanto no seio das principais tribos Árabes e não-Árabes como entre elas.⁴⁹ Novamente, o escalar da violência é frequentemente atribuído ao subdesenvolvimento da região e à estratégia deliberada do governo sudanês para enfraquecer os sistemas tradicionais de administração das várias regiões e que sempre ajudaram à resolução das disputas e problemas entre as tribos do Darfur.⁵⁰

Parece, contudo, que a escassez de água, desflorestação, desigualdade na distribuição dos recursos disponíveis e a falta de um processo de securitização interno destas questões, têm contribuído cada vez mais para a agudização do conflito no Darfur. De acordo com o mais recente relatório do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, conclui-se que o conflito no Darfur tem sido motivado por processos de alterações climáticas e degradação ambiental que ameaçam despoletar uma série de novas guerras em África a menos que algo seja feito para conter este processo.⁵¹

A Securitização das Políticas Ambientais no Darfur

A seca continuada que afecta o norte do Sudão tem tido duas grandes consequências directas e que contribuíram para o conflito no Darfur. Em primeiro lugar,

47 Johnson, 2006, 93.

48 Durante décadas, tanto o governo do Sudão como o do Chade foram apoiando rebeldes activos contra os outros ao longo da fronteira. No entanto, os ataques aos civis do Chade acelerou dramaticamente aquando de um ataque a Adré, no leste do Chade em Dezembro de 2005, levado a cabo por rebeldes do Chade com bases no Darfur e apoiados pelo governo do Sudão. Os Janjaweed atacaram aldeias no Chade e mataram civis deliberadamente, em particular das tribos Masalit e Dajo. Devido aos ataques no Chade e ao saque de bens e animais, os civis que viviam ao longo da fronteira terrestre com o Darfur foram forçados a abandonar as suas aldeias. Human Rights Watch Report, *Darfur Bleeds: Recent Cross-Border Violence in Chad*, 2006, www.hrw.org/background/africa/chad0206/chad0206.pdf.

49 ICG, *Darfur Rising: Sudan's New Crisis*, Nairobi/Brussels, Africa Report 76, 2004, 5.

50 *Ibid.*

51 United Nations Environment Programme, *Sudan: post-conflict environmental assessment*, Nairobi, 2007.

a seca forçou as populações a deslocarem-se para sul, alterando significativamente a demografia no Darfur. Actualmente existem cerca de 2.4 milhões de deslocados internos no Darfur,⁵² exacerbando a pressão sobre recursos que já são escassos. Em segundo lugar, esta seca determinou também uma mudança nos modos de vida das populações do norte, que se viram forçadas a passar de nómadas a sedentárias e dedicadas à agricultura, em busca de melhores condições de vida, mudança esta que, por sua vez, levou a uma crescente pressão sobre as terras de cultivo. Estas dinâmicas interagiram com a já existente desigualdade de distribuição de recursos resultante de má gestão, má governação, corrupção e o uso de repressão violenta através de milícias armadas, agravando ainda mais a escassez e a pobreza. A combinação de uma população crescente, diminuição de recursos disponíveis e a sua distribuição desigual constituíram ‘mecanismos de transmissão’, agravando claramente o já violento conflito no Darfur.

Apesar da existência de uma ameaça identificável – a escassez ambiental –, os potenciais actores de securitização, nomeadamente ao nível da tomada de decisão, assim como os agentes funcionais com capacidade para influenciar os processos de securitização, não têm agido em conformidade. Tal significa que a relação ambiente-segurança não é reconhecida nem trabalhada, constituindo um obstáculo fundamental à identificação das causas mais profundas do conflito no Darfur. Além disso, e seguindo o quadro de securitização da Escola de Copenhaga, no Sudão não existe uma audiência consciente desta relação e que esteja preparada para mobilizar ou ser mobilizada. Ainda assim, existem actores internacionais que reconhecem esta ligação. Por exemplo, no seu Relatório sobre Alterações Climáticas e Segurança Ambiental, a União Europeia reconhece que “as alterações climáticas devem ser vistas como multiplicadoras de ameaças, exacerbando tendências, tensões e instabilidade já existentes. O desafio fundamental é que as alterações climáticas ameaçam sobrecarregar os estados e regiões já considerados frágeis e propensos ao conflito”.⁵³ Esta conclusão reflecte a necessidade de internalizar as ameaças ambientais como sendo questões de segurança. Apesar de existirem actores internacionais de securitização nesta matéria, e apesar de todas as dinâmicas já referidas, a escassez ambiental ainda não é considerada um elemento vital para a equação de segurança no Sudão. A situação no Sudão é ainda avaliada e interpretada em grande medida numa perspectiva de política

52 *ibid.*, 9.

53 European Union Commission and Secretary-General/High Representative, Climate Change and International Security - Annex, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, 7249/08, 2008, 2.

de poder. As preocupações de segurança parecem ser, assim, uma não questão para as autoridades políticas no país.

Conclusão

Neste cenário, o futuro do Darfur permanece incerto. Parece, contudo, claro que uma solução duradoura e sustentável do conflito armado terá de envolver a capacidade de reconhecer e responder às causas múltiplas e mais profundas da violência e, ao mesmo tempo, garantir que todas as partes estão verdadeiramente empenhadas na paz. O reconhecimento e resposta a estas causas mais profundas e complexas no Darfur assentam no igual reconhecimento do papel que a escassez ambiental desempenha neste contexto, implicando o alargar e aprofundar das causas identificadas além da comumente usada narrativa de conflito étnico. Isto não significa que a dimensão étnica deva ser ignorada. Significa apenas que os confrontos étnicos e a política de poder são apenas uma parte da explicação da violência. No Darfur, a escassez ambiental exacerba as fracturas étnicas, que se associaram ao acesso desigual aos recursos e crescente pressão sobre os mesmos, levando a uma agudização das tensões e dos conflitos. Neste sentido, a internalização da relação segurança-ambiente na política e na acção é fundamental. Assume-se, assim, que a securitização da escassez ambiental parece ser cada vez mais uma peça essencial no incompleto processo de paz no Sudão.



In Memoriam



MAJOR-GENERAL MÁRIO LEMOS PIRES

Faleceu no passado dia 22 de Maio, em Lisboa, o Major-General Mário Lemos Pires, distinto oficial do Exército, membro do Conselho Consultivo da revista Nação e Defesa e colaborador assíduo do Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Natural de Lamego, onde nasceu a 30 de Junho de 1930, estudou na cidade natal, em Vila Real e no Porto, tendo frequentado a Escola do Exército entre 1948 e 1951.

Já como oficial do Exército, Mário Lemos Pires iniciou a sua carreira na Escola Prática de Infantaria, tendo sido observador na Guerra da Argélia, no final de 1959. Esteve seguidamente em Angola, como oficial de operações do Batalhão n.º 114, tendo feito parte da primeira experiência de tropas de comandos em Cabinda (Buço Zau). Foi ainda professor de educação física militar e instrutor na Escola Prática de Infantaria e no Centro de Instrução de Educação Física, em Mafra. Foi fundador do Centro de Instrução de Educação Física do Exército.

Depois de uma estadia em Portugal, no final da década de 1960, cumpriu uma comissão de serviço na Guiné (1969/71), sob o comando de António de Spínola, como chefe da Repartição de Assuntos Cívicos e Acção Psicológica do Comando Chefe.

Com o 25 de Abril exerceu as funções de delegado da Junta Nacional de Salvação e de chefe de Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, tendo assumido as funções de Governador e Comandante-chefe da província ultramarina de Timor-Leste a 14 de Novembro de 1974. Em Agosto de 1975, face ao desencadear de uma guerra civil entre partidos timorenses, ordenou a retirada da administração portuguesa para a ilha de Ataúro, ao largo de Díli, tendo sido exonerado do cargo em Abril de 1976. Foi assim o último Governador Português de Timor-Leste, numa época particularmente difícil. Após esta missão marcante em termos pessoais e profissionais, o Major-General Lemos Pires foi comandante do Centro de Instrução de Operações Especiais, director do Serviço de Educação Física do Exército e subdirector do Instituto de Altos Estudos Militares (1984/87). Após a passagem à situação de reserva, em

Junho de 1987, o Major-General Lemos Pires foi colocado no IDN, onde exerceu as funções de assessor, de director de Departamento e de director do curso de Defesa Nacional, até à sua passagem à situação de reforma em Junho de 1995, onde sempre demonstrou elevadas qualidades, com destaque para um invulgar perfil intelectual, para as suas excelentes qualidades pedagógicas e para um elevadíssimo sentido de serviço. Pai de três filhos, o Major-General Lemos Pires tinha em centenas de jovens alunos outros tantos descendentes, tal a dedicação e o empenho permanente em prol da formação da nova geração.

Conferencista e analista de assuntos de segurança e estratégia, publicou mais de três centenas de artigos e algumas obras de que se destaca o livro *Descolonização de Timor: Missão impossível?* publicado em 1991.

Das várias funções que desempenhou, o Major-General Lemos Pires foi ainda Secretário-Geral e Vice-Presidente da Direcção do Centro de Estudos EuroDefense Portugal, desde a sua fundação (entre 1997 e 2008), Vice-Presidente da Direcção, Presidente da Assembleia Geral e Presidente do Conselho Fiscal da AACDN, conferencista convidado de várias prestigiadas instituições, e membro e sócio de variadas instituições militares e civis.

Entre os cursos que frequentou com elevadas classificações, destacam-se os cursos de estado-maior dos exércitos de Portugal (1963/66) e dos Estados Unidos da América (1972/73), de Defesa NATO (1980) e do Instituto da Defesa Nacional (1982/83). Era detentor de vários louvores e de 13 condecorações, com destaque para seis medalhas de Serviços Distintos, uma de ouro e cinco de prata, das quais duas com palma.

O Major-General Lemos Pires, foi um intelectual de referência na área da segurança e defesa, e um amigo nobre e inesquecível para todos aqueles que tiveram o privilégio de privar com a sua companhia e de ouvir e seguir os seus conselhos.

À família enlutada o Instituto da Defesa Nacional apresenta sentidas condolências.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA
Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the Portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on Portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cod. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 124, 125 e 126)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Numeros Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



4^a
Série

Portugal e a Aliança Atlântica

Editorial

António José Telo

Conferência de Abertura

Luís Amado

60 Anos da NATO. Portugal e a Aliança Atlântica

Rui Machete

A NATO numa Perspectiva Militar: entre o Sonho e as Realidades

Gabriel Espírito Santo

As Missões Internacionais da NATO

Luís Valença Pinto

A Marinha e a sua Participação nas Missões Internacionais da NATO

Fernando Melo Gomes

O Aprontamento e Sustentação das Forças do Exército nas Missões Internacionais da NATO

José Pinto Ramalho

A Força Aérea nas Missões Internacionais da NATO

Luís Esteves Araújo

A Aliança Atlântica, a Comunidade Internacional e o Novo Conceito Estratégico da NATO

Júlio Miranda Calha

A NATO, Actor Principal da Segurança Internacional

Vítor Martins

A Aliança Atlântica e a Comunidade Internacional

Manuel Fernandes Pereira

Conferência de Encerramento

Nuno Severiano Teixeira

Extra Dossier

O Mar no Pensamento Estratégico Nacional

João Mira Gomes

Instituições Militares, Poder Político e Sociedade

João Freire

O Conceito de Estratégia no Pensamento Estratégico-Militar Português na Era da Guerra Total

António Paulo Duarte

Airpower's Effectiveness in Support of National Policy

João Vicente

A Securitização de Políticas Ambientais: o Caso do Darfur

Maria Raquel Freire

Paula Duarte Lopes

Daniela Nascimento



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL



Instituto de Estudos Superiores Militares



ISSN 0870-757X

