

Nação e Defesa

NED

Nº 124

Instituto da Defesa Nacional



Que Visão
para a Defesa?
Portugal-Europa-NATO

Nação e Defesa

ND

Nº 124

Instituto da Defesa Nacional



Que Visão
para a Defesa?
Portugal-Europa-NATO

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

Capa

Luisa Nunes

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: idn.publicacoes@defesa.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.: 21 844 4340

Fax: 21 849 2061

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> | |
| Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO | |
| Que Visão para a Defesa? Desafios que se Colocam a Portugal | 9 |
| <i>Nuno Severiano Teixeira</i> | |
| Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO | 19 |
| <i>Abel Cabral Couto</i> | |
| O Contexto Estratégico Mundial | 87 |
| <i>Adriano Moreira</i> | |
| Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral de Segurança e Defesa | 97 |
| <i>Alexandre Reis Rodrigues</i> | |
| A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal | 121 |
| <i>José Loureiro dos Santos</i> | |
| Caminhos para uma Segurança Alargada em Portugal | 133 |
| <i>José Eduardo Garcia Leandro</i> | |
| Que Visão para a Defesa? | 167 |
| <i>António José Telo</i> | |
| Extra Dossier | |
| Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão | 203 |
| <i>Maria do Céu Pinto</i> | |
| Guerra Colonial - Uma Aliança Escondida | 217 |
| <i>Aniceto Afonso</i> | |
| A Nova Estratégia Americana para o Afeganistão e a Manobra Contra-subversiva. Continuidade ou Mudança? | 231 |
| <i>Carlos Martins Branco</i> | |

| | |
|--|-----|
| Novas Guerras, Novos Actores. As Empresas Militares Privadas <i>Mateus Kowalski</i> | 259 |
| O Fracasso das Contrapartidas <i>Jorge Silva Paulo</i> | 279 |
| A Estratégia, o Estado e a Nação <i>Abel Cabral Couto</i> | 303 |

O ciclo de conferências “Que Visões para a Defesa?” que o IDN lançou não obedeceu a um formato usual, por vários motivos.

Era, em primeiro lugar, um exercício de prospectiva, talvez o mais difícil dos desafios teóricos. Pedia-se aos conferencistas que falassem sobre o presente e o futuro da Defesa, entendida num sentido lato, num horizonte de algumas décadas e tendo como objecto de reflexão a realidade de Portugal, da Europa e da NATO. Num mundo em rápida mudança, onde o passado recente parece pertencer (e pertence) ao milénio anterior, onde é normal dizer-se que a previsão é impossível, onde nada parece claro, firme e seguro, o desafio assumia uma dimensão significativa.

Era, em segundo lugar, um exercício sobre um conceito em rápida mutação. Nós temos hoje uma ideia do que é a Defesa e do que ela implica que é muito diferente da prevalecente num passado recente, pelo que não é ousado pensar que algo de semelhante acontecerá daqui a dez anos.

Era, em terceiro lugar, uma fórmula aparentemente arriscada, pois deu-se a todos os conferencistas o mesmo tema. Uma mente mais clássica, inclinada a pensar que existe só uma verdade, seria levada a concluir que se iria cair na repetição. Pode ser facilmente comprovado pelos textos publicados que isso não aconteceu. Na realidade, a prospectiva tem tanto de arte como de ciência, pelo que podemos estar seguros que um analista experiente produzirá sempre um trabalho diferente de um outro, embora incidindo sobre o mesmo tema, do mesmo modo que podemos estar seguros que dois pintores consagrados irão produzir obras diferentes, mesmo quando tratam o mesmo assunto. A comparação é especialmente oportuna, na medida em que nos permite entender facilmente um outro ponto: todos as análises apresentadas podem estar correctas e fazer sentido, apesar de poderem parecer contraditórias, do mesmo modo que ninguém se lembraria de perguntar qual é o quadro “correcto” e qual o “errado” quando se comparam as obras de pintores consagrados.

Era ainda um exercício de “meter o Rossio na Rua da Betesga”, como é usual dizer-se, pois pedia-se que se resumisse um tema de grande vastidão e complexidades em pouco mais de uma hora.

Finalmente, foi escolhido um número muito reduzido de conferencistas, o que era obrigatório no tempo existente, mas com percursos de vida diferentes. Neles

encontramos lado a lado aproximações mais académicas, com outras mais filosóficas ou mais pragmáticas, mas todas tendo em comum o facto de se basearem na experiência adquirida em muitos anos de exercício de importantes responsabilidades no campo da Defesa.

Numa opinião pessoal, penso que foi um desafio que, apesar dos riscos, obtive excelentes resultados, e que estes só eram possíveis com a fórmula pouco usual adoptada. O conjunto de textos reunidos vem enriquecer em muitos aspectos a nossa visão sobre a defesa e, sem esgotar o tema ou as abordagens (o que é impossível), abre novos horizontes e perspectivas.

António José Telo

Lisboa, IDN, Dezembro de 2009



Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO

Ciclo de Conferências que teve lugar
no Instituto da Defesa Nacional entre os dias
2 de Dezembro de 2008 e 4 de Maio de 2009

Conferencistas

Nuno Severiano Teixeira, Abel Cabral Couto, Fernando Carvalho Rodrigues,
Adriano Moreira, Alexandre Reis Rodrigues, José Loureiro dos Santos,
José Eduardo Garcia Leandro e António José Telo

Que Visão para a Defesa? Desafios que se Colocam a Portugal

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, no IDN, a 2 de Dezembro de 2008, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

A Vision for National Defence: Challenges with Portugal Faces

The present text is a written version of the speech delivered by the Portuguese Minister of National Defence, Mr. Nuno Severiano Teixeira, at the National Defence Institute on the 2nd December 2008. The speech was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

A Defesa e a Segurança são instrumentos de uma Estratégia Nacional – são instrumentos decisivos para a existência dos Estados e decorrem de uma visão mais larga, de longo prazo, que é definida por razões históricas e pela vontade dos Portugueses.

No fim do *ciclo do Império*, os Portugueses escolheram, sem equívocos, a democracia pluralista como a forma moderna do seu regime constitucional. Ninguém tem dúvidas sobre essa escolha, imposta nas circunstâncias excepcionais da transição revolucionária, reiterada pelo processo eleitoral e confirmada pela estabilidade da democracia portuguesa.

Essa escolha, tal como a mudança do ciclo histórico, teve consequências no plano interno e na definição do modelo institucional e político adoptado. Mas teve também consequências na definição da posição internacional de Portugal, que se traduzem no reforço paralelo e convergente do seu estatuto europeu e atlântico.

É importante reiterar estas escolhas, que determinaram o sentido da mudança no fim de um longo ciclo histórico, quando estamos a viver um momento de crise internacional.

Perante a crise, a nossa prioridade nacional deve ser assegurar a continuidade política, estratégica e institucional da comunidade transatlântica de defesa e dos seus dois pilares, a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Portugal não pode, de acordo com a sua posição internacional, dispensar todos os esforços para assegurar a maior autonomia possível na defesa dos seus interesses na competição internacional. A soberania do Estado é indispensável para podermos continuar a procurar o nosso destino como uma nação livre e comunidade independente. Todos nós, mas os responsáveis políticos, devemos reconhecer que a coesão da comunidade das democracias ocidentais é a melhor forma de garantir a independência do Estado, a consolidação da democracia política e a defesa dos nossos interesses estratégicos, dentro e fora do espaço euro-atlântico. É a melhor forma de garantir a paz e a segurança internacionais.

Esse quadro de referência justifica que a construção da nossa estratégia nacional não deva ser separada da evolução estratégica das principais organizações internacionais de segurança e defesa de que fazemos parte: a Aliança Atlântica e a União Europeia. Num contexto de crise, devemos assumir que a segurança nacional é inseparável da segurança europeia e ocidental.

Começarei, por isso, por uma abordagem às concepções estratégicas da NATO e da União Europeia e concluirei com uma breve reflexão sobre a Defesa Nacional.

A Aliança Atlântica foi criada em 1949, no quadro da Guerra Fria e perante a necessidade de defesa territorial da Europa face à ameaça soviética. Hoje, quase 60 anos depois, a NATO tem a sua principal missão no Afeganistão, fora daquela

que era a sua tradicional área de intervenção, e depara-se com um ambiente de segurança internacional marcado por ameaças difusas, múltiplos e novos actores, incluindo actores não-estatais.

Ao longo da sua história, a NATO sobreviveu, com sucesso, a diversos momentos de crise. E ao contrário das previsões mais pessimistas, sobreviveu ao fim da Guerra Fria. Não sem que se confrontasse com novos momentos de crise, entre eles, e certamente um dos mais difíceis, as divergências entre os aliados acerca da intervenção militar no Iraque. Mais uma vez, a Aliança Atlântica prevaleceu.

Mas hoje, tal como no início da década de 90, as dimensões essenciais da comunidade transatlântica permanecem inalteradas: a comunhão dos valores da democracia, da liberdade e do primado do direito e a indivisibilidade da segurança dos Aliados. São estes os fundamentos permanentes da Aliança Atlântica.

A crise internacional é marcada pela incerteza, pela volatilidade e pela rapidez das mudanças. Houve uma transformação radical das condições estratégicas, quando a simplicidade e a previsibilidade da Guerra Fria foram substituídas pela complexidade e pela multiplicação dos riscos e das ameaças, convencionais e não convencionais, simultaneamente transnacionais, estatais e sub-estatais.

Ao nível transnacional, falamos da criminalidade organizada; de múltiplos tráfico ilícitos; das acções de grupos terroristas, incluindo ciberterrorismo; dos fundamentalismos; da proliferação de armas de destruição maciça; ou de pirataria internacional.

Ao nível estatal, falamos dos perturbadores internacionais, incluindo Estados fora-da-lei e de Estados falhados, que lutam contra as democracias, procuram obter armas de destruição maciça e apoiam grupos terroristas.

Ao nível sub-estatal, falamos da multiplicação de conflitos violentos, de guerras civis e do aparecimento de Estados falhados que representam, directa e indirectamente, uma ameaça à segurança e estabilidade internacionais.

Por tudo isto, a segurança de cada Estado garante-se hoje muito para lá das suas fronteiras geográficas. Garante-se produzindo segurança e estabilidade nas fronteiras regionais e nas áreas de interesse estratégico. É essa a tarefa corrente da NATO.

Como tal, a Aliança Atlântica tem desenvolvido um processo de transformação no sentido de se adaptar à nova realidade e de se capacitar para responder aos novos desafios.

Encontramo-nos num importante momento de reflexão para o futuro da Aliança Atlântica; uma reflexão que antecede a Cimeira comemorativa do 60º aniversário da NATO – a organizar em Abril de 2009, conjuntamente pela França e a Alemanha. Nesta Cimeira será dado um impulso decisivo para a formulação do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica que deverá abordar quatro questões fundamentais

- e, devemos admitir, não são inteiramente consensuais entre os aliados - para o futuro da NATO. Essas questões são:

- Em primeiro lugar, o alargamento da Aliança a novos membros;
- Em segundo lugar, a realização de operações fora da tradicional área euro-atlântica;
- Em terceiro lugar, a transformação das estruturas e conceitos da NATO; e
- Em quarto lugar, as parcerias estratégicas, nomeadamente com a União Europeia.

Queria partilhar convosco uma breve reflexão sobre cada uma delas.

Em primeiro lugar, o Alargamento.

Este é, provavelmente, um dos debates mais complexos no seio da Aliança. As decisões relativas à entrada de novos aliados, tomadas em Bucareste, foram importantes e prudentes. Mas é claro que a crise no Cáucaso do último Verão não deixará de ter consequências para as relações entre alguns dos Estados desta região e a NATO, bem como no relacionamento com a Rússia.

A questão do alargamento é fundamental: a NATO não deve fechar, definitivamente, a porta a novos membros, mas deve também definir com clareza as condições e requisitos a preencher pelos candidatos. Desde logo, a consolidação do regime democrático e das suas instituições e o contributo que estes Estados possam dar no esforço de segurança internacional. Para além disso, mas igualmente fundamental, a NATO deve recusar qualquer alargamento adicional que possa pôr em causa, ou diminuir, a credibilidade das garantias de defesa colectiva que foram, são e continuarão a ser a primeira razão de ser da Aliança Atlântica.

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 defesa 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 colectiva ou de segurança global.

Nas últimas cimeiras, a Aliança tem vindo, tendencialmente, a direccionar-se para uma agenda de segurança global. Neste sentido, a NATO terá de desenvolver estruturas e capacidades de forma a estar preparada para intervir em teatros de operações dentro e fora da área euro-atlântica. A definição destes cenários, bem como a escolha dos parceiros, deve ser avaliada caso a caso, de acordo com os imperativos de segurança internacional e sustentada pelo Direito Internacional.

Uma terceira questão é a transformação das estruturas e conceitos da Aliança.

A NATO tem vindo a desenvolver um importante processo de transformação, que se iniciou com a aprovação da revisão do conceito estratégico em 1999. A crise internacional tornou evidente a necessidade de rever esse conceito.

A crise internacional exige que a NATO se adapte às novas exigências e assegure a formação, as capacidades e os requisitos necessários à realização de operações modernas. Por isso, o processo de transformação da Aliança resulta de um importante debate interno e da partilha de uma visão comum entre os aliados, centrado não só nas questões geográficas, mas também na adequação da estrutura institucional às políticas e missões definidas.

Finalmente, uma quarta questão: a relação entre a NATO e os seus parceiros, nomeadamente a União Europeia.

Hoje, a Aliança Atlântica pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de acção, da União Europeia. A Aliança Atlântica e a União Europeia são os dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa. Têm, por isso, de 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.

É, precisamente, com base neste princípio que devemos encarar o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa e das capacidades militares da União Europeia. E como qualquer definição estratégica, este desenvolvimento deve concretizar-se com base numa definição clara das principais ameaças e riscos à segurança europeia, bem como dos instrumentos necessários para lhes responder de forma adequada.

O primeiro passo para esta definição foi dado em 2003 com a apresentação da Estratégia de Segurança Europeia. Este foi um documento inédito na construção europeia, já que definiu uma doutrina estratégica e uma visão europeia sobre a acção externa. Passados cinco anos, e à luz do actual contexto internacional e dos novos desafios que se colocam à União, será necessário revê-lo e adaptá-lo aos objectivos e às ambições da UE para a próxima década. No próximo Conselho Europeu será apresentado um documento de avaliação da implementação da Estratégia que incluirá propostas de novos elementos que permitam uma melhor execução da acção externa europeia.

Com base no actual contexto internacional seria importante promover três níveis de adaptações. Em primeiro lugar, uma adaptação institucional. Para além da definição das ameaças consagradas na actual Estratégia – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime

organizado transnacional – será necessário analisar a forma como estas ameaças se inter-relacionam e como a UE lhes poderá responder de forma eficaz.

Para isso é fundamental promover uma acção coordenada entre os três pilares das políticas europeias, para que a visão consagrada na Estratégia tenha um reflexo prático através da criação de políticas e mecanismos de acção globais e integrados.

Em segundo lugar, é necessário incluir na Estratégia de Segurança Europeia novos desafios e novos riscos tendo em conta não só o actual contexto internacional, mas também a afirmação da UE como actor que partilha responsabilidades na segurança internacional.

Ao nível dos desafios, a UE não deverá excluir a importância da relação com a Rússia e com as novas potências emergentes, como a Índia, a China e o Brasil; bem como as questões relacionadas com a Globalização e a crescente rapidez na circulação dos fluxos, sejam eles fluxos de informação ou fluxos financeiros, por exemplo.

Ao nível dos riscos, para além dos já identificados, será necessário incluir conceitos como segurança energética, segurança marítima, segurança alimentar, a ciber-segurança e os riscos decorrentes das alterações climáticas – como os desastres naturais e as pandemias.

Tudo isto porque o conceito de segurança que hoje utilizamos não é o conceito tradicional, baseado exclusivamente na segurança do Estado e no uso da força. É um conceito mais abrangente, de segurança não só do Estado mas também das pessoas.

O principal objectivo da Estratégia de Segurança Europeia é dar à União uma visão coerente, que lhe permita tornar-se um actor internacional com um papel decisivo na promoção de um mundo mais seguro e estável. Para que isto seja possível são fundamentais as inovações consagradas no Tratado de Lisboa.

Tenho afirmado, em diversas ocasiões, que a Política Europeia de Segurança e Defesa tem sido, nos últimos anos, uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia.

O Tratado de Lisboa inclui uma série de inovações importantes, com o objectivo de reforçar as capacidades europeias e a eficácia da acção da União enquanto actor internacional. Entre elas, gostaria de destacar duas apenas no plano de segurança e defesa: uma de carácter simbólico, outra de carácter político.

Do ponto de vista simbólico, é de salientar a mudança de designação da Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa. Esta é a demonstração formal de que os Estados membros têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que consideram desenvolvê-los em conjunto.

Do ponto de vista político, o Tratado de Lisboa introduz dois mecanismos de cooperação importantes: o mecanismo de “cooperação reforçada” e o mecanismo de “cooperação estruturada permanente”.

No que diz respeito às cooperações reforçadas, trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice e que prevê a criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria, neste caso, em questões de segurança e defesa. Dito de outra forma, um conjunto de Estados membros poderá juntar-se para, em nome da União levar a cabo objectivos e missões que a União, enquanto tal, não reúne condições para alcançar.

Já no que diz respeito à cooperação estruturada permanente, esta é nova e criada, especificamente, para a política comum de segurança e defesa. Basicamente, este mecanismo prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros que o desejem e demonstrem vontade e capacidade para realizar maiores esforços no domínio da segurança, incluindo as missões militares internacionais.

O objectivo é claro: ser um catalisador de mudança que estabelece um quadro político e um instrumento para o desenvolvimento de capacidades militares europeias.

Preende-se, objectivamente, que os Estados membros canalizem os recursos, que hoje já despendem com a Defesa, de forma mais orientada para os interesses colectivos. A percentagem de forças projectáveis e a capacidade de as sustentar no exterior tem de ser superior à actual.

O desenvolvimento deste mecanismo de cooperação poderá ter duas interpretações. Por um lado, os críticos consideram que a cooperação estruturada permanente apenas cria a oportunidade para as principais potências europeias aprofundarem a sua cooperação, deixando os restantes à margem. Mas, por outro lado, este mecanismo poderá impulsionar o desenvolvimento das capacidades de defesa de todos os Estados membros, grandes ou pequenos, que demonstrem vontade de contribuir para a defesa e a segurança comum, nomeadamente pela sua capacidade para integrar as missões militares internacionais.

A escolha entre uma destas interpretações depende da posição assumida por cada um dos Estados membros. Mas devemos ser claros: o adiamento da entrada em vigor do novo Tratado pode comprometer estes objectivos. Sem o Tratado de Lisboa deixa de existir o quadro formal para o desenvolvimento deste mecanismo de cooperação; um mecanismo que promove um aumento da responsabilidade dos Estados, um aumento da exigência e da clarificação da vontade política daqueles que, verdadeiramente, pretendem construir uma Europa da Defesa.

Portugal é fundador da Aliança Atlântica e membro da União Europeia. Participou nas principais missões da NATO e esteve presente, desde a primeira hora, na formulação da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Europeia de Segurança e Defesa. Temos um currículo excepcional nas missões militares internacionais, temos uma diplomacia e umas Forças Armadas de reconhecida qualidade que colocam o nosso País no grupo de excelência dos Estados produtores de segurança internacional. Portugal tem, nesta matéria, um capital de competitividade que não pode desperdiçar.

Portugal é um país europeu e, simultaneamente, um país atlântico. Num momento de crise, essa dupla filiação deve ser valorizada. A centralidade da posição internacional de Portugal é sustentada pela unidade essencial entre os dois principais pilares da segurança euro-atlântica: a NATO e a União Europeia.

Para Portugal é evidente que a comunidade de defesa europeia só se pode formar com o fortalecimento da Aliança Atlântica, porque a vocação natural da comunidade de defesa europeia é ser parte integrante da comunidade de defesa transatlântica.

As condições essenciais da estabilidade e da segurança nacionais não são independentes das condições de estabilidade e segurança da comunidade euro-atlântica. Em momentos de crise, perante as novas e velhas ameaças, é prioritária a convergência entre os aliados, anulando quaisquer riscos de divisão.

Portugal afirma-se na cena internacional como um Estado responsável, defensor da Democracia e do Estado de Direito. É na defesa destes princípios que participa nas missões militares internacionais, contribuindo para a segurança colectiva.

No que diz respeito às ameaças e riscos que Portugal enfrenta, elas decorrem, em grande medida, das concepções definidas no quadro da Aliança Atlântica e da União Europeia. São ameaças e riscos transnacionais, promovidas por actores cada vez mais difusos, e que exigem um conceito de segurança cooperativa. Ou seja, a segurança de cada um dos Estados só pode ser garantida através de um esforço conjunto, de carácter multilateral, no quadro das organizações a que pertencemos.

É este, aliás, o quadro definido pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 2003.

Precisamente porque os desafios à nossa segurança são globais, sabemos que não teremos capacidade, nem recursos, para estar em todas as frentes com o mesmo grau de empenhamento. Teremos de fazer opções.

Do ponto de vista do empenhamento das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais, a decisão deve ser orientada no sentido de uma concentração dos nossos recursos num número mais restrito de missões. Bem entendido, existem missões onde a participação operacional de todos os aliados é crucial, como é o caso

da missão da NATO no Afeganistão. Mas, noutros casos, é necessário privilegiar as missões que não só defendam os nossos interesses estratégicos, como assegurem uma visibilidade efectiva da participação de Portugal.

Devemos também identificar claramente o que temos e queremos fazer de forma autónoma. Quais as capacidades que teremos obrigatoriamente de possuir e desenvolver para actuar em missões apenas com forças nacionais. Este deve constituir o núcleo de capacidades que sustenta o sistema de forças nacional.

Por outro lado, teremos de identificar o que queremos fazer em matéria de segurança cooperativa, identificando os parceiros mais adequados e estabelecendo os necessários mecanismos de cooperação.

São estes os desafios que se colocam a Portugal.

O quadro legislativo da reforma da Defesa Nacional e das Forças Armadas vem criar condições para o aprofundamento do processo de modernização. O planeamento da Defesa, baseado num processo de edificação de capacidades, é um imperativo que importa assumir com determinação, de forma a otimizar a fórmula que concilia o nível de ambição nacional, materializado no conceito estratégico de defesa nacional, com um sistema de forças nacional e com os recursos que o país pode disponibilizar. Dito de outra forma, trata-se de encontrar um equilíbrio entre o que queremos e o que podemos fazer, sendo que devem ser as missões a ditar as capacidades que devemos dispor, e não as capacidades a ditar as missões em que podemos participar.

Estou seguro que poderemos obter melhor capacidade de resposta e que, antes de equacionar soluções que passem por utilizar mais recursos, será possível identificar opções que passem por utilizar os recursos disponíveis de uma forma mais adequada.

Só assim será possível estabelecer o adequado quadro de prioridades e responder aos desafios que se colocam à segurança nacional.

Muito obrigado.

Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO

Abel Cabral Couto

TGen (Ref)

Texto elaborado a partir da gravação e do respectivo plano de projecções apresentado no Instituto da Defesa Nacional a 15 de Dezembro de 2008, no âmbito do Ciclo de Conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

A Vision for National Defence: Portugal-Europe-NATO

This text was written based on the record and power point presentation held in the National Defence Institute on the 15th December 2008. The speech was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

0. Notas Prévias

Não elaborei um texto escrito, sendo a exposição apoiada em projecções. Sei o que gostaria de dizer, mas não sei bem o que o tempo me permitirá dizer, pelo que “saltarei” certamente grande parte das projecções que preparei.

Antes de desenvolver o tema proposto, formulo duas notas ou observações:

- Empregarei os termos “segurança” e “defesa” nas acepções tradicionalmente preconizadas no IDN e, em grande parte, reflectidas na LDNFA. Considero que o entendimento tradicional prevalecente em círculos dominantes da política internacional – a defesa como relativa às forças armadas e a segurança como respeitante aos vários tipos de forças policiais ou, na melhor das hipóteses, a ameaças não militares – é epistemologicamente oco, está visceralmente desajustado à realidade do mundo actual e origina uma dicotomia intelectualmente perigosa, responsável por erros evidentes, no passado e no presente. Basta lembrar o caso do Iraque, em que o vector militar foi pensado e empregado de forma isolada, sem qualquer articulação com os vectores económico, psicológico, jurídico, político-administrativo, etc., ou, num outro plano, o chamado “Documento Solana”, que ignora problemas de segurança tão importantes como os relativos à energia, às pandemias, às correntes de emigração descontrolada, ao ciberespaço, às alterações climáticas, etc. Como é sabido pelo grosso deste auditório, a problemática da segurança (como estado ou condição) e da defesa (como actividade pluri-instrumental) só pode, hoje em dia, ser eficazmente abordada numa perspectiva simultaneamente holística, que vai da segurança individual à da Humanidade, e sistémica, que encara e integra todos os vectores do poder (militar, económico, científico, diplomático, cultural, etc.).
- Assinalo algumas referências de interesse e que se encontram facilmente acessíveis na internet:
 - (a) *National Intelligence Council* (USA)
 - (1) *Global Trends 2025*
 - (2) *Global Scenarios 2025*
 - (b) *Defense Department* (USA)
 - (3) QDR 06
 - (4) QDR 10 (*drafts*)
 - (c) NATO
 - (5) *Strategic Concept*
 - (d) EU
 - (6) *European Security Strategy*

- (e) MDN
 - (7) Conceito Estratégico de Defesa Nacional
- (f) *National Defense University* (USA)
 - (8) A obra *Strategic Challenges*, pela sua actualidade.

1. Introdução

Por deformação profissional, sou um escravo do método e, assim, a minha exposição obedecerá ao seguinte esquema, que se aproxima do preconizado para um “estudo da situação estratégica”:

- I. Objectivos ou Interesses
 - a. NATO e UE
 - b. Portugal
- II. Tendências “pesadas” da evolução
- III. Principais desafios ou ameaças
 - a. NATO
 - b. UE
 - c. Portugal
- IV. Bases para uma estratégia nacional
- V. A dimensão militar
- VI. Considerações finais

Todavia, não desenvolverei devidamente o esquema por duas razões: por evidente falta de tempo e por limitações pessoais, já que tal desenvolvimento exige equipas pluridisciplinares qualificadas e experimentadas, pelo que, das projecções que apresento, limitar-me-ei a aflorar os tópicos que me parecem mais relevantes. E, por razões práticas, considerarei como dados estruturantes, não passíveis de reversão, no horizonte (15 anos) admitido, a pertença de Portugal à ONU, à UE, à NATO e à CPLP.

2. Objectivos ou Interesses

- a. *NATO e UE*

Considero como principais objectivos ou interesses comuns destas Organizações, no domínio da segurança, os seguintes:

- (1) Contribuir para uma Ordem Internacional (OI) baseada nos valores democráticos, na lei e nos direitos humanos.
- (2) Colaborar com a ONU na preservação da paz e da segurança internacional.
- (3) Contribuir para a coesão, a estabilidade político-social, a justiça e bem-estar e o progresso nas suas áreas geográficas.
- (4) Contribuir para a estabilidade e desenvolvimento político, económico e social, e livre de armas de destruição maciça e de vectores de longo alcance, das regiões envolventes, a Sul, da NATO e da UE.
- (5) Preservar a liberdade de acesso a, e de comércio de, matérias-primas essenciais, incluindo a segurança das respectivas linhas de comunicações (marítimas, oleodutos, gasodutos, etc.).
- (6) Contribuir para a protecção do ambiente e preservação dos recursos em risco de esgotamento ou de desaparecimento.
- (7) Desenvolver uma base tecnológica, inclusive no domínio espacial, capaz de manter um ímpeto civilizacional, sustentador do progresso interno, e atractivo e prestigiante à escala mundial.
- (8) Contribuir para a neutralização de pandemias e para o controlo e recuperação dos efeitos de grandes catástrofes naturais, na área da UE.
- (9) Contribuir para a regulação dos fluxos migratórios.
- (10) Combater e neutralizar todos os tipos de ameaças à NATO e à UE como espaços de liberdade, segurança e progresso, tendo em especial atenção as ameaças militares e as ligadas ao terrorismo, ao tráfico de armamento e de equipamento e material nuclear, radioactivo, químico e biológico, ao narcotráfico, a outro crime organizado, à utilização criminosa do ciberespaço e ao radicalismo político e religioso.

b. Portugal

Nos termos do conceito estratégico de defesa nacional, e no quadro dos interesses comuns anteriormente referidos e dos princípios do D.I., são objectivos nacionais:

- (1) Garantir a soberania e a independência nacional.
- (2) Garantir a integridade territorial (espaços terrestre e águas territoriais, aéreo e marítimo sob jurisdição).
- (3) Garantir a segurança das populações, incluindo a protecção dos interesses e da segurança das que se encontrem no estrangeiro.

- (4) Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado.
- (5) Garantir a salvaguarda do património, incluindo o natural.
- (6) Reforçar a coesão e as capacidades nacionais e o espírito de defesa.

Estes objectivos são estáveis ou permanentes e são, em grande parte, idênticos aos de qualquer outro Estado. Numa linguagem das transmissões, podemos dizer que definem a “onda suporte” da defesa nacional. Oportunamente estabeleceremos os objectivos conjunturais, próprios de um particular momento e contexto, e que, metaforicamente, definem a “onda moduladora” daquela defesa.

3. Principais Tendências “Pesadas” da Evolução

a. Generalidades

Uma visão para a defesa implica uma visão do futuro, num dado prazo. Embora esse futuro, no domínio do humano, seja imprevisível, já que construído por miríades de acções independentes de biliões de agentes e de acontecimentos naturais, não se parte do zero, pelo que será em forte medida formatado pela influência da situação presente e das decisões tomadas e dos acontecimentos verificados num passado mais ou menos recente que, devidamente analisadas, permitem detectar determinadas tendências da evolução em curso. Através de um esforço de prospectiva, é assim possível visualizar as principais características de futuros “possíveis” (cenários), no quadro dos quais a Política procura promover futuros “desejáveis” ou, pelo menos, “aceitáveis” e contornar ou evitar futuros “indesejáveis”. Para o efeito, há que saber explorar oportunidades e (papel da estratégia) prevenir, contornar, esvaziar ou neutralizar, atempadamente, obstáculos ou ameaças. Neste quadro geral, interessa definir e avaliar o que podemos chamar as tendências “fortes” ou “pesadas” da evolução em curso e que, em grande medida, condicionarão o Mundo de amanhã. A definição dessas tendências “pesadas” depende, evidentemente, da sensibilidade e cultura do analista, sendo esta mais uma razão para que o tratamento destes assuntos seja feito por equipas pluridisciplinares e com recurso a métodos usados na ciência prospectiva.

Na minha perspectiva, as principais tendências “pesadas” que condicionarão a evolução do Mundo, até ao horizonte dos próximos 15 a 20 anos, são as seguintes, constantes da projecção:

- (1) A viragem civilizacional.
- (2) A assimetria demográfica conjugada com a assimetria do desenvolvimento.
- (3) A passagem a um Mundo estrategicamente multipolar.
- (4) O controlo da globalização.
- (5) A crescente expansão dos valores da liberdade, do reconhecimento da dignidade humana e da protecção dos direitos individuais.

b. A viragem civilizacional

Nós estamos a sair da idade industrial e a entrar, crescente e aceleradamente, na era pós-industrial ou informacional, cujo despontar se inicia em meados do século passado, com o aparecimento do computador e o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e dos grandes transportadores, e que entra em velocidade de cruzeiro e de forma irreversível com o aparecimento do PC e da net. A sociedade agrária era, essencialmente, transformadora dos produtos do solo e a sociedade industrial, que se lhe seguiu, era transformadora dos produtos do subsolo (por isso chamados “matérias-primas”), enquanto a sociedade informacional será fundamentalmente transformadora de dados e informações (conhecimento) e onde se intensifica, exponencialmente, a circulação de ideias e informações, de pessoas, de bens, etc. Daqui resulta, desde logo, uma consequência muito importante para a estratégia: enquanto, no passado, dominava uma geopolítica dos lugares (analisavam-se os mapas em função da localização dos grandes recursos naturais, das populações, dos grandes acidentes geográficos, etc.), a nova geopolítica nascente terá, inevitavelmente, de ser completada com uma geopolítica dos fluxos ou redes, baseada nas redes de comunicações, de circulação e de transportes, incluindo as do ciberespaço. E assim, hoje em dia, para se ter uma ideia da articulação do poder no Mundo, uma forma prática a que se pode recorrer é, por exemplo, a observação de uma carta da circulação aérea: ver-se-á rapidamente que a região do Pacífico norte é o actual centro geopolítico do Mundo.

Mas as consequências são muito mais vastas e profundas, muito para além do que vulgarmente se chama “globalização”. A viragem civilizacional em curso altera profundamente as formas de produção, as relações de produção, os valores, as formas sociais, a organização militar, os tipos de conflitualidade dominante, etc., etc., obrigando, em todos os domínios, a uma “mudança de paradigma”, conforme o bordão em voga, em que os referenciais de um passado relativamente recente se vão revelando cada vez mais desajustados. Estas profundas alterações implicam também profundas mudanças estruturais em todos os domínios, processo que é

indutor de crises variadas, dado que há sempre resistências à mudança das antigas estruturas (em parte pelo jogo de interesses instalados), nem sempre é fácil advertir a tempo o seu sentido, a criação de novas estruturas requer tempo e recursos, etc., etc. Em meu entender, se quisermos raciocinar em relação ao futuro, convém situar-nos um pouco mais de dois séculos atrás, quando se iniciou a passagem da idade agrária para a era industrial, com o aparecimento do motor. Isso originou transformações de tal forma profundas nas estruturas económicas, financeiras, sociais, militares, científicas, etc., que, mesmo sem ser à luz do marxismo, podemos interpretar grande parte do ciclo de transformações sociais, de revoluções e mesmo de guerras que atravessam todo o século XIX como consequência do processo de ajustamento do *ancien* ao *nouveau* regime. Julgo que nos encontramos num processo análogo, pelo que, à luz do passado, convirá estarmos atentos ao risco de grandes instabilidades, sociais e não só, à escala mundial, das quais começam a surgir afloramentos evidentes.

Uma outra característica da viragem civilizacional respeita a movimentos que originam fenómenos de coordenação/integração, para melhor se enfrentarem problemas comuns, acompanhados por fenómenos inversos de fragmentação e diferenciação. Encontramos isso em todas as áreas que observemos, como, por exemplo, na da moda: a par das grandes superfícies, onde a maior parte se veste, existem as “boutiques” especializadas, que vendem produtos exclusivos ou em limitadas quantidades, mas que rendem tanto ou mais que as grandes superfícies. Assim, enquanto a sociedade industrial era massificadora, a era informacional é desagregadora e diferenciadora, propícia à afirmação das identidades ou do Ser, desde o nível individual ao colectivo (povos e nações). Na esfera política, observa-se a implosão ou a eclosão de graves conflitos internos em federações ou em Estados em que exista notória falta de homogeneidade étnica, religiosa ou cultural, com vista à criação de novos Estados, bem como a acentuação das descentralizações, com a afirmação crescente de autonomias, de regiões e dos municípios; na esfera económica, vemos a desagregação (os economistas preferem o termo segmentação...) da produção (por grupos de componentes), do mercado (nichos), do transporte (contentorização), da prestação de serviços (“outsourcing”), etc., etc.; na área do trabalho, os horários flexíveis, o “part-time”, o trabalho no domicílio, a vídeo-conferência, etc.; na comunicação (siglas, SMS, blogues, infografia, etc.); na organização militar, a força-tarefa, a modulação, etc.; no domínio da violência, a acção dos pequenos grupos (o terrorismo, os “gangs”, o regresso da pirataria, etc.); e, no campo da segurança, o crescente desenvolvimento de organizações privadas, de “condomínios fechados”, etc. Por isso vários autores falam de uma remedievalização, sem que tal signifique uma regressão civilizacional, ou de que a pós-modernidade tenderá

a revestir-se de muitas das formas da pré-modernidade. Este carácter desagregador da viragem civilizacional tem, no domínio político, uma consequência polemológica extremamente importante: tal como já acontece hoje em dia, a maior parte dos conflitos violentos futuros serão de origem identitária, por razões étnicas, religiosas, linguísticas, etc., o que deverá originar alterações significativas nos tipos, sistemas de instrução e treino das forças armadas. E, naquela perspectiva, julgo que devemos estar atentos à emergência do nacionalismo índio ou indígena em toda a América Latina, o qual, não só tende a opor-se ao que é estrangeiro, como todos os nacionalismos exacerbados, (nos planos mais evidentes da raça e da economia), mas também (e esta a novidade), no plano interno, à sociedade até agora dominante, entendida como herdeira da antiga sociedade colonial. Este novo nacionalismo étnico, já afirmado na Venezuela, Bolívia, Peru, etc. conduzirá a uma instabilidade endémica na América Latina e a um reforço, em nome do “perigo estrangeiro”, do controlo das estruturas militares e do seu fortalecimento e, assim, poderá abrir o caminho a uma corrida aos armamentos na América Latina e à penetração de outras GP, que não os EUA, com as consequências, a prazo, evidentes.

Um outro aspecto, que saliento, refere-se a um determinado linguajar – por exemplo, centro e periferia –, que tende a tornar-se obsoleto e a ser substituído por termos como “rede”, “pólo” ou “nodo”. Costumo referir que, enquanto na sociedade industrial podemos encarar como modelo conceptual o da química inorgânica, com um centro (núcleo) duro e centrípeto e periferias-satélites em órbita, na sociedade informacional o mais ajustado será o da química orgânica, de articulação reticular, que se desenvolve por captura de novos elementos ou por libertação fácil de outros. Por exemplo, no campo económico tal é já evidente com o aparecimento de “holdings”, de “grupos”, etc. Notórias diferenças entre os dois tipos de sociedades, com consequências também estratégicas, podem ser aquilatadas sobrevoando a região de Chicago – cidade industrial do passado, com as suas grandes fábricas ocupando milhares de hectares – e as regiões de *Silicon Valley* e *Fenix*, pulverizadas por pequenas superfícies e grupos de escritórios. Todo este fenómeno tem uma consequência político-estratégica muito importante. Ao promover desenvolvimentos piramidais, a civilização da era industrial privilegiava a verticalidade, inclusivamente em termos políticos, onde a articulação é vertical, em que as separações entre os actores eram feitas por fronteiras que se pretendia fossem fronteiras-muros, isto é, anti-intrusão, não só militar, mas também de controlo de pessoas, de mercadorias, etc. Hoje, numa sociedade de fluxos, impõe-se a transversalidade. Gera-se, assim, um grande desajustamento funcional, com consequências delicadas, na articulação entre o mundo político, que privilegia a verticalidade, e o mundo da realidade económico-social, que ora privilegia a transversalidade.

Como mais relevante característica da era informacional, temos o aumento exponencial, e sem possibilidade de controlo, da capacidade de acesso à informação e ao conhecimento, através da internet, o que progressivamente originará modificações revolucionárias no sistema de ensino e escolar, inclusive na concepção das Universidades. A facilidade de acesso de grandes massas humanas à informação e a maior generalização do conhecimento reflectem-se, no plano individual, na diminuição das dependências e aumento dos graus de liberdade de decisão e de acção, ou seja, na autonomia e capacidade de afirmação do indivíduo: no seio da instituição militar, a disciplina será mais aceite que imposta e a obediência mais assumida que cega, e na medida em que uma e outra sejam compreendidas. Mas com uma consequência muito grave no plano estratégico: como a inteligência e o conhecimento tanto podem ser postos ao serviço do bem como do mal, aquela facilidade de acesso abre caminho ao que podemos chamar a “democratização da violência”, numa escala impensável há poucas décadas. Actualmente, qualquer leigo pode facilmente aceder a toda a informação sobre instrumentos de grande letalidade, no domínio dos agentes biológicos, químicos, radioactivos, etc. Esta democratização da violência de grande letalidade facilita, por seu turno, a desagregação da força armada, contrariando-se, assim, o que foi o processo histórico e progresso civilizacional de monopolização da força pelo Estado. Surgem organizações armadas não-estatais, na base dos frequentemente chamados conflitos “não-clausewitzianos”, designação que acho preferível à de conflitos assimétricos, que sempre existiram desde David e Golias. Aliás, a busca da assimetria é da essência da reflexão e da acção estratégica. Por outro lado, mesmo no seio do Estado vão-se desenvolvendo aceleradamente organizações privadas de segurança, que lenta mas progressivamente se vão dotando de meios armados significativos e a cujos serviços os próprios Estados, de forma crescente, recorrem.

Finalmente, o aumento exponencial do número de Estados (em consequência dos processos de desagregação e das afirmações identitárias e ao arrepio de muita literatura sobre o fim do Estado-Nação...) e de outros e variados tipos de actores não-estatais, que vão desde organizações internacionais a organizações clandestinas, passando pelas organizações transnacionais ou não-governamentais, transformam o antigo sistema político internacional, relativamente simples e homogéneo, num sistema mundial denso, heterogéneo, complexo e heteromorfo. Neste novo sistema, o tratamento dos assuntos político-estratégicos (da mesma forma que está a acontecer na abordagem de problemas económicos) vem apelando aos possíveis contributos de novas teorias, como as da não-linearidade, do caos, dos sistemas complexos adaptativos, etc., que hoje fazem parte da fronteira da reflexão estratégica. E, nesta viragem, interessa ter presente que o espaço es-

tratégico, tradicionalmente de três, passou a seis dimensões, sendo o ciberespaço de importância fundamental.

c. As assimetrias demografia / desenvolvimento

Quanto às assimetrias demografia / desenvolvimento, é sabido que as zonas pobres do globo se caracterizam por uma grande explosão demográfica, com elevada taxa de população jovem, e grande atraso educativo e tecnológico, enquanto as zonas ricas se encontram em declínio demográfico, com uma população fortemente envelhecida, mas nelas se concentra o desenvolvimento tecnológico. Daqui resulta, nas zonas pobres, uma grande dificuldade de arranque dos processos de desenvolvimento; riscos de instabilidade política, económica e social, com uma juventude facilmente atraída por correntes radicais; e o desenvolvimento de grandes fluxos migratórios para as zonas ricas, de difícil controlo. Em contrapartida, nas zonas ricas, a inversão da pirâmide etária compromete a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e, a prazo, a do próprio desenvolvimento, já que só a juventude tem vitalidade e criatividade ou grande abertura à inovação e ao futuro (as pessoas de idade têm a utilidade da experiência e da sagesa, mas estão, em regra, mais saudosas do passado que voltadas para o futuro...), ao mesmo tempo que as possibilidades de desagregação das produções e de criação de sistemas de direcção e controlo em rede, já referidos, permitem a transferência de instrumentos produtivos para zonas de recursos ou custos de produção mais baratos. Esta migração de fábricas e de outras actividades produtivas origina um desemprego estrutural, que vai ser reforçado com o derivado do efeito predador da constante evolução tecnológica, que afecta sobretudo os atingidos para lá do período médio de vida activa. Há 50 anos os empregos de massa citadinos, nos Serviços, eram os de dactilógrafos, arquivistas, telefonistas, contínuos, etc. Hoje praticamente desapareceram. As novas profissões de ponta são no domínio da informática, da saúde, etc. Este desemprego gera o risco de instabilidade social, enquanto que o da emigração descontrolada favorece o desenvolvimento de fenómenos de xenofobia e racismo.

No caso da Europa, temos inevitavelmente uma alteração da sua paisagem humana nas últimas décadas: uma africanização e uma islamização, paulatinas, de apreciáveis manchas, em especial no Sul; uma redução do número de crianças e consequentemente da rede escolar, e um grande aumento do número de idosos, com os problemas sociais conhecidos. Ao mesmo tempo, verifica-se uma alteração da relação demográfica histórica entre as margens norte e sul do Mediterrâneo, com potenciais consequências muito graves, dado que o facto de historicamente o Norte ter dominado ou se ter superiorizado ao Sul deveu-se, em grande parte,

à sua superioridade demográfica. Esta situação demográfica da Europa – população estagnada ou em recuo, envelhecida, com pouca vitalidade e cada vez menos homogênea – levanta a questão preocupante de saber se a Europa se encontra num processo de decadência, tal como aconteceu com outros espaços no passado.

A explosão demográfica à escala mundial, associada ao desenvolvimento económico e social que, apesar de tudo, se estende a cada vez maiores massas humanas, originam, como é sabido, uma enorme pressão sobre o ambiente e os recursos, que põe em causa a sustentabilidade do modelo civilizacional dominante. Ao fim de milhões de anos, a humanidade chegou aos dois biliões de habitantes em meados do século passado; actualmente, passados 50 anos, o número triplicou; estima-se que daqui a um quarto de século andaremos pelos dez biliões (se, entretanto, não surgir uma grande catástrofe, natural ou não); e presume-se que então a população mundial estabilizará, com uma proporção de grandes ou médios consumidores superior à actual. (Agora é que Malthus começa a ser actual e convém ser relido...). São bem conhecidas as potenciais consequências destas perspectivas, de uma população muito mais numerosa, com uma maior capacidade de consumo de recursos na sua maior parte finitos, pelo que nos abtemos de as desenvolver. Recordarei apenas que o risco (em desenvolvimento inicialmente lento, mas sempre em aceleração crescente) de uma enorme catástrofe ecológica, constitui, talvez, a maior ameaça à Humanidade como um todo; e que tendo sido o processo, ao longo de milhões de anos, de enterramento do carbono que originou o progressivo arrefecimento da atmosfera, que por seu turno propiciou o aparecimento e desenvolvimento da espécie humana, não se pode sustentar uma civilização num modelo em que a fonte de energia essencial assenta num processo inverso de desenterramento e queima desse mesmo carbono, agravado com a desflorestação de áreas crescentes. E, neste quadro, creio que, independentemente de alterações nos padrões de consumo e de desperdício de energia e de um maior recurso a energias renováveis, será inevitável uma retoma da energia nuclear, no quadro da qual se intensificará a investigação visando o controlo da fusão nuclear. Chamo ainda a atenção para as conseqüentes novas fronteiras da conflitualidade: a água, os recursos do mar, os fundos marinhos e as regiões polares. A água é, já hoje, um recurso geopolítico fundamental, de importância exponencialmente crescente no futuro. Por isso não me abstenho de dizer que considero, entre nós, a questão da barragem de Foz-Côa um “combate de área da retaguarda”, porque, talvez daqui a 20 anos, populações e decisores políticos serão obrigados a outras opções.

d. Passagem a um mundo multipolar

Passo à questão da mudança de polaridade. Ao longo da maior parte da História (europeia) o sistema internacional foi multipolar; estivemos num mundo bipolar durante quatro décadas, durante a Guerra Fria; passámos, por curto tempo, a uma ordem unipolar de hegemonia; e começámos a entrar, de novo, num mundo multipolar, em que os pólos serão a China, os EUA e a Rússia (pelo menos durante algum tempo) e, provavelmente, a Índia e onde, a médio prazo, o Brasil e a União Europeia poderão vir a alcançar posição de grande relevância. (Se nos colocarmos numa perspectiva semelhante à de Tocqueville, a China e a Índia poderão ser os substitutos dos EUA e da Rússia; numa outra perspectiva histórica, os EUA poderão estar a entrar numa fase de decadência semelhante à do UK, um século atrás). Refiro ainda, por razões compreensíveis, as perspectivas promissoras que se podem abrir à África Austral, de grande importância no quadro da CPLP, e que contribuiriam, com o Brasil, para a relevância futura do Atlântico Sul – para o “mar moreno” de que fala o Prof. Adriano Moreira, – como espaço geocultural de forte influência lusófona. Mas o aspecto que ora pretendo salientar é o seguinte: a História mostra que há como que uma “tectónica do poder”, de forma que as grandes alterações na sua distribuição ou são fadoras ou são o resultado de grandes crises ou guerras, tal como os ajustamentos nas placas terrestres originam sismos ou vulcões. De facto, toda a SP acaba por definir, de forma mais ou menos explícita, áreas de segurança ou zonas-tampão que pretende controlar ou, no mínimo, onde pretende impedir a presença militar de outras SP, bem como acaba por projectar interesses à escala mundial, que vão colidir com os de outras SP. Esta redistribuição mundial de áreas de segurança, de influência e de interesse é tensa e tem sido fonte de graves conflitos no passado, determinantes de novos e futuros equilíbrios. O grande problema que se coloca é o de evitar os dramas do passado e conseguir gerir adequadamente, de forma lúcida e controlada, a transição para um sistema multipolar. Os mecanismos de regulação que vêm sendo desenvolvidos e aperfeiçoados após a II Guerra Mundial e, sobretudo, o risco de uma hecatombe nuclear permitem um apreciável grau de optimismo.

e. Controlo da globalização

Uma outra “tendência pesada” é a que chamo “controlo da globalização”. Conforme já referi, entrámos numa sociedade de fluxos, entre outros nos domínios financeiros, com os mercados ligados electronicamente em rede 24 horas por dia, e nos da informação ou ideias. No mundo físico, todos os fenómenos de fluxos

tendem para o caos, que assim se torna previsível, embora não predizível quanto ao momento, amplitude e duração. Ora embora seja uma questão filosoficamente em aberto a de saber se a teoria do caos pode ser aplicada a fenómenos das ciências humanas, as perspectivas criadas pelas teorias da não-linearidade e do caos aconselhariam, pelo menos, uma atitude de prudência na forma de encarar os fluxos da esfera social. Para aqueles que há algum tempo se preocupam com a potencial aplicação das teorias anteriormente referidas aos fenómenos estratégicos, bélicos ou não, económicos, financeiros, migratórios, sanitários, etc. a actual crise financeira, que se tornou económica, que se tornará social e provavelmente política e que terá consequências profundas na hierarquia das Potências, era há muito receada. Mas, um tanto surpreendentemente, a crise é, em grande parte, o resultado de medidas preconizadas por grandes economistas, enquanto outros têm sido mais férteis em encontrar as causas da actual crise que em prevê-la. Das muitas explicações que têm sido avançadas – umas próximas, outras mais remotas, umas estruturais, outras conjunturais – em meu entender, independentemente da ambição, da cupidez, da corrupção, das mistificações, manipulações ou evasões, etc., que, ao longo da História, sempre foram adubos de peso do poder e do dinheiro, destaco as que a filiam em dois fenómenos do mesmo tipo: a alteração do rumo dos grandes fluxos financeiros (os EUA com uma enorme dívida e a China, a Índia e certos países produtores de petróleo com grandes reservas financeiras), reflectindo um nível de vida artificial dos EUA; e a circulação de enormes e variados fluxos financeiros, com produtos inovadores e sofisticados, mas opacos, e estimulada, nos EUA, por um sistema bancário paralelo (de investimento) funcionando praticamente em “roda livre”, tudo num mercado à escala mundial electronicamente interligado, sem eficazes sistemas de supervisão e controlo, por insuficiências, inadequações ou omissões dos sistemas existentes, em relação à escala, tipologia e velocidade desses novos fluxos. Estes enormes fluxos incorporam os do “dinheiro sujo” (que, segundo alguns autores, representa não menos de 20% do total), cuja “lavagem” proporciona lucros fabulosos, que vão exponenciar os fenómenos especulativos, que acabam por gerar uma relação anormal entre o capital real e o virtual. A crise em curso, além de provocar a destruição de um enorme capital, virtual mas não só (e que afectará substantivamente também o mundo árabe), deverá conduzir à introdução de “torneiras de segurança” em várias áreas, através da reforma de certas instituições internacionais, e eventual criação de outras, e através da revitalização e reforço de mecanismos de regulação, controlo e supervisão nacionais e internacionais, tal como, aliás, vem acontecendo relativamente a outros fenómenos de grandes fluxos (recurso a infra-vermelhos, “chips”, videovigilância, inspecções sanitárias e alimentares, sensores, etc.). A evolução parece ser, portanto, no

sentido do reforço do papel regulador do Estado, ao arrepio das correntes que confundem a globalização com a liberdade ilimitada de fluxos, por opção ideológica ou por crença numa inevitabilidade. A globalização, na correcta acepção do termo, é um fenómeno irreversível, na medida em que resulta do progresso tecnológico. Assim, creio que falar contra a globalização nos termos de muito discurso frequente se assemelha à atitude daqueles que, há dois séculos atrás, se opunham à industrialização. Em meu entender, a tendência para o controlo da globalização não se deve colocar, portanto, no plano da ideologia, mas sim no duma racionalidade que visa evitar o caos. Pelo que, como sugeriu alguém, não se trata de uma opção entre a gula e a abstinência, mas de uma questão de temperança... Mas é provável que, a par de política económica, de que se tem falado exclusivamente, se volte a falar de economia política. De qualquer forma, parece-me ilusório pensar num retorno, no fim da crise em curso, ao *statu quo ante*, pois estamos em presença de uma alteração estrutural profunda, inclusive na distribuição do poder financeiro e quanto ao actor político e bancos dominantes, e ditada por uma viragem civilizacional irreversível. E implicará uma revalorização do papel do Estado nacional, que reforça a ditada pelo efeito desagregador da sociedade informacional, antes referido.

f. Extensão dos direitos humanos e individuais

Finalmente, faço uma curta referência à extensão da liberdade, da democracia, da noção da dignidade e dos direitos humanos, da dignificação da condição feminina, etc., a crescentes massas humanas, com as correspondentes tendências para a rejeição de regimes ditatoriais ou autoritários e da violência excessiva ou prolongada e para a valorização do Direito. Tal conduz a uma limitação da liberdade de acção dos Governos, que dificilmente poderão governar contra a opinião pública. Por outro lado, a crescente difusão do conhecimento e a facilidade de acesso à informação alteram a relação histórica entre governantes e governados: no passado, aqueles impunham-se facilmente a estes porque detinham o poder da informação, já que só eles tinham acesso aos “dossiers” e os conheciam. Hoje em dia, existem muitas significativas de governados que, sobre qualquer assunto, sabem tanto ou mais que os governantes. Esta nova situação conduz à possibilidade de rápidas mutações das bases de apoio político e de surgimento de crises de governabilidade e à busca de novos sistemas de decisão, de legitimação, de representação e de controlo político. Por outro lado, a maior e mais difusa capacidade de afirmação do “eu” pode ter o efeito perverso de um reforço do individualismo e do egoísmo, com o sacrifício das solidariedades e dos sentimentos colectivos. Finalmente, esta situação pode evoluir

para um processo já previsto por Aristóteles, em que a democracia pode degenerar em demagogia e esta na anarquia, o que remeteria o processo às suas origens.

4. Principais Desafios ou Ameaças

E passo ao capítulo quarto desta exposição, sobre os principais desafios e ameaças à segurança. Está projectada uma lista que, não sendo exaustiva apesar de ser longa, contempla, segundo julgo, os principais desafios ou fontes de ameaças à NATO, à UE e a Portugal:

a. NATO

- (1) Solidez.
- (2) China.
- (3) Balcãs asiáticos.
- (4) Paquistão / Afeganistão.
- (5) Rússia.
- (6) Ucrânia / Geórgia.
- (7) Médio Oriente.
- (8) Bacia do Mediterrâneo.
- (9) Proliferação de ADM e de vectores de longo alcance (Irão).
- (10) Terrorismo transnacional / fanatismo islâmico.
- (11) Segurança das linhas de comunicações.

b UE

- (12) Identidade.
- (13) Demografia.
- (14) Energia.
- (15) Crime organizado.
- (16) Instabilidade social.
- (17) Balcãs.
- (18) Imigração descontrolada.
- (19) Subdesenvolvimento / Estados falhados.
- (20) Conflitos regionais em áreas de interesse (Regiões próximas, regiões “pivot” e ex-colónias).

- (21) Ambiente e alterações climáticas.
- (22) Pandemias.
- (23) Grandes acidentes e catástrofes naturais (acidentes nucleares, sismos, grandes incêndios florestais, etc.).
- (24) Espaço e outra investigação científica de ponta.

c. Portugal

- (25) UE.
- (26) Espanha.
- (27) Protecção e evacuação de emigrantes.
- (28) Unidade nacional.
- (29) Vigilância da ZEE.
- (30) Busca e salvamento.
- (31) Poluição marítima.
- (32) Protecção das pescas na costa africana próxima (pirataria).
- (33) Vigilância e controlo das costas e águas territoriais.
- (34) Vigilância e controlo do espaço aéreo.
- (35) Vigilância e controlo do espaço terrestre.
- (36) Vigilância e controlo das fronteiras (terrestre, aérea e marítima).
- (37) Energia.
- (38) Crime organizado (narcotráfico, tráfico de armamento, lavagem de dinheiro, máfias e “gangs”, etc.).
- (39) Terrorismo transnacional (segurança NBQ, de portos e aeroportos e de centros vitais ou carismáticos).
- (40) Segurança cibernética.
- (41) Instabilidade social.
- (42) Imigração descontrolada.
- (43) Compromissos no quadro da NATO.
- (44) Compromissos no quadro da UE.
- (45) Compromissos no quadro da CPLP.
- (46) Ameaças por omissão.

d. Análise sumária

Não é possível abordarmos todos estes itens. Diremos, porém, que em relação a todos eles haveria que avaliar e definir quais os instrumentos (diplomáticos, eco-

nómicos, policiais, psicológicos, militares, etc.) mais adequados para os tratar e enfrentar, no quadro de uma defesa integral, que não se preocupe apenas com a solidez da porta, mas olhe também para a fragilidade das janelas ou do telhado... Faremos, apenas, algumas considerações sobre os desafios / ameaças que consideramos mais importantes ou relativos a aspectos menos referidos.

A NATO enfrenta cinco problemas internos que determinarão o seu futuro: um no domínio da sua composição (alargamento); outro relativo à sua coesão; um terceiro quanto à área geográfica de intervenção; um quarto respeitante ao grau de empenhamento dos seus membros; e o último referente ao seu potencial estratégico. O primeiro problema relaciona-se fundamentalmente com a Ucrânia e a Geórgia. É compreensível, legítima nos termos do DI e estrategicamente desejável em muitos aspectos a pretensão dos dois países de aderirem à NATO, com um fortíssimo apoio dos EUA. Mas tal adesão suscitaria uma forte e compreensível animadversão e variadas reacções da Rússia, em diversos campos, dirigidas não só aos EUA, mas também à UE, Ucrânia e Geórgia, com a emergência de um novo clima de Guerra Fria e de continuadas acções de desestabilização numa região crítica. Por outro lado, por razões que aduzirei oportunamente, considero do maior interesse estratégico, para o futuro, o desenvolvimento de um clima de confiança e entendimento entre a Rússia e a NATO. Sou, assim, de opinião que a eventual adesão da Ucrânia e da Geórgia à NATO deve ser adiada indefinidamente e que a “amarração” daqueles dois países ao Ocidente e a uma maior capacidade de desenvolvimento, estabilidade e segurança devem ser asseguradas por outras vias (integração na UE), logo que possível.

Quanto ao segundo problema, a crescente dependência energética da Europa em relação à Rússia tende a reforçar os laços a Leste e a enfraquecer a identidade com o Ocidente; por outro lado, por razões diferentes e com maior evidência após a Guerra Fria, a França e a Alemanha oscilam, histórica e ciclicamente, entre uma orientação mais anglo-americana (atlantista) ou russa (continentalista), o que naturalmente inquieta a Polónia, países bálticos e República Checa, com naturais reflexos na NATO e na UE.

Quanto à terceira questão, os EUA protegeram os seus interesses e garantiram a segurança dos europeus ocidentais quando a ameaça se situava a Leste e vizinha da Europa Ocidental. Agora que a ameaça militar se situa a Oeste dos EUA, e distante da Europa, estarão os europeus dispostos a correr riscos com os EUA? Há, assim, os que advogam os estritos limites geográficos da Aliança e os que colocam o acento tónico na comunhão das ameaças ou riscos.

Quanto à quarta questão, a contribuição para a NATO pode ser feita com forças, bases e/ou outras instalações e, quando feita com forças, estas podem variar quanto

ao volume e natureza e quanto à disponibilidade e grau de prontidão, de acordo com decisões tomadas por cada governo caso a caso. Mas poderá a Aliança subsistir quando a participação com forças de alguns países europeus é feita com *caveats* tais que evidenciam a falta de vontade para combater? (Creio que, em grande medida, o futuro da NATO se está a jogar no Afeganistão).

Finalmente, a crise financeira e económica em curso vai reduzir substancialmente o potencial estratégico americano (e europeu, embora de forma menos sensível, porque já era baixo): os EUA vão ter de reformular profundamente a sua política, adaptando os objectivos às suas reais capacidades e procurando dar prioridade à política interna (mas, neste campo e como sempre, tal também depende da “agenda” dos Outros...); vão ter de proceder a uma grande retracção estratégica, reduzindo os empenhamentos externos aos que considerem de alta prioridade, adoptando posturas defensivas e cautelosas na avaliação de custos e riscos e procurando obter o máximo de apoios e de aliados; e alterarão provavelmente prioridades na sua programação militar. Daqui resultarão certamente pressões crescentes sobre os seus parceiros da NATO, quanto a uma mais favorável repartição de forças e de custos, e que os governos dificilmente poderão satisfazer, em função da crise e da pouca compreensão das opiniões públicas. Desta forma, creio que a capacidade de acção da NATO vai diminuir significativamente.

E passo à questão da China, que considero o problema estratégico número um, no médio ou longo prazo, enquanto, no curto e médio prazo, se trata do problema do fundamentalismo islâmico, que alimenta o terrorismo transnacional. O problema estratégico que está a ser criado pela China é encarado, frequentemente, como uma “evolução na continuidade”. Em meu entender, tratar-se-á de um problema quantitativa e qualitativamente novo, sem nada de similar no passado.

A nossa experiência política histórica respeita a unidades políticas com uma população que vai, no máximo, até 250 milhões de habitantes, dos quais cerca de metade são seres activos, com capacidade de criação e de decisão, isto é, verdadeiros cidadãos. É evidente que a China tem várias centenas de milhões de habitantes há muito tempo. Mas, à parte o período de fulgor de antigas dinastias, nos últimos séculos têm sido seres humanos mais objectos que verdadeiros sujeitos, ou seja, sem dinamismo, sem (ou com muito reduzida) capacidade de criação, de produção ou de intervenção, sob o controlo de potências externas. Dificilmente podemos imaginar qual será a dinâmica político-estratégica de um actor com várias centenas de milhões de cidadãos tecnologicamente evoluídos, afluentes, criativos, dinâmicos e motivados por um orgulho nacional regenerador de um largo período de decadência e de humilhações. Colocam-se questões originais nos domínios das ciências política

e estratégica. Concentrando-nos, apenas, no âmbito da estratégia, parece-me de admitir, numa primeira fase, uma concentração de esforços no desenvolvimento, organização, integração e capacidade de controlo do espaço interno chinês, esforço em que assumirá especial relevância o desenvolvimento de extensas redes rodovias e ferroviárias e de telecomunicações. Para o efeito a China não depende do investimento estrangeiro, já que dispõe de avultadas reservas financeiras. Tal como os EUA, a China terá também de fazer uma marcha para Oeste, mas não encontrará um outro mar... Será então verdadeiramente uma SP, descomunal (grande superfície, demografia, capacidade tecnológica, económica, militar, civilizacional, etc.). A duração desta fase será, julgo, inferior ao que vinha sendo admitido, dado que a China emergirá desta crise como grande potência financeira, detentora dos Bancos mais poderosos do Mundo e com taxas de crescimento, apesar de mais reduzidas, mesmo assim excepcionais para os padrões tradicionais. A partir daí, parece-me que quatro cenários poderão ser encarados: implosão e/ou graves perturbações internas; expansão; contenção; contenção e expansão controlada.

Quanto ao primeiro cenário, alguns observadores advertem três potenciais fontes de desagregação: a tensão entre as regiões litorais e as interiores, de natureza económico-social (e étnico-religiosa, em relação a um apreciável segmento de população junto da fronteira oriental, de origem turcomana e islamizado); a tensão entre as zonas norte e sul (Pequim e Xangai), de raiz económica e histórico-cultural; e a eventual incapacidade de o actual regime político evoluir para formas e estruturas capazes de responderem às exigências das novas situações, isto é, de criar um sistema político original em relação à experiência histórica. Tal poderia degenerar numa luta pelo poder entre facções e originar, no mínimo, um período de instabilidade e de eventual regressão no processo evolutivo em curso, que congelaria o actual desenvolvimento e a afirmação da China como uma verdadeira SP. Acresce ainda o efeito desagregador da sociedade informacional, bem como a questão do Tibete. Todavia, a China tem uma tradição de unidade, nunca comprometida pelas várias vicissitudes históricas.

O segundo cenário considero-o inevitável. Há como que uma "física do poder", que faz com que todas as grandes potências sejam expansionistas: são porque o são e vice-versa. A expansão pode fazer-se através de três grandes vectores - militar, económico e cultural -, qualquer deles podendo servir de "ponta de lança", mas acabando por ser seguido, protegido ou explorado pelos outros dois, para o que se tornará necessário o desenvolvimento de uma expressiva capacidade aero-naval. Por razões evidentes, creio que o vector explorador será o económico, o que já se vem manifestando na busca do controlo de fontes de recursos energéticos e de outros recursos minerais estratégicos, especialmente em África, na América Latina e na Oceânia.

Quanto à contenção da China, tal será o fulcro da estratégia americana futura, já concebida pela anterior Administração. É facilitada pelo facto de a China, ao contrário do que acontecia com a antiga URSS, ser envolvida por espaços geopoliticamente fortes – os EUA, a Rússia, a Índia (todas potências nucleares) e o conjunto insular constituído por um rosário de ilhas que incluem o Japão e que cerceiam fortemente a liberdade de acesso ao mar. Trata-se, por conseguinte, de construir um entendimento estratégico (não formal) entre estas potências que, a par da criação de um clima de confiança, de intensificação de relações e de cooperação com a China, na resolução de grandes problemas comuns ou mundiais, dissuada a China de qualquer aventura militar, inclusive relativamente a Taiwan. Por outro lado, aquela contenção é dificultada pelo facto de que a China tem disposto, no meu entender, de dois *off-shores* estratégicos – a Coreia do Norte e, em parte, o Paquistão, este através de segmentos dos seus sistemas de informações e nuclear – e que vêm condicionando fortemente a agenda estratégica americana. É no quadro desta estratégia de contenção que situo a necessidade de um bom entendimento entre os EUA e a Rússia, que há momentos relevei.

O último cenário que referi é uma combinação dos dois anteriores: assenta, essencialmente, na aceitação de uma expansão controlada da China para o estabelecimento de uma zona de segurança livre da presença de forças militares ameaçadoras ou constrangedoras e numa auto-contenção da China no desenvolvimento do seu potencial militar, em termos quantitativos e qualitativos, bem como numa efectiva colaboração daquela na resolução do problema nuclear norte-coreano e na estabilização do Afeganistão. De qualquer maneira, o desenvolvimento militar da China e da Coreia do Norte, associado a uma quebra do potencial relativo dos EUA, originará provavelmente um esforço armamentista na região, que se prolongará ao Japão, à Índia, Indonésia e Austrália.

Faço, seguidamente, uma curta referência aos “Balcãs asiáticos”, estudados há alguns anos por Brzezinski, numa obra bem conhecida. Englobam, como é sabido, o conjunto de países situados a leste do Mar Cáspio e que fizeram parte da antiga URSS. De superfície variável, com uma população relativamente reduzida e na sua grande maioria muçulmana (em relação à qual a Turquia e o Irão exercem apreciável influência histórica), sob governos autocráticos em que as elites dirigentes foram formadas de acordo com as regras do antigo regime e exploram a corrupção, possuem, todavia, largos recursos energéticos (gás e petróleo), além de outros minerais estratégicos. A Rússia controla o escoamento da produção e, após um período de aproximação ao Ocidente, por parte de alguns daqueles países, tem vindo progressivamente a retomar o controlo político e económico da região.

Mas são fortes, e segundo todas as direcções, as pressões no sentido de alterações à situação existente, a fim de que tais recursos possam ser escoados para outras regiões e mesmo ser explorados com a participação de investidores estrangeiros, o que certamente beneficiaria a economia da região. Assim, a UE e os EUA, ainda que com algumas perspectivas diferentes, pretendem como que um restabelecimento da histórica “rota da seda”, fazendo escoar o grosso da produção pelo Cáucaso e pela Turquia, o que aumentaria o grau de liberdade de acção da UE em relação à Rússia; o Japão e a China estão naturalmente interessados no desenvolvimento de condutas para Leste, até à costa do Pacífico; o Irão, o Paquistão e a Índia pretendem condutas para Sul, até ao Índico, com vários traçados; e a Rússia pretende manter o privilégio da actual situação. Por conseguinte, a região está e continuará a ser o palco de uma muito forte competição estratégica, na qual o futuro do Afeganistão, bem como a presença militar americana, não serão parte inocente.

Abordarei agora o conjunto Paquistão / Afeganistão, epicentro que é do problema estratégico nº1, no curto e médio prazo, problema que considero de muito difícil resolução, devido às suas raízes profundas, características e dimensões, e que se não for, no mínimo, controlado terá consequências muito perigosas para o Mundo Ocidental e, desde logo, para o futuro da NATO. (Convém ter presente que os EUA criaram um grande comando estratégico exclusivamente dedicado ao Mundo Islâmico instável). A região tornou-se o foco de um fundamentalismo islâmico militante, messiânico e extremamente virulento, que encarna uma verdadeira guerra civilizacional contra o modelo ocidental polarizado nos EUA, e que radica em cinco grandes razões: um sentimento de humilhação histórica, que vê o Ocidente como o agressor, o ocupante e o colonialista, desde as cruzadas ao imperialismo inglês e às recentes intervenções americanas na Somália, no Iraque, etc.; um sentimento de frustração histórica, perante a constatação do atraso económico, social e tecnológico do grosso do Mundo Muçulmano em relação a outras civilizações, apesar das enormes riquezas que possui, e em doloroso contraste com uma Idade de Ouro, em que dominou grande parte do Mundo e foi foco de uma civilização esplendorosa, decadência esta atribuída a um “desvio” e a uma “contaminação” em relação aos “verdadeiros” preceitos corânicos; um certo sentimento de arrogância derivado da riqueza e do poder conferidos pelo petróleo, que lhe permite o controlo de algumas grandes empresas ocidentais, em contraste com um Ocidente dele carente e dependente e, em consequência, frequentemente adulator; um sentimento de superioridade espiritual e ética, perante uma civilização ocidental encarada como desprovida de valores, materialista, e dominada pelo dinheiro, pelo culto da violência e pelo sexo; e o apoio do Ocidente, especialmente dos EUA, a Israel,

percebido como o “inimigo absoluto”, não só em termos religiosos, mas como o usurpador e ocupante do território e de solos sagrados e o permanente agressor e humilhador das suas populações muçulmanas. Nenhuma destas “razões” é de fácil (ou aceitável) erradicação ou mera atenuação, pelo que é escassa a margem para soluções de compromisso. Deverá, porém, ter-se presente que nem todas as forças que se opõem à NATO se identificam com a Al-Qaeda ou com o fundamentalismo islâmico, e este não é monolítico, pelo que as estratégias da NATO, dos EUA e do próprio governo do Afeganistão deverão ter tal facto em consideração, na busca de soluções negociadas com esses segmentos mais moderados, em regra, “senhores da guerra” tradicionais e que se movem, em alto grau, segundo a lógica do dinheiro. Em meu entender, o movimento talibã, fundamentalista, é certo, mas também pluralista e patriota, não deve ser confundido com a Al-Qaeda, apesar das estreitas relações existentes entre as duas organizações. É o movimento talibã que conduz uma guerra do tipo subversivo no Afeganistão. E esta só pode ser enfrentada, com algumas possibilidades de sucesso, com forças e populações locais, e não com forças estrangeiras. Estas, pela natureza da guerra, nunca poderão “vencer”; poderão, quando muito e não pouco, por acções de flagelação, conter o adversário, impedir que consolide ganhos, proteger populações relativamente fieis, treinar e equipar forças locais de contra-subversão e apoiar as autoridades locais, mais ou menos legítimas.

Por razões que não explico totalmente, porque tal exigiria um apreciável desenvolvimento, estou convencido: que o sector paquistanês maioritário em termos populacionais, nacionalista, que vê a Índia como inimigo fidalgo e principal, que domina vastos sectores das forças armadas, em especial do Exército, e que (depois de os ter dominado) tem ainda significativa expressão nos serviços de informações e no sistema nuclear, encara com simpatia, protege e apoia o movimento talibã, do qual foi mentor e suporte na guerra contra a URSS, e é um aliado objectivo da Al-Qaeda; que o sector paquistanês moderado, fortemente influenciado por elites educadas no Ocidente, incluindo as das forças armadas, que tem dominado o Poder e que, até tempos relativamente recentes, contou com a compreensão, a cobertura e o apoio dos EUA para o desenvolvimento e estabilidade do País e na sua oposição à Índia, se encontra numa posição perigosamente instável, em virtude da crescente aproximação dos EUA à Índia; e que uma facção dos serviços secretos e do sistema nuclear paquistaneses, ainda que hoje em dia reduzida, mantém laços secretos com o núcleo mais recôndito e duro do Poder chinês; e, desde a sua fundação, o Paquistão tem mantido uma relação privilegiada com a China, que tem sido o suporte da sua política externa. Uma das mais profundas consequências (e pouco referida) dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 foi a radical modificação,

em benefício da China, da agenda estratégica americana de então (sábria e subtil exemplificação do conceito de Sun Tzu de que o cúmulo da arte consiste em saber atacar e neutralizar a estratégia do adversário...). Ora, neste quadro geral, enquanto que os EUA necessitam do empenhamento do Exército paquistanês no combate às forças talibãs e à Al-Qaeda (para poderem aspirar a uma saída airosa e num prazo aceitável do Afeganistão), há o grave risco de, pelo contrário, o Poder, no Paquistão, ser tomado pelas forças favoráveis àqueles movimentos extremistas. E um Paquistão controlado pelo fundamentalismo islâmico, messiânico, eufórico e desestabilizador, e detentor de armas nucleares, originaria consequências estratégicas gravíssimas, que a própria China desejará evitar ou, pelo menos, manter sob controlo.

Julgo ainda de considerar o risco de acções de grupos extremistas espúrios, não-controlados, poderem ser catalisadoras de um conflito, não planeado, entre a Índia e o Paquistão; no mínimo, agravarão tensões fronteiriças e na Caxemira e aliviarão eventuais pressões sobre os talibãs. Finalmente, não deve ser posta de lado a possibilidade de o fundamentalismo talibã “contaminar” populações de países vizinhos, dos Balcãs asiáticos, o que alteraria profundamente o enquadramento estratégico da intervenção da NATO, em curso, mas poderia estimular uma maior cooperação, na região, entre a Rússia, os EUA e mesmo a China e o Irão (o fundamentalismo, na região, é sunita).

A Rússia recuperou, num prazo de tempo relativamente curto, da decadência que sobreveio à implosão da antiga URSS, mercê da liderança firme e lúcida de Putin e da extraordinária valorização, económica e político-estratégica, dos seus recursos energéticos e da recuperação do controlo dos recursos dos Balcãs asiáticos. E regressou à sua atitude de suspeição em relação aos EUA e ao seu “complexo de cerco”, em parte justificados por algumas manifestações dos EUA.

A estratégia actual da Rússia parece assentar nas seguintes linhas de força: preservar, a todo o custo, a sua actual formação territorial; recuperar e manter o controlo estratégico e económico dos Estados independentes asiáticos que fizeram parte da URSS (em especial, o controlo do escoamento do petróleo e do gás), bem como da Ucrânia e da Geórgia ou, pelo menos, conseguir a sua neutralização; manter a capacidade de dissuasão relativamente aos EUA e à China, modernizando em conformidade o seu aparelho militar, em especial no domínio nuclear; cortejar a UE; intimidar a Europa oriental; dissociar a UE dos EUA ou, no mínimo, enfraquecer a NATO; e procurar desenvolver relações privilegiadas com o mundo islâmico. Desta estratégia, creio que a consecução do primeiro objectivo será crescentemente difícil, não só devido aos problemas do Cáucaso e da influência islâmica (Chechénia, etc.), mas também porque a Sibéria exigirá uma atenção crescente. Registo que a Rússia

tem sido parcimoniosa em envolvimento fora do seu espaço próximo, mesmo no quadro das operações de paz da ONU, com um comportamento mais próprio de uma potência regional que de uma superpotência. Como já referi, julgo que será relevante obter a cooperação russa no enfrentamento dos dois maiores desafios estratégicos anteriormente mencionados e do programa nuclear iraniano, para o que, sem prejuízo de uma atitude de firmeza quanto à manutenção da NATO e à protecção da antiga Europa de Leste, haveria que reconhecer legítimas preocupações de segurança da Rússia e evitar decisões e manifestações que possam ser consideradas provocatórias.

Todavia, convém ter presente que, tal como a Alemanha, (devido à semelhança da situação geopolítica), a Rússia oscila, historicamente, entre a sua face ocidental, europeia, onde se encontram os seus grandes recursos humanos, em termos culturais e tecnológicos (atração pelo modelo ocidental), e a sua face oriental, asiática, relativamente mais vazia e vulnerável, mas onde se encontram os seus grandes recursos naturais e voltada ao novo centro geopolítico do Mundo (atração pelo modelo oriental). Ora pode dar-se o caso que o poder russo venha a eleger, como adversário principal, a prazo, os EUA e não a China, buscando então um entendimento estratégico com esta. Nesse caso, teríamos um regresso à Guerra Fria, em condições mais gravosas, devido ao enfraquecimento dos EUA e ao enorme poder da China.

No âmbito da UE, haverá ainda que ter em atenção dois pontos pouco considerados entre nós: definir uma adequada política para o Mar Negro (do qual é já condómino), em estreita coordenação com a Rússia (convém não esquecer a importância do Mar Negro para a segurança da Rússia e para a possibilidade do seu acesso ao Mediterrâneo e Atlântico) e com os outros Estados da bacia, espaço que me parece que não tem merecido a devida atenção, inclusive no que respeita à segurança da navegação e à preservação do ambiente; e considerar um problema de toda a UE uma resposta à estratégia energética externa russa, de que a Gazprom é o instrumento, e através da qual conseguiu praticamente assegurar o controlo energético do coração da UE, ao mesmo tempo que estende o seu braço para regiões de África, neste momento ainda fornecedoras autónomas.

Refiro seguidamente a Ucrânia e a Geórgia, não tanto pela sua enorme importância estratégica (que me abstenho de desenvolver por serem bem conhecidas deste auditório), mas porque podem ser, por ingenuidade, manipulação, imprudência ou erro de cálculo, os catalisadores de uma crise com a Rússia que, pelo efeito de acção e reacção, pode adquirir proporções imprevisíveis e obrigar ao envolvimento da UE e/ou da NATO. De facto, qualquer daqueles territórios enfrenta delicados problemas

económicos e sociais, é palco de fortes tensões políticas internas, oscila entre uma ancoragem a Oeste ou a Leste e é objecto de fortes pressões externas. Considero que uma situação de grave crise na Ucrânia ou na Geórgia é a hipótese mais perigosa e com apreciável grau de probabilidade que se pode colocar, num primeiro tempo, à UE e receio que não existam planos de contingência para a mesma. Assim, sem prejuízo de uma atitude de firmeza, pautada pelo rigoroso respeito do DI entre Estados soberanos, julgo que as relações com a Ucrânia e a Geórgia devem ser encorajadoras, contribuir para a consolidação da democracia e para a resolução dos seus problemas internos, mas devem também atender a atitudes de reserva e suspeição da Rússia, pelo que não devem incluir atitudes ou medidas que possam ser consideradas provocatórias e pôr em causa preocupações de segurança.

Deixo de lado a região do Médio Oriente, cuja problemática é bem conhecida, mas devo salientar o risco de uma decisão unilateral de Israel em relação ao Irão, provavelmente sob a forma de um ataque nuclear preventivo, se concluir que está vitalmente ameaçada a sua segurança, risco agravado com o actual governo e com o facto de que se vai estreitando o prazo de tempo para uma solução pacífica. Israel dispõe de meios de lançamento flexíveis, que lhe permitem um ataque de surpresa, contra-forças, de elevada precisão.

E, para concluir o “giro do horizonte” sobre o “arco de crise” que, da Rússia a Gibraltar, envolve a UE, farei uma curta referência à Bacia do Mediterrâneo, onde a instabilidade político-social se pode agravar no curto ou médio prazo, para lá da decorrente da pressão demográfica e do atraso económico.

Na Turquia, as previsões da evolução demográfica apontam a um substantivo fortalecimento do islamismo étnico, no país profundo, que pode pôr em risco a laicidade do Estado, enfraquecer as correntes pró-europeias e pró-ocidentais e reflectir-se na coesão das forças armadas. Além disso, as questões curda e cipriota manter-se-ão, com ciclos de maior ou menor tensão.

Do Egipto a Marrocos, os vários países têm disposto de governos fortes, dirigidos por chefes carismáticos, que têm conseguido controlar as correntes extremistas do fundamentalismo islâmico, preservar a laicidade do Estado, agir com moderação na cena internacional e manter relações normais com o Mundo Ocidental. Mas, pela lei da vida, aproximam-se os tempos em que essas lideranças serão substituídas e não são tranquilizadoras as garantias de que as instituições sejam suficientemente sólidas para assegurarem a normalidade das mudanças. Com relevância para Portugal, há que estar atento às situações na Argélia e Marrocos (gás, redes da Al-Qaeda, pescas, narcotráfico, migrações clandestinas, etc.).

O número de países capazes de obterem armas de destruição maciça (ADM) – nucleares, químicas e biológicas – tende naturalmente a crescer, apesar das medidas de contra-proliferação existentes. A posse de ADM por países que se debatam com problemas de segurança graves com os seus vizinhos, em especial se dirigidos por governos fanáticos, messiânicos e ditatoriais, pode incentivá-los a acções precipitadas com aquelas armas, gravemente comprometedoras da segurança mundial, exercendo uma ameaça destrutiva a que nenhum país ou região podem ser alheios. Mas, pela consciência de tal risco, aquelas armas têm, em contrapartida, um poderoso efeito de racionalização no comportamento dos governos, incentivando a prudência, a análise cuidadosa dos riscos, a adopção de rigorosas medidas de controlo, a criação de sistemas destinados a evitar mal-entendidos ou erros de interpretação, etc., bem como a cooperação entre os Estados e no seio da ONU.

Por outro lado, há o risco crescente da chamada “proliferação não-estatal”, através da detenção de agentes radioactivos, químicos ou biológicos, de elevada letalidade, por grupos terroristas, seitas fanáticas ou organizações de banditismo, capazes de lançarem o terror ou o pânico em grandes centros urbanos ou de exercerem acções de chantagem que ponham em xeque os governos. (Muitas vezes os meios de comunicação social não fazem a devida distinção entre uma arma e um engenho difusor de agentes letais). Entre Estados, domina a preocupação com a proliferação de armas nucleares; no quadro da luta anti-terrorista, as preocupações centram-se principalmente na possibilidade de difusão de agentes radioactivos ou biológicos. Estes últimos são micro-organismos (bactérias ou vírus). Ora os conhecimentos sobre microbiologia e sobre processos utilizáveis na produção de agentes biológicos, tais como o antrax, o botúlio, a tularémia, etc., estão largamente difundidos e são, em muitos casos, facilmente acessíveis, mesmo através da internet.

O terrorismo é uma tática, geralmente apenas utilizada, de forma não-esporádica, por movimentos ou organizações políticas não-estatais (pelo que considero mais correcta a designação “terrorismo transnacional”), com vista à consecução dos seus objectivos, e cujo inimigo pode ser um Estado e seus aliados, uma etnia, ou um grupo religioso ou cultural. É uma tática dos “fracos”, geralmente combinada com outras táticas que envolvem meios reduzidos (sabotagens, flagelações, etc.). O ponto que pretendo salientar é que, por muito chocantes que sejam as suas manifestações, o terrorismo obedece geralmente a uma racionalidade política. Por isso me repugna considerar como idênticos, e objecto de um igual tratamento, todos os movimentos que recorrem ao terrorismo.

Hoje em dia, ao mundo ocidental interessam, sobretudo, as actividades terroristas ligadas a movimentos políticos islâmicos, em especial a Al-Qaeda, e que, por razões

já referidas, têm por inimigos Israel, os EUA e seus principais aliados e os governos moderados de países muçulmanos, com relações normais com o Ocidente e, por tal, considerados “traidores”. As acções podem ser desencadeadas em qualquer país onde esses Estados tenham instalações ou interesses significativos. Tendo por base uma ideologia salvífica do domínio da fé e uma concepção, sem compromisso, da verdade e do erro, o terrorismo de raiz religiosa fundamentalista aceita naturalmente o recurso a uma violência ilimitada quanto à natureza dos alvos, das vítimas ou dos meios utilizados. O fanatismo dos agentes dificulta o encontrar interlocutores e, conseqüentemente, a possibilidade de um diálogo moderador; a clandestinidade e a capacidade de dissimulação em grandes massas humanas e de infiltração em organizações insuspeitas e respeitáveis dificultam a detecção desses agentes; a organização celular e em rede, com uma concentração mínima para a execução de acções fortemente descentralizadas, facilitam a rápida “evaporação” dos autores das acções, bem como a regeneração de qualquer organização afectada.

A luta anti-terrorista é, inevitavelmente, uma luta prolongada, que exige cooperação internacional e serviços de informações sofisticados, com grande capacidade de penetração nas populações, e o emprego de uma estratégia integral, que articule adequadamente todos os domínios da acção de um Estado (acções diplomáticas, económico-sociais, de controlo financeiro, legislativas, de informação pública, policiais, militares, etc.) e no quadro de um rigoroso respeito da lei, devidamente adequada à realidade a enfrentar. Estas exigências põem a nu o artificialismo, por muitos militares contestado na altura, de se restringir a defesa nacional às ameaças externas. Por normalmente não serem consideradas no âmbito de outras ameaças mais prováveis, devem merecer adequada atenção as medidas de defesa e protecção NBQ.

E faço apenas uma curta referência ao regresso à actualidade de uma velha ameaça da pré-modernidade - a pirataria: por um lado, evidencia a “impotência da potência” e da SI, por carência de legislação eficaz; por outro lado, ameaça significativamente o comércio internacional e a segurança dos abastecimentos, podendo levar mesmo à alteração de rotas, com evidentes reflexos económicos.

E passo a uma questão delicada, controversa e “politicamente incorrecta”: a da identidade europeia, ou seja, em termos práticos, a dos limites da UE. Mas trata-se duma questão incontornável, no caso do tema que aqui nos reúne: por um lado, não há estratégia sem o “Outro”; por outro, não há “identidade” sem “alteridade”, isto é, “sei quem sou sabendo quem não sou”. Antes da queda do “Muro”, a questão tinha uma resposta simples: a CEE potencial correspondia à Europa não-comunista e democrática. Após a implosão da URSS e do bloco comunista, advertem-se duas concepções opostas, mais ou menos ambigüamente afirmadas: a UE como um “clube

aberto” a todos os países que o desejem e satisfaçam determinados critérios políticos e económicos, numa expansão em “mancha de óleo” (para a UEFA o Cazaquistão é Europa e para a Eurovisão também Israel o é...); ou como um “clube fechado”, de países que satisfazem aqueles critérios mas não só, o que coloca o problema dos limites potenciais. A primeira concepção conduziria à anomia política e à entropia estratégica da UE, já que não há política num espaço indefinido, pelo que não se compagina com o tema desta exposição. A questão dos limites coloca-se a Leste e a Sul.

A Leste creio que a eventual adesão de qualquer país que faça parte da Europa geográfica não levanta problemas especiais: será uma questão de satisfação dos critérios estabelecidos e de oportunidade política. Exceptua-se o caso da Rússia. Apesar de a Rússia ocidental ser, em termos culturais e étnicos, eminentemente europeia e de haver o maior interesse no estreitamento de todo o tipo de relações com a Rússia, sou de opinião que esta não poderá fazer parte da UE pelas seguintes razões: porque se estende vastamente pela Ásia, pelo que a sua adesão levaria a fronteira da UE até ao Pacífico, o que julgo insustentável, além de que, ao extravasar-se de tal forma o espaço europeu, abrir-se-ia um precedente que poderia ser fatal para qualquer projecto consistente; por ser demasiado grande, mesmo em termos demográficos, pelo que desequilibraria fortemente o actual equilíbrio de forças no seio da UE; e porque, sendo uma SP, acabaria por ser a Rússia a absorver a UE e não o inverso. Considero, assim, que, como já tem sido aventado, a solução pode passar pelo desenvolvimento de uma parceria privilegiada, em termos a negociar, entre a UE e a Rússia, se esta em tal estiver interessada. Mas se a Rússia é uma SP e não pode ser integrada na UE, tal significa que a relação com a Rússia é um dos grandes problemas de segurança da UE. E se esta não tem os meios nem o ânimo para garantir essa segurança, de forma autónoma, tal também significa que a UE não deve ter uma PESA autónoma, e muito menos oposta, em relação à da NATO.

A Sul coloca-se, em primeira linha, o problema da Turquia. Sou avesso à adesão da Turquia por várias razões: desde meados do século XV, quando Constantinopola passou a chamar-se Istambul, que o actual espaço turco, na sua quase totalidade asiático, se tornou, em termos étnicos, religiosos e culturais a expressão da não-Europa (qualquer turista constata tal facto, apesar do esforço de ocidentalização levado a cabo por Ataturk); a adesão da Turquia abriria um precedente que tornaria indefinidos os limites da UE, convertendo-a numas “Nações Unidas” regionais, sem densidade político-estratégica (com mais forte razão se justificaria a adesão de Israel, muito mais europeia civilizacionalmente); a Turquia tem fronteiras com espaços de grande conflitualidade e instabilidade, com repercussões delicadas no interior da própria Turquia, pelo que a fronteira da UE passaria a ser vítima e fonte de instabilidade,

altamente gravosa para o conjunto dos restantes países; as previsões sobre a evolução demográfica tornariam, a médio prazo, a Turquia numa potência dominante da UE, alterando profundamente o actual equilíbrio e centro de gravidade do sistema; toda a Bacia do Mediterrâneo asiática e africana, e islâmica à excepção de Israel, deve ser encarada globalmente, sem discriminações apriorísticas, e merecer uma atenção e apoios especiais da UE, por forma a transformar-se, de um arco de crise, numa zona - tampão da UE, através da negociação de parcerias privilegiadas com todos os países daquela bacia que satisfaçam critérios políticos básicos e idênticos, e nelas estejam interessados, embora com estatutos negociados caso a caso, de acordo com as especificidades desses países; finalmente, porque a referida adesão é rejeitada, a crer nas sondagens, por larga maioria da população da actual UE, realidade que não deve ser encarada da forma despiciente habitual.

Já nos referimos à situação demográfica da Europa e às suas consequências negativas. A situação só pode ser atenuada (trata-se de uma questão sócio-cultural) através da combinação de adequadas políticas de natalidade e de imigração. Esta última pode ser altamente benéfica se for controlada, corresponder, em quantidade e qualificações, às condições do mercado de trabalho e ser oriunda de regiões que, por razões de afinidades histórico-culturais, facilitem a integração dos imigrantes nos países hospedeiros e estes levem a efeito adequadas medidas de integração e de estabilização familiar. Mas convém ter presente que a integração é o produto de duas vontades. Caso contrário, gerar-se-ão fenómenos de marginalização e guetização, de xenofobia e de racismo e criar-se-á um campo propício ao desenvolvimento do crime organizado. Refira-se que a questão da migração descontrolada poderá ter reflexos na missão das forças armadas, no âmbito do controlo do espaço terrestre e marítimo.

São bem conhecidas as carências da UE em energia e a medida em que condicionam fortemente o sistema de relações políticas e estratégicas dos países da UE, desde logo no sentido de se garantir a liberdade de comércio com as principais fontes de fornecimento de hidrocarbonetos, tendo em especial atenção a Rússia, o Médio Oriente, a Líbia e a Argélia, o Golfo da Guiné e, em breve, como já referido, a bacia do Mar Cáspio, bem como o regular funcionamento, com fiabilidade, do sistema de oleodutos e gasodutos. Do ponto de vista estratégico, são relevantes as medidas destinadas a melhorar a auto-suficiência e a diminuir os riscos de polarização das dependências, como está a acontecer na Europa Central, em relação aos fornecimentos russos. Neste último aspecto, será de enorme importância o sucesso dos esforços tendentes à ligação dos recursos da região do Cáspio à Europa central, através da Turquia e do Cáucaso.

Para a redução da sua vulnerabilidade num domínio tão crucial, e tendo em atenção que há uma relação muito estreita entre a estrutura energética e o ambiente, a UE terá de aumentar significativamente a sua auto-suficiência (como referido), combinando medidas de melhoria da eficiência energética com esforços acrescidos na produção de energia não assente no carbono, e numa alteração de certos padrões de consumo, em especial no campo dos transportes, com reflexos civilizacionais significativos e talvez decisivos no domínio do ambiente. Crê-se que se verificarão alterações importantes no peso relativo das energias renováveis e nuclear e um grande esforço no sentido de, no sistema de transportes, se encontrarem alternativas ao gasóleo e gasolina. Mas deverão ter-se presentes as dificuldades técnico-científicas, económicas e temporais de qualquer alteração significativa da estrutura energética.

Quanto ao crime organizado (narcotráfico, lavagem de dinheiro, tráfico de armas, de seres e órgãos humanos, etc.), assente na clandestinidade e movimentador de poderosíssimos recursos materiais, limito-me a recordar dois aspectos fundamentais: a sua enorme capacidade de corrupção, que pode atingir agentes e instituições políticas e forças policiais e judiciais e, conseqüentemente, pôr em risco o sistema democrático; e a sua potencial ligação a redes do terrorismo. Para lhe fazer face, há necessidade da cooperação internacional e de serviços de informações e de investigação, com elevada capacidade de penetração no tecido social e financeiro e dotados de pessoal altamente qualificado na detecção e investigação do crime económico. Embora o combate ao crime organizado seja travado, essencialmente, pelas forças policiais, as forças armadas devem estar em condições de fazer face às missões mais “duras”.

Faço uma curta referência ao risco de forte e generalizada instabilidade social, análoga à dos anos 30 do século passado, e que agora seria derivada da viragem civilizacional e da crise financeira e económica em curso. A elevada concentração urbana e as várias ilhas de marginalização nela existentes, por razões muitas vezes étnicas, propiciaria a eclosão de tumultos, acompanhados de destruições e pilhagens, de proporções dificilmente controláveis.

E passo a abordar os conflitos regionais em áreas de interesse, já que têm sido palco de expressão da política e da estratégia nacional, com relevância para os Balcãs e PALOP. Nos primeiros, a situação na Bósnia e no Kosovo está longe de resolvida, tendendo a agravar-se na Bósnia, pelo que é de admitir a necessidade de uma presença militar europeia ainda por largos anos. Creio que, nos PALOP,

a probabilidade desses conflitos diminuirá, na medida em que se consolidar a estabilização política e o progresso económico e social. O caso preocupante é o da Guiné.

Mas Portugal também pode ter de assumir outras responsabilidades no quadro da ONU, da NATO e da UE. Sem prejuízo de outras formas de afirmação de solidariedade, entendo que se deve ser selectivo quanto ao emprego de forças, de modo a serem satisfeitos os seguintes critérios: cobertura da ONU; importância dos interesses nacionais afectados; cuidadosa avaliação dos custos e dos riscos; boa probabilidade de eficácia, isto é, disponibilidade de forças adequadas e bem treinadas; garantia de sustentabilidade do esforço; consenso político e aceitabilidade da opinião pública; e visibilidade internacional desse esforço nacional.

Sobre os Estados falhados, limito-me a recordar que a relevância estratégica da questão resulta do facto de os seus territórios se tornarem, em regra, alforre e santuários de organizações clandestinas dedicadas ao crime organizado, terrorismo transnacional, pirataria, etc.

Quanto aos grandes acidentes e catástrofes naturais, as características das modernas sociedades fazem com que possam assumir enormes proporções e ter efeitos dramáticos, quanto ao número de baixas e aos danos materiais, mais dificilmente aceites por populações que aspiram a viver sem riscos. Para se enfrentarem situações com aquelas características, os Serviços de Protecção Civil fazem hoje apelo a meios volumosos e sofisticados, utilizados por pessoal que frequentemente se estende por largas frentes, em terreno difícil, sujeito a vários tipos de pressões, etc., num ambiente que exige uma capacidade de informação sobre a situação, de correcta avaliação desta, de decisão, de coordenação de meios, etc., que se assemelha ao de uma operação militar. Um ambiente desta natureza não se compadece com amadorismos. Assim, considero que, sem sacrifício do incalculável capital constituído pelo voluntariado e que generosamente está na base da nossa riqueza em associações humanitárias, as estruturas dirigentes e algumas funções-chave deverão ser profissionalizadas e preenchidas por pessoal habilitado com cursos adequados, inclusive de nível universitário. (Choca ver, na televisão, certos quadros a falar, pomposamente, de “teatro de operações”, de “logística”, etc., sabendo-se que são incapazes de ler devidamente, ou de “iluminar”, uma carta topográfica...). Por outro lado, são previsíveis situações em que será imprescindível a intervenção das forças armadas, não em mero apoio, mas assumindo a direcção de todos os meios (públicos ou não) e de todas as operações. (Haja em vista, por exemplo, o que aconteceu em Nova Orleans, num país, como os EUA, que prima

pela capacidade de organização e de planeamento, mas onde, mesmo assim, todas as múltiplas organizações civis entraram numa deriva caótica, pelo que o Exército acabou por ser chamado a assumir o controlo da situação e a direcção das várias intervenções). Daqui, também as estruturas superiores das forças armadas devem estar preparadas para certas situações de emergência e familiarizadas com planos existentes. A título de exemplo, estes devem prever a protecção, pouco habitual, de instalações como tribunais, conservatórias, museus, armazéns e depósitos de alimentos, etc. contra saques e pilhagens, bem como a entrada em vigor de legislação pouco curial, mas que deve estar já preparada (por exemplo, a criação de campos de internamento para saqueadores, etc.), ou de fenómenos de massa (funerais, alimentação e alojamento de emergência, etc.). E, como é sabido, não basta ter planos: há que os ensaiar, de acordo com vários cenários ou hipóteses, e mantê-los actualizados.

E porque as restantes ameaças/desafios listadas no quadro da NATO e da UE ou já foram afloradas, ou são bem conhecidas e nada me oferecem dizer de algum interesse, ou não condicionam significativamente a estratégia nacional, vou concentrar-me apenas em seis desafios/ameaças que se colocam especificamente a Portugal e que julgo de maior interesse. São eles a questão do modelo de UE, da relação com a Espanha, da nação cultural, da preservação da unidade nacional, das novas dimensões do espaço estratégico e do que, pouco canonicamente, chamo “ameaças por omissão”.

Relativamente ao modelo de UE, há que ser muito claro: coloco-me na perspectiva de um “português e europeu” e não na de um “europês e portuguenho”. Aliás, só assim tem sentido este ciclo de conferências e a sua realização nesta Casa. Há concepções sobre a UE que, não só não servem qualquer concepção da defesa nacional, como exigem a destruição do próprio conceito, de forma a transferir-se o foco da lealdade política do estado nacional para outra instância. É o caso das concepções federalistas. Pelo contrário, concepções há que, não só são compatíveis com a ideia de defesa nacional, como contribuem poderosamente para a mesma, ao eliminarem fontes históricas de conflitos, através do desenvolvimento de instâncias e de mecanismos de cooperação, debate, coordenação e consensualização, da interpenetração de interesses comuns, do desenvolvimento de solidariedades relativamente a ameaças ou desafios comuns, da eliminação dos secretismos em tratados, inclusive no planeamento militar, da liberdade de circulação de pessoas e bens, etc., etc.. O reforço da segurança de cada Estado membro, através da paz europeia, foi, aliás, o grande objectivo que desencadeou o processo que conduziu à

actual UE, de que a via económica foi o motor inicialmente escolhido (depois de o obstáculo crucial ter sido habilmente resolvido pela criação da CEECA e do Euratom). Trata-se, pois, da visão de uma Europa-instrumento e não de uma Europa-fim; de uma Europa plural e diversa, que partilha meios e esforços em prol de interesses e da resolução de problemas comuns, mas não ignora os interesses específicos de cada membro; de uma Europa da cooperação e coordenação e não da subordinação; de uma visão realista, em consonância com a tese do Gen. De Gaulle, nunca desmentida pelos povos, quando afirmava: “Acima de sedutores internacionalismos, acima de pretensas solidariedades de classe, o *facto nacional* continua a ser o ponto focal da lealdade última do homem”. Nestes termos, o combate às concepções federalistas é uma condição *sine qua non* de qualquer verdadeira estratégia nacional. E assim, no quadro da UE, Portugal deve agir de acordo com uma estratégia firme, e deviadamente interiorizada por todos os que participem na sua execução, a aplicar com lucidez, astúcia, engenho e subtilidade, e sem ingenuidade (num jogo que se sabe ser de “máscaras e de retórica”), mas com grande flexibilidade táctica, nos vários tabuleiros que permeiam a UE: atlantistas-continentalistas; grandes-pequenos; norte-sul; velhos-novos membros; federalistas-antifederalistas, etc. No passado, os donos do jogo foram a França, a Alemanha, a Inglaterra e, em parte, a Itália, com os dois primeiros como dipolo dramático, um no plano estratégico, o outro no económico; no futuro, creio que o jogo europeu terá como grandes protagonistas um losango constituído pela Espanha, Inglaterra, Polónia e Itália, no seio do qual continuará a funcionar o dipolo franco-alemão, mas de forma mais flexível, na medida em que a Alemanha se torna uma “potência como as outras”, cada vez mais liberta das castrações e auto-limitações decorrentes da II Guerra Mundial. Como é evidente, Portugal deverá estar atento a este novo sistema dominante, à sua evolução e à forma como reage a três grandes desafios: a relação com a Rússia, com o Sul e com os EUA.

Considero que as tendências federalistas se encontram enfraquecidas: são claramente rejeitadas pelos povos (não existe uma nação europeia); o alargamento não as favorece; e, como já referi, a evolução civilizacional em curso é desagregadora e não massificadora, sem prejuízo do contínuo desenvolvimento de múltiplos espaços de cooperação e coordenação, de geometria variável e à luz de interesses comuns, como é próprio de uma sociedade em rede.

E passo a uma outra questão também delicada - a da relação com a Espanha. É muito provável que, para a maior parte dos espanhóis evoluídos, o mapa da Espanha pareça um contra-senso: toda a Península progressivamente unificada e centralizada a partir de Castela (Madrid), com excepção de uma estreita faixa periférica,

voltada a um mar muito tempo desconhecido, cruzado de quando em quando por uma navegação que hoje chamamos de cabotagem. Esta natural pulsão ibérica, de vastos sectores espanhóis, é independente de regimes ou ideologias políticos, tendo sido historicamente partilhada, ainda que com “nuances”, por monárquicos, republicanos, bolchevistas, anarquistas, falangistas, etc. A independência de Portugal, no contexto de uma política de unificação prosseguida metodicamente por Madrid, só pode ser explicada por uma visceral e permanente política de diferenciação (que se afirmou inclusive na língua), de afirmação própria, de busca de contrapoderes e de permanente recusa e negação do “Outro”, servida por uma estratégia lúcida, determinada e coerente, cujas características fundamentais se mantiveram ao longo das várias vicissitudes da História. A explicação da independência de Portugal e do seu sucesso histórico tem sido objecto do esforço de historiadores de renome (Cortesão, Peres, Sérgio, O. Ribeiro, Matoso, etc.). São variadas as explicações encontradas e os processos que foram adoptados pelos governantes. Muitos deles não têm cabimento no mundo de hoje, como os contrapoderes que foram proporcionados pela expansão ultramarina, pela Aliança Inglesa e a relação histórica de hostilidade, ou pelo menos de reserva, da Inglaterra em relação à Espanha, ou pela pertença à NATO, bem como a redução, ao mínimo, das ligações com a Espanha e, mesmo assim, circunscrevendo-as, sempre que possível, a troços difíceis da fronteira. (Diga-se de passagem, que a Espanha também nunca esteve interessada no desenvolvimento de um forte sistema de comunicações com Portugal, por um lado para acentuar a sua periferia e irrelevância e, mais importante, porque sempre receou pela segurança da sua fronteira ocidental, em consequência dum desembarque de forças hostis na costa portuguesa). Esta nova realidade torna a questão do iberismo mais delicada, na medida em que, pela primeira vez na História, Portugal e Espanha fazem parte dos mesmos espaços económico e estratégico. E, além disso, o controlo político não se faz, hoje em dia, através de meios militares, mas, de forma subtil e insidiosa, através do controlo económico (banca, indústria de ponta, energia, telecomunicações, etc.) e cultural (editoras, TV, produtos mediáticos, etc.).

Daqui que o problema das ligações do país ao mundo, à Europa e à Espanha continue a ser fundamental (darei mesmo, vital) numa visão da defesa de Portugal, com uma importância muito acrescida numa sociedade de fluxos. Ora, infelizmente, a problemática das ligações atrás referidas tem sido objecto de variados e mais ou menos aprofundados e controversos estudos de natureza técnica e económica, mas sem qualquer debate ou preocupação com a dimensão geopolítica ou estratégica da questão, ao arrepio de toda a tradição histórica, criada por governantes com um mais elevado sentido do Estado (veja-se, na Revista Militar, o artigo do Rei D. Pedro V, sobre o traçado do caminho de ferro para o Algarve...), e na perspectiva de um

neomarxismo, negado pela História, e que reduz o devir a questões económicas. A finalidade do tema desta sessão não me permite grandes desenvolvimentos, pelo que me vou cingir aos aspectos que considero fundamentais, sem perder tempo com justificações ou pormenores.

Considero dados básicos do problema, do ponto de vista político-estratégico, os seguintes:

- A Espanha é o nosso único vizinho de fronteira comum: relações estáveis, cooperativas e confiáveis entre Portugal e Espanha simplificam, extremamente, os nossos problemas de defesa nacional; qualquer evolução, em Espanha, que afecte aquelas bases (instabilidade, regime ou sistema político, clivagem ideológica) agrava-os decisivamente; há uma grande assimetria de poder entre Portugal e Espanha, com as consequências decorrentes, inclusive em termos psicológicos; Portugal não pode recorrer às tácticas possíveis quando se dispõe de vários vizinhos.
- Na Península, há duas potencialmente grandes cidades naturais: Barcelona, voltada para o Mar-lago Mediterrâneo (berço da civilização ocidental) e para o arquipélago das Baleares, em frente da Itália e ao lado do sul da França, com boas condições portuárias e climáticas, e que controla, com Valência, o canal de navegação, entre as Baleares e o continente, por onde passa a maior parte do tráfego da Europa do Sul com o Atlântico; e Lisboa, no grande estuário abrigado de um importante rio, voltada ao Atlântico, com excelentes condições climáticas e beleza natural, que foi uma das bases de partida dos precursores da globalização, e que, apesar do terramoto, dispõe de um apreciável património histórico-cultural. Barcelona e Lisboa são o núcleo central de duas das três grandes manchas humanas da Península: a que, ao longo da costa mediterrânica, se estende da fronteira com a França até Valência; e a que, ao longo da costa atlântica, se desenvolve entre a Corunha e Setúbal.
- Há uma terceira grande cidade - Madrid -, eminentemente geopolítica e artificial (como Brasília), continental, no centro da Meseta, nascida de um notabilíssimo projecto voluntarista, de Castela, de unificação e centralização de todas as nacionalidades e regiões da periferia da Península. Madrid é o pólo da terceira grande mancha ou concentração humana da Península.
- Por razões políticas e económicas, fortalecidas pela História, a par de convergências e cooperações, há uma relação de suspeição e concorrência entre, quer Barcelona, quer Lisboa, e Madrid. O mesmo se não passa historicamente, bem pelo contrário, entre Barcelona e Lisboa.
- Grande parte do território nacional constitui a abertura da "gola" da Meseta, definida pelos Montes Cantábricos - Maciço Galaico-Duriense, sistema Ibérico

- e sistema Bético (Serra Morena), através da qual mais facilmente se acede ao “coração” da Espanha, ou este acede ao mar, embora convenha ter-se presente que esta abertura se encontra dividida pelo sistema Montejunto – Estrela – Serra de Gredos, etc., que separa as bacias do Douro e do Tejo. Esta circunstância faz parte do subconsciente do pensamento estratégico militar espanhol, que sempre considerou o risco de um ataque ao coração da Espanha a partir da costa portuguesa.
- Logicamente, a Espanha centralista definiu uma rede de comunicações rodoviárias, polarizada em Madrid (com origem nas Portas do Sol), e constituída por um conjunto de radiais dirigidas para os pólos das periferias e subalternizando as ligações periféricas. A rede ferroviária obedeceu ao mesmo conceito, acrescido com uma mudança de bitola em relação à França, para reforço da segurança proporcionada pelos Pirenéus, numa época em que as operações militares e a sua logística se apoiavam fortemente nos caminhos-de-ferro. E a moderna rede de alta velocidade está a seguir o mesmo princípio, embora privilegiando a frente mediterrânica, e agora com a possibilidade de ver concretizado o plano histórico, explorando a imprudência das elites políticas que têm sido dominantes, entre nós, nos tempos recentes.
 - Também logicamente, Portugal adoptou um sistema de comunicações terrestres assente nas seguintes ideias-força: potenciação da costa; contrariar a força centrípeta de Madrid, privilegiando as ligações com a Europa através das periferias e as ligações com estas e circunscrevendo as ligações com Madrid; reforço da coesão e da capacidade de manobra militar pelo desenvolvimento das ligações N-S.
 - Embora o contexto interno da Espanha se tenha alterado profundamente, em consequência da modificação do sistema e do regime políticos, com a restauração da monarquia e da democracia e o desenvolvimento de processos de regionalização e autonómicos (como reacção ao centralismo e atenção às nacionalidades), não se devem ignorar realidades geopolíticas fundamentais: as políticas externas, e as percepções das elites que as decidem, variam com os contextos históricos, mas as realidades geopolíticas são relativamente estáveis. Por outro lado, o jogo das interdependências, no seio da UE, atenua o risco de uma polarização em Madrid. Além disso, a CPLP pode ser um instrumento importante de diferenciação de Portugal em relação à Espanha, contrariando a visão globalizante, intrinsecamente iberista, historicamente dominante no conceito de *Hispanidad*. Finalmente, Portugal é um vencedor histórico na preservação do dualismo peninsular e a Espanha defronta-se com delicados problemas internos, que podem pôr em causa a sua sobrevivência. Esta última

- circunstância impõe que Portugal deve envidar os maiores esforços no sentido de impedir que o território nacional possa ser fonte de abastecimento, espaço de passagem ou área de refúgio de agentes e de actividades hostis ao Estado espanhol, o que implica uma correcta colaboração com as autoridades do País vizinho, no âmbito dos serviços de informações e das forças policiais, bem como adequadas medidas de controlo do território.
- Faço ainda uma curta referência à necessidade, no quadro da busca de um certo equilíbrio peninsular, de um adequado grau de comparabilidade entre as forças armadas de Portugal e de Espanha, quanto aos tipos de sistemas de armas e de equipamentos, capacidade operacional e de projecção, mobilidade, sustentabilidade logística, sofisticação doutrinária, etc.
 - Mas, de qualquer forma, uma estratégia portuguesa deve ser intrinsecamente, não anti-espanhola, mas, como sempre foi, anti-iberista, quaisquer que sejam o regime ou sistema político de que o iberismo se revista, as formas que assuma ou mesmo as regiões do globo em que se manifeste (estou a pensar, por exemplo, na frequente visão de um hispano-americanismo globalizante), e ciente de que o iberismo está naturalmente interiorizado em estratos significativos das elites espanholas e sempre teve eco em segmentos apreciáveis das elites portuguesas. Resumindo, entendo que a política portuguesa em relação à Espanha deve ser friamente realista, atenta, não-ingénua, tranquilamente segura de si e descomplexada.
 - A relação de Portugal com o Mundo deve incluir resposta a uma ou duas questões fundamentais e que afectam as nossas relações e ligações com a Espanha: pode Portugal tornar-se numa “porta de entrada” e “plataforma logística” para a Europa? E numa “plataforma de serviços” de relevo internacional? Portugal pode ser ponto de encontro (nodo) de importantes rotas mundiais. Assim, a resposta àquelas perguntas depende, substantivamente, dos sistemas portuário e aeroportuário e do sistema de ligações com a Europa, potenciando-os de forma a oferecerem vantagens competitivas relativamente a Roterdão, Havre e Algeciras, e Madrid, especialmente no que respeita a alguns fluxos provenientes das Américas Central e do Sul, da Ásia e de África. (Sines é o porto europeu, com boas condições naturais, mais próximo do grosso da costa oriental do continente americano). Quanto à 2ª questão, haveria ainda que tornar Lisboa competitiva relativamente a Madrid, tirando partido das suas superiores condições naturais, incluindo de clima, e atenuando certos obstáculos e insuficiências (urbanismo e ambiente, qualidade de serviços, burocracia, ligações aéreas, oferta cultural, etc.), mas, ao mesmo tempo, sem favorecer o “esvaziamento” de Lisboa por Madrid.

- Na relação com a Europa, deveria dispor-se de ligações rápidas e eficazes, não só com a setentrional, mas também com a meridional, para escoamento da produção própria e da chegada a Portugal, como “porta de entrada” e “plataforma logística”.
- Na relação específica com a Espanha, deveria merecer especial atenção a ligação entre as grandes manchas humanas atlântica e mediterrânica, na qual a Espanha nunca esteve particularmente interessada, o que satisfaria à ligação com a Europa do Sul.

Em síntese, em meu entender, na perspectiva duma estratégia nacional o País deve ser (ou deveria ter sido...) capaz de dispor de:

- um moderno aeroporto internacional transcontinental (infelizmente não nos antecipámos à modernização de Barajas e Beja talvez pudesse ter tido um outro futuro...);
- um sistema portuário (Leixões, Lisboa-Setúbal e, especialmente, Sines) potenciado e devidamente articulado com uma rede de transportes eficaz e que prolongue, ao máximo, o hinterland;
- um desenvolvido e rápido corredor de circulação de passageiros e mercadorias (rodoviário, ferroviário, aéreo, oleoduto e gasoduto) na faixa atlântica, entre Leixões e Sines, no todo ou em parte, e prolongado, numa segunda fase, para norte até à Corunha e para sul até ao Algarve;
- um rápido corredor de circulação, de passageiros e mercadorias, rodo e ferroviário, de ligação à Europa do norte, entre a região de Aveiro-Irun-Europa setentrional;
- um rápido corredor de circulação rodoviária (e ferroviária?) de ligação à Europa meridional, entre a região Lisboa / Setúbal / Sines-Ciudad Real - Valência, Barcelona, sul da França, etc.;
- outras grandes transversais rodoviárias: Leixões-Bragança-Zamora ligação à Europa; Peniche / Lisboa-Castelo Branco-Cáceres - interior da Meseta; Lisboa / Sines-Caia-Madrid; Lagos-Vila Real de Santo António-Sevilha;
- outras grandes longitudinais rodoviárias: Orense-Chaves-Viseu-Tomar-Évora-Beja-Algarve (long. intermédia); e Puebla de Sanábria-Bragança-Guarda-Castelo Branco-Estremoz- Vila Real de Santo António (long. fronteira);
- um gasoduto que permita ligar Sines à França e Europa Central;
- deveria ainda potenciar-se a navegabilidade do Douro, como via de acesso à Meseta, e proceder-se a uma modernização geral de outros troços da rede ferroviária.

Como é evidente, pelo menos nas ligações internacionais Portugal e Espanha terão de uniformizar as suas bitolas com a europeia.

Finalmente, tudo isto deve ser articulado com uma política esclarecida de ligações marítimas com a Europa, setentrional e meridional, que garanta a liberdade de acção e evite os riscos e contingências de ligações comerciais exclusivamente terrestres. Se Portugal se conseguir transformar numa “porta de entrada” e “plataforma logística”, conviria que viesse a dispor de uma marinha mercante capaz de assegurar um serviço de cabotagem à escala europeia e ligações à CPLP, que se antevêm crescentes. Tratar-se-ia de reconstituir, em parte, a antiga marinha mercante, com a exclusão do transporte de passageiros mas com a eventual inclusão de navios de outros tipos (metaneiros, por exemplo).

Quanto à Nação cultural, assumida no conceito de defesa nacional e no discurso político de todas as forças, aumenta as responsabilidades do Estado, relativamente às principais colónias de emigrantes, especialmente nos domínios da cobertura e protecção diplomática, do apoio cultural e da protecção de pessoas e bens em situações de grave e generalizada alteração da ordem pública, incluindo a garantia da sua evacuação para espaços seguros. Embora em tais situações seja de prever forte cooperação internacional, inclusive no âmbito da UE, há que dispor de meios mínimos e de planos adequados, orientados para regiões potencialmente pouco estáveis. Deve merecer constante atenção a evolução da situação na RAS e na Venezuela, onde as tensões sociais e étnicas podem rapidamente degenerar em grande instabilidade.

A descontinuidade do espaço nacional é, por si só, geradora de forças centrífugas, que deram naturalmente origem a movimentos autonómicos de descentralização e de assunção de responsabilidades político-administrativas próprias, que podem mesmo evoluir no sentido de uma federalização do Estado, sem porem em causa a unidade nacional. Entre o Continente e as regiões autónomas dos Açores e da Madeira não existem fracturas étnicas, religiosas, linguísticas, etc., que afectem a identidade e a coesão nacional. Mas uma visão sobre a defesa não pode ignorar pulsões separatistas reais, que não devem ser confundidas com certas tácticas e retórica que fazem parte do jogo político habitual. Essas correntes, embora com reduzida expressão e eco no presente, podem ter desenvolvimentos no futuro, se não forem tidas em consideração. Para as contrabater, há que cultivar e preservar o sentimento de pertença a uma Pátria comum, que a todos trata igualmente e a todos procura proporcionar segurança e justiça, no quadro de uma igualdade de direitos, mas também de deveres. Mas tal não basta. Escrevi, em tempos, que “só

se defende o que se ama, só se pode amar o que se conhece". Assim, entre outras medidas, haverá que promover e facilitar ao máximo o intercâmbio e a circulação de pessoas e bens entre as várias parcelas do território nacional e, numa óptica de defesa, as ligações aéreas deveriam ser encaradas como que as SCUT da coesão e solidariedade.

Das novas dimensões do espaço, teço algumas considerações apenas sobre o ciberespaço, o qual compreende o conjunto de interligações entre seres humanos e/ou organizações ou instrumentos ou engenhos controlados pelo homem, através de computadores e de meios de telecomunicações, fixos ou móveis, e sem limites relacionados com a geografia física. Tal como o espaço físico, o ciberespaço também contém objectos (arquivos, gráficos, mensagens, etc.) e diferentes formas de transporte e de encaminhamento. Mas, ao contrário do que acontece no espaço físico, a exploração do ciberespaço não exige deslocações ou movimentos físicos, mas apenas premer teclas ou botões ou mover um "rato". Por outro lado, enquanto que o espaço físico terrestre tem dimensões fixas e se altera lentamente, o ciberespaço está em contínua expansão, pelo permanente aumento de novos utentes, e em constante evolução, pela criação de novos instrumentos, novas aplicações ou novas capacidades, etc.

Como nos espaços físicos, no ciberespaço podem desenrolar-se acções meramente condenáveis ou criminosas ou actos hostis e de verdadeira guerra (ciberataques). Entre essas acções figuram as de pirataria, de vandalismo, de espionagem (económica, política, militar), de empastelamento ou "enlouquecimento" de equipamentos, de desorganização de redes, de destruição de sensores ou de arquivos, etc. Traduzem-se por intrusões clandestinas em computadores, redes de computadores, redes de telecomunicações e sistemas controlados por computadores. Os seus autores podem ser indivíduos, organizações criminosas, empresas, organizações terroristas, organizações estatais, etc. Os móveis podem ser lúdicos, satisfazer pulsões destrutivas, exercer chantagem, desviar fundos de contas bancárias, obter informações valiosas, preparar ou desencadear acções terroristas (rebentamento de um engenho explosivo, por exemplo), empastelar ou perturbar um sistema bancário ou fiscal, desarticular um sistema de abastecimento de água ou de energia, destruir os sensores de um sistema de armas controlado por computadores, perturbar ou "enlouquecer" um importante órgão de comando, etc. etc..

Para contrariar estas ameaças, os equipamentos incorporam sistemas de autoprotecção e de detecção de intrusões cada vez mais sofisticados, são comercializados produtos antivírus, as organizações adoptam medidas de controlo de acessos de pessoas e a equipamentos e outras medidas de segurança, etc. Mas, como é sabido,

são grandes as vulnerabilidades de qualquer sistema de medidas passivas. Acresce que é frequentemente difícil a detecção rápida de uma intrusão e averiguar se se trata de uma acção pontual ou de uma acção com vários alvos; é igualmente difícil e demorado identificar a sua origem e, depois, agir sobre a mesma, se for estrangeira; pode ser também ambígua a distinção entre uma acção criminosa e uma acção hostil, de um Estado, e que possa ser considerada ameaçadora da segurança nacional.

No campo das medidas activas de defesa, no ciberespaço, levantam-se também grandes dificuldades: por exemplo, em que circunstâncias se pode reagir militarmente a um ataque no ciberespaço? (A Rússia afirma que pode reagir militarmente, inclusive com armas nucleares, a uma acção no ciberespaço que comprometa a sua segurança nacional, o que significa que encara o ciberespaço como qualquer outro espaço estratégico); em que circunstâncias e sob que condições se pode proceder a uma intrusão defensiva (escutas, vigilância de correio electrónico, etc.), em face dos direitos e garantias dos cidadãos? Em Portugal, as Forças Armadas possuem alguma base doutrinária sobre a guerra no ciberespaço, embora com muito duvidosa cobertura legal; as grandes empresas dispõem de estruturas dedicadas, de forma esparsa, à segurança informática; e existe alguma legislação avulsa (e.g., sobre escutas). Mas, tal como na maioria dos países, em Portugal há um grande vazio, doutrinário e legal, sobre o ciberespaço, numa perspectiva da segurança e defesa nacional.

Dado que se trata duma enorme vulnerabilidade, uma visão sobre a defesa não pode ignorar esta realidade. Crê-se que, numa primeira fase, talvez sob proposta de uma comissão interministerial com uma composição técnica e política adequada, conviria cobrir, com urgência, os seguintes domínios: terminologia, caracterização e classificação de fenómenos e de categorias e respectivas definições; caracterização de fenómenos e alvos do âmbito da segurança e defesa nacional; estância superior de decisão, de estudo, elaboração e difusão de doutrina e de legislação (Gabinete do 1º Ministro? Ministério da Defesa? Da Justiça? Da Administração Interna?); medidas gerais de defesa passiva a adoptar por todo o aparelho do Estado; relatórios sobre intrusões e outras acções suspeitas, órgãos de investigação desses fenómenos, relatórios e propostas.

E termino este “giro do horizonte” com uma referência ao que chamei “ameaças por omissão”. Estas ameaças resultam, não da exploração intencional, por outrem, de vulnerabilidades intrínsecas, mas da exploração de oportunidades proporcionadas a outrem em consequência de incúria, ingenuidade ou irresponsabilidade na satisfação de obrigações próprias (é como sair de casa deixando, por descuido, a porta apenas encostada, assim se estimulando um roubo não-premeditado...).

Por exemplo, Portugal faz parte da fronteira da UE. Se não controlar satisfatoriamente a sua fronteira marítima, provavelmente sofrerá pressões no sentido de essa tarefa ser assumida, no todo ou em parte, por forças de outros países da UE. Em contrapartida, aquela situação proporciona a Portugal a oportunidade para tentar obter da UE uma compensação financeira para um esforço que é de interesse comum.

e. Conclusões: Conflitualidade. Principais cenários

Do anteriormente referido, consideramos que são importantes factores intensificadores de um Mundo mais competitivo ou conflitual (Mundo mais agónico) os seguintes:

- a viragem civilizacional;
- a contínua proliferação e diversidade dos actores internacionais;
- a crescente pressão sobre os recursos naturais;
- a passagem a um mundo multipolar;
- a proliferação de armas de destruição maciça;
- o fundamentalismo religioso;
- a instabilidade económica e social;
- as tensões de natureza étnica;
- outras tensões de raiz histórica (territoriais, culturais, etc.).

Em contrapartida, os seguintes factores ou condições estimulam a cooperação internacional, a coordenação entre Estados e Organizações Internacionais e o reforço da ONU e do Direito Internacional:

- o risco de uma hecatombe nuclear, no caso de um conflito grave entre superpotências nucleares, por falha da estratégia de dissuasão;
- o risco de uma catástrofe ambiental, em consequência de um progresso descontrolado, assente em bases insustentáveis;
- a ameaça do terrorismo transnacional, que tende a assumir dimensões globais ou, pelo menos, a afectar as potências que determinam os parâmetros da estratégia mundial;
- as grandes catástrofes naturais e pandemias;
- as grandes crises económicas à escala mundial;
- a percepção, cada vez mais generalizada, de que o subdesenvolvimento é um factor de instabilidade com repercussões à escala mundial;
- a paulatina, mas crescente, difusão dos valores da democracia, da liberdade e dos direitos humanos.

Do exposto podem ser derivados três cenários básicos, que designamos por: catastrofista ou *pessimista*; idílico ou *optimista*; e de *evolução na continuidade*.

O **cenário pessimista** assenta na ideia de que a crescente competição por recursos vitais escassos, motivada pelo aumento exponencial da população e dos padrões de consumo, combinada com a pluralidade de SP com características diferentes e interesses divergentes ou conflituais, conduzirá inelutavelmente a uma confrontação violenta entre superpotências, que assumirá a forma ou de uma guerra mundial limitada, travada sob a forma clássica, ou, na pior hipótese, de uma guerra nuclear ilimitada.

O **cenário optimista** parte da convicção de um crescente reforço do DI e do papel da ONU, em consequência do peso dos factores de cooperação acima referidos, pelo que os conflitos militares que eclodirem serão entre, ou no seio de, pequenas potências e serão regulados e solucionados no quadro da ONU e tenderão a ser progressivamente eliminados, mercê de um desenvolvimento controlado e concertado.

O **terceiro cenário** corresponde a uma visão moderada em relação aos dois anteriores, com base numa conjugação de factores agónicos e de factores cooperativos. Parte do princípio de que, acima da ONU e do DI, o grande ordenador será, como nas últimas seis décadas, o “equilíbrio do terror”, entre as SP, que faz com que a confrontação entre SP se processe sob a forma de estratégias indirectas, que apelam aos meios não militares, e sob a égide duma estratégia de dissuasão nuclear. Por outro lado, a proliferação demográfica e dos actores internacionais, dos vários tipos, e a consequente pressão sobre os recursos, bem como a tendência para uma maior afirmação do Ser (individual ou colectivo) determinam um universo crescentemente agónico, ou seja, um mundo mais estrategizado. Assim, este cenário admite que nos próximos 15 a 20 anos o mundo se tornará cada vez mais competitivo, em todos os domínios e níveis, o que potenciará uma insegurança e uma instabilidade social derivada da viragem civilizacional e acelerará como que um darwinismo social; verá o contínuo desenvolvimento, em extensão e sofisticação, das actividades que privilegiam a clandestinidade; assistirá à proliferação de conflitos militares, maioritariamente de natureza identitária, por razões étnicas, religiosas, económicas, etc., mas que se manterão limitados, quer quanto ao grau de violência, quer quanto à área geográfica; poderão ocorrer conflitos militares de alta intensidade, que poderão mesmo envolver uma SP, mas que se manterão limitados na área geográfica e sem degenerarem numa confrontação directa entre SP; haverá larga margem para a cooperação internacional e para a concertação entre as SP em torno de algumas questões fundamentais, que interessam a todos os actores: terrorismo transnacional, não-proliferação de ADM, conservação do ambiente, regulação dos mercados

financeiros, etc. Em síntese, um mundo mais competitivo e conflitual, mais instável, menos previsível, mas também mais regulável e menos letal.

Consideramos o terceiro cenário como o mais provável e, evidentemente, o primeiro como o mais perigoso. Mas nenhum sistema de informações, por melhor que seja, consegue evitar a surpresa ou o inesperado, muitas vezes produtor de grandes roturas.

5. Bases de uma estratégia nacional

a. Fundamentos

Creio que uma visão sobre a defesa de Portugal, implica, “a priori”, uma visão sobre a inserção de Portugal no Mundo. A este respeito, há uma questão, como que ontológica, que, desde o século XV, dilacera as elites portuguesas: é Portugal um país atlântico, europeu ou euro-atlântico? Isto é, o futuro do País assegura-se aquém, além ou aquém e além-mar? Sempre houve “Velhos do Restelo”; há o dilema sergeano entre a política de fixação e a de transporte; e Pessoa, sempre percuciente, em poema bem conhecido dizia: “A Europa jaz, posta nos cotovelos... Fita, com olhar esfíngico e fatal, o Ocidente, futuro do passado. O rosto com que fita é Portugal”.

Findo o Império, não mais é, evidentemente, possível uma perspectiva atlântica como a que, durante largos períodos, dominou a História nacional. A minha visão é a de um Portugal euro-atlântico, no entendimento de atlantismo como além-mar. Transcrevendo o que escrevi noutra oportunidade, “sintetizando-a numa imagem, direi que pode assemelhar-se à do “Homem de Vitruvius”: um braço na direcção da Europa – a área decisiva – onde ocupa posição periférica, inconveniente no plano económico-social, mas talvez vantajosa do ponto de vista estratégico, longe de prováveis centros de perturbação; o outro braço na direcção dos EUA, o que confere a Portugal maior liberdade de acção, lhe aumenta a protecção contra ameaças perigosas e o recentra em posição de ponte e de charneira, estratégica e economicamente. (...) Quanto aos membros inferiores, um é dirigido para a África Austral, onde se reforça a “especificidade” portuguesa no quadro europeu e que pode ser também propiciadora de alternativas, económicas e não só, assim se reforçando a liberdade de acção do País; o outro dirigido para o Brasil, que, além de proporcionar enormes possibilidades económicas, potencia o instrumento fundamental da identidade e da projecção nacional – a língua. Nesta perspectiva, o Atlântico Sul pode tornar-se um espaço geocultural de forte expressão portuguesa”. Assim, a periferia

em relação à Europa pode ser encarada como uma centralidade em relação a um espaço geográfico crucial.

Tudo isto significa, por um lado, que é do interesse nacional a preservação, o fortalecimento e o reforço da coesão de três organizações - UE, NATO e CPLP - nas quais Portugal deve permanecer e “jogar” habilmente e procurar conciliá-las, por forma a evitar opções constrangedoras e, por outro lado, que deve ter em especial atenção outras áreas de interesse, como sejam, todo o Norte de África, por razões de proximidade, a RAS, a Venezuela e a Austrália, porque são pólos importantes de emigração portuguesa, o Médio Oriente por razões económicas e os EUA, a Rússia, a China (com Macau, com ligações que devem ser potenciadas) e a Índia, pelo seu peso nos assuntos mundiais. Por outro lado, dos quatro vectores principais de afirmação externa - militar, económico, diplomático e cultural - são limitadas as possibilidades do país no campo económico e, em certa medida, no domínio militar (deixo, para mais tarde, a justificação da reserva da afirmação). É, pois, fundamentalmente através dos vectores diplomático (no qual às forças armadas cabe um importante papel) e cultural que Portugal se pode afirmar no Mundo: no primeiro caso, pela qualidade e coerência das suas intervenções, capacidade de iniciativa e de participação, dinamismo e combatividade nos vários *fora* internacionais e por um esforço de ocupação de posições de relevo; no segundo caso, valorizando e tirando partido da sua mundividência histórica e dos seus arquivos, do imenso património espalhado pelo Mundo e, sobretudo, da língua e dos múltiplos instrumentos com ela relacionados (telecomunicações, meios audiovisuais, produção literária e cinematográfica, etc.). Portugal é, historicamente, um interlocutor de culturas e civilizações. Numa altura em que, em meu entender, a civilização ocidental acentua a sua marcha para o declínio (de acordo com o ciclo histórico toynebeeano) e novas civilizações emergem e determinarão o mundo futuro, Portugal afigura-se-me particularmente bem apetrechado para compreender, enfrentar e se adaptar, com sucesso, a essa evolução ou mudança.

Se é através de soluções externas que Portugal tem, historicamente, resolvido os seus problemas internos (isto é, Portugal tem optado pelo “campo aberto”, em vez de se refugiar no interior da “fortaleza”), de tal facto retiram-se algumas conclusões a ter em conta: a importância fundamental da estratégia diplomática e da política de Alianças; e, tal como no boxe, a importância de se procurar ocupar posições centrais e evitar afunilamentos ou o “encosto às cordas”, para assegurar o máximo de espaço de manobra, e de se agir com grande mobilidade táctica, astúcia e flexibilidade, para se preservar a liberdade de acção e se explorarem oportunidades.

Uma estratégia nacional tem de assentar na capacidade de satisfazer quatro questões fundamentais, que já abordei num outro escrito, e que conduzem ao estabele-

cimento de princípios: saber **o que** se quer; **querer** fazê-lo; **poder** fazê-lo; e **saber** fazê-lo.

A primeira questão remete-nos para o problema dos *objectivos*, pressuposto político sobre o qual não nos deteremos, por terem sido estabelecidos no início desta exposição, mas que adiante deduziremos, na sua expressão estratégica actualizada.

A segunda é do domínio da vontade ou das *forças morais*. Não há defesa sem vontade de sobrevivência e espírito de defesa. Para querer, é preciso, em primeiro lugar, crer, isto é, estar convencido da bondade, justeza e adequação dos objectivos que se pretende atingir ou preservar; em segundo lugar, possuir o chamado patriotismo ou “amor da Pátria”, apoiado num sistema educativo que proporcione um conhecimento da geografia do País (do seu povo, dos seus usos e costumes, da sua economia, das paisagens, etc.), da sua história (nos seus momentos bons e maus e do seu contributo para a história da humanidade), do seu património cultural, etc., bem como uma educação cívica que vise uma cidadania responsável, ciente de direitos mas também de deveres; um terceiro ponto é que se trata dum querer colectivo, pelo que a manutenção e o reforço da coesão nacional devem constituir uma preocupação permanente; um quarto aspecto refere-se à importância dos rituais, na sua função simbólica e de afirmação pública de pertença e de auto-estima (saber cantar o hino, saudar a bandeira, etc.); e, finalmente, de pouco vale uma boa estratégia se não for servida por uma liderança voluntariosa, estimulante e capaz. Infelizmente, começam a evidenciar-se, nos últimos tempos, sinais de uma decadência do brio nacional, prenunciadores do risco de anomia: v.g.,- é grave que o País não consiga, em algumas zonas, proteger e assegurar o nascimento de portugueses em Portugal, em condições seguras, mas poderia tratar-se de uma situação temporária e conjuntural. Muito mais grave é que governantes e governados, bem como todas as forças políticas, revelem total indiferença perante essa situação...

Para se **poder fazer** é preciso, em primeiro lugar, dispor de informação. Não se actua no vazio e no escuro, pelo que se tem de dispor de sistemas capazes de colherem, coligirem, sistematizarem, trabalharem, interpretarem, organizarem e difundirem, como necessário, informações ou dados. E como, hoje em dia, é necessária grande cooperação internacional no campo das informações, é fundamental que aqueles Serviços usufruam de credibilidade internacional. Em segundo lugar, tem de se dispor de meios, recursos ou *forças materiais adequados* à consecução dos objectivos visados (com frequência se verifica a existência de meios, incluindo militares, sem utilidade estratégica). Finalmente, é preciso dispor de liberdade de acção (que pressupõe, a montante, a liberdade de decisão), externa e interna, aquela dependente da relação com quem se opõe, e a segunda dependente, hoje em dia, de um largo apoio, quer de forças políticas, quer da opinião pública nacional.

Quanto ao **saber fazer** implica, em primeiro lugar, saber distinguir o importante do secundário, o estratégico do tático, ou seja, saber hierarquizar objectivos. Estes devem visar três grandes finalidades: corrigir vulnerabilidades ou pontos fracos, enfrentar ameaças e explorar potencialidades e oportunidades. Entre os objectivos, devem merecer especial atenção os que chamo objectivos – encruzilhada, que, se alcançados, abrem ou facilitam o caminho para a consecução de outros importantes objectivos. (Foi o caso, em tempos recentes, da adesão à CEE ou da entrada no euro). Depois, há que saber estabelecer prioridades (nem sempre o mais importante é o mais prioritário). Seguidamente, no domínio da acção, deve ser respeitado um dos grandes princípios da estratégia, o da concentração dos esforços, a todo o momento, no que é decisivo, isto é, mais importante ou prioritário e economizando esforços (recursos) no que é secundário, tanto mais que os recursos são quase sempre escassos. Finalmente, é fundamental saber gerir o espaço (onde) e o tempo (timing), nas suas várias acepções (momento, intervalo, duração/prazo e sucessão ou sequência), quer para agir por iniciativa própria, quer para reagir com oportunidade.

b. Principais vulnerabilidades / Pontos fracos.

Vários observadores, com uma visão pessimista, consideram que a actual situação do País se assemelha, de forma preocupante, às que precederam as quedas da Monarquia e da primeira República: o descrédito da classe política, de instituições políticas fundamentais e da justiça; a percepção de largas manchas de corrupção e que contaminam a classe política e áreas governamentais; a promiscuidade entre muitas decisões políticas e grandes interesses privados; a enorme dimensão da dívida pública – tudo agravado pela inexistência de um Ultramar e muito atenuado pela diferente situação das forças armadas e de segurança e pela pertença à UE. Outros observadores, optimistas, colocam o acento tónico no sucesso verificado na superação de vários desafios – instauração da democracia, adesão à CEE, entrada no euro, criação da CPLP, etc.; na realização de algumas grandes infraestruturas; na franca melhoria de indicadores sociais fundamentais (taxas de escolaridade e de mortalidade infantil, esperança de vida, saneamento básico, condições de habitação, etc.); e na modernização de significativos sectores do tecido produtivo.

Considero como principais vulnerabilidades do País as seguintes:

- a organização e funcionamento do Estado e da Administração Pública;
- a demografia, em termos quantitativos e qualitativos;
- a questão energética;
- a falta de produtividade / competitividade.

Devem ainda ser objecto de especial atenção a descontinuidade territorial e as assimetrias regionais.

É geralmente reconhecida a necessidade de uma revisão da arquitectura, da articulação de poderes, das responsabilidades e dos princípios de funcionamento do Estado, desde o mapa autárquico à composição e critérios de representatividade e de escolha da Assembleia da República. Mas, além de problemas estruturais, existem questões graves relacionadas com o funcionamento. Os especialistas parecem de acordo quanto a três: o parasitismo/clientelismo, derivado de poderes discricionários, desde as autarquias aos órgãos superiores do Estado, responsável, em grande parte, por uma Administração empolada, não-funcional, cara e opaca; a corrupção, que parece alastrar e atingir níveis qualitativos preocupantes, e que, em última análise, mina a ética, a competitividade e a democracia; e a justiça, inoperante em relação aos grandes processos chamados de “colarinho branco” e desacreditada, no geral. Trata-se de uma questão crucial para o futuro do País, o qual depende da capacidade e eficácia do Estado que o representa. Por razões óbvias, passo a cingir-me ao que interessa directamente à defesa nacional, e apenas a aspectos que considero mais relevantes.

A LDNFA foi, em termos conceptuais, um documento a vários títulos notável, mesmo segundo padrões internacionais. Mas, em parte devido aos traumas, preconceitos e prioridades da época, contém deficiências e insuficiências, das quais saliento as seguintes:

- A integração, numa única Lei, do ordenamento da defesa nacional e das forças armadas, que, estou convencido, contribuiu para uma concepção limitada da defesa nacional e para a persistência, na opinião pública e não só, de que a defesa nacional diz respeito, apenas, às forças armadas.
- A limitação da defesa nacional a ameaças externas, quando a realidade mostra que cada vez são mais necessárias abordagens sistémicas e holísticas.
- A inexistência de um órgão de estudo, acompanhamento das situações, apresentação de estudos, propostas e recomendações no âmbito da defesa nacional. Em cada nível superior de decisão, deve existir, além do responsável, um órgão de Conselho e um órgão de “staff”. O responsável pela DN é o Primeiro Ministro (e o PR) e a este nível máximo existe o órgão de Conselho, o CSDN, (ainda que com funções administrativas e propriamente estratégicas que deveriam ser revistas), mas não existe órgão de “staff”, na dependência do 1º Ministro (Secretariado-Geral da DN, ou Gabinete de Estudos e Planeamento da DN, etc.). (Assim, o Estado não dispõe de nenhum órgão com a

- responsabilidade e a capacidade de fazer, bem, e de manter actualizado, um estudo semelhante ao que – sozinho, limitado no espaço e no tempo e sem documentação de referência suficiente e organizada – estou a tentar apresentar...).
- A designação por “Ministério da Defesa Nacional” de um órgão que trata, cada vez mais, apenas de questões militares. Se a histórica designação (Ministério da Guerra) se tornou, à escala mundial, inaceitável, aquele ministério deveria chamar-se “das Forças Armadas”, ou “da Defesa Militar” ou, apenas, “da Defesa”, por forma a não se reforçar a confusão habitual entre defesa nacional e a acção das forças armadas.
 - A ausência de, ao menos, uma ideia geral da responsabilidade de cada Ministério no âmbito da defesa nacional. Por exemplo, a Lei diz, e bem, que a política de defesa nacional é interdepartamental: como se reflecte, ou materializa, na acção do Ministério da Educação? E no da Economia? O chamado conceito estratégico de defesa nacional dá, naturalmente, origem a um conceito estratégico de defesa militar, que existe; mas há, por exemplo, algum conceito de defesa económica ou cultural? Ora o CEDN de 1994, elaborado na observância da LDNFA, ainda continha umas orientações gerais sobre este assunto, para os vários sectores do Estado, embora tenham tido limitada concretização prática; mas o CEDN em vigor, de 2003, sem prejuízo dos seus méritos em vários domínios, traduz uma lamentável regressão intelectual: não respeita a noção de defesa nacional expressa na lei, redu-la praticamente a uma dimensão militar e incorpora uma ideia de segurança vazia, sem conteúdo, objectivos, responsáveis ou rostos.

No que respeita à demografia, em termos quantitativos, já nos referimos às consequências extremamente negativas da situação actual – estagnação ou decadência, baixa natalidade, envelhecimento geral, inversão da pirâmide etária – a exigirem adequadas políticas de natalidade, de fixação de populações e de imigração. Sendo o envelhecimento da população uma manifestação do progresso, e inelutável, saliento duas consequências importantes: a necessidade de se reverem algumas das concepções dominantes no domínio da assistência sanitária, já que os idosos passam a ser o sector mais numeroso, e a necessidade de encontrar para muitos reformados, física e intelectualmente relativamente ainda vigorosos, formas de ocupação socialmente úteis.

Quanto aos aspectos qualitativos, julgo de relevar três aspectos: as consequências da emigração histórica, a melhoria das condições sanitárias e físicas e as possibilidades abertas pela viragem civilizacional. Relativamente ao primeiro

aspecto, saliento que Portugal é um país “desnatado”: a partir do século XV, os melhores, os mais ousados, os homens de acção, os aventureiros, os capazes de dizer “não” a um território sáfaro ou a condições político-sociais asfixiantes emigraram para paragens distantes e, sem autorizações burocráticas, arrotearam terras, comerciaram, construíram povoações, foram delimitando fronteiras e definindo territórios e novos países ou ajudando a desenvolver outros existentes. Quanto ao segundo aspecto, as populações atingiram no último meio século uma elevada condição física e sanitária, libertando-se de um quadro que, em especial no período crucial dos séculos XIX e XX, foi um poderoso travão do progresso e desenvolvimento (mortalidade infantil, sífilis, tuberculose, etc.). Mas particularmente relevantes são as perspectivas abertas pela sociedade informacional. Historicamente, Portugal foi fortemente limitado no seu desenvolvimento pelos dados da geografia: um solo arável escasso (25% do território) e a relativa pobreza do subsolo em matérias-primas fundamentais. Ora, juntamente com a climatização artificial, a sociedade informacional liberta as sociedades de um como que determinismo da geografia, já que o progresso e desenvolvimento passam a depender, essencialmente, do conhecimento, isto é, das qualificações do capital humano e do seu grau de preparação para um universo competitivo. Assim, a qualificação adequada dos recursos humanos, em ordem às necessidades do país (o que, em meu entender, deveria implicar discriminações positivas em relação a determinadas áreas do conhecimento), e a sua periódica reciclagem, devem, ser considerados um objectivo estratégico de elevada prioridade. E, como já escrevi há largos anos, “interessa sobretudo a formação de quadros (onde serão recrutados os decisores políticos) que, sem prejuízo das especializações, sejam conhecedores da realidade internacional e dos seus grandes problemas e estejam treinados na complexidade, habituados a reflectir, a relacionar fenómenos e dados, e a tomar decisões em ambientes de incerteza, num universo sofisticado de múltiplas variáveis e de fenómenos, instrumentos e processos em acelerada mutação”. Tal implica uma rotura com uma situação que tem sido de apreciável relevância em Portugal: um País frequentemente governado por quadros políticos sem qualquer experiência de chefia e direcção em grandes organizações, privadas ou públicas, em contacto estreito com a vida real, nacional e internacional, e que são o produto de um mero carreirismo político, de gabinetes, e incubado nas organizações de juventude.

Nos finais da década de 70, realizou-se neste Instituto um grande e prolongado seminário sobre a problemática da energia, o qual, dadas as características da época, congregou os melhores especialistas de então e foi intensa e abertamente participado. Vivia-se, então, sob os efeitos dos “choques petrolíferos” e sob a in-

fluência das teses do Clube de Roma: o acento tónico era colocado na ameaça da finitude dos recursos petrolíferos, na necessidade de exploração de jazidas cada vez mais “pobres” e menos económicas e, por conseguinte, na inevitabilidade de um contínuo aumento dos preços do petróleo. A nível mundial, esperanças e recursos eram então concentrados na possibilidade do controlo da fusão nuclear, ainda que com a oposição de grandes interesses instalados. Projectando-se as necessidades energéticas nacionais correspondentes a uma taxa de crescimento económico modesta (2 a 3%), concluía-se que, tendo em atenção os recursos naturais do país e que as grandes fontes de energia hídrica estavam praticamente exploradas, se não se recorresse a outras fontes de energia a factura petrolífera atingiria, antes do fim do século, valores incomportáveis e que haveria que aumentar significativamente a auto-suficiência energética do País. Várias vezes já apontavam para custos ecológicos mais gravosos. E, em consequência, apontavam-se as seguintes, mais significativas, vias a seguir: medidas, se necessário impositivas, no sentido de uma melhoria substancial da eficiência energética; exploração de potencialidades remanescentes no campo da energia hídrica, inclusive no âmbito das mini-barragens; recurso, ainda que com custos inicialmente mais elevados, a energias renováveis, em especial à eólica e à solar, bem como à biomassa; recurso à energia nuclear, relativamente à qual o País dispõe de recursos naturais e existiam, do tempo do antigo regime, estudos bastante avançados. Todavia, esta última medida contou com forte oposição, ou reservas, de alguns sectores dos participantes. Recordo tudo isto porque o considero altamente didáctico, já que, passados cerca de 30 anos, o quadro então descrito se manteve, até há cerca de três anos, praticamente inalterado, salvo em dois aspectos, os do preço do petróleo e da introdução do gás. A consciencialização do grosso de governos e populações sobre os riscos iminentes colocou, na última década, a agenda energética de novo na ordem do dia. Além disso, o défice energético pesa decisivamente na nossa balança comercial e no valor da dívida externa.

Tal como na maior parte do Mundo, em Portugal só há pouco tempo se começou a arrepiar caminho, vindo a adoptar-se, sensivelmente, as medidas preconizadas há 30 anos atrás, sendo de relevar os avanços conseguidos no domínio da energia eólica, com reflexos no sector industrial de produção de equipamentos, alguns passos dados no âmbito da energia solar e a perspectiva de retoma de alguns projectos relativos à energia hídrica. Quanto à energia nuclear, o jogo dos medos (mais que argumentos de ordem económica) tornaram-na num novo “Cabo Bojador”. Entretanto, nos últimos tempos, foram produzidos estudos variados e valiosos sobre o problema energético nacional, mas é escasso o debate político, talvez porque algumas questões são “politicamente incorrectas”.

Julgo que, na questão energética, se deve suscitar uma perspectiva geopolítica, sobre a posição do país em relação à estratégia energética russa, que atrás já referi, de controlo da Europa Central e, creio bem, de toda a Europa (com a colaboração, aliás, de eminentes figuras políticas europeias...). No sentido de a contrariar, há os esforços, também já referidos, visando a construção de óleo e gasodutos através da Turquia e do Cáucaso. Mas parece-me que não está bem estudada a possibilidade de, através do porto de Sines e com base no gás liquefeito, se construir, além de estruturas de armazenamento, um gasoduto que, ligando o sistema nacional ao sistema europeu, constituísse um abastecimento alternativo ao da Gazprom, já que Sines parece proporcionar uma localização privilegiada em relação a importantes rotas daquele gás, na medida em que os grandes fornecedores, a nível mundial, são a Indonésia, a Malásia, o Qatar e a Nigéria (além da Argélia).

Portugal defronta-se, de momento, com três grandes problemas, interligados: um, económico, de falta de produtividade e de competitividade; outro, financeiro, o do enorme valor do défice e da dívida pública e externa; o terceiro, social, o desemprego, de natureza mais conjuntural.

Segundo credenciados especialistas, o mais grave, no curto prazo, é o do enorme valor da dívida pública e da externa. Trata-se de um problema histórico, frequente e periódico e que, como já referi, esteve na base da queda da Monarquia e da primeira República. A situação reflecte, sobretudo, a falta de produtividade do tecido económico e de competitividade da nossa economia e um consumo acima das nossas possibilidades. As causas da situação estão, há muito, diagnosticadas (existe, por exemplo, um excelente estudo sobre a competitividade, patrocinado pela AIP) e a sua correcção exige medidas coordenadas em vários domínios, desde o da educação ao da justiça, do legislativo e burocrático ao fiscal, etc. Já referimos o peso substantivo da nossa dependência energética na balança comercial, fortemente negativa, e na dívida externa. Do ponto de vista estritamente estratégico, há que relevar que a melhoria acentuada da produtividade e da competitividade não são possíveis no curto prazo; que, num prazo relativamente pequeno, cessarão (ou serão reduzidas substancialmente) as contribuições dos fundos de coesão, pela UE; já se não pode recorrer a grandes receitas de eventuais privatizações nem a situação as aconselha; o controlo da dívida e do défice exigirão, certamente, mais medidas de grande austeridade, já gravosa; pelo que não deve ser subestimada a hipótese, perigosa, de se desembocar numa situação de grande instabilidade social, de consequências políticas e sociais imprevisíveis.

c. Ameaças mais perigosas e mais prováveis.

Em face do exposto, considero mais perigosas as seguintes ameaças:

- confrontação militar entre SP (muito pouco provável);
- federalismo europeu (pouco provável);
- iberismo (pouco intenso, de momento);
- instabilidade social generalizada (apreciável ou elevado grau de probabilidade).

E considero como mais prováveis as seguintes:

- conflitos de alta intensidade, limitados na sua área geográfica, sem intervenção directa da NATO ou da UE;
- conflitos de média e de baixa intensidade, com reflexos na ONU, NATO e/ou na UE;
- ameaças do “mundo clandestino” (narcotráfico, crime organizado, tráfico de armas e explosivos, etc.);
- instabilidade político-social em áreas de interesse;
- terrorismo transnacional;
- violações dos espaços marítimo e aéreo, sob jurisdição;
- emigração descontrolada;
- grandes catástrofes ou pandemias.

Em estratégia, prepara-se contra o mais provável e previne-se contra o mais perigoso, inclusive através de alianças.

d. Potencialidades

(1) Principais potencialidades

Considero as seguintes, que não desenvolverei, por razões de falta de tempo e de espaço e porque o seu simples enunciado me parece suficientemente explícito:

- pertença à UE, NATO e CPLP;
- posição geográfica;
- um só vizinho;
- costa e mar (há um importante e recente estudo sobre o assunto e o eventual alargamento da plataforma continental abriria novas potencialidades interessantes);

- descontinuidade territorial (confere maior profundidade estratégica; os Açores e a Madeira reforçam o valor da posição; dimensão da ZEE; controlo de importantes “LOC”);
- clima;
- língua, com dimensão à escala mundial;
- passado histórico (independência secular; coesão e patriotismo; mundivivência);
- colónias de emigrantes e de imigrantes;
- larga experiência em guerra subversiva, com excelente base doutrinária;
- atraso económico (?) (“queimar etapas”).

(2) Inserção em rede

Na sociedade informacional, de fluxos, o papel e valor do país avalia-se pela forma como se insere em redes, isto é, como se constitui em pólos. Estes podem ser geradores (ou receptores), ou de articulação, de fluxos.

Quanto aos primeiros, refiro, entre outros, os seguintes:

- produção e transformação de produtos específicos, de origem nacional (tradicionais);
- produtos de média e alta tecnologia;
- lazer e turismo de massa, de elites possidentes e cultural;
- congressos e reuniões internacionais;
- acolhimento, lazer e tratamento de terceira idade possidente;
- formação internacional de quadros em áreas privilegiadas (ciências do mar; medicina tropical; operações de paz e de guerra subversiva; TIC; energias renováveis; estudos africanos; multiculturalismo; estudos linguísticos e literários, etc.).¹

Quanto aos segundos, o país pode ser pólo de articulação

- estratégica (militar);
- logística;
- de circulação (aérea, marítima, “pipelines”, etc.);
- de sistemas de comunicações e de vigilância, do mar e do ar;
- de actividades espaciais;

¹ Não me posso furtar a um pequeno aparte: embora tenha mais importância o desenvolvimento do tecido económico que a origem do capital, não deixa de ser chocante que parte apreciável do solo agrícola nacional esteja a ser apropriado por estrangeiros, na produção de produtos tradicionais, que os anteriores proprietários não souberam fazer, por decadência física, atraso cultural e técnico e falta de apoios, financeiros e técnicos, adequados

- de EMN, económicas ou financeiras;
- etc.

e. Objectivos político-estratégicos conjunturais

Á luz do já referido, são objectivos político-estratégicos os seguintes:

- reforço da coesão da UE e da NATO;
- ocupação de lugares-chave ou relevantes nestas Organizações;
- assegurar uma relação igualitária, cooperativa, confiável e anti-centrípeta com a Espanha;
- fortalecimento da CPLP, tendo em especial atenção o desenvolvimento da cooperação nos domínios cultural, económico e militar com Cabo Verde, Brasil, Angola e Moçambique;
- corrigir as principais vulnerabilidades;
- garantir a capacidade para enfrentar as ameaças mais prováveis e satisfazer compromissos internacionais, de acordo com as seguintes prioridades:
 - quadro exclusivamente nacional;
 - quadro da NATO;
 - quadro da UE;
 - quadro da ONU.

6. A dimensão militar

a. Considerações preliminares

Os objectivos político-estratégicos acabados de referir materializam a missão estratégica ao nível da estratégia integral ou superior do Estado. Dela derivam as missões ao nível das estratégias gerais, ou seja, dos vários ministérios. Assim, para se estabelecer a missão de cada Ministério bastaria atribuir cada objectivo ao(s) ministério(s) competente(s) e completar a missão de cada ministério com outras deduzíveis do que foi referido ao longo desta exposição. Por razões de economia do trabalho, vamos cingir-nos ao vector militar, sem prejuízo de, por vezes, incluirmos referências às forças de segurança interna.

E fá-lo-emos com dois *caveat* O primeiro tem a ver com os princípios e formas de funcionamento da Instituição Militar e das Forças Armadas, que estão, pela sua missão, naturalmente voltadas para o futuro (em cerca de 35 anos tiveram

de levar a efeito quatro grandes reorganizações, mal apercebidas pela opinião pública, aceites com grande disciplina, apesar dos elevados custos humanos, em termos económicos e profissionais de algumas delas, e sem paralelo com qualquer outro sector do Estado): para a evolução do Mundo, para as ameaças que se começam a desenhar no horizonte, para as potenciais hipóteses de intervenção, para a pesquisa de informação sobre os melhores instrumentos ou equipamentos existentes a nível mundial, etc. e dispõem de órgãos obrigados a, em permanência, fazerem os adequados estudos prospectivos e planos de emprego, de forma profissional e não amadora; por outro lado, contrariamente ao que se passa no grosso do aparelho de Estado, os seus quadros estão submetidos a um processo regular de instrução e de actualização, pela frequência de cursos ou estágios, no país ou nos melhores Centros estrangeiros, e a um processo permanente de informação e avaliação, para efeitos de promoção; finalmente, têm um grande conhecimento do Mundo e de outras Forças Armadas e experiência de trabalho nos mais evoluídos quartéis-generais (da ONU, NATO e UE) e nos mais variados ambientes operacionais. Desta forma, as propostas dos chefes de cada Ramo sobre a organização, os meios, o treino e instrução, a doutrina de emprego, etc. (e que são, além disso, precedidas por análises e discussões em órgãos de Conselho adequados) são, certamente, as mais sólidas e consistentes, à luz da visão de cada Ramo sobre os interesses e a defesa do País. Poderia, assim, considerar descabido que me pronuncie sobre o vector militar.

A segunda reserva ou precaução respeita ao seguinte: estou afastado há mais de 15 anos do serviço activo, pelo que, embora ainda procure manter-me razoavelmente actualizado, o esforço que faço é mais quanto a conceitos e doutrinas que sobre pormenores de equipamentos, tecnologias, siglas, etc.

Tendo presentes as duas reservas, não ignoro, porém, o corporativismo existente no seio das Forças Armadas e de cada Ramo, pelo que a emissão de uma opinião desinteressada, distanciada, generalista, não comprometida e, embora com limitações, ainda razoavelmente profissional, sobre o vector militar, pode não ser despicienda relativamente aos objectivos deste ciclo de abordagens da defesa de Portugal.

Fala-se, com frequência, em modernização das Forças Armadas associando-a, fundamentalmente, à sua dotação com equipamentos modernos e da mais elevada tecnologia. Julgo dever fazer duas reservas. A primeira relaciona a qualidade de um equipamento com a sua utilidade e eficiência táctica e estratégica: a alta modernidade e tecnologia do equipamento das Forças Armadas dos EUA foram ineficientes no Vietname, por inadequados para aquele tipo de inimigo; em contrapartida, na Guerra do Ultramar, o antiquado Dornier 27 foi adequado e eficaz em face do

tipo de guerra e de inimigo que enfrentámos; e, hoje em dia, os UAV que operam no Afeganistão são, é certo, equipamentos de alta tecnologia e sofisticação, mas muitíssimo mais baratos, de muito mais económica sustentabilidade, sem riscos humanos e de maior eficácia, em relação ao tipo de In., que os modernos aviões de ataque ao solo, o que deve conduzir a uma progressiva substituição destes por aqueles. Donde: a “modernidade” afere-se pela eficácia táctica ou estratégica, numa situação concreta, incluindo a relação custo/ benefício.

A segunda reserva recorda que, num sistema, a eficiência do mesmo é medida pela do seu elo mais fraco: de pouco vale um equipamento altamente sofisticado inserido num sistema de fraca sustentabilidade ou interactividade.

Pensa-se, com frequência, que um militar treinado e equipado para participar num conflito de alta violência e letalidade é também apto para operações de estabilização ou de construção da paz: é a visão do militar que pode ser um combatente duro, professor, enfermeiro, diplomata, psicólogo, etc. Trata-se duma ilusão perigosa, pela qual os EUA têm pago um elevado preço no Iraque. Missões diferentes requerem pessoal com instrução, equipamento e mentalização diferentes. Se assim não fosse, estava resolvido o problema da formação de recursos humanos em qualquer país. Considero este tópico importante porque se relaciona com a problemática da divisão do trabalho estratégico no seio da NATO ou da UE, que referirei adiante.

A Lei de Programação Militar (LPM) foi, quanto aos princípios subjacentes, um documento moderno, a nível nacional e internacional. Infelizmente, em grande parte devido à sua forma de financiamento, nunca foi cumprida. Desta situação têm derivado duas consequências: uma surda “batalha de restos” entre os Ramos, cada um tentando salvar o essencial do que havia sido programado e assumido pelo Estado, situação que, no fundo, talvez não desagrade ao Poder, na perspectiva de uma gestão política das Forças Armadas, mas que pouco tem a ver com os reais interesses da DN; e a transformação da programação militar, para os efeitos da lei, essencialmente num “exercício de estilo”, para treino dos estados-maiores. Os resultados práticos são, entre outros, os seguintes: há cerca de dez anos, desembarcámos em Timor praticamente com o mesmo equipamento com que de lá havíamos saído, 25 anos antes; a Aviação do Exército está em incubação há, pelo menos, 20 anos, transitando para sucessivas LPM; e a arma básica do militar – a espingarda – é a mesma há meio século.

No cenário que considerámos mais provável, os conflitos de alta intensidade são mais a excepção que a regra, e, neles, qualquer intervenção nacional será sempre no

quadro da NATO, ou, muito excepcionalmente, da UE. Tal significa que uma eventual intervenção nossa será sempre com uma SP. Ora, por definição, as SP dispõem de forças militares sofisticadas, de elevada tecnologia e letalidade e capacidade de destruição, capazes de obterem a chamada “vitória militar”, pelo aniquilamento ou rendição do aparelho militar do In; mas, hoje em dia, no Ocidente, por razões de racionalidade económica, que contrariam vastos aparelhos militares, essas SP não dispõem de “forças de seguimento e apoio” adequadas, em quantidade e qualidade, capazes de consolidarem a vitória, estabilizarem a situação, fazê-la regressar progressivamente à normalidade e abrirem o caminho à paz desejada. Há, assim, numa Aliança, margem para uma larga e inteligente divisão do trabalho estratégico, que deve substituir a visão, dominante, de uma mesma e idêntica tipologia de forças, em nome de uma pretensa igualdade de responsabilidades, de estatutos e duma interoperabilidade deficientemente interpretada. Entendo que Portugal deve ter ideias claras sobre esta matéria e que deve defendê-las e fazê-las vingar nos *fora* adequados, inclusive no quadro da PESH, onde, creio, os sistemas de forças defendidos obedecem mais à lógica dos interesses das indústrias de armamento dos principais países que à duma racionalidade estratégica coerente.

Naquele mesmo cenário, a intervenção das Forças Armadas far-se-á, essencialmente, no quadro externo e, em regra, a muito grandes distâncias, o que implica uma elevada capacidade de projecção de poder. A questão do transporte estratégico é, por conseguinte, crucial na concepção dum sistema de forças nacional. Por seu turno, a concepção desse transporte depende significativamente do tipo de equipamentos a transportar.

A actuação a grandes distâncias é, por si só, fonte de atrito e de desgaste de equipamentos, de correntes de reabastecimento e das forças morais. Muitos equipamentos não chegam ao destino, por extravio ou devido a acções de flagelação das linhas de comunicações pelo In, ou chegam com atrasos e em deficientes condições de conservação, o que tem de ser tido em consideração antes de qualquer decisão relativamente ao empenhamento do País, ao avaliar-se a capacidade de sustentação da força empenhada. Por outro lado, aumenta também a pressão sobre a rotação do pessoal.

As Forças Armadas nacionais foram, nas últimas duas décadas, empregadas em variados TO, sob condições geográficas e de clima também variadas, e em missões que vão desde o apoio à reconstrução e estabilização de territórios a operações militares de baixa intensidade mas de risco apreciável, passando por operações de imposição de paz ou de evacuação de cidadãos. Trata-se de um leque bastante variado de situações. Julgo que, com vista a uma mais ajustada configuração de

forças e de equipamentos, e tendo em atenção o cenário admitido como mais provável conviria responder às seguintes perguntas, relativas ao período em questão: que forças ou equipamentos foram mais utilizados? Quais não foram utilizados? De que forças, equipamentos ou outras capacidades se sentiu a falta? Chegar-se-á, talvez, à conclusão de que haverá bastante a fazer, para se evitarem critérios desajustados em relação às novas realidades estratégicas e que são, ou foram, gravemente onerosos financeiramente.

Há hoje uma tendência, mesmo no discurso de alguns responsáveis políticos e militares, para se avaliarem as forças armadas pelo seu produto operacional. Embora se trate, evidentemente, de um critério importante, está longe de ser o mais importante, pelo que considero que tal tendência se filia numa falta de reflexão sobre a razão de ser e o papel da Instituição Militar (digo “Instituição” e não “Organização”).

Razões de ordem operacional e de racionalidade económica impõem, de forma crescente, uma visão global e unitária do vector militar, isto é, uma perspectiva de “Forças Armadas” e menos de “Ramos”. Mas, como em tudo na vida, convém evitar “fundamentalismos” ou “reduccionismos”, tanto mais que a teoria aponta um leque variado de soluções, que vão da integração a organizações conjuntas, a comandos aumentados, a responsabilidades de apoio geral, a unificações de certos tipos de equipamentos (armamento individual ou alguns tipos de viaturas, por exemplo), a utilização comum, etc.

Uma última nota introdutória prende-se com o que vem sendo chamado de “nível de ambição”. Como já referido, uma das funções das Forças Armadas é a de serem instrumento da política externa nacional e que se manifesta, entre outras formas, pelos compromissos internacionais que se assumem. Neste domínio não há “tabelas”: a dimensão do aparelho militar depende, dentro de limites razoáveis ou de bom senso, da vontade ou ambição política. Dou um exemplo, tosco e simplificado, para ser mais incisivo e claro: pertenci a um Exército que, com recursos exclusivamente nacionais, sem a actual cornucópia de milhões de euros diários provenientes da UE, atingiu uma dimensão da ordem dos 150 mil homens e enfrentou, durante 13 anos, guerras em três TO distintos e distantes, no fundo muito semelhantes às que ora pululam pelo Mundo; ainda que o custo unitário por soldado seja hoje superior ao de então, está perfeitamente dentro das nossas possibilidades dispor dum Exército, capaz, de cerca de 35 mil homens (bastava duplicar o actual orçamento das Forças Armadas, passando-o para valores da ordem de 3% do PIB, valor normal em muitos países da NATO, durante os períodos mais exigentes da guerra fria), o

que permitiria disponibilizar um força expedicionária da ordem dos dez a 13 mil homens; se postos ao serviço da UE, e sem contar com os outros Ramos das Forças Armadas, tal força garantir-nos-ia uma “quota” de 15 a 20% no objectivo de forças da UE, o que nos permitiria negociar compensações em outras áreas e em postos de responsabilidade em QG, em organizações diplomáticas, etc.; existirão outros domínios em que Portugal possa ter um peso de 15% no seio da UE?

b. O vector militar na actualidade

Por razões de economia, omito referências à dimensão nuclear ou, mais genericamente, às armas de destruição maciça, que nos podem influenciar, mas cuja problemática não podemos influenciar.

O fim da Guerra Fria e da bipolaridade veio a conferir uma maior liberdade de acção à estratégia directa e, conseqüentemente, a valorizar operacionalmente o vector militar convencional. Mas, por outro lado, as restrições do DI, bem como o quadro da ONU, limitam o recurso àquele vector, como instrumento de imposição política; as opiniões públicas, mobilizáveis pelos meios de comunicação de massa, tendem a rejeitar manifestações de violência sobre alvos não-militares, produtoras dos chamados danos colaterais; e a vida humana do combatente é, cada vez mais, um bem entendido como precioso. Em consequência, o esforço é no sentido da obtenção, através da tecnologia, de equipamentos e armas de letalidade ajustada à natureza do alvo, inteligentes (capazes de identificarem e caracterizarem o alvo e de se ajustarem à sua eventual mobilidade), de precisão cirúrgica, por forma a diminuir os danos colaterais, e lançáveis a grande distância por forma a evitarem a necessidade de uma aproximação das defesas do In e assim se reduzir o risco de baixas próprias. Por outro lado, as exigências do combate próximo, sempre necessário, impõem um elevado poder de choque, de fogo e de auto-protecção. Daqui resultam meios sofisticados, que incorporam alta tecnologia, e conseqüentemente muito caros, e produtores de elevada taxa de atrito. Além disso, tais meios obrigam a uma preparação militar demorada e dispendiosa, dificilmente compatível com os regimes do Serviço Militar Obrigatório, o que conduz a Forças Armadas profissionalizadas, assentes no voluntariado, em grande parte dependentes da lei da oferta e da procura e, portanto, também caras em termos humanos. Desta forma, a força militar só é empregada, em princípio, em conflitos de alta intensidade se se dispuser de suficiente liberdade de acção externa e razoável cobertura da ONU, e se for possível obter uma vitória rápida, com baixos custos humanos, e assente, essencialmente, no recurso a sistemas de CI4R sofisticados e de armas inteligentes, de precisão cirúrgica, de acção a distância e de letalidade ou eficácia adequadas

e suportados por sistemas de apoio também evoluídos. E, conseqüentemente, Forças Armadas com estas características gerais, capazes de travarem conflitos de alta intensidade, só estão ao alcance de Grandes Potências ou de países que se defrontem com problemas de segurança militar graves e sejam obrigados a grandes orçamentos de defesa militar. Forças sem aquelas características apenas poderão participar em conflitos de alta intensidade em algumas operações especiais e em missões de seguimento e apoio, o que não significa uma menor importância dessas missões, no quadro duma divisão do trabalho estratégico, ou em algumas missões de natureza sobretudo logística.

Já no caso de conflitos de média ou baixa intensidade, de missões de estabilização, de operações de paz, e em acções de gestão de crises os sistemas de forças requeridos podem ou devem ser de outra natureza. O poder de choque e de fogo a distância deixam, em regra, de ter relevância e passam a tê-la a capacidade de contacto com populações e o seu apoio, de busca e destruição, de controlo e limpeza de itinerários, de controlo de meios urbanos, de execução de operações de assalto sobre pequenos alvos bem definidos, de interdição, de defesa de pontos sensíveis, de fiscalização de Acordos, de fiscalização e controlo de circulação, de bloqueio, de presença e exibição de força, etc..

Por outro lado, dada a potencial variedade de situações, a organização e composição da força tem de ser adaptada à situação concreta, dentro do conceito de força - tarefa, o que implica modelos de organização altamente flexíveis e passíveis de modulação.

E dada a variedade de potenciais ameaças e a mutabilidade da situação internacional assume acrescida importância o grau de prontidão dos vários subsistemas de forças.

Neste quadro geral, entendemos que, em termos conceptuais e doutrinários, o sistema de forças militares nacional se deve assemelhar, curiosamente, ao que foi dominante durante as guerras ultramarinas, sem prejuízo de modernizações ou especificidades que referiremos. E salientamos, já, que tal *desideratum* nos permitiria criar pelo menos um "centro de excelência" a nível europeu, visto que para tal não nos faltam nem instalações, nem geografia, nem experiência, nem doutrina, como, aliás, vem sendo evidente nas missões externas que as Forças Armadas têm desempenhado.

Refere-se, ainda, que o sistema de forças deve poder crescer facilmente, no caso de acentuada alteração do enquadramento estratégico geral. Tal exige adequados sistemas de mobilização, planos de alteração dos sistemas de incorporação, e disponibilidade de quartelamentos e de reservas de equipamento e de material essencial, em parque. Assim, considero que se deve ser prudente em certas alienações.

c. Forças Terrestres

(1) Componente de Intervenção

- (a) Emprego principal: Dissuasão. Projecção de poder; Gestão de crises; Guerra convencional de alta e de média intensidade e guerra subversiva.
- (b) Missões típicas: Acções de presença e de demonstração de força; Operações especiais sobre a retaguarda; Limpeza de áreas da retaguarda, limpeza e segurança de itinerários, defesa de pontos sensíveis, controlo de povoações, etc.; operações de redução, de busca e destruição, etc.; Operações de evacuação.
- (c) Principais características:
 - Baseada em forças especiais e de reconhecimento ligeiro.
 - Elevado grau de prontidão.
 - Grande mobilidade estratégica (terra, mar e ar) e tática (terra e aviação do exército).
 - Equipamento individual sofisticado.
 - Forte apoio de fogos próximo (aviação do exército) e de transmissões.
 - Prioridade do apoio de serviços: saúde e manutenção de material.

(2) Componente de estabilização

- (a) Emprego principal: Projecção de poder; Gestão de crises; Guerra convencional de média e baixa intensidade; Guerra subversiva; Operações de paz; Acções de estabilização e de reconstrução.
- (b) Missões típicas: Acções de presença; Segurança de áreas da retaguarda, limpeza e controlo de itinerários, segurança de colunas de reabastecimento, etc.; Protecção e guarda de pontos sensíveis, patrulhamentos, controlo de populações, manutenção da ordem, fiscalização da circulação, etc.; Operações de interdição, de interposição e de fiscalização internacional. Formação de quadros e tropas, conservação de itinerários, apoio a autoridades civis, etc.
- (c) Principais características:
 - Baseada em forças de infantaria, de reconhecimento ligeiro, da GNR, de engenharia, de transmissões e do serviço de saúde.
 - Apreciável grau de prontidão.
 - Grande mobilidade estratégica (terra, mar e ar) e tática (terrestre).
 - Equipamento individual sofisticado. Equipamento ligeiro.
 - Capacidade de modulação.

- Treino especial: Acção psicológica; Direito Internacional; Assuntos Cíveis.
- Sustentabilidade.

(3) Componente territorial

- (a) Emprego Principal: Vigilância e segurança do território nacional. Apoio e reforço das restantes componentes.
- (b) Missões típicas: Segurança de pontos sensíveis; Vigilância das fronteiras, em especial da costa marítima; Acções de anti-terrorismo e de resgate; Apoio às autoridades civis.
- (c) Principais características:
 - Baseada em forças de infantaria, de reconhecimento e da GNR; Representação de todas as Armas e Serviços.
 - Capacidade de expansão / mobilização.
 - Segurança NBQ, guerra electrónica e segurança ciberespacial.
 - Formação e treino de quadros e tropas.
 - Apoio administrativo-logístico de retaguarda.

d. Forças Navais

(1) Componente de intervenção.

- (a) Emprego principal: Dissuasão. Projecção de poder. Gestão de crises. Guerra de alta, média e baixa intensidade.
- (b) Missões típicas: Acções de presença e de demonstração de força; Patrulhamento marítimo; Transporte estratégico; Projecção de poder contra terra; Acções de bloqueio; Vigilância das águas sob jurisdição; Operações de evacuação e de salvamento; Operações anti-pirataria.
- (c) Principais características:
 - Navios oceânicos de superfície modernos (fragatas e corvetas).
 - Navios de apoio logístico.
 - Capacidade de patrulhamento e de ataque aéreo (helis).

(2) Componente territorial.

- (a) Emprego principal: Vigilância das águas territoriais. Segurança marítima. Investigação do mar.
- (b) Missões típicas: Patrulhamento marítimo; Fiscalização da pesca; Operações anti-narcotráfico e anti-emigração clandestina; Busca e salvamento; Anti-poluição; Hidrografia; Apoio a autoridades civis.

- (c) Principais características:
 - Navios patrulha e lanchas de fiscalização.
 - Navios de investigação (hidrografia)
 - Formação de quadros e tropas
 - Apoio administrativo-logístico de retaguarda.

e. Força Aérea

- (1) Componente de intervenção
 - (a) Emprego principal: Dissuasão. Gestão de crises. Guerra de alta, média e baixa intensidade. Guerra subversiva. Operações de paz.
 - (b) Missões típicas: Reconhecimento; Caça e intercepção; Ataque ao solo; Transporte estratégico; Apoio logístico; Operações de evacuação.
 - (c) Principais características:
 - Aviação de caça, ataque e reconhecimento.
 - Helicópteros pesados.
 - Aviação de transporte estratégico e tático.
- (2) Componente territorial
 - (a) Emprego principal: Vigilância e controlo do espaço aéreo nacional. Vigilância e deteção marítima.
 - (b) Missões típicas: Patrulhamento marítimo. Contra-violação do espaço aéreo nacional. Busca e salvamento. Apoio a autoridades civis.
 - (c) Principais características:
 - Aviação de caça.
 - Aviação de transporte.
 - Aviação de patrulha marítima.
 - Sistema de vigilância, deteção e controlo do espaço aéreo.

f. Serviço de informações militares

A variedade de missões das Forças Armadas (que vão do emprego em conflitos militares a operações de paz ou de estabilização ou de anti-terrorismo, passando pelo apoio humanitário) e a variedade de regiões em que podem ser empregadas (algumas delas impensáveis há 20 anos atrás) exigem um sistema de informações militares desenvolvido, moderno e atento, beneficiário de sólida e confiável cooperação internacional. (Conhecidos episódios ocorridos na área dos sistemas de infor-

mações são aterradores quanto a este último *desideratum* e mostram que há, ainda, muitas teias de aranha a limpar...). Obriga a uma enorme compilação de informação estratégica básica, a tratar de acordo com as modernas tecnologias.

g. Indústria militar e de defesa

O antigo regime desenvolveu um conceito simples e claro sobre a indústria militar: o país deveria dispor da capacidade de fabricar todo o armamento e equipamento individual e respectivas munições e de proceder à manutenção, de todos os escalões, de todo o equipamento militar que possuísse. Deveria ainda dispor de uma indústria alimentar básica, que colocasse a alimentação das Forças Armadas ao abrigo de eventuais alterações de ordem pública, permitisse acorrer a segmentos da população civil (hospitais, v.g.) nas mesmas situações ou em caso de catástrofe natural e permitisse alimentar tropas isoladas em combate (rações de combate). Devido ao estímulo causado pela entrada na NATO e por alguns Acordos bilaterais (contrapartidas) e pelas guerras ultramarinas, o conceito estendeu-se a outras áreas e, conseqüentemente, a indústria militar chegou a atingir uma expressão de apreciável relevo no conjunto da indústria nacional, abriu caminhos a outras indústrias, alçou-se a alguns patamares de excelência e alcançou alguma penetração internacional. Por razões várias, está actualmente quase extinta.

Dadas as dimensões do país, as necessidades das Forças Armadas e das Forças de Segurança, desde que devidamente racionalizadas e normalizadas, conjugadas com contrapartidas negociadas, poderiam ser um factor interessante para o desenvolvimento e para a evolução tecnológica de sectores significativos da indústria nacional, desde a electrónica à automóvel. Mas têm sido vários os obstáculos: um clima de desconfiança e suspeição, expresso ou reservado; ausência de um diálogo frequente e aberto, que deveria ser tornado institucionalizado, entre os Ministérios envolvidos e as organizações representativas da indústria; falta de conhecimento atempado dos planos de aquisições que permita à indústria preparar-se; alterações frequentes dos planos aprovados; falta de fiscalização de compromissos assumidos, em especial no campo das contrapartidas, etc.

A criação da Agência Europeia de Defesa abre alguns outros nichos de oportunidades à indústria nacional, agora numa escala europeia, sob a forma de parcerias. A nossa vizinha Espanha conseguiu preservar alguns segmentos de ponta e explorar novas oportunidades. Mas, pelo que tenho observado há já alguns anos, receio que, mais uma vez, Portugal se mantenha à margem do processo.

E estou a considerar apenas a dimensão militar da defesa. Se a entendermos na acepção a que tem obedecido esta exposição, então a questão assume uma dimensão

decisiva. Creio que uma visão sobre a defesa não pode ignorar todo este problema, que deveria merecer maior atenção da Assembleia da República, no sentido de serem encontrados novos caminhos.

7. Considerações finais

A concluir começo por retomar um tema já aflorado em dois ou três momentos desta exposição, mas agora abordando-o numa outra perspectiva.

Verificamos no mundo actual uma erosão dos princípios de Vestefália, com a progressiva diluição do domínio reservado dos Estados, a crescente aceitação de um direito de ingerência e a afirmação de limitações ao exercício da soberania. Por outro lado, conforme referimos, a sociedade informacional é fragmentadora, em todos os domínios, incluindo o das formas de violência, e à “democratização” ou “feudalização” da violência vem correspondendo uma “privatização” ou “feudalização” da segurança, bem como o crescente desenvolvimento de conflitos não-clausewitzianos. Estes factos, juntamente com uma certa tendência de mercenarização das Forças Armadas (em consequência do fim do SMO), com o recurso crescente a fontes externas para satisfação de necessidades militares tradicionais e com a introdução do conceito de “leasing” na obtenção de equipamento militar (como se de uma vulgar mercadoria se tratasse), etc. apontam, não apenas a uma como que “remedievalização” da segurança, como tem sido referido por vários observadores, mas a algo de mais inquietante: uma profunda mudança do paradigma das Forças Armadas. Estas tendem a ser encaradas como uma mercadoria, algo que se pode comprar, alugar ou exportar (a expressão, frequente, “Portugal é um exportador de segurança” é, a par da sua bondade, indiciadora desta visão utilitarista e mercantilista da Instituição Militar). Por outro lado, esbateram-se as grandes ideologias e, consequentemente, as grandes fronteiras e as grandes Causas; cultiva-se o hedonismo e o individualismo, tenta-se eliminar, como anti-natural, o sofrimento e a dor, dilui-se o espírito de sacrifício e de solidariedade, que são o cimento das sociedades; o termo “nacional” torna-se suspeito ou fora de moda e a ideia de “Pátria” está em crise em vastos sectores políticos e intelectuais. Neste quadro, oxalá demasiado pessimista, qual o suporte anímico duma “defesa nacional” e dumas “Forças Armadas” que, por essência, devem estar dispostas a morrer (o “pagamento em espécie”, de que fala Clausewitz)? Passaremos de “Forças Armadas” a uma “Força” armada? (Maquiavel, na sua “Arte da Guerra”, já analisava, com profundidade, este tópico).

Finalmente, num outro registo, mais optimista, recorro que o Mundo se encontra num processo de evolução acelerada, que apela a grande flexibilidade, à capaci-

dade de rápida adaptação a situações novas, à experiência cultural e civilizacional ecuménica, e à qualidade dos recursos humanos; que, a par do “poder duro”, hoje só ao alcance dos grandes, abre perspectivas novas ao “poder suave”, ao alcance dos pequenos (o ideal é uma boa combinação dos dois...); e que, como referido, liberta as sociedades de fortes condicionamentos da geografia. Neste quadro, ser pequeno não é uma condenação ou fatalidade. Não admira, assim, que sejam pequenos pelo menos sete dos dez Estados de mais elevados índices nos seguintes domínios: PNB *per capita*, competitividade e desenvolvimento humano. Além disso, ao contrário do previsto numa literatura abundante, nas últimas décadas, sobre o fim do Estado-Nação, a realidade aponta num sentido oposto, devido a razões que afluíram nesta exposição: em pouco mais de 60 anos, o número de Estados passou de cerca de 50 para mais de 200, e o processo continua em marcha. Assim, no que a Portugal respeita, concluo dizendo, e parafraseando o título de uma obra precursora, clarividente e que teve sucesso há quase duas décadas: *Small can be beautiful*. A transformação do “poder ser” em “ser” depende, apenas, dos portugueses.

Oeiras, 7 de Agosto de 2009

O Contexto Estratégico Mundial

Adriano Moreira

Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa. Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Prof. Doutor Adriano Moreira, no IDN, a 26 de Janeiro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

World Strategic Concept

The present text is a written version of a conference delivered by Doctor Adriano Moreira at the National Defence Institute on the 26th January 2009. The conference was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

O facto de o número de cisnes negros ser suficientemente alarmante para que a incerteza se confirme como o paradigma da conjuntura, talvez aconselhe a considerar as indispensáveis teorias estratégicas como ensaios de crítica da estratégia pura, adoptando uma atitude céptico-moderada, ou, na versão atribuída ao Marechal Castelo Branco, admitir que, na prática, a teoria é outra.

Isto porque, como diria o lendário Popper, “Nunca se acaba com nada. Esta ideia tem uma importância transcendental para qualquer democracia. No momento em que se acredita ter colocado um ponto final num problema, está tudo perdido. Nunca acabaremos com nada, os nossos problemas seguirão sempre em frente”.

Quando Clausewitz escreveu o seu *Da guerra*, que foi livro de texto em Moscovo e Washington, concluiu “que a guerra é o domínio do acaso”, e que “o nosso conhecimento das realidades melhora, mas a nossa incerteza, em lugar de diminuir, pelo contrário aumentou”. O tempo de espera, que foi a Guerra Fria, experiência em que a ameaça da destruição mútua assegurada pelas armas estratégicas moderou por igual os adversários, e relegou para as periferias os combates por entreposta entidade, não parece ter aberto uma oportunidade de prever o desenvolvimento da capacidade de ataque do fraco ao forte, ou que um cisne negro, como foi o 11 de Setembro, viria desafiar a perspectiva racionalista da estratégia clássica, para alargar a esta área o *pensamento complexo* que se enfrenta com o que Ignácio Ramonet chamou a *Geopolítica do Caos*.

Não me atreverei a avaliar o regresso académico à tentativa de reinventar conceitos dos tipos de guerra, no nosso século, correspondendo à perspectiva de Colin Gray segundo a qual a trindade de Clausewitz – Estado, Forças Armadas, População – persiste para além da finda época que viveu, e que sobretudo recorda a sua confiança no *coup d’oeil* do general, ao qual, em todo o caso, já de regra não será exigível um juízo de probabilidades na avaliação dos factos, mas apenas, nas conjunturas felizes, um juízo de possibilidade.

Este aconselhado cepticismo moderado tem por fundamento o realismo que encontra, nas palavras de Martin van Crevell, esta expressão: “encontramo-nos na posição de um Atenense do século V antes de J. C. tentando adivinhar a forma que viria a ter o mundo helénico; ou na de um cidadão romano na época do Baixo-Império, tentando imaginar o que seria a Idade Média”. No simpósio sobre Karl Popper, celebrado em Viena em 1983, Kruzer definiu o paradigma desta situação de incerteza actual, nestes termos: “se invertemos a frase de Ben Akiba: “Tudo já existiu”, e dizemos: “Nada já existiu”; ou seja, o mundo está aberto; se portanto a ciência também está em aberto, deveríamos admitir que pode alcançar novos picos de evolução que hoje nem sequer podemos imaginar”.

Por isso, a dúvida, para além das perplexidades sobre as formas de guerra, sobre os modelos e natureza das forças e armas disponíveis, sobre a plural identidade dos actores, é sobre a capacidade científica e técnica disponível para elaborar mais do que uma crítica da estratégia pura, inteiramente vaga em relação à incerteza que a realidade subitamente iluminou criando um cisne negro que desafiou a racionalidade em exercício em 11 de Setembro, um terrorismo que destrói intencionalmente uma multidão de inocentes, acrescenta a reintrodução de Deus no campo de batalha, lavra o desmentido do conceito hegeliano de que o Estado é a encarnação da ideia absoluta, obrigado agora a defrontar-se com “uma guerra de terroristas, guerrilheiros, bandidos, salteadores de caminhos”.

Para responder a esta mudança da circunstância de um fenómeno permanente que é o recurso às armas para resolver conflitos e confrontos, não é talvez muito seguro falar em guerras assimétricas para recolher neste último conceito as divergências entre a realidade e os conceitos académicos desfeiteados pela criatividade dos interventores.

Trata-se certamente da necessidade de identificar a circunstância nova, para formular uma definição dos alvos a preservar, e dos recursos a mobilizar para tomar consistente uma defesa, cuja estrutura fica dependente de uma redefinida estratégia.

Quanto aos recursos, que parece ser o segundo na lógica dos problemas, a resposta dos responsáveis pelo saber fazer é tradicionalmente a de considerar que estamos perante recursos escassos. Sugiro que esta noção de recursos escassos antes de mais diz respeito ao saber, e ao saber responder ao facto de 1990 ter sido por alguns considerado como a referência final de uma Guerra Fria lembrada como um período de paz que deu origem a um anúncio de globalização e de uma nova ordem, perspectivas que não produziram nem segurança, nem previsibilidade. O unilateralismo como política, (o Afeganistão, o Irão, o Iraque), e os Balcãs como emergências, desafiaram, mais do que a urgência de meios materiais e humanos, a escassez de lideranças, de valores, de visões integradoras da conjuntura, de asunção dos alvos ameaçados, indispensáveis para sustentar a procura dos meios, para organizar forças militares apetrechadas dos recursos humanos e materiais indispensáveis. Porque as forças militares de nova invenção continuam indispensáveis para cooperarem não já apenas na defesa do território nacional, mas para enfrentarem ataques aos interesses à distância, para impedir a proliferação das armas de destruição maciça, para acompanharem a tensão dos grandes espaços de segurança e defesa de soberanias cooperativas, para integrarem um conjunto que incluía entidades e medidas não militares, para enfrentarem o ataque do fraco contra o forte, designadamente pelo terrorismo, considerando que o ponto mais crucial

da conjuntura é conseguir que a *Aliança das Civilizações* seja o alicerce mais firme de uma nova ordem mundial pacífica.

Esta gestão afigura-se-nos como a mais exigente, porque a maioria das ameaças, relacionadas com a conflitualidade que preenche a polemologia do nosso tempo, relacionam-se sobretudo com a área dos 3 AAA (Ásia, África e América Latina) e identificam os Estados fracassados, os Estados párias, o terrorismo transnacional, o crime organizado.

A USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional) sublinhou (2005) que a maioria dos Estados fracassados se encontram na África e no Sudeste Asiático, destacando a Somália e o Iraque, mas podem acrescentar-se a Serra Leoa e o Afeganistão, enquanto que o terrorismo internacional se identifica sobretudo com ambições apoiadas na Sharia - Corão e Sunna -, por vezes ambicionando um Califado, sendo que a Al-Qaeda de Bin Laden ao mesmo tempo desafia os ocidentais e o conceito dos governos instalados em países como o Paquistão, Arábia Saudita, Argélia e Jordânia.

Sugiro que esta situação pode ser racionalizada partindo da desmobilização do Império Euromundista, efeito colateral das duas guerras civis ocidentais que foram as de 1914-1918 e 1939-1945. Tratou-se da extinção de uma ordem mundial, estruturada incluindo na base as percepções de Clausewitz, com uma rede em que eram sólidas as percepções do Estado, da soberania, do direito internacional, da função das Forças Armadas, da guerra, do diálogo diplomático, dos tratados, da paz e da guerra.

O fim desse Império, do qual Portugal abandonou a última parcela em 1974, foi acompanhado de uma experiência, baseada na Carta da ONU, que estendeu a essas vastas áreas descolonizadas todos os conceitos nominais da rede, sobretudo europeia mas ocidental, do esgotado poder imperial, mas de facto com raras circunstâncias das áreas a descolonizar que oferecessem uma realidade social e política enquadrável pelos mesmos conceitos: a experiência da Guiné-Bissau, de Angola, de S. Tomé, de Moçambique, em todo o caso acompanhada pelas antigas possessões da Bélgica, da França, e também da Inglaterra, na referida área dos 3 AAA, são exemplos significativos do equívoco.

Para simplificar, à convicção que se aprofundou entre a paz de 1945 e a queda do Muro em 1989, de que estávamos no fim da história, que a ordem mundial seria por isso democrática, acatadora das Declarações dos Direitos do Homem, e submissa ao globalismo da teologia de mercado, uma utopia de que os EUA foram praticantes, a realidade respondeu com a anarquia em que nos encontramos, realmente com o vazio deixado pelo afundamento da ordem colonial, mais uma vez a demonstrar que a justiça, séria invocação da descolonização, executada em

ambiente de falência dos poderes coloniais, não foi necessariamente acompanhada pela segurança.

Retomam vigor raízes de tradições ancestrais dessas áreas, os regimes violentos e criminosos apareceram numerosos, o desafio do fraco ao forte demonstrou a debilidade das nossas sociedades alienadas na ciência e na tecnologia, com os apagões de vária espécie provocados pela simples anulação de um elo da rede do progresso.

De novo foi aconselhável regressar à leitura de Toynbee, que lembrou aos ocidentais a lei da decadência das civilizações, e que todos os restantes povos do mundo, africanos, asiáticos, muçulmanos, consideram os ocidentais os grandes agressores dos tempos modernos.

Responder a este facto com o unilateralismo como fizeram os EUA, exdruxulamente convictos da função do poder militar, foi uma percepção cuja debilidade, demonstrada pelos factos, apenas parece ultrapassada pela singela pregação que espera a paz perpétua do diálogo.

No caso de não parecer sem fundamento a hipótese de que os ocidentais são, no conceito não desmentido de Toynbee, o alvo da retaliação, verbal, económica, migratória, terrorista, e eventualmente militar contra o mundo que governam, talvez seja oportuno meditar sobre: a percepção que orienta os centros de poder estadual em crescimento (China, União Indiana, Irão); a dependência de matérias-primas, de energias não-renováveis e de mão-de-obra em que a Europa se encontra; na eficácia da utilização de meios de comunicação adversos; no risco das migrações descontroladas, com especial expressão nas colónias interiores; e finalmente na agressão armada, com extremos no terrorismo e na pirataria naval.

Uma política de segurança com indispensável recurso à multidisciplina largamente praticada pelos especialistas, não pode dispensar umas Forças Armadas altamente adestradas na utilização dos avanços científicos e técnicos, mas incluindo as ciências sociais, treinadas no pensamento complexo que ensaia responder à incerteza da conjuntura, cientes de que a racionalidade das teorias está sempre na eminência de ser desfeiteada pelo cisne negro de Popper.

Nesta moldura de incerteza destacam-se porém algumas evidências que, na percepção do risco pelos ocidentais, requerem especial atenção.

Em primeiro lugar os *demónios interiores* do espaço ocidental, que determinaram a longa série histórica de conflitos internos, e que nesta data talvez possamos identificar na moderada tensão entre o americanismo e o europeísmo, entre o unilateralismo americano da “nação indispensável” e a arrogância discursiva europeia, entre a articulação evolutiva do conceito estratégico da NATO e as derivas do débil pilar europeu de segurança e defesa. Depois, a deficiente definição, quer cultural quer jurídica, das fronteiras ocidentais, que do ponto de vista da segurança

difícilmente dispensam uma organização realista e articulada da segurança do Atlântico Norte com a segurança do Atlântico Sul. Este facto obrigará a considerar o estatuto de várias soberanias do mundo descolonizado, e ainda a ter de considerar uma directiva europeia prévia para a definição de *fronteiras amigas*, ou pelo menos *confiáveis*, e para a *governabilidade* do alargamento da União, o que nunca se verificou; obrigará também a assumir que o antigo Levante é uma zona de tensões, e que a segurança do Mediterrâneo, com a qual se inquieta o governo francês, exige uma força naval pelo menos capaz de deter a pirataria e também o angustiante caudal das imigrações clandestinas.

Sobretudo a questão das fronteiras amigas acaba de ser objecto de uma mensagem cuja leitura requer meditação.

A destruição da capacidade de combate da Geórgia nunca deve ter parecido um objectivo militar difícil, nem um resultado nobilitante para os responsáveis militares da Rússia e para o respectivo governo. Um antigo satélite, que ainda não teve o suficiente tempo de liberdade para esquecer a violenta submissão ao império soviético, tem porém a experiência da relação das forças, e por isso da sua necessidade de apoios externos que amparem o desenvolvimento sustentado do seu estatuto internacional.

Tal como muitos outros antigos forçados membros do Pacto de Varsóvia, é da natureza das coisas que dirija as esperanças de solidariedade e apoio para os ocidentais que defrontaram os riscos da Guerra Fria, e que interpretaram a queda do Muro de Berlim como uma vitória sua, e não como um efeito secundário da fadiga dos metais que atingiu a estrutura soviética.

Porém, seja qual for a perspectiva adoptada, não pode esquecer-se que a Rússia é um grande país, e que a memória dos desaires fará sempre parte do acervo inspirador da sua reparação, mais breve quanto possível, por qualquer governo, o que aconselha uma avaliação ponderada do processo de reorganização da ordem mundial.

Esta falta de ponderação teve, entre outros sinais, a questão do Kosovo como advertência mal lida pelos responsáveis ocidentais que reinventaram o instituto do protectorado, instituto de fraca reputação na história colonial; que revelaram ignorar as obrigações internacionais de não serem alteradas as fronteiras geográficas; que consideraram desatendível a advertência da Rússia no sentido de que, para a sua específica perspectiva e interesses, a iniciativa era um erro que afectava os esforços em curso para restabelecer e fortalecer a relação de confiança entre os antigos adversários da Guerra Fria.

Neste emaranhado de interesses, em que a Geórgia é o elo mais fraco, também não foi animadora do restauro da confiança a questão dos mísseis, que a Rússia

considera uma provocação, e a administração americana como um elo da sua própria segurança contra incertos.

A semântica consegue por vezes resultados surpreendentes, a mobilização da língua inglesa para o combate foi proclamada como uma intervenção genial de Churchill, mas a escolha de outros meios de comunicação mais rudes está sempre no futuro imprevisível dos diferendos.

Assumindo uma relação puramente bilateral, descurando o ambiente envolvente a considerar, o precedente do protectorado foi invocado para não justificar o uso da agressão efectiva, de custos tremendos para a Geórgia, que a Rússia se permitiu.

Mas a confiança que anima todos os antigos satélites no sentido de que a preferência pelos ocidentais inclui receber uma protecção eficaz, e que a recuperada identidade europeia assegura solidariedades prestantes, está posta à prova nesta alarmante e violenta transgressão do direito internacional.

A mensagem da intervenção militar é por isso mais complexa do que a parte dela que directamente atingiu a Geórgia, incluindo o desafio ao direito internacional no que respeita à situação da Abkházia e da Ossétia do Sul: a mensagem nuclear importante traduz-se em informar os ocidentais, EUA, NATO, União Europeia, de que a Rússia recomenda a devida atenção para as suas propostas e interesses.

O comportamento dos destinatários da mensagem, escrita com o injusto e condenável sacrifício dos georgianos, vai ter efeitos significativos nas leituras da confiança com que os antigos satélites julgam poder apoiar o seu projecto de vida independente na solidariedade, não apenas moral, mas de autoridade das organizações políticas e de segurança ocidentais.

São certamente de louvar oportunas diligências como a do Presidente da República Francesa para o cessar-fogo, ou a reprovação da agressão assumida pelo Presidente dos Estados Unidos. Mas falta tornar claro que os ocidentais assumiram que são os destinatários da brutal mensagem, que o acatamento do acordo de retirada das tropas invasoras é um intervalo, que o tipo de diálogo exigido tem um objecto mais vasto do que deixar a Geórgia a recuperar das feridas: é a definição das áreas de interesse, e das fronteiras amigas, ou pelo menos não inquietantes, que está em causa. Acrescenta-se o tema das lutas pela hegemonia, anunciado pelas interpretações globalistas, e a relação entre o ocidente e o oriente que cresce em desafio à capacidade de racionalizar o globalismo.

A tese do fim da história, que rapidamente foi desfeiteada pela realidade, poderia ser resumida, sem grave risco, como significando que o século em que estamos seria um século americano. Foi mais realista Samuel Huntington, o teórico do choque das civilizações recentemente falecido, que primeiro afirmou uma hipótese pelo uso do ponto de interrogação no primeiro texto que publicou sobre o tema, mas rapida-

mente eliminou a interrogação para converter a hipótese em alarmante tese. Que a atitude era defensiva da área ocidental ficou evidente ao mostrar-se alarmado com o multiculturalismo que mais tarde considerou ameaçador da identidade americana. A repercussão mundial da temática, provocada designadamente pela desregulação das migrações entregues à natureza das coisas, e pelas manifestações de violência terrorista, que se proclamou regida pela inspiração divina, tem alguma moderadora resposta asiática, insistindo em que *We are not All Americans Now*. Designadamente proclamando que “os 5,6 biliões de pessoas que vivem fora do universo ocidental não aceitam decisões feitas em seu nome nas capitais ocidentais”. Trata-se de uma perspectiva teorizada por Kispore Mahbabari, partidário do diálogo, diplomata e professor em Singapura, cujo pensamento é divulgado na *IIAS Newsletter* de Outono de 2008. Que esteja aqui uma réplica às teses ocidentais do conflito das civilizações parece um entendimento não contrariado por esta mensagem; “a emergência do Ocidente transformou o mundo. A emergência da Ásia terá um significado semelhante de mudança”. Embora reconheça sete pilares da sabedoria recebida da hegemonia ocidental, que são, na sua enumeração, o mercado livre, o apoio da ciência e da tecnologia, a meritocracia, o pragmatismo, o culto da paz, o Estado de direito, e a proeminência da educação, não deixa de apontar dificuldades ao relacionamento futuro com os ocidentais: difícil aceitação da igualdade, atitude defensiva, e finalmente a sustentação da teoria do fim da história na versão americana.

As dúvidas sobre a possibilidade de uma resposta razoável dos ocidentais, assentam na convicção de que se trata de agentes políticos a viver em tensão entre os valores que proclamam e os interesses que professam. Não duvida de que os países asiáticos são mais hábeis em lidar com os problemas do encontro cultural e político em paz, desde que o Conselho de Segurança seja redefinido, que os representantes asiáticos sejam admitidos na gestão das várias instâncias supranacionais, como o FMI e o Banco Central. De facto, parece tratar-se de uma diferente versão do fim da história, tendo por centro a questão das hegemonias, cuja viabilidade afirma depender da requerida coragem e elegância dos ocidentais no sentido de fazerem as necessárias concessões para a urgência de um século asiático. Isto significa que o tema do poder não está bem assumido. O comentador Thomas Nilkins, não omite assinalar que a perspectiva tem outros desafios teóricos, em primeiro lugar que o conceito de ocidentais não pode ser usado como se não acolhesse fissuras internas, assim como parece excessivo lidar com um conceito abrangente de asiaticismo não só com indefinidos limites externos, mas também com esquecimento das questões internas, por exemplo dos unilateralismos históricos da área, dos conflitos entre os Estados que emergiram do Império britânico findo, da instabilidade de várias das repúblicas que adquiriram a independência. O tema que definitivamente aflora é

realmente o de saber como vai responder o ocidente, com ou sem atitude unificada, ao desenvolvimento que o autor parece esperar que resulte, com suposta unidade, no século da Ásia. Que o facto do encontro de interesses, em situação de exigida igualdade, cresce de importância, também é acompanhado da evidência de que a formulação de soluções dialogadas e partilhadas é a condição para que se obtenha uma paz razoável, e que os incidentes guerreiros sejam excepção. A proclamação de confiança asiática no seu futuro pacífico e próspero, exige uma resposta partilhada e confiante nos invocados pilares da sabedoria ocidental.

Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral de Segurança e Defesa

Alexandre Reis Rodrigues

Vice-Almirante (Ref.)

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, no IDN, a 9 de Fevereiro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

Conceptualizing Security and Defence. Present and Future Developments

The present text is a written version of a conference delivered by Vice Admiral Alexandre Reis Rodrigues at the National Defence Institute on the 9th February 2009. The conference was held in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

Introdução

Portugal tem hoje umas Forças Armadas com uma experiência bem sucedida de participação em intervenções militares no exterior para ajuda à resolução de conflitos de segurança e situações de instabilidade mas ainda não concluiu o processo da sua transformação à realidade de um ambiente de segurança muito diferente do passado. Este texto procura identificar os passos que faltam dar para alcançar esse objectivo, incluindo uma proposta de caracterização do modelo que as Forças Armadas devem adoptar.

Alterações no Contexto de Segurança

Não obstante a disponibilidade de várias pistas que podem ajudar a identificar as tendências estratégicas de evolução do mundo nas próximas duas décadas, não temos forma de fazer previsões seguras. Sabemos quais são os principais factores responsáveis por essa evolução – a globalização da economia, a relativa transferência da riqueza e do poderio económico do Ocidente para o Oriente¹ e a crescente influência de actores não estatais – mas não podemos estar seguros de como interagirão entre si e com que desfecho.

Em qualquer caso, a partir de diversos trabalhos² surgidos recentemente a propõem-nos um “olhar” sobre o futuro, torna-se possível identificar algumas “certezas relativas”³ com que devemos contar; umas são positivas, outras negativas. Vou referir apenas aquelas que dizem directamente respeito à segurança e defesa, por ser este o tema desta apresentação.

1 Já patente nas reuniões alargadas do G8, a reflectirem a crescente incapacidade das potências ocidentais conseguirem gerir sozinhas a economia global.

2 Os mais relevantes: *Global Trends 2025. A Transformed World* do *National Intelligence Council* dos EUA; O Relatório da CIA, *Como Será o Mundo em 2020?* com introdução de Alexander Adley; *O mundo em 2025*, segundo os especialistas da União Europeia, estudo solicitado pela Agência Europeia de Defesa ao Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, em finais de 2005; *Strategic Trends Programme 2007/2036* do *Directorate General for Conceptual Development and Doctrine Centre* no MOD UK; *Strategic Challenges. America's Global Security Agenda* do *Institute for National Strategic Studies*; *European Defence Agency, Long Term Vision, October 2006* (designed to serve as compass for defence planners), etc.

3 É o termo empregue no documento preparado pelo *National Intelligence Council* dos EUA.

As positivas

São a improbabilidade de um regresso ao passado da ameaça de uma guerra nuclear global, não obstante continuarmos longe de conseguir o desarmamento nuclear geral, e a menor probabilidade dos conflitos entre estados.

Duas razões suportam estas “certezas”: o relacionamento entre as maiores potências mundiais, ao contrário do que sucedeu durante a Guerra Fria, deixou de estar polarizado à volta de ideologias e ligado a estruturas de alianças de blocos; acentuou-se a necessidade de os estados cooperarem entre si para resolverem os problemas transnacionais e não porem em causa o seu desenvolvimento económico.

Não voltaremos a nada parecido com a luta entre capitalismo e comunismo, não obstante a necessidade de se corrigirem os desmandos que ocorreram recentemente e que são as causas da actual crise económica; nenhuma potência aspira a pôr em causa o sistema económico instalado, provocando uma rotura.

As negativas

No entanto, o cenário de paz e estabilidade porque se ansiava e que pareceu possível por algum tempo, logo a seguir ao fim da Guerra Fria, continua fora do nosso horizonte. Diversos tipos de problemas continuarão a suscitar a nossa preocupação e atenção e, frequentemente, o envolvimento das nossas forças no exterior.

Essa necessidade surgirá principalmente em áreas de instabilidade com vulnerabilidades económicas, problemas demográficos, problemas ambientais e graves desigualdades sociais e em zonas de conflitos que estiveram congelados durante a Guerra Fria.

A incapacidade de estados fracos em assegurarem boa governação na manutenção da lei e da ordem na totalidade do seu território, na protecção de minorias, na prevenção do mercado ilegal de armas, de drogas, de pessoas e no combate às pandemias originará conflitos internos com repercussões no mínimo regionais.

As acções do terrorismo internacional, ligado à interpretação totalitária que as sociedades islâmicas têm vindo a fazer do islamismo, seguindo uma ideologia de rejeição ao alargamento das suas sociedades à economia capitalista, que consideram corrupta, continuarão a constituir uma preocupação central. Agora com o risco acrescido da possibilidade de acrescentarem, ao tradicional recurso a atentados bombistas com explosivos, o uso de armas de destruição maciça, aproveitando-se daquilo a que Fareed Zakaria chamou a “democratização da violência”, ou seja a

facilidade de acesso à informação de como construir essas armas, «uma das facetas fundamentais – e aterradoras – do mundo de hoje».⁴

A forma como se concluirá o processo de transição na procura de um novo equilíbrio de poderes e instauração de uma nova ordem mundial será também um elemento decisivo da evolução do ambiente de segurança. Durante a Guerra Fria vivíamos num sistema bipolar dominado pela consciência dos riscos catastróficos de um conflito nuclear entre as duas superpotências, mas que, em qualquer caso, era bem mais estável que o actual. A necessidade absolutamente imperiosa de evitar qualquer situação de instabilidade que pudesse romper o equilíbrio existente levava as duas partes a aceitar que cada uma tinha a sua própria esfera de influência e área de interesse. Tão cedo desapareceu este controlo, várias situações que pareciam estáveis e pacíficas libertaram ódios latentes e tensões reprimidas.

O sistema unipolar que lhe sucedeu pelo desaparecimento de uma das superpotências, desenvolveu-se inicialmente com geral aceitabilidade em todo o mundo mas não durou muito tempo. Está a caminho de se tornar multipolar com o crescimento de novas potências que tentarão conquistar as suas hegemonias regionais e assim gerar novos riscos de instabilidade. Os EUA continuarão a ser a potência claramente mais potente mas a diferença para as outras irá progressivamente diminuindo. Alguns países começaram a contestar a legitimidade da superioridade americana, não necessariamente pela posição de supremacia sem concorrência próxima que ocupam, mas pelas políticas que têm adoptado. Estas disputas podem acentuar-se com alguns países a procurarem activamente formas de limitar o poder americano ou de pelo menos o tornar menos eficaz,⁵ nalguns casos pelo desenvolvimento de capacidades militares incluindo um arsenal nuclear.

Finalmente, a globalização, na forma intensa e dinâmica que tem hoje, vai continuar a pôr novos problemas de segurança. Na Guerra Fria tínhamos um sistema de bem desenhadas fronteiras geográficas; hoje temos um sistema que luta desesperadamente pela abolição de qualquer tipo de fronteira. Passamos do objectivo de “parar o Comunismo”, de mantermo-nos separados, de manter o *status quo*, para o objectivo de “espalhar a democracia, o comércio e o capitalismo do mundo livre”.

Temos que aprender a viver num esquema de segurança muito mais complexo do que o da Guerra Fria, sem a cómoda, previsível e simplista simetria que então havia entre o Ocidente e o Leste. A contínua internacionalização dos mercados, dos serviços e do trabalho vai ajudar a acelerar o crescimento económico mas esta

4 Zakaria, Fareed, *O Futuro da Liberdade, a Democracia Liberal nos Estados Unidos e no Mundo*.

5 Stephen M., Walt, *Taming American Power, Foreign Affairs*, Set/Out 2005.

dinâmica poderá oscilar, com paragens ou recuos, em função do terrorismo e do continuado potencial para a proliferação de conflitos internos. Alguns mercados locais ficarão mais expostos às flutuações do mercado global; a distância entre ricos e pobres aumentará e a partir daí a pobreza pode tornar-se um desafio global à estabilidade e segurança pelos perigos de instalação do caos e desordem social.

Num mundo cada vez mais interdependente, ver-nos-emos crescentemente constrangidos a ter que intervir, quer por razões de necessidade própria em manter os efeitos dessas situações fora das nossas áreas de interesse, quer por razões simplesmente humanitárias em resposta a solicitações das Nações Unidas, no âmbito do princípio da “responsabilidade de proteger” adoptado no final do mandato de Kofi Annan, como Secretário-geral das Nações Unidas.

Este será certamente um tema recorrente a dominar o contexto de segurança mundial a que a Europa não se conseguirá furtar. Embora livre de confrontações militares internas⁶ e não exposta a ameaças externas clássicas, a Europa está vulnerável ao risco de instabilidade e caos com que adversários possam tentar perturbar o processo de globalização, mesmo quando claramente fora da nossa área de interesse estratégico.⁷ A Europa não vai deixar de estar envolvida na resolução dessas situações.

Algumas Implicações das Mudanças do Contexto de Segurança na Forma de Encarar a Defesa

Todas estas alterações no contexto de segurança repercutem-se, de diversas formas, na própria natureza da Defesa, na caracterização dos conflitos e na forma de emprego da força militar.

Na natureza da Defesa

Durante a Guerra Fria, a Defesa tinha uma natureza essencialmente passiva e estática; estava desenhada para responder a agressões, garantir a inviolabilidade das fronteiras e manter os equilíbrios militares então existentes. Hoje, precisa de ser activa e dinâmica na defesa dos nossos interesses, onde quer que estejam amea-

⁶ Kagan, Robert, A guerra entre as suas maiores potências apresenta-se como algo quase inimaginável, *Power and Weakness*.

⁷ Roberston, Lord George, *Geography will no longer act as our shield in NATO – a Vision for 2012*.

cados. Passou a ter que ir até onde haja que prevenir ou resolver conflitos que ameacem os nossos interesses.

Com o crescente número de situações em que o Estado deixou de ter o monopólio do uso da força para fazer a guerra, pelo aumento de organizações não estatais com uma componente armada visando a conquista do poder (Hamás, Hezbollah, Al-Qaeda, FARC, etc.), as forças armadas vêm-se envolvidas em conflitos essencialmente assimétricos, em que definir o que é vencer passou a ter que ser ponderado numa perspectiva mais política do que militar. O objectivo militar passou a ser criar condições para que seja possível atingir o objectivo estratégico pretendido (conseguir que o adversário faça o que se pretende) e não tanto, como no passado, decidir a disputa.

Deixou de ser suficiente que as forças armadas sejam capazes de lutar e de vencer porque é preciso que posteriormente estejam disponíveis e preparadas para integrarem estruturas de cooperação civil-militar, através das quais se processará a coordenação dos esforços subsequentes de estabilização, envolvendo períodos prolongados de empenhamento.⁸ O grande desafio é fazer regressar a estabilidade onde dantes havia o caos que permitiu o crescimento dos inimigos.

Estas circunstâncias estão a obrigar a Defesa a passar de uma dimensão essencialmente militar para uma dimensão mais abrangente, multidisciplinar, a tornar-se mais interdependente e sistémica, a constituir uma responsabilidade partilhada por diversas instituições, governamentais e não governamentais, económicas, financeiras, científicas, de informação, etc. e a centrar-se menos em territórios e mais em pessoas.

A única área onde o essencial não se alterou foi na necessidade de manter um modelo de segurança colectiva, de que a NATO é o paradigma e em que a União Europeia procura dar os primeiros passos na tentativa de estabelecer uma política comum de segurança e defesa. De facto, acentuou-se a exigência de solidariedade e de cooperação estratégica na prevenção de conflitos, baseadas na co-responsabilização e na partilha de custos e do trabalho estratégico. Nenhum país, mesmo os mais poderosos, conseguem garantir sozinhos a sua própria segurança, como aliás bem ficou provado pelos atentados sofridos pelos EUA a 11 de Setembro de 2001 e, mais tarde, em Londres e Madrid.

Alterou-se, porém, a forma de concretização do modelo de segurança colectiva: deixou de ser suficiente a coordenação dos planos nacionais de defesa tendo em

⁸ "Military action should be subordinated to measures aimed at promoting better governance, economic programs that spur development and efforts to address the grievances among the disconnected, from who the terrorists recruit" Robert Gates, «A Balanced Strategy», *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2009.

vista concertar o esforço colectivo, área em que a NATO desenvolveu um conjunto de procedimentos de orientação para os países membros e de controlo de execução das recomendações feitas. Tornou-se necessário passar para o nível mais exigente da integração porque em vez de nos podermos limitar à coordenação de emprego de forças ao nível operacional de teatro, como acontecia na Guerra Fria, passou a ser indispensável ter capacidade de integração ao nível tático para participação em formações multinacionais, com unidades de escalão batalhão ou mesmo inferior. Tornou-se necessário acomodar os planos nacionais aos requisitos do colectivo, em função do objectivo comum a alcançar. A criação dos Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*) da União Europeia ou da Força de Resposta da NATO (*NATO Response Force*) são os mais recentes exemplos desta nova realidade.

Na natureza dos conflitos

Discute-se muito como serão as guerras do futuro. Há uma corrente de opinião alargada que prevê sobretudo as guerras irregulares, como as que temos observado no Afeganistão e Iraque. De facto, é provável que se continue a assistir ao uso irregular e assimétrico da violência, materializado em acções terroristas, insurreição, criminalidade organizada e desordem social e envolvendo, frequentemente, actores não estatais. Serão conflitos, muitas vezes sem princípio nem fim claramente definidos e que embora de dimensões geralmente reduzidas, não se limitarão, nas suas repercussões, à área onde ocorrem. No entanto, o recente caso da Geórgia mostra-nos que a realidade dos conflitos armados entre estados, embora menos provável como se viu atrás, continua a estar presente. Continuaremos provavelmente a ver as duas coisas, dependendo de cada caso particular. Os países com mais recursos apostarão no convencional para dominar os mais fracos; mas quanto maior for a sua vantagem convencional, como é o caso dos EUA, menor será a hipótese de que venham a ser desafiados nessa base.

É sob esta perspectiva que os EUA estão a reorientar o seu planeamento militar de modo a acrescentar, ao objectivo anterior de manter clara superioridade convencional e nuclear, a capacidade de combater ameaças irregulares e sobretudo a insurreição, o que depois da desastrosa experiência do Iraque, consideram dever ser uma capacidade fulcral de quaisquer forças armadas.⁹

⁹ Declarações do general James Mattis, do Corpo de Fuzileiros dos EUA, durante o *Joint Warfighting* 2009, um simpósio de três dias, recentemente realizado na Virgínia, *Matthews Jones, Virginia-Pilot*; "Experts' vision of future warfare is not black and white".

A previsibilidade

Não se vai poder contar com a razoável previsibilidade da ameaça que existia no passado e que permitia ir ajustando a prontidão conforme a evolução da situação; o inimigo era conhecido, sabia-se onde estava e quais eram os seus comportamentos e forma de reagir. O que, em alternativa, temos pela frente é um leque variado de ameaças de origens incertas ou difusas, sem natureza geográfica, de natureza híbrida pela mistura do irregular com o convencional e obrigando a um maior alerta e melhor capacidade de enfrentar o desconhecido porque se perdeu grande parte da possibilidade de fazer avaliações seguras de intenções.

Os novos teatros de operações

Regra geral, os conflitos desenrolar-se-ão em centros urbanos e no litoral, o que condicionará, às vezes de forma radical, a condução das operações. Os campos de batalha serão espaços confinados onde haverá dificuldade de identificar objectivos essencialmente militares e teremos o desafio acrescido do aproveitamento que os adversários combatentes tendem a fazer da imunidade dos não combatentes, misturando-se para dificultar a distinção entre uns e outros, vivendo no seu meio, abrigo nas suas casas, em igrejas, em hospitais e, em geral, todos os espaços que as nossas forças tentarão respeitar dentro dos princípios estabelecidos.

O envolvimento directo contra os adversários será geralmente a curta distância, não permitindo tirar partido da vantagem dos sistemas de armas e de recolha de informação tecnologicamente mais evoluídos, pensados para a obtenção de vitórias rápidas e decisivas no combate à distância.

Os adversários seguirão, normalmente, uma estratégia de prolongamento do conflito na impossibilidade de adopção de uma estratégia directa para a vitória. As nossas forças ver-se-ão confrontadas com o problema de conciliar a necessidade de dureza das acções militares para conseguir a subjugação dos movimentos de insurreição com a necessidade de nada fazer que possa dificultar a conquista do apoio das populações, evitando danos colaterais. Em muitas situações, o receio do preço político a pagar pelo uso de toda a capacidade militar disponível condicionará a condução das operações.

A Transformação das Forças Armadas

Não obstante se estar constantemente a falar na Transformação das Forças Armadas nunca foi definido um conceito que orientasse esse processo, que definisse

o objectivo a atingir, o caminho a percorrer e o calendário das várias etapas. Nunca se assumiu que a Transformação é sobretudo um processo contínuo e não medidas pontuais que vão sendo tomadas ao longo de um percurso mais ou menos dilatado de tempo, sem, na verdade, se antecipar o desfecho esperado.

Também não se tem tido em consideração que qualquer que seja a vertente principal do processo (redução de efectivos, reconfiguração do sistema de forças, etc.) haverá sempre que considerar todas as suas implicações noutras áreas, sob uma perspectiva sistémica. Esta questão tem-se tornado especialmente patente no âmbito da redução de efectivos que não tem sido acompanhada por medidas de reorganização, aparentemente esperando-se que tudo possa continuar a funcionar na mesma com menos pessoal.

É preciso, sobretudo, clarificar o que se pretende. Transformar porque as guerras do futuro não serão iguais às do passado é diferente do que transformar porque é preciso tirar partido das novas tecnologias disponíveis, que nos dão oportunidades novas de sermos mais eficazes. Transformar porque as novas tecnologias exigem mudanças na forma como operamos é diferente do que transformar porque as novas tecnologias são mais dispendiosas e exigem, portanto, que se encontrem contrapartidas de redução de despesa noutras áreas. Transformar porque a forma como estamos organizados precisa de ser racionalizada, modernizada e tornada mais flexível, não tem quase nada a ver com transformar porque é preciso saber operar em todo o espectro do conflito e não apenas no nível mais alto.

As alterações no contexto de segurança, que referi no início deste texto, tenderão a levar os processos de transformação das Forças Armadas europeias por caminhos relativamente semelhantes. Mas nunca haverá um processo único de transformação; cada situação é um caso particular, que tem que ser bem esclarecido. Nuns casos, pode incluir recuperar atrasos e corrigir erros que vêm do passado, tornando-se por isso mais complexo; noutros casos, pode resumir-se a pequenos ajustamentos.

Portugal tem vindo a tomar várias medidas de Transformação das Forças Armadas; são mais do que a opinião pública tende a pensar, ainda um pouco amarrada à imagem de que pouca coisa mudou no sector, desde o fim da Guerra Fria, não obstante as profundas alterações no contexto de segurança em que nos situamos. Mas não as tem enquadradas num processo único, que observe as condições acima enunciadas e, sobretudo, que defina a visão nacional do que se pretende hoje das Forças Armadas.

Vai ser difícil prosseguir esse esforço sem clarificar onde se ambiciona chegar, entre outros motivos, porque este aspecto é essencial para formar uma base de apoio; ninguém se dispõe a participar e apoiar processos cujo destino ignora e

cuja metodologia não conhece. Não se estranhe, portanto, que os consensos não tenham surgido.

Um breve ponto de situação sobre o que “foi feito” e sobre o que “falta fazer” ajudará a contextualizar a continuação do processo, que se tem como indispensável.

O que Foi Feito

Quando ocorreu o 25 de Abril e na década subsequente, as Forças Armadas portuguesas não se encontravam em condições de participar em formações multinacionais. Portugal vinha de um conflito de 13 anos, em que tinha tido que centrar todo o esforço militar numa guerra de guerrilha muito desgastante mas não exigindo os meios militares sofisticados que os nossos aliados usavam para poder combater, se necessário, ao lado dos americanos, na contenção da ameaça soviética. As excepções eram alguns nichos de capacidades que, melhor ou pior, nos permitiam tomar parte em actividades da NATO. A mais regular de todas foi a atribuição de uma fragata à Força Naval Permanente para o Atlântico, participação nunca interrompida desde o primeiro momento da criação dessa força no ano de 1969.

Hoje, muito claramente, o país tem umas forças armadas diferentes e sobretudo agora capazes de se integrarem sem dificuldades de maior em formações multinacionais. Vale a pena recordar algumas dos passos que mais contribuíram para chegar a esta situação.

A mais importante reforma foi, sem dúvida, o fim do Serviço Militar Obrigatório em Novembro de 2004, depois de prolongados debates e da fase do serviço de quatro meses que o governo de então considerou ser a melhor forma de fazer a transição. Esta reforma está consolidada mas, contrariamente ao que seria de esperar, não ficaram devidamente resolvidas as implicações financeiras da profissionalização, como aliás se receava.

As reduções de efectivos, outro assunto mal conhecido pela opinião pública, quase nunca pararam. Na realidade, as Forças Armadas só nos últimos 15 anos, entre 1993 e 2008, reduziram os seus efectivos globais a praticamente metade, passando de cerca de 80 mil para menos de 40 mil; recorde-se que, em 1974, Portugal tinha nos três principais teatros de operações africanos cerca de 150 mil efectivos em armas. Não obstante estas reduções, as sucessivas reduções dos orçamentos e os maiores custos de umas forças armadas profissionais não deixaram que se concretizasse o objectivo, então já premente, de diminuir o peso relativo das despesas de Pessoal

para fazer face à necessidade de aumentar o investimento e dar à operação e manutenção a dimensão necessária.

Em termos de pensamento sobre Defesa, a evolução mais relevante foi a resultante da discussão sobre o emprego das Forças Armadas como instrumento da política externa do país, assunto a que Fernando Nogueira, então Ministro da Defesa Nacional, se referia, em Junho de 1993, como «a afirmação mais importante que terá de surgir no novo conceito estratégico de Defesa Nacional». É interessante rever as discussões promovidas pela Comissão de Defesa da Assembleia da República, no âmbito da realização de um Colóquio Parlamentar em Junho desse ano, altura em que ainda se levantavam interrogações sobre esse assunto. Hoje, esta vertente do emprego do poder militar está perfeitamente esclarecida e consagrada; na verdade, constitui uma ocupação central das Forças Armadas.

Para que isto se tornasse possível houve um esforço de reequipamento que, embora sofrendo de diversos percalços, incluindo falta de planeamento e insuficiente financiamento, permitiu alterar progressivamente a situação. As Forças Armadas passaram a ter as condições mínimas para, de forma digna para o país, participar em forças multinacionais, quer em ambientes com um grau elevado de conflitualidade, quer em condições de complexa exigência tecnológica e importância política. A entrada ao serviço de duas fragatas adquiridas em segunda mão à Holanda e dois submarinos, a vinda dos blindados pesados para o Exército (*Leopard*) e das viaturas blindadas de rodas, a modernização dos F16 e a aquisição de novos aviões de transporte são os mais recentes desenvolvimentos significativos deste esforço de reequipamento militar.

Portugal tem estado regularmente envolvido, ao lado de aliados e amigos, em quase todos os conflitos e situações de instabilidade que, na última década, têm ameaçado a paz e a estabilidade: na Bósnia-Herzegovina, na Macedónia, no Kosovo, na Sérvia, na Croácia, na Albânia, em Timor, no Afeganistão, no Golfo Pérsico, no Adriático, no Mediterrâneo e em vários países de África, umas vezes com forças integradas em formações multinacionais, outras autonomamente.¹⁰ Mais de três dezenas de milhares de militares portugueses estiveram presentes nesses territórios, em variadas operações de apoio à paz e de assistência humanitária, quer no âmbito da NATO, da União Europeia e/ou sob a égide das Nações Unidas.

Portugal teve ainda três oportunidades¹¹ particularmente relevantes em termos de projecção de imagem no exterior quando garantiu, pelo período de um ano de

10 No total, 20 cenários de crise espalhados por África, Europa, Médio Oriente, Sudoeste Asiático.

11 A última, presentemente em curso, termina em Abril de 2010.

cada vez, o comando da Força Naval Permanente do Atlântico,¹² a mais prestigiada força de resposta rápida que a Aliança jamais teve e onde estavam representadas as marinhas mais sofisticadas do mundo. A NATO tinha sugerido este compromisso a Portugal no início da década de 70 mas a avaliação então feita à possibilidade de utilização das fragatas da classe “João Belo” levou a Marinha a não avançar com a ideia. A ocasião acabou por ficar ao nosso alcance no início da década de 90, com a entrada ao serviço, em 1993, das três fragatas da classe Vasco da Gama e com o salto tecnológico e doutrinal com que a Marinha em geral acompanhou esse passo.

Estas realizações atestam a boa resposta que as Forças Armadas têm conseguido dar aos desafios das mudanças e ao desejo de Portugal ser um participante activo dos esforços de manutenção da paz e estabilidade do mundo, não obstante várias dificuldades conhecidas mas nem sempre compreendidas pela opinião pública.

O que Falta Fazer

A transformação empreendida, no entanto, está longe de poder ser considerada completa; muito mais se tivermos em conta o propósito expresso pelo ministro da Defesa Nacional de que Portugal tudo deverá fazer para integrar, desde o primeiro momento, as “cooperações estruturadas permanentes», um desafio que exigirá uma alteração radical na forma de encarar, doravante, os assuntos de Defesa, obrigando a assumir compromissos muito exigentes.¹³

A estratégia de mudança a seguir para dar seguimento ao caminho percorrido não pode deixar, como atrás explicado, de clarificar o modelo de Forças Armadas a adoptar e procurar a resolução definitiva das dificuldades crónicas com que a Instituição Militar se debate há décadas e que estão a ser a origem de algumas frustrações e desencantos que não deveriam existir.

A questão do planeamento de forças e a da estrutura orçamental são as duas mais óbvias e talvez as mais decisivas para se sair da situação acima referida; enquanto não forem resolvidas dificilmente qualquer outra conseguirá ter o impacto esperado.

12 Com a criação da Força de Resposta da NATO, esta força naval passou a ser designada por *Standing Maritime Group One*.

13 Não obstante a interrupção do processo de aprovação do Tratado de Lisboa que introduziria este assunto, a União Europeia tem sob discussão um projecto de acordo para implementação das “cooperações estruturadas”, sob uma argumentação que, entre outras considerações, refere a “necessidade de dotar-se a Europa com as capacidades operacionais necessárias para a projecção e intervenção nas mais difíceis missões de combate”.

O planeamento de Defesa

A metodologia de planeamento de Defesa, que estabelece os objectivos e as linhas de acção a seguir para os alcançar, e do planeamento de Forças, que trata de concretizar o programa militar definindo os meios necessários, precisa de ser globalmente revista.

A que tem sido seguida nasceu em 1982, com a promulgação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, e mantém, desde então, a sua “filosofia” original, não obstante alguns ajustamentos. No entanto, trata-se de uma “filosofia” que assenta numa arquitectura hierárquica de conceitos¹⁴ que não cuida devidamente do relacionamento interactivo entre os diversos níveis de planeamento, obrigando a voltar ao antecedente quando se verificam problemas de exequibilidade, até que no final, esteja garantido o encontro entre os recursos e as finalidades a alcançar.

A experiência, entretanto adquirida, mostra que, em alternativa, precisamos de uma metodologia de aproximação ao problema que em vez de apenas sequencial, seguindo a hierarquia conceptual estabelecida, adopte uma perspectiva sistémica que reconheça a interligação entre todos os níveis de planeamento e a que não falte uma clara definição das prioridades para as subsequentes escolhas em função dos recursos atribuídos. Resumidamente, por outras palavras, precisamos de uma metodologia que assegure uma interligação maior entre o planeamento de Defesa e o planeamento de Forças.

O orçamento

O caso da correcção da estrutura orçamental, muito afectada pelo excessivo peso da componente Pessoal é também uma questão central.¹⁵ O problema é de há

14 Esta metodologia, designada na terminologia americana por “*Top Down*”, põe o foco principal nos objectivos a atingir e adopta uma visão de longo prazo; a sua finalidade principal é garantir que os riscos associados a ameaças militares são minimizados. O seu primeiro passo é determinar o que o decisor pretende alcançar; o segundo é decidir de que forma o objectivo será alcançado; o terceiro é definir as forças necessárias para implementar a estratégia. Uma das suas limitações reside no facto de ignorar as restrições em recursos e/ou tecnologia durante excessivo tempo na fase de concepção, levando a desencontros grandes entre fins a atingir e recursos disponíveis, *Approaches to Force Planning*, Henry C. Bartlett.

15 A situação afecta em maior ou menor grau a generalidade dos países europeus. As seguintes estatísticas comparativas da UE com os EUA dão bem a ideia do problema: gastos com Pessoal - EUA 20,8% UE 52%; gastos com Manutenção/Operação - EUA 38,4% UE 23%; Investimento - EUA 33,9% UE 20,5%; Outros - EUA 6,9% UE 4,5% (*European Defense Agency 2007 statistics*). Portugal, no contexto da UE e segundo as mesmas estatísticas, está numa situação pior do que a média; tem gastos de Pessoal acima dos 67% e no Investimento anda pelos 12%.

décadas, o que pode dar a ideia de que afinal não será assim tão importante. No entanto, é o responsável pela forma financeiramente irracional de funcionamento em que as Forças Armadas têm vivido, obrigando a prolongar artificialmente a vida de equipamentos que são mantidos ao serviço apenas porque não é possível proceder à sua substituição ou não garantindo aos mais recentes as condições de sustentação que deveriam ter.

Ninguém contesta a imperiosa necessidade de se resolver este problema, nem mesmo o próprio ministro da Defesa Nacional que recentemente reconhecia que Portugal terá que se «aproximar das despesas de investimento em matéria militar». De facto, sem este assunto resolvido, a componente Investimento continuará sem a dimensão que a modernização exige e a componente Manutenção/Operação continuará a impor restrições no planeamento de actividades, a não permitir observar devidamente os critérios de manutenção do material, a dificultar o cumprimento dos prazos de reparação e ainda a não garantir um nível cabal de sustentação das forças.

É o ponto em que todos concordam. As opiniões, porém, dividem-se entre os que calculam que o assunto possa ser resolvido no âmbito do crescimento do orçamento para a meta dos 2% do PIB, conforme consagrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional mas não cumprido, e os que estimam ser necessária a medida adicional da redução de efectivos.¹⁶

No entanto, a dimensão de uma eventual redução de efectivos, se necessária, – o que alguns dados sugerem ser incontornável – depende de três factores principais: do incremento que o Governo decida atribuir ao orçamento da Defesa, sendo, em qualquer caso, certo que não irá passar o tecto dos 2% do PIB; da indispensabilidade de garantir alguma atractividade à tabela salarial dos militares sem o que as metas de recrutamento e atrição tornar-se-ão difíceis de cumprir; finalmente, do equilíbrio que se deseje estabelecer entre qualidade e quantidade.

Por exemplo, se o objectivo é privilegiar qualidade sobre quantidade – eu penso que deve ser – então os encargos com Pessoal terão que estar abaixo do tecto de 50% do orçamento da Defesa; se a meta de qualidade é colocar as nossas Forças Armadas a um nível de sofisticação dos mais elevados, então o tecto para Pessoal poderá ter que ser ainda mais baixo.

Mas não terá que ser a mesma percentagem para todos os ramos; a Força Aérea e a Marinha (por esta ordem) são mais de capital intensivo do que o Exército. Neste,

16 Este problema, como se sabe não é exclusivo de Portugal. Na UE, o orçamento médio de Defesa em 2005/2006 rondou 1,78% do PIB (195/201 mil milhões de euros), enquanto nos EUA se situava nos 4,7% (406/491 mil milhões de euros), *The Defense Monitor- Centre for Defense Information*, consultar weeklyupdates-info@worldsecurityinstitute.org.

como o número de efectivos pesa de uma maneira diferente, a relação encargos do Pessoal e do Material será em princípio diferente, dependendo do equilíbrio do envolvimento tecnológico que se pretenda adoptar; é preciso ter em conta a experiência dos últimos conflitos, que encerra ensinamentos importantes para a definição da estrutura da componente terrestre do Sistema de Forças Nacional.¹⁷

Tudo isto, no seu conjunto, mostra que o problema orçamental é essencialmente um tema do planeamento de forças, exigindo uma abordagem sistémica que relacione todas as suas vertentes e implicações. A melhor forma de a conseguir, na minha perspectiva, é através de uma nova metodologia de planeamento baseada em Capacidades.

O Conceito de “Capacidade”

Este conceito, na sua essência, não é novo; surgiu no fim da Guerra Fria, quando, pelo desaparecimento da ameaça soviética, os EUA se viram obrigados a mudar a lógica do seu planeamento de forças, passando de uma metodologia baseada na ameaça (*threat oriented*) para uma metodologia mais flexível, mais virada para enfrentar o imprevisível e o desconhecido, portanto, centrada essencialmente em capacidades (*capabilities based*).¹⁸

Foi nesta interpretação que o conceito foi “exportado” para aplicação na NATO e aceite consensualmente como uma boa ferramenta para o planeamento de forças, graças à ideia especialmente atractiva de facilitar a organização de respostas flexíveis, o que, como temos visto, é uma exigência do actual ambiente de segurança.

No entanto, malgrado esta realidade, ainda não temos um entendimento comum sobre o conteúdo do conceito. As divergências estão patentes logo entre os níveis principais de planeamento, por exemplo, entre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a Lei de Programação Militar, onde visíveis diferenças de interpretação tornam impossível correlacionar as capacidades referidas em cada um desses documentos; o segundo documento, aliás, revela também interpretações e critérios diferentes entre os ramos, havendo casos em que se segue uma concepção pensada

17 Vários especialistas têm-se referido à necessidade de uma nova ponderação sobre o peso relativo de cada arma, defendendo o reforço da de Infantaria que deve ser dotada de meios de deslocação rápida e mais independente dos apoios das outras armas.

18 “*Planning under uncertainty, to provide capabilities suitable for a wide range of modern day challenges and circumstances while working within an economic framework that necessitates choices*”, Paul K. Davies, «*Analytic Architecture for Capabilities-based Planning, Mission-System Analysis and Transformation*».

em função do ambiente em que os meios operam, enquanto noutros casos, se usam critérios de natureza logística ou de formação do pessoal.

Uma proposta de conceito

O conceito de capacidade deve ter como seu elemento central a existência de uma vontade política de a utilizar. Tem, portanto, que ser abordado logo ao nível estratégico, sem prejuízo de, depois, ser desenvolvido, em termos operacionais, nas fases subsequentes de planeamento. No seu conjunto, as capacidades devem estar organizadas sob uma arquitectura própria que, ao nível estratégico deve coincidir grosso modo com as principais missões das Forças Armadas para depois evoluir para o campo operacional.

Deve incluir, em qualquer fase, mas com graus de pormenorização diferente, a identificação dos meios que requer (equipamentos, forças, sistemas de armas, etc.) – ou seja os instrumentos de acção –, a forma como devem ser organizados em termos militares e a completa caracterização do propósito a alcançar e condições em que isso deve ser considerado. Esta última parte deve esclarecer o grau de ambição pretendido, em termos de nível de conflito, duração previstas de empenhamento, requisitos de sustentação e de mobilidade, etc.

As vantagens do conceito

Contrariamente ao que sucede presentemente, é desejável que ao longo do planeamento de Defesa, logo a começar no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, vão surgindo orientações minimamente concretas e pistas úteis para o trabalho seguinte dos planeadores ou pelo menos uma visão sobre a forma como as missões devem ser cumpridas e com que nível de ambição. O conceito de capacidades, por obrigar a ter em conta todos estes aspectos, ajuda a dar à metodologia de planeamento a orientação prática que lhe tem faltado e garante um processo de planeamento coerente, racional, interactivo e conjunto.

Coerente porque obriga a uma disciplina de planeamento centrado constantemente nos objectivos a atingir (*output*) e a ter presente que os meios a adquirir são apenas um instrumento da Capacidade a constituir e não uma finalidade em si próprios.

Racional porque obriga a fazer passar todas as decisões de aquisição de meios (ou da sua manutenção ao serviço) pelo teste da verificação do contributo que dão para a constituição das Capacidades aprovadas; evita o risco de dispersão de recursos em

meios que não sejam de necessidade comprovada para as Capacidades em questão e ajuda a clarificar a importância relativa de cada um nesse contexto.

Interactivo porque, fazendo uma ligação estreita entre os meios e as finalidades a que se destinam, facilita a identificação dos pontos de interdependência e obriga a rever automaticamente a formulação das Capacidades em função das disponibilidades dos meios. Se um determinado sistema, unidade ou plataforma não pode ser adquirido então torna-se directamente claro que as Capacidades associadas deixam de ser viáveis ou ficam limitadas. Melhora-se o processo de decisão.

Conjunto porque leva a abordar, onde aplicável, o emprego integrado dos meios dos três ramos logo na fase inicial do processo de planeamento em vez de deixar esse tema para o fim, pensando-o apenas em termos do que existe em cada ramo, um tipo de improvisado que só por mero acaso pode dar certo.

Que Modelo de Forças Armadas?

Portugal, a NATO e a União Europeia

Portugal, como qualquer outro país de reduzida dimensão, escassos recursos e uma economia ainda débil, precisa de ponderar cuidadosamente quais os objectivos que deve estabelecer para as suas Forças Armadas e, em especial, a forma como se deve organizar, para efeito político máximo, a sua participação na NATO e na União Europeia. Precisa pensar cautelosamente sobre os riscos, quer sob a perspectiva de possibilidades de acontecerem, quer sobre as consequências que podem provocar. Riscos de baixas probabilidade podem conter impactos potenciais muito elevados e como tal terão que ter resposta preparada.

Na medida em que precisa de aliados e de amigos que o ajudem a proteger os seus interesses, Portugal tem que ter presente que aos indispensáveis apoios e solidariedade que retira dessa participação terá que fazer corresponder uma cabal satisfação das correspondentes obrigações e compromissos assumidos. Este ponto está claramente reconhecido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional quando estabelece a necessidade de se encontrar um conjunto de meios que nos permitam integrar de forma credível os esforços da comunidade internacional na manutenção da paz e estabilidade.¹⁹ Não se trata, obviamente, de se acomodar a exigências mas

¹⁹ “Portugal deve ter uma posição activa, e individualizada, no espaço de defesa colectiva e de solidariedade que a Aliança representa. Isso implica, nomeadamente, o dever de acompanhar os aliados perante os novos desafios na óptica de mais actuação conjunta, no plano nacional,

tão-somente de encontrar as oportunidades certas onde os mais pequenos ou com menos recursos podem, mesmo assim, ter um papel importante.

Tendo presente esta situação, Portugal, na formulação do caminho a seguir e na escolha das opções que se lhe deparem, tem, portanto, que ser capaz de conciliar os seguintes dois aspectos: por um lado, as suas necessidade específicas de segurança e defesa, mostrando inequívoca vontade e determinação, a todos os níveis, em assumir responsabilmente todas as obrigações na área sob seu controlo ou de interesse directo; por outro lado, a constituição de capacidades militares em que os nossos aliados e amigos revejam vontade de contribuir de forma eficaz para a segurança do colectivo, e o empenho em ser pronto e eficaz na resposta aos pedidos de assistência que possa receber das organizações ou das coligações em que o Governo tenha decidido participar.

Considerações mais relevantes para a definição do Sistema de Forças Nacional

Portugal tem a particularidade de um território disperso o que acarreta a necessidade de se manter organizado para deslocar os seus meios militares para qualquer das partes, se surgir uma situação anómala, ou para prestar assistência em caso de acidente natural ou calamidade que requeira a utilização dos meios que as Forças Armadas tenham disponíveis para auxiliar numa rápida e eficaz saída da situação.

Portugal tem também que manter um envolvimento activo com as várias comunidades dispersas por quase todo o mundo (países que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional considera espaço de interessa estratégico conjuntural). Deve procurar ajudar a promover a sua imagem e visibilidade nos países de acolhimento, um objectivo a que, como é tradicional, as Forças Armadas, através de visitas e programas de cooperação, podem dar um contributo ao esforço diplomático. Algumas dessas comunidades vivem em zonas onde a estabilidade social não é segura; à semelhança do que aconteceu na Guiné em 1998, em que se tornou necessário proceder à evacuação urgente de um número apreciável de cidadãos, situações semelhantes podem repetir-se (aliás, tinham ocorrido anteriormente, ainda que com uma dimensão bem menor, na República do Zaire e em Angola).

e segundo uma perspectiva estratégica de participação combinada, no quadro da Aliança". "Por consequência, a política do Estado, e as suas consequências na Defesa Nacional, deve ser orientada para colaborar activamente, no quadro da comunidade internacional, e em especial com os seus aliados e parceiros, na prevenção do terrorismo, em múltiplas vertentes, incluindo operações militares".

Naturalmente, ninguém espera, realisticamente, que o país possa dispor de meios militares para corresponder sozinho a todas as situações que possam surgir neste âmbito; isso, no entanto, não nos dispensa de ter meios para estar presente, sermos os primeiros a responder se se tratar de interesses eminentemente nacionais e assim ter credibilidade e “autoridade para nos fazermos ouvir” no esforço de mobilização dos indispensáveis apoios internacionais.

Portugal tem também necessidade e obrigação de manter um conhecimento detalhado e actualizado do panorama em todas as vertentes de actividade na área marítima que rodeia e se interpõe entre as três parcelas do território (mercante, de pesca, de investigação e de exploração de recursos do fundo do mar, de recreio, etc.) e saber responder pelo seu controlo perante as duas organizações internacionais a que está ligado – a NATO e a UE, uma vez que grande parte é também fronteira comum da União Europeia e uma encruzilhada de rotas de navegação mercante de cujo tráfego seguro e ordeiro depende um largo sector da economia mundial.

Escusado seria lembrar como cada vez mais a segurança em terra se mostra dependente da segurança no mar e sobretudo da prevenção de actividades ilícitas que, mesmo apenas de passagem sobre o nosso território, podem repercutir-se sobre as actividades económicas e sobre a segurança em geral.

Finalmente, Portugal tem um acervo de conhecimentos e de experiência em África que, para a NATO e para a União Europeia, podem tornar especialmente relevante a participação portuguesa em qualquer intervenção que essas organizações, eventualmente em coordenação com o Organização de Unidade Africana, possam ter que accionar em resposta a pedidos de apoio para a resolução de focos de instabilidade que ameacem a segurança de populações ou de estados. África constitui uma região onde Portugal tem uma facilidade única de desenvolver ligações úteis para todas as partes, quer num âmbito bilateral, quer no contexto multinacional da Aliança e União de que faz parte. Trata-se, portanto, de uma área de actuação onde o país, pelos seus conhecimentos e apetência, pode ir buscar mais-valias e onde se pode distinguir, pela positiva, dos demais.

Implicações directas

Como se compreenderá facilmente, não há uma receita comum para dar relevância à contribuição que os países com forças de pequena dimensão possam dar à NATO, mal grado esta recomende que se aposte nos chamados «nichos de capacidades», expressão que pretende referir as áreas onde exista maior facilidade de contribuir para o esforço do colectivo; o exemplo sempre apontado é o da República Checa com as suas unidades especializadas em guerra química, bacteriológica ou nuclear.

Se um país tem, por motivos nacionais, necessidade de desenvolver uma determinada especialização ou componente, ou se tem especial apetência ou facilidade para desenvolver perícias em determinadas sectores específicos de actividade então fará certamente sentido que tire partido dessas circunstâncias para disponibilizar no seio da Aliança essas mesmas aptidões em benefício do colectivo.

Nenhum país, no entanto, arriscará pôr todos os seus recursos numa especialização, ficando nas outras áreas dependente por inteiro da ajuda dos seus aliados. Por outras palavras, uma eventual aposta numa determinada especialização pode ser um factor determinante do planeamento de forças mas não pode resultar em prejuízo da coerência do conjunto. Até que ponto a recomendação da NATO se pode aplicar a Portugal é assunto que veremos seguidamente.

Mobilidade e prontidão

A caracterização do ambiente de segurança, tal como definida no início deste texto, e a especificidade da situação portuguesa, conforme atrás descrita, mostram que os interesses eminentemente nacionais conjugam-se perfeitamente com as recomendações que, quer a NATO, quer a União Europeia, têm vindo a fazer sobre a indispensabilidade de as forças armadas se adaptarem ao novo ambiente de segurança mundial, passando a apostar claramente na capacidade de intervenção no exterior. A NATO estabelece, como recomendação que 40% do efectivo global deve estar organizado e pronto para poder ser movimentado para intervenção fora das suas áreas habituais de permanência.²⁰

As forças navais respondem bem a este requisito porque sendo intrínseco da sua própria natureza não lhes levanta qualquer desafio adicional; as forças aéreas precisam de o encarar em termos da sustentação móvel dos seus meios. Às forças terrestres põe-se de forma global, exigindo um esforço específico de adaptação, quer no campo da doutrina e organização, quer no do equipamento e armamento.

Naturalmente, o seu transporte marítimo e/ou aéreo, ao nível conjunto, implica uma estreita coordenação dos planos de reequipamento dos três ramos, desde a sua fase inicial, ou seja, um sistema de forças com uma configuração muito centrada na capacidade de deslocação fácil, portanto, muito apoiada na mobilidade.

Em termos militares, para se distinguir e ganhar importância, Portugal não pode, por motivos óbvios, apostar na dimensão da sua contribuição ou nos maio-

²⁰ Segundo estatísticas da *European Defense Agency*, em 2007, em termos percentuais, o número de efectivos empregues em missões de intervenção no exterior era de 14% e 4%, nos EUA e na UE, respectivamente.

res avanços tecnológicos, não obstante esta área tenha que estar sempre presente. Mobilidade, rapidez de resposta (prontidão) são características mais importantes do que a dimensão ou que, pelo menos, podem minimizar muitas das deficiências que estas possam ter.

Para Portugal interessa sobretudo investir na prontidão, ou seja, manter uma organização, treino e disponibilidade que permita ao Governo valorizar uma capacidade de resposta rápida. Ficam assim estabelecidas as duas primeiras pistas – duas apostas essenciais – a ter em consideração na definição do modelo de forças armadas: mobilidade e prontidão.

Esta orientação concilia interesses eminentemente nacionais, como resposta à natureza arquipelágica do território e à existência de variadas comunidades espalhadas pelo mundo, com o interesse de dar às eventuais participações no exterior uma maior visibilidade nacional.

Operações conjuntas

O modelo de forças deve, também, incluir uma vertente de natureza conjunta para actuação autónoma, mesmo que apenas numa dimensão minimalista. Como qualquer país de pequena dimensão, Portugal não terá nas operações conjuntas, envolvendo os três ramos, o modelo mais frequente de intervenções militares. Mas não pode deixar de prever e explorar todas as sinergias possíveis da integração, operacional e tática, dos meios de cada ramo, os quais devem sempre ser pensados precisamente para permitir essa finalidade. É aliás neste ponto que, sem dispêndio extra de recursos, se poderá depositar a aspiração de se ir mais longe, concebendo a organização dos meios para actuação como um núcleo de identidade operacional específica, isto é, capaz de manter uma individualidade própria, pela coerência tática/operacional da sua composição. O modelo apropriado de referência seria o dos agrupamentos táticos da União Europeia, com as adaptações necessárias.

Esta ideia, talvez mais exigente em termos de organização do que em recursos, constituirá sempre uma questão central do modelo de forças a adoptar, a que pode fazer a grande diferença entre ter um sistema de forças coerente e organizado sob uma visão de conjunto ou uma simples panóplia de meios cuja articulação e complementaridade não tenha sido garantida desde o início.

Esta possibilidade não é apenas relevante pela possibilidade que abre de levar a cabo operações autónomas, se forem essas as circunstâncias que possam interessar ao país ou que o país não possa evitar (de novo, o caso da Guiné 1998); é também da maior importância para actuações integradas numa força multinacional, contra

a alternativa da atribuição isolada de unidades cujo contributo facilmente se dilui no âmbito mais alargado da formação a integrar.

Temos que ter presente, no entanto, que capacidade de operação conjunta não se improvisa; ou é definida de raiz e nessa base condiciona e orienta o planeamento específico de cada ramo, ou então pura e simplesmente nunca existirá.

Controlo da área marítima de interesse

No âmbito do controlo da área marítima de interesse, Portugal não deve hesitar realçar a contribuição que dá, quer para a NATO, quer para a União Europeia, através da actuação permanente que garante, quer nas aproximações ao continente, quer nas imediações dos arquipélagos e zonas sob jurisdição nacional.

Para ser credível, porém, Portugal precisa de poder usar esta capacidade nos “três tabuleiros” em que se processam as operações navais (superfície, acima-superfície e sub-superfície) sem o qual não haverá garantia de detecção de eventuais desvios de comportamento que possam configurar ameaças ou acções lesivas dos nossos interesses.

De idêntica importância é a necessidade de fazer sustentar o controlo da área num modelo de organização que integre a colaboração de todas as agências com actividade paralela na área.

Este último aspecto requer uma outra atenção, pois para que haja sucesso é preciso que, à semelhança da integração de esforços que existe a nível internacional, se faça prevalecer, no contexto interno, entre as diversas organizações e serviços intervenientes, um critério rigoroso de cooperação. Este entendimento deve substituir o ambiente de disputa de alargamento de áreas de influência das forças de segurança, agora a quererem abranger o campo de actuação no mar, mal grado a falta de racionalidade, por duplicação de meios e estruturas, que essa orientação revela.

Operações especiais

Finalmente, uma referência às operações especiais, uma especialidade que se vê vantagem em privilegiar e que é precisamente uma das áreas em que Portugal tem conseguido desenvolver contactos úteis em África, com benefícios mútuos. Trata-se, reconhecidamente, de uma sector muito exigente em recursos humanos de qualidade, mas não tanto em investimentos avultados e tecnologias muito sofisticadas. Portugal poderá dar uma relevância acrescida ao seu sistema de forças se

continuar a apostar neste campo e consolidar o prestígio que tem. Esta recomendação completa o conjunto das cinco principais caracterizações que o modelo de forças portuguesas deve adoptar.

Comentário Final

Não referi expressamente a questão do modelo de forças armadas profissionais porque o assumo como dado adquirido, não obstante as suas implicações financeiras precisem de ser reconsideradas; também não desenvolvi o tema da opção qualidade/quantidade porque me parece ser óbvio que a necessidade de cumprir critérios mínimos de interoperabilidade e o anunciado empenho do Governo em participar nas “cooperações estruturadas permanentes” não deixa, hoje em dia, alternativas a um acompanhamento tão próximo quanto possível das mais recentes evoluções tecnológicas.

Dito isto, resta-me resumir a ideia central que procurei transmitir ao longo deste trabalho: a de que a Portugal interessa sobretudo apostar no campo da capacidade expedicionária, com a constituição de um núcleo coerente de forças, inspirado no modelo dos agrupamentos táticos da União Europeia, e que possa ser empregue no exterior, com sustentação própria, em intervenções de baixo/médio risco.

Este é a orientação que melhor serve os requisitos de Defesa decorrentes da natureza dispersa do território e de uma presença portuguesa a viver no exterior, por vezes em condições de segurança incertas, com a subsequente necessidade de nos mantermos organizados para deslocar os meios militares para qualquer das partes, se surgir uma situação anómala ou urgência de assistência. É também o que melhor permite contribuir para a segurança do colectivo na resposta aos pedidos de assistência que o país possa receber das organizações ou das coligações em que o Governo tenha decidido participar.

A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal

José Loureiro dos Santos

General

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor General José Loureiro dos Santos, no IDN, a 9 de Março de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

Atlantic and Portugal Geopolitical Region

The present text is a written version of a conference delivered by General José Loureiro dos Santos at the National Defence Institute on the 9th March 2009. The conference was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

1. A defesa de Portugal teve sempre como referência e base de sustentação o Atlântico, ao longo de toda a sua História. Não apenas o Atlântico Norte ou o Atlântico Sul, mas “todo” o Oceano Atlântico.

Desde os fins da segunda guerra mundial que fazemos parte da Aliança do Atlântico Norte, a grande aliança das democracias ocidentais. Não porque fossemos uma democracia, porque não éramos, mas porque a ausência de Portugal de um sistema defensivo que envolvesse as principais potências atlânticas da América do Norte e da Europa constituiria uma vulnerabilidade que se poderia tornar fatal à consistência e sobrevivência da Aliança.

A NATO constituía um espaço bem delimitado nas fronteiras terrestres europeias impostas pelo resultado da guerra contra os países do eixo, no qual o Atlântico Norte desempenhava o papel de plataforma de mobilidade indispensável às ligações América do Norte-Europa. Permitindo o afluxo de meios de reforço ao continente europeu sempre que tal fosse necessário.

Deste modo, Portugal ficava envolvido num sistema de segurança colectiva que não só o preservava contra a ameaça da União Soviética desenhada à Europa Ocidental em que se inscrevia (causa primeira da constituição da Aliança), mas garantia a sua integridade relativamente a quem ameaçasse directamente os seus interesses, o que poderia significar a Espanha, até então contida pelo Tratado Luso-Britânico, por uma teia de relações de interdependência forjadas pelos regimes ditatoriais de Salazar e Franco, e pelo acréscimo de potencial conferido pelas colónias, particularmente aquelas que se situavam em pleno oceano Atlântico Médio/Sul e nas suas margens oriental e ocidental.

Com a Revolução Democrática Portuguesa e a descolonização de 1974/75, e a adesão do nosso país às Comunidades Europeias, mais tarde transformadas em União Europeia, na sequência do final da guerra-fria, a segurança de Portugal ficou reforçada pelo espaço geográfico europeu alargado e os apoios que daí decorriam, segurança que, a partir do avanço da União para a uma Política de Defesa Comum, abrangeria o domínio da defesa.

Presentemente, mantém-se esta situação, agora reforçada por uma teia de relações bilaterais e multilaterais com os países da CPLP, fazendo regressar, de forma mitigada, o contrapeso do Atlântico Médio/Sul ao potencial geopolítico português.

Perante o desafio que me foi feito pelo IDN, tentarei averiguar da possibilidade de reforçar este potencial e, por conseguinte, as medidas chave para o alcançar, em termos de segurança e defesa.

2. Começarei por uma descrição sucinta do ambiente estratégico e operacional.

Presentemente e no futuro próximo, o ambiente estratégico e operacional perante o qual Portugal deverá conceber e desenvolver a sua segurança e defesa, está enformado pelas seguintes 6 grandes características.

- (1) Uma globalização económica ameaçada pela crise, mas tentando sobreviver nas linhas principais, que recuperarão o progresso económico mas também marcam a transferência da riqueza (logo de poder) do Norte para o Oriente e para Sul, num processo do qual o Ocidente, particularmente a Europa, sairá prejudicado; no entanto, mantém-se a globalização da informação/comunicação e cultural, com efeitos relevantes na natureza dos conflitos e no modo de os resolver.
- (2) Persistência das chamadas novas ameaças transnacionais não estatais, como a criminalidade organizada e o terrorismo jihadista, e a potenciação destas ameaças e das ameaças tradicionais resultante das alterações climáticas, da pressão sobre os recursos estratégicos escassos que serão ferozmente disputados, com relevo para os alimentares e energéticos, e com o aparecimento de novas áreas de operações e de mobilidade (ciberespaço, espaço exterior, mares navegáveis).
- (3) Crescente potencial estratégico das potências emergentes, a Sul e a Oriente, alargamento das áreas de interesse para obtenção de recursos e trocas económicas e das regiões fragilizadas (economicamente e em termos de segurança), que podem ser objecto de tentativas de controlo por actores origem das ameaças transnacionais não estatais ou, no mínimo, aproveitadas por eles como santuários, a partir dos quais lançam ataques aos Estados que os não acolham.
- (4) Tendência para a multipolaridade do sistema internacional com o grosso do poder centrado na Ásia/Pacífico, mantendo-se os EUA como potência directora e liderante, marcando a agenda internacional, mas precisando da colaboração das outras grandes potências para resolver a maior parte das questões internacionais que sejam transversais, como as alterações climáticas/aquecimento global, terrorismo jihadista e questões financeiras e económicas.
- (5) Aparecimento de três condicionantes de monta na utilização da violência organizada com a finalidade de alcançar objectivos políticos, constringendo a lógica de relação directa entre o uso da força e a obtenção de efeitos políticos enunciada por Clausewitz. Duas delas decorrem da complexidade das sociedades actuais estruturadas em rede, nas quais a anulação de uma célula faz perigar, senão todas pelo menos muitas das células restantes: a primeira relaciona-se com o perigo da aplicação da violência organizada para obter resultados políticos, acima de um certo grau de destruição, se poder voltar contra quem o faz, o que desfavorece

os estados militarmente fortes; a segunda resulta de serem potenciados em termos de efeitos políticos os actos de violência levados a cabo por actores militarmente fracos, recorrendo a artefactos abundantes e baratos nas sociedades modernas, como acontece nos atentados terroristas. Finalmente, a terceira condicionante pode enunciar-se do seguinte modo: com a globalização da informação, não há qualquer ambiente operacional local; todo o ambiente operacional é global; terminaram os teatros de operações confinados, onde tudo se resolve.

Estas condicionantes, num contexto internacional de interdependência crescente, associam-se no sentido de tornar os conflitos de baixa intensidade como os mais prováveis no futuro previsível, em estratégias de defesa predominantemente cooperativas, dada a dificuldade de um Estado resolver, por si só, os conflitos.

Para acabar esta caracterização do ambiente estratégico e operacional, há que chamar a atenção para o exercício de segurança se ter transformado num importante apoio da política externa dos estados, pelo que a capacidade para o fazer adquiriu importância crucial na sua afirmação estratégica, particularmente dos mais pequenos, para os quais esta capacidade passou a ser um trunfo estratégico de grande expressão. A competição global pelo fornecimento de segurança com grande rendibilidade estratégica, nos sistemas de segurança a que um determinado Estado pertence, assumiu uma potencialidade a explorar e é não apenas um instrumento para enfrentar ameaças no equilíbrio de forças no interior do próprio sistema.

3. De seguida, discorrerei sobre a actual situação da NATO, o primeiro círculo de segurança e defesa em que Portugal se inscreve.¹

A partir do momento em que a Europa se dividiu por uma linha de fronteira – a cortina de ferro, na feliz designação de William Churchill – que separava a União Soviética e países satélites, a Leste, da Europa Ocidental, a Oeste, tornou-se indispensável constituir um sistema defensivo que garantisse a segurança comum de ambas as margens do Atlântico Norte – os EUA e a ponta ocidental da Europa.

Com o decorrer do tempo, à medida que esta divisão da Europa se foi transformando na divisão do mundo entre dois pólos de poder adversários (EUA, líderes da NATO versus URSS, líder do Pacto de Varsóvia), numa ordem

¹ Excertos deste parágrafo, nas suas grandes linhas, seguem a conferência proferida pelo autor em Ponta Delgada, no dia 18 de Julho de 2008, no Fórum Roosevelt.

internacional bipolar, a NATO foi perdendo o significado relativo a um espaço geográfico bem confinado, como tinha começado. Passou a adquirir um significado político (democrático de liberdade, em contraposição à autocracia comunista) e económico (de economia de mercado ou capitalista, face a uma economia estatista ou de direcção central), transformando-se num termo abrangendo não apenas o significado da região a defender, mas também uma aceção política, cultural e civilizacional – um novo Ocidente não limitado a uma localização geográfica, mas sim com ressonância cultural e civilizacional, de expressão mais ampla. Inclui os Estados Unidos e a Europa Ocidental, mas ainda países democráticos na Ásia, como o Japão, a Austrália, etc., e aqueles cuja cultura tem marcas de origem europeia com traços predominantemente cristãos, como grande parte da África (anglo-saxónica, francófona e lusófona) e as Américas Central e do Sul.

O significado original de Ocidente de natureza geográfica, onde tudo nascera, havia simplesmente desaparecido, por ter sido substituído por interesses mais vastos, e, portanto, ter perdido utilidade.

O triângulo estratégico português (Portugal continental, Açores e Madeira), pela sua posição geográfica, constituía e constitui a plataforma fundamental de ligação do espaço Atlântico original, o que exigiu a inclusão de Portugal, embora com um regime não democrático, entre os países membros fundadores da Aliança do Atlântico Norte.

Com a substituição da concepção de defesa de um espaço circunscrito à área NATO por um conteúdo civilizacional e cultural, ao barrar a ameaça soviética, os exércitos da NATO não defendiam somente a ponta mais ocidental da Europa e, com ela, o território nacional norte-americano, tendo o Oceano Atlântico a desempenhar o papel de área central de mobilidade entre as duas margens, cujo domínio era indispensável garantir. A NATO defendia todo o mundo livre, as democracias, a cultura e a civilização ocidentais.

O final da guerra-fria pôs em causa esta abrangência terminológica. Apesar da NATO tentar sobreviver (modificou os seus objectivos, alargando-se a outros estados europeus democratizados, outrora sob a órbita soviética, numa corrida demasiado frenética de exploração do sucesso para as fronteiras da Rússia; e admitiu a sua intervenção fora de área, ou seja, fora do espaço geográfico original europeu Atlântico e da América do Norte), apesar de todos estes esforços, a Aliança Atlântica ainda não encontrou o seu novo papel num mundo novo. Um mundo com uma única superpotência, precisamente a potência líder da NATO, embora crescentemente desafiada por grandes e médias potências emergentes e actores transnacionais não estatais. Um mun-

do globalizado em termos económico-financeiros agora em crise acentuada, mundializado em termos de informação/comunicação e culturais, também em termos de violência e de terror, um mundo com profundas fracturas sociais, grandes diferenças entre os mais ricos e mais pobres e sentimentos de humilhação e vingança estimulados por ideologias fundamentalistas que conduzem ao extremismo violento.

Os cidadãos da área da NATO, especialmente os europeus, perderam a percepção da ameaça dos tempos da guerra-fria, embora os seus membros mais recentes, outrora integrados no bloco soviético, a mantenham em relação à Rússia, o que provoca uma fractura entre os estados europeus fundadores e os novos estados. As lideranças políticas têm sérias dificuldades em defender perante os seus cidadãos a necessidade de projectar forças para espaços exteriores, por vezes a grandes distâncias, pelos custos físicos e morais que comportam. Por outro lado, nem todos os países têm a mesma percepção sobre a ameaça que representa para os seus interesses uma determinada crise que não seja contígua à área NATO, portanto a existência de razões fundamentadas para empenhar forças militares. Há frequentes divergências, algumas profundas, entre os países membros, como foi o caso da intervenção norte-americana no Iraque. Ou então, tomam-se posições ambíguas que ameaçam a eficiência da Aliança, como está a acontecer com o Afeganistão.

4. Passemos agora a observar o papel da União Europeia na segurança e defesa de Portugal, aquele que podemos ver como o segundo círculo defensivo do nosso país.

A adesão de Portugal à então Comunidade Europeia, juntamente com a Espanha, aprofundou a estabilidade do seu espaço de cobertura, a Oriente, reforçando aquela que a NATO lhe conferia, directamente relacionada com a segurança.

O facto de ambos os países peninsulares integrarem as Comunidades, e também a Aliança Atlântica, esbateu a possibilidade de eventuais tensões entre os dois países evoluírem para o uso da violência, até pela rede de interdependências económicas que viriam a ser criadas. No entanto, esta situação de ambos fazerem parte das duas mais importantes alianças ocidentais, pela primeira vez na sua História, abriram a oportunidade para o mais poderoso utilizar vectores de actuação estratégica não militares de forma muito agressiva, o que tem gerado um crescente desequilíbrio de potencial estratégico que urge fazer inverter.

Em termos de defesa, a junção e complementaridade dos dois círculos (de segurança e desenvolvimento) colocou Portugal na posição central de uma

zona de estabilidade. Apenas a Sul, não teria um espaço de interposição com eventuais inimigos.

A evolução da União Europeia, a sua prosperidade capaz de atrair emigrantes de todas as origens, o facto de muitas das fronteiras intra-europeias serem abertas (espaço Shengen) e o aparecimento de ameaças trazidas pela globalização (terrorismo e criminalidade transnacional organizada), todos estes factores geraram crescente insegurança interna, que atinge por vezes uma intensidade de violência que necessita de ser respondida por meios militares. Com a caminhada da União Europeia para uma política de segurança e defesa, não se verificou qualquer alteração significativa nesta situação, a não ser algumas veleidades, especialmente das lideranças francesas, da União se vir a constituir num bloco defensivo alternativo à NATO. Mas isto nunca passou de palavreado sem substância que visava fins políticos mediáticos, mal disfarçando a impotência dos países europeus em termos militares, por manifesta falta de investimento na defesa e por falta de vontade política para combater. De qualquer modo, a União passou a constituir um patamar mais baixo de lançamento de certas operações de paz e de operações humanitárias, sempre precisando do apoio de meios da NATO (leia-se norte-americanos) para entrarem em acção. Assim como aglutinou melhor os vários estados membros nas questões de segurança consideradas essenciais, a que poderiam responder, como o terrorismo e as catástrofes.

De resto, os países da UE pertencentes à NATO continuaram a constituir o eurogrupo que sempre nela existiu. Esta relação, muito mais operacional e eficiente, voltará a ser na prática a articulação adoptada, quando se formalizar o regresso da França à estrutura militar da NATO, em que se trabalha.

As divergências e cisões recorrentes entre os países europeus no âmbito da NATO, em relação às posições do seu mais poderoso aliado, os EUA, resultam mais da natureza da União – uma associação de estados soberanos – e do facto das populações europeias perceberem desde o fim da guerra-fria não existirem ameaças essenciais aos seus territórios e não se aperceberem da necessidade de destacarem forças militares para defender os respectivos interesses em certas regiões fora da área da NATO.

5. Vou abordar agora o ressurgimento da importância estratégica do Atlântico Médio/Sul e o seu peso específico na segurança e defesa de Portugal e na complementaridade da NATO actual.² Poderemos considerar este espaço geopolítico como o nosso terceiro círculo defensivo.

2 Idem, nota 2.

O Atlântico Médio/Sul apresenta para Portugal um crescente interesse de natureza estratégica, de crucial importância para a sua segurança e defesa. São cada vez mais importantes para Portugal, em termos económicos e de segurança, os países lusófonos banhados ou rodeados pelo Atlântico Sul. Países emergentes desta região adquirem cada vez maior interesse como nossos parceiros económicos – casos do Brasil e Angola, Venezuela e Nigéria. Outros países são posições nas rotas de navegação que são essenciais para nós e para nossos aliados chave (Cabo Verde, São Tomé e Príncipe), ou podem constituir plataformas e origens de fluxos de ameaças, como Guiné-Bissau, que é preciso neutralizar.

A área geopolítica do Atlântico Sul dispõe de recursos naturais que escasseiam no Norte, nomeadamente combustíveis fósseis, e o Norte dispõe de conhecimentos, no domínio da governação e da segurança, que podem ser úteis ao Sul. Cada uma das regiões atlânticas, Norte e Sul, pode funcionar como mercado apetecível da outra. Por outro lado, passa pelo Atlântico Sul grande parte da circulação dos produtos comerciais que abastecem o Norte e daqueles que ele exporta, já que o Atlântico, na sua totalidade, se apresenta como uma plataforma de mobilidade sem saída a Norte (será precária a partir de 2040, como efeito das alterações climáticas), com duas passagens estreitas e vulneráveis para Leste e Oeste (Mediterrâneo e Canal do Panamá). Pode considerar-se que as únicas vias pelas quais o seu acesso está garantido são as comunicações marítimas que entram pelo Sul, com mais dificuldade pelo Estreito de Magalhães, abertamente pelo Cabo da Boa Esperança. Finalmente, a existência de um acordo de segurança em que Portugal participe juntamente com importantes países ribeirinhos do Atlântico (e Mediterrâneo), num sistema que envolva o Atlântico Sul, preencheria com “espaço amigo” a calote terrestre deixada em aberto pela duas alianças (a que designei círculos) que envolvem o Atlântico Norte.

No controlo do Atlântico Médio/Sul, o papel fulcral pertencerá ao polígono Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola, Brasil. O eixo Cabo Verde – Brasil controla a passagem do Atlântico Norte/Médio para o Atlântico Sul. O arquipélago de S. Tomé e Príncipe ocupa o ponto focal estratégico para controlar o Golfo da Guiné, abundante em recursos estratégicos. O Brasil e Angola têm capacidade para dominar as rotas de navegação que, do Sul e dos outros oceanos, demandam os portos situados nas margens do Atlântico, ao longo de toda a sua extensão.

No Atlântico Sul, a Oeste, o Brasil como grande potência global emergente e pólo agregador das nações sul-americanas; a Leste, Angola, uma potência

regional em acelerada expansão de poder; em pleno oceano, relevantes pontos de apoio estratégico, como Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Outros países ribeirinhos, como Marrocos, Nigéria, África do Sul, Venezuela, Argentina, podem participar em acções económicas e de segurança conjuntas.

Por outro lado, tanto na América do Sul como na África, existem situações de grande fragilidade económica e social de onde podem emanar pulsões geradoras de instabilidade tanto no Sul como no Norte (estados falhados, criminalidade organizada, zonas insuficientemente controladas, terrorismo jihadista). Se combinarmos os factores caracterizadores do ambiente conflitual na actualidade já atrás assinalados, com as necessidades e potencialidades das comunidades transatlânticas Norte e Sul, no sentido dos meridianos (continente americano e Eurásia, no sentido dos paralelos), confere enorme importância e aconselha fortemente a articulação dos sistemas de segurança existentes a Norte com os que existem ou venham a ser criados a Sul.

Esta fácil constatação pode mesmo levar à necessidade de alargar à comunidade atlântica do Sul a importância que tem a defesa do Norte, e poderia conduzir para a conclusão de ser conveniente implantar um sistema de segurança para a totalidade do Ocidente geográfico banhado pelo Atlântico (Norte, Médio e Sul), cada vez mais ligado por relações de interdependência.

A combinação das características com as potencialidades já referidas também mostra que as regiões transatlânticas do Norte e do Sul têm interesses económicos e de segurança complementares, tanto no sentido dos paralelos como no dos meridianos. Assim como são idênticos muitos dos valores culturais que caracterizam os seus povos.

Este novo contexto estratégico aconselharia o regresso a uma visão alargada do Ocidente geográfico, que abranja ambas as margens de todo o oceano Atlântico (continente americano e Eurásia), em vez do Ocidente limitado à América do Norte e Europa Ocidental, o espaço geopolítico que gerou a Aliança Atlântica em 1949, agora claramente ultrapassado. As ameaças à segurança (criminalidade organizada e terrorismo internacional) criadas a partir dos estados falhados do Sul, que atingem tanto o Sul como o Norte, devem ser combatidas pela vontade conjunta dos poderes políticos de toda a vasta região que integra o espaço geopolítico do conjunto do Ocidente geográfico.

Provavelmente, através de parcerias estratégicas da NATO com as organizações de segurança em formação na América do Sul e na África, nomeadamente aquela que tivesse por objectivo a segurança do Atlântico Médio/Sul, numa primeira fase. Posteriormente, encarando mesmo a hipótese de um tratado que reúna os estados significativos de toda a área transatlântica.

Numa configuração de segurança e defesa deste tipo, os Açores continuarão a desempenhar um papel de articulação fulcral, não apenas entre ambas as margens do Atlântico Norte, mas servindo como vértice de um triângulo estratégico chave para alargar ao Atlântico Sul as preocupações defensivas do Atlântico Norte - o triângulo Portugal continental, Açores, Cabo Verde. Pelo seu lado, o arquipélago da Madeira fecha o golfo andaluzo-marroquino e a passagem para o Mediterrâneo do estreito de Gibraltar.

Durante o século XX, o Atlântico Norte foi fortemente marcado por aquilo a que poderemos chamar o “clube anglo-saxónico”, a partir do eixo Washington-Londres. No século XXI, destacar-se-ia a importância do “clube lusófono”, na medida em que o Atlântico Sul se pode considerar um lago lusófono, a partir do triângulo Brasil, Luanda, Lisboa.

A “área” própria e de defesa prioritária de um tal sistema de segurança e defesa, a que corresponderiam obrigações idênticas às que o Artigo 5º do Tratado de Washington define, deveria conter-se nos limites deste espaço. O que não significaria a ausência de um tal sistema de segurança e defesa de qualquer lugar do planeta onde estivessem em causa os interesses do bloco estratégico americano-euroafricano. Mas sempre como resultado de uma avaliação caso a caso, do qual poderia sair o seu empenhamento global ou de vários dos seus países membros, no modo como entendessem, à luz dos respectivos interesses na área estratégica de eventual intervenção³.

Uma configuração desta natureza impulsionaria a importância geopolítica de Portugal, como posição central chave de papel relevante para a articulação de todo estes espaços

6. É indispensável reforçar a massa crítica nacional, reforçando os factores do potencial estratégico português, tangíveis e intangíveis.

Se isto não acontecer, se a nossa massa crítica estratégica continuar débil em certas áreas, como acontece presentemente, não será esta panóplia de alianças que nos cobre em todos os azimutes que será capaz de nos garantir a liberdade de acção que hoje caracteriza a independência nacional. Pelo contrário, as actuais circunstâncias poderão tornar-nos mais vulneráveis aos efeitos das naturais acções de competição agressiva que caracterizam o mundo actual, bem como serem a oportunidade para quantos pretenderem impor-nos certas atitudes, medidas e cedências que favorecem os seus interesses, agora, como

3 Muitas das linhas deste parágrafo seguem excertos da conferência feita pelo autor em Ponta Delgada, em 18 de Julho de 2008, no Fórum Roosevelt.

aliados, em melhor situação para o fazer, já que a condição de aliado tenderá a provocar o abrandamento ou mesmo a abertura das nossas defesas, em relação a acções agressivas noutros domínios que não o militar.

Limitar-me-ei a enunciar os aspectos onde este reforço deve ser acentuado e continuado sustentadamente:

- (1) Reforçar as nossas capacidades e diminuir as nossas dependências económicas, particularmente em relação aos aliados mais próximos, a começar pelos vizinhos, e terminar com gastos excessivos, muito para além da riqueza nacional, através de racionalização e adequada priorização das despesas.
- (2) Cultivar os valores culturais/valores nacionais que nos distinguem dos outros, com programas adequados de educação, actividades culturais, informação e actividades nos diversos média, e através do permanente respeito pelos símbolos nacionais.
- (3) Apostar no investimento para a investigação e desenvolvimento, no sentido de gerar e aumentar o nosso capital em conhecimento, promovendo a articulação entre as universidades, institutos de investigação e empresas.
- (4) Agilizar e simplificar a nossa organização política e administrativa, tendo em vista a correcta fundamentação e a rapidez e eficiência de decisão.
- (5) Reordenar o território nacional, tendo em vista a eliminação de dificuldades e vulnerabilidades estratégicas e gerando uma rede de transportes (terrestres, aéreos e marítimos) que sirvam os interesses nacionais e não atendam a vontade dos outros em detrimento da nossa.
- (6) Criar capacidades próprias no sentido de podermos pesquisar, proteger e explorar os nossos vastos recursos marítimos.
- (7) Promover o sentimento de justiça, especialmente de justiça social e o orgulho de ser português.
- (8) Reforçar as forças policiais, as capacidades militares e os serviços de informações do país, para operarem em qualquer ambiente de actuação (terrestre, aéreo, marítimo e ciberespacial), tendo em vista a consecução dos objectivos nacionais, racionalizando os meios e evitando desperdícios, e procurando permanentemente a rendibilidade estratégica na sua aplicação.

Caminhos para uma Segurança Alargada em Portugal

José Eduardo Garcia Leandro
Tenente-General (R)

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Tenente-General José Eduardo Garcia Leandro, no IDN, a 14 de Abril de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

Perspectives on a Broader Security Framework for Portugal

The present text is a written version of a conference delivered by Lieutenant-General José Eduardo Garcia Leandro at the National Defence Institute on the 14th April 2009. The conference was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

I. Introdução e Grandes Conceitos

Antes de iniciar a minha apresentação desejo felicitar o IDN, na pessoa do seu Director, por este conjunto de oito Conferências sobre Portugal e uma visão para a Defesa, no quadro da União Europeia e da NATO.

Assim, têm vindo a surgir mensalmente perante as audiências do IDN várias abordagens originais de diferentes responsáveis, o que permite enriquecer o conhecimento de quem assiste. Como sou o sétimo orador desta série, desejo evitar repetir aspectos já apresentados ao mesmo tempo que procuro indicar soluções.

Parece-me que seria uma fuga à questão geral que nos é posta pelo IDN ficar apenas por aspectos teóricos, técnicos ou pelo diagnóstico da situação mundial ou portuguesa, por melhor que tal pudesse ser feito.

Tal significa que de toda a minha apresentação irão surgir soluções de carácter estrutural para Portugal, caminhando todo o raciocínio e desenvolvimento conceptual nesse sentido. Ainda que as soluções possam parecer controversas, é obrigação de quem aceita este repto indicar caminhos que procurem aproveitar melhor os nossos recursos, reforçando sinergias e a capacidade de funcionamento do País no âmbito da Segurança Alargada.

Existem vários conceitos que enquadram todo este pensamento:

- Em primeiro lugar, é preciso perceber o que é Portugal, as etapas essenciais do seu percurso histórico e estratégico, os seus pontos fortes e fracos e quais as conclusões que hoje se podem tirar de toda esta longa caminhada;
- Depois, é indispensável ter uma visão do Mundo, da sua situação actual, da distribuição do poder, das novas ameaças que se perspectivam num mundo desregulado e mais perigoso, e quais as suas consequências no nosso País;
- Em terceiro lugar, e no contexto internacional torna-se necessário definir quais são as Alianças e Associações de carácter bilateral e multilateral que são estruturantes hoje e no futuro para Portugal, se existe estabilidade em tais soluções, ou, em caso contrário, quais são as alternativas;
- Em quarto lugar, e como as ameaças no mundo actual são globais, as respostas quer nacionais, quer das Alianças a que pertencemos também têm de ser globais e integradas; doutro modo nunca se terá possibilidades de prever e de nos precavermos;
- Finalmente, no contexto nacional, todo o pensamento sobre Segurança deve ser concebido ao mais alto nível do Estado, de modo integrado, embora executado de modo descentralizado, mas muito bem coordenado, já que não há hoje actividades que fiquem fora de riscos e ameaças; tal significa que esta apresentação termina com uma proposta de alteração estrutural do nosso

Sistema de Segurança e Defesa. A Segurança não é um dado adquirido, como alguns supõem, mas sim algo que, hoje, ocupa todo o espaço e tem de ser construída e melhorada todos os dias.

II. Portugal. Que Percurso?

O que tem sido e o que é Portugal?

Ao longo dos séculos, o Conceito Estratégico Nacional apenas tem, quanto a mim, três grandes fases:

- De 1139 a 1415 - Período da Independência, Afirmação e Consolidação;
- De 1415 a 1975 - Ao longo de 560 anos, e começando com Ceuta em 1415 o nosso destino colectivo, com excepção de algumas épocas de transição, esteve sempre voltado para a expansão e ultramar, o que marcou profundamente um modo português de estar no mundo; do Norte de África para a descida do Atlântico e passagem para o Índico, depois o Oriente em Goa, Malaca e Japão; mais tarde nos tempos de D. João III a transferência do esforço estratégico para o Brasil e, com a independência deste, anos depois, nova frente ultramarina se abriu em África que durou até 1975;
- De 1976 até hoje foi o regresso à Europa e a integração na Comunidade Europeia, hoje União Europeia.

Desta viagem histórica quais os elementos fundamentais?

- A permanente preocupação com a protecção do inimigo continental, fosse ele Leão, Castela, Espanha, França ou qualquer outra potência que emergisse no Continente Europeu.
- Com a expansão e o Ultramar, veio a preocupação com a protecção das linhas de comunicação marítimas, o que significava dispor de uma forte Marinha ou a necessidade de uma aliança sólida e permanente com a Potência Marítima dominante.
- Esta dispendiosa, mas justificada, opção estratégica significou normalmente um afastamento intencional das questões europeias, o que se alterou com a Restauração, depois de 60 anos de Monarquia Dual, devido à necessidade de alianças na Europa e, conseqüentemente, um envolvimento profundo e inevitável nos conflitos que aqui foram surgindo (Guerra de Sucessão de Espanha, Guerra dos Sete Anos, Conflito Napoleónico, I Grande Guerra, II Grande Guerra) ao mesmo tempo que procurámos manter os nossos interesses ultramarinos; Portugal

- começou a jogar cedo no tabuleiro global, sendo a viagem de Pedro Álvares Cabral para a Índia, em 1500, a primeira do arranque da Globalização, já que passou por quatro Continentes (Europa, África, América do Sul, oficializando o achamento do Brasil, e Ásia), o que nunca acontecera antes.
- Tendência muito antiga para uma importância crescente e excessiva de Lisboa, que, pouco a pouco, foi dominando todo o País; quem controlasse Lisboa, política, económica e militarmente, dominava Portugal. O peso excessivo de Lisboa nunca foi, até hoje, invertido.
 - Devido aos Objectivos Políticos e ao Conceito Estratégico dominante existiu um peso enorme da componente militar até 1982;
 - Apesar de toda a capacidade demonstrada com testemunhos concretos e físicos deixados em todo o mundo, não desenvolvemos o País europeu que sempre viveu com grandes deficiências estruturais, que vieram até aos dias de hoje; grandes fortunas foram feitas, Lisboa foi um dos portos de maior movimento na Europa, mas a terra e as indústrias não foram devidamente exploradas, as infra-estruturas não foram construídas, a população não foi educada. Entre a Política do Transporte e a Política da Fixação e do Desenvolvimento, levou sempre a melhor a Política do Transporte, que, envolvendo grandes riscos, propiciava o enriquecimento fácil de alguns portugueses e de diversos sócios e aliados estrangeiros. Por outro lado, foi uma História vivida sob Regimes de Monarquias Absolutas, de que a Igreja não esteve separada, e onde as primeiras experiências democráticas dos séculos XIX e XX foram aprendizagens dolorosas e que acabaram mal. E pode ser feita a comparação com outras Potências Europeias também coloniais, que não deixaram de desenvolver o país.
 - Já no século XXI, com uma Democracia representativa cheia de fragilidades, mas fortemente implantada no coração do Povo, verifica-se que deixámos no mundo um instrumento estratégico de rara importância, a Língua Portuguesa. De acordo com estatísticas da ONU, o português é a sexta língua mais falada no mundo, factor que tem vindo a ser usado, embora com dificuldades, com vantagens crescentes. Sendo uma língua materna pouco falada na Europa, é a terceira europeia mais utilizada no mundo. É este, de facto, o maior legado português no mundo e que deve ser aproveitado.

III. Percepção sobre a (R)evolução Mundial

Definido que está Portugal nas suas grandes linhas, há agora que tentar perceber o mundo actual.

Centenas de livros e de artigos têm sido escritos sobre a interpretação do mundo pós 1989/91 (Queda do Muro de Berlim e Implosão da URSS), após o que, a meu ver, o Sistema Internacional ficou desregulado.

Desses pensadores resolvi fazer ressaltar os seguintes trabalhos, já que nos apresentam o essencial do grande quadro em que nos podemos movimentar actualmente:

- O Fim da História e o Último Homem de Francis Fukuyama (1992);
- O Choque das Civilizações de Samuel Huntington (1996);
- A Soberania do Indivíduo *versus* a Soberania do Estado – Discurso de Koffi Annan em 1999 na AG da ONU;
- A Geopolítica do Caos de Ignacio Ramonet (1997);
- *Of Paradise and Power* de Robert Kagan (2003);
- O Futuro da Liberdade de Fareed Zakaria (2003);
- *A Free World* de Timothy Garton Ash (2006);
- A Construção dos Estados de Francis Fukuyama (2006);
- O Regresso da História e o Fim dos Sonhos de Robert Kagan (2008).

Dois dos autores aparecem com duas obras já que existiu uma alteração no seu pensamento, em que a segunda corrige ou faz uma inflexão relativamente ao desenvolvido na primeira, o que se torna muito útil para a minha comunicação.

Repito que existem centenas de trabalhos que poderiam ser citados, mas estas são opções, obviamente, pessoais.

Perante toda esta evolução muito rápida, por vezes violenta, que perpassa sob os nossos olhos, creio que estamos a viver um período de mudança histórica, em que os sinais se vão acumulando, necessitando de uma leitura conjunta, e obrigando a uma reacção coerente.

Em 2006, apresentei para a Associação Portuguesa de Ciência Política um trabalho que intitulei de “20 Sinais Premonitórios de Mudança de Época Histórica”, que a seguir resumo por alíneas, temática já várias vezes publicada e a que volto com frequência.

E, eventualmente, hoje, os sinais até podem ser mais.

1. Um Mundo em rede

É, por si só, uma Revolução sem antecedentes históricos, tendo permitido uma alteração das relações sociais, pessoais e de grupo, com tudo o que de bom e de perverso a nova situação permite. Quem não está na rede não existe, criando-se assim mundos diferenciados e, também, associações entre pessoas e grupos com possibilidades quase infinitas.

2. Sacralização do Mercado

Com os acontecimentos de 1989/91 ocorreu também a morte das ideologias que haviam dominado os séculos XIX e XX. Restou como ideologia dominante e quase única, o Mercado. Segundo os seus defensores, com Francis Fukuyama e Alan Greenspan à cabeça, o Fim da História teria sido alcançado, preconizando cada vez menos Estado, já que o Mercado tenderia sempre para a sua auto-regulação.

Com a crise global dos mercados de 2007 a 2009, verificou-se quão errada era esta visão, não só pelas tragédias financeiras, económicas e sociais ocorridas, mas também porque tal situação obrigou à intervenção de todos os Estados e Organizações Internacionais para garantirem o emprego através da sobrevivência das empresas, já que a auto-regulação prevista não funcionou. A isto, acresce que a quase liberdade total do mercado abriu a porta a comportamentos criminosos do designado “colarinho branco”. Sem pôr em causa as acções judiciais, tal significa que sendo a economia de mercado a solução remanescente, ela obriga a uma atitude mais activa e presente, quer no seu enquadramento legal e de funcionamento, como das entidades reguladoras e com responsabilidades de fiscalização.

Também aqui terão de correr grandes transformações.

3. Drásticas alterações climáticas

Aquilo que os cientistas vinham avisando há alguns anos, com pouca aceitação por parte de alguns grupos de interesses e de alguns Estados, tem-se vindo a precipitar a uma velocidade não prevista, com consequências muito perigosas se não forem tomadas medidas que já vêm atrasadas. Nesta mudança de atitude colectiva foram importantes as intervenções de Al Gore (em livro e em filme) e a eleição de Barack Obama como Presidente dos EUA. Não quer dizer que Obama possa resolver todas as questões, pois também está limitado pelo seu conjunto de responsabilidades e pelos interesses em conflito, mas tem uma mundividência que lhe permite assumir posições e tomar decisões que não estavam nas capacidades do seu antecessor.

Durante os dois últimos séculos, os teorizadores da Geopolítica basearam-se em que as condições climáticas e a geografia seriam imutáveis. O que agora esta nova situação nos vem dizer é que estes factores já estão a mudar, com consequências, quase imediatas, no Ártico, na subida da temperatura do planeta e no aumento do nível médio das águas do mar.

E isto obrigará a dramáticas alterações sociais com um crescendo natural da conflitualidade.

4. Falta de recursos hídricos e energéticos

O desenvolvimento e a sobrevivência das populações necessitam de recursos hídricos e de fontes de energia, tendo o grande desenvolvimento do século XX sido essencialmente baseado em reservas fósseis (petróleo e gás natural) que têm naturalmente um limite temporal, além de que o seu uso sem restrições contribui para o aumento do efeito de estufa e da temperatura do planeta.

Alguns conflitos do passado já ocorreram devido à necessidade de água e de fontes de energia. Se as medidas necessárias não forem tomadas, ou não o forem atempadamente, as consequências sociais serão enormes, ajudando a um crescendo da conflitualidade.

Com as questões resumidamente apresentadas aqui e no número anterior será a sobrevivência de algumas populações que estará em causa, o desaparecimento de zonas de baixa cota, podendo levar também a um conjunto de migrações em massa, até agora não vistas.

5. Terrorismo transnacional e armas de destruição maciça

Esta questão tem sido tantas vezes tratada que não a irei agora desenvolver, já que o seu enunciado é suficientemente explicativo.

Desejo apenas apontar um exemplo ilustrativo: quais teriam sido as consequências do 11 de Setembro se os atentados executados tivessem sido acompanhados por armas biológicas e químicas dentro dos aviões? Esta soma mortal pode vir a acontecer e daí a necessidade de os Serviços de Informações trabalharem em permanência de modo colaborante e haver, cada vez mais, a necessidade do controlo dos materiais que podem ser utilizados para o fabrico deste tipo de armas. Ainda assim, é uma hipótese que não pode ser descartada por ninguém.

6. Emergência brusca de novas grandes potências

Para as potências ocidentais (e Japão depois da II Guerra Mundial) que dominaram o mundo durante séculos, o século XXI viu surgir novas potências em crescendo rápido e com vontade de ocuparem o lugar a que crêem ter direito (o Brasil, a Índia e a China) a que se vem juntar a Rússia, procurando regressar ao poder em lugar da desaparecida URSS.

Isto significa que o número dos grandes jogadores vai aumentar numa altura em que os EUA e a UE estão mais frágeis e lutam com dificuldades próprias.

7. A crença que não há limite para a expansão da Ciência

Os sucessos científicos em todas as áreas do conhecimento parecem não ter qualquer limite o que cria no Homem um sentimento de poder, mesmo arrogância, que o pode convencer da existência de poderes que o aproximam de Deus. O Homem já pode criar vida e até modificá-la.

Esta nova postura altera também a Ética e a relação entre o Homem e o Divino nalgumas sociedades e culturas do globo, o que também é mais uma parcela para a conflitualidade com outras culturas onde os valores ainda são mais tradicionais e se continuam a guiar pelos seus Livros Sagrados e com interpretações muito literais.

8. Tecnologia, informação e comércio global tendem a igualar o Poder entre os Estados

Durante o tempo dos grandes Impérios da História pode ser dito que quem controlasse a tecnologia, a informação e o comércio era detentor do Poder.

Passou-se com o Império Romano e com o Império Britânico, assim como com o Império do Meio na China e mais recentemente com os EUA.

Tal situação está prestes a terminar, já que a tecnologia e a informação estão cada vez mais divulgadas, existindo a tendência, desde que respeitadas determinadas regras, para que todos os países venham a ser absorvidos pela Organização Mundial do Comércio.

Daí que a implementação destes mecanismos tendam a igualar o Poder entre os Estados (e por vezes entre entidades não estatais) ao mesmo tempo que existem segredos de tecnologia que obrigam a grande controlo da Informação por parte dos seus detentores.

Trata-se de mais um factor que provocará focos de tensão entre os actores em jogo, que serão cada vez em maior número.

9. O Poder das Igrejas e os diferentes modos como são encarados

As diferentes Religiões e as Igrejas que com elas se desenvolveram, defendem, sem excepção, a paz como princípio fundamental da vida humana, mas têm sido ao longo da História a origem de conflitos de grande violência entre os povos.

O porquê desta aparente contradição encontra-se no facto de todas se considerarem detentoras da verdade absoluta, procurando expandir a sua área de influência em detrimento de outras, o que, evidentemente, não contribui para a paz entre os homens.

Acresce que certos clérigos, no caso de algumas religiões, detêm um poder quase absoluto sobre os crentes. Só o ecumenismo e o respeito pelas crenças alheias, face a um Deus único, são a resposta para este confronto. Mas dentro de cada Religião existem divisões de interpretação teológica, podendo ocorrer o facto de as leituras mais fundamentalistas poderem ser postas em causa.

Sendo esta uma questão central, surge como mais grave a manipulação dos crentes por estas leituras mais radicais, que têm um grande receio do desenvolvimento em geral e da educação generalizada, pelo poder que será retirado a certas elites tradicionais.

E fica posta a questão geral: estarão as religiões e as suas elites a ganhar ou a perder poder?

O que tem vindo a ocorrer no Irão depois das eleições presidenciais de Junho de 2009, tem muito a ver com o poder das elites religiosas e com confrontos no seu seio.

Em qualquer dos casos a conflitualidade não parece que seja reduzida.

No caso do Islão, a questão não será resolvida enquanto não se conseguir a separação entre o Poder Religioso e o Poder do Estado. A visão histórica do Islão, ainda não alterada, tem também a ver na medida em que este é também responsável pela organização da sociedade civil.

10. Manipulação das Massas pelos vários Poderes

Existem técnicas de comunicação social cada vez mais sofisticadas e tecnologicamente avançadas, que permitem jogar com o comportamento das pessoas e dos grupos.

Pode ser dito que não existe hoje qualquer actividade verdadeiramente profissional que não utilize toda uma panóplia de instrumentos que permitam condicionar as reacções dos grupos humanos. Podem não ter sucesso em todas as situações, mas não deixarão de o tentar, o que agrava a desconfiança do cidadão perante qualquer mensagem que lhe seja enviada, seja ela política, económica, religiosa, etc.

A relação de desconfiança entre o receptor de uma mensagem e o seu emissor tem vindo a aumentar, afastando as massas das elites. Aquilo que já existia relativamente aos Partidos Políticos e à publicidade enganosa, foi agravado com o comportamento altamente reprovável de certas entidade bancárias. Em quem se pode ter confiança?

11. A demografia e as novas correntes migratórias

A questão demográfica é já um dos pontos centrais da Geopolítica do futuro pelas alterações que podem surgir à escala mundial e regional.

Os países mais desenvolvidos tendem a baixar o índice de reprodução, sabendo-se que para se manter o nível populacional de cada Nação é necessário que a média de reprodução por mulher seja de 2,1. Ora os EUA e a Europa estão muito abaixo deste valor, sendo também pólos de atracção, pela qualidade de vida, das áreas geográficas em que estão inseridos.

No caso da Europa, a UE é para o Leste Europeu, para o Médio Oriente e para toda a África o pólo de destino preferencial.

As consequências são contraditórias. Por um lado, a UE necessita destes imigrantes para complementar uma mão-de-obra insuficiente e para trabalhar numa série de actividades que os seus nacionais já não desejam realizar; por outro, altera-se a composição social da população de um modo, por vezes, demasiado rápido impedindo que se faça uma integração com sucesso, criando fenómenos como a proliferação de negócios criminosos de imigração ilegal e reacções nacionais de xenofobia.

Embora se esteja criar uma sociedade verdadeiramente europeia, a sua concretização não está para breve e, até lá, haverá um aumento da conflitualidade interna dentro das sociedades europeias, até porque a sua capacidade de absorção tem limites.

Existem cálculos que, tendo em consideração os níveis de reprodução e de emigração islâmica para a Europa, indicam que para 2050, se nada for corrigido, a população europeia será maioritariamente islâmica.

12. Aumento da concentração urbana

Trata-se de uma questão ligada à demografia, mas não só.

Por questões de qualidade de vida e de terciarização da sociedade, existe uma tendência histórica para a população se concentrar em urbes cada vez maiores. Como, em muitos casos, o ordenamento territorial e o planeamento urbanístico não é de boa qualidade, nomeadamente em Portugal, acontece que se criam fenómenos de exclusão social, quer relacionados com imigrantes nacionais, quer com imigrantes estrangeiros, o que ajuda ao aumento da conflitualidade social.

Por outro lado, face ao novo tipo de ameaças existentes, como o terrorismo transnacional e a criminalidade organizada, as grandes cidades serão o local das futuras guerras e confrontos grupais de origens diversas, contrariamente ao que ocorria no passado.

Em Portugal este perigo já tem sido concretizado ao longo dos últimos anos, principalmente em 2008.

13. Dificuldades dos Poderes tradicionais com o aumento dos problemas sociais internos

Este é mais uma das grandes consequências da evolução que está a ocorrer. Os EUA e os membros da UE estão fragilizados perante a grande revolução mundial em curso. Já não têm o poder do passado, querem manter as posições alcançadas, ao mesmo tempo que estão confrontados com graves problemas sociais internos, que condicionam a sua capacidade de intervenção mundial. Havendo que lembrar que os modelos sociais dos EUA e da UE são diferentes, creio que desta grande mudança histórica que está a ocorrer, a Europa pode ser a grande prejudicada. Porquê?

Os pólos do Poder Mundial estão a transferir-se para o Pacífico e a UE, embora com grandes possibilidades no somatório de capacidades, ainda está numa construção lenta em que, na maior parte dos casos, os Interesses Nacionais se sobrepõem aos interesses do conjunto. E esta fase de construção, por si só difícil, é muito condicionada pela grave crise financeira e económica, em que tem de existir uma concentração muito grande na preservação do emprego não tendo nenhum país deixado de sofrer as consequências nefastas da conjuntura, atrasando os mecanismos da integração e a sua capacidade de competição.

Em sentido contrário, a UE é um milagre geopolítico, segundo Robert Kagan, exemplo para todo o mundo, mas cujo modelo social exige a existência de Estados ricos, o que já não é uma realidade, ao mesmo tempo que existem grandes discrepâncias entre os Estados membros. Alguns destes Estados que foram Poder ao longo da História, confrontam-se hoje com problemas sociais graves, não tendo já, em muitos casos, capacidade para responder às suas obrigações perante a população, o que tem criado conflitos internos que não irão terminar a curto prazo.

Acresce que no tabuleiro externo e tendo-se regressado a uma situação de normalidade com os EUA, depois da eleição do Presidente Obama, a UE pode ter que aumentar as suas capacidades militares para defender os seus interesses já que os EUA têm os seus próprios problemas e não podem estar em todo o lado.

Tem assim a UE de resolver uma equação com várias incógnitas:

- Como aumentar o aprofundamento e o ritmo da integração política;
- Como garantir a sobrevivência das suas empresas;
- Como manter o sistema social europeu;
- Como aumentar as suas capacidades de intervenção militar, sem depender sempre dos EUA.

Num conjunto de muitas parcelas há duas questões excepcionalmente difíceis, mas indispensáveis, de ultrapassar:

- Poder ter de haver a necessidade de optar entre despesas sociais e despesas militares;
- A existência de vontade social e política, mesmo que exista capacidade financeira, para aumentar as despesas militares.

O que está a ocorrer pode significar definitivamente o fim do poder europeu, até porque todos os seus oponentes têm vindo a aumentar as suas despesas militares, enquanto que dentro da UE há quem acredite que tudo pode ser resolvido através do *soft power*, que no caso europeu é a sua grande valia; porém, como a História ensina, há momentos em que isso não é suficiente. Estará a Europa disposta a lutar para defender os seus interesses? Não sei, talvez, mas só quando estiver à beira do abismo, e então já será muito tarde. Até lá, pode continuar a discutir o sexo dos anjos como quando da queda de Constantinopla, com o Império Otomano à porta. É um exemplo em que vale a pena reflectir.

14. Alargamento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres

É mais uma das fontes de conflitualidade a nível externo e nacional, acontecendo que os países mais pobres não querem continuar a aguentar o dirigismo mundial dos mais ricos, tendo, entretanto, o fosso da distribuição da riqueza à escala mundial aumentado na última década. Os BRIC constituíram-se como a guarda avançada desta nova postura.

A nível nacional, nos países mais desenvolvidos, a ingénua (ou criminoso?) tese da auto-regulação do mercado trouxe ao de cima o pior do ser humano, em termos de ganância e de arrogância, bem como falta de ética pessoal e profissional. O que desde 2007 tem vindo a ser explícito com os procedimentos das entidades bancárias e da omissão das entidades reguladoras e fiscalizadoras, criou tensões e desconfiança que vão demorar muito tempo a ser ultrapassadas. As populações não irão aceitar mais situações como estas, que podem ser, em parte, resolvidas, se houver um sistema judicial que funcione bem, o que não é o caso português, como é demonstrado pela falta de confiança generalizada que existe nos Tribunais. Creio que o nosso sistema de Justiça tem vindo a ser progressivamente melhorado, embora ainda não tenha convencido a população.

Este é mais um factor a ajudar o aumento da conflitualidade interna e mundial, e onde terão de ser implementadas grandes alterações, mesmo no interesse dos países mais desenvolvidos.

15. Os Extremismos do Desespero

Existem situações com populações ou grupos sociais tão desprotegidos que são vulneráveis à acção de organizações com finalidades próprias e que os usam

como instrumentos de violência. Podem actuar por decisão própria ou como instrumento de outrem, já que nada têm a perder.

O que se pode esperar de quem não tem casa, nem família, nem formação, nem emprego, é discriminado e convive com a violência e a morte diariamente?

Estas pessoas ou grupos são bombas relógios que apenas esperam por um momento de afirmação mesmo que seja auto-destrutiva.

O IRA durante muitos anos viveu nesta situação, o que ainda ocorre na Palestina e noutros locais mesmo no interior de países desenvolvidos.

16. Os Estados Falhados

Constituem uma das grandes ameaças da vida actual, sendo, nalguns casos, consequência de descolonizações feitas sem a devida preparação a que se seguiu o fim da Guerra Fria e o crescendo da globalização, com todo o descontrolo que a tem envolvido.

Não dispondo de todos os componentes indispensáveis ao funcionamento do Estado, são extremamente vulneráveis à corrupção, além de poderem ser a concha onde se podem instalar com facilidade organizações terroristas, bem como de crime organizado, que podem condicionar, ou mesmo assumir, o controlo do Estado.

Para além da grande instabilidade e insegurança interna, provocam problemas de segurança regional, levando à tentação de intervenção dos vizinhos, ou à necessidade de intervenção da Comunidade Internacional, o que teve o seu pico nos últimos 20 anos.

Embora existam casos espalhados por todo o mundo, é em África que mais se concentram.

Existem situações que parecem fazer reviver a necessidade de Protectorados, que se seguiu à I Grande Guerra, só que agora sob responsabilidade da ONU.

A actual crise financeira e económica fez agravar a situação. A Guiné-Bissau constitui uma dessas situações em que a relação com Portugal é mais próxima.

17. Confronto entre as Grandes Potências

Com a instalação definitiva da globalização há quem se tenha esquecido que o confronto entre as Grandes Potências não desapareceu, só que agora se continua a desenvolver com este novo pano de fundo, com que todas vão jogar.

Os EUA estão a atravessar um período de fraqueza, tendo o Presidente Obama recebido uma das piores heranças de sempre, a UE ainda está em construção com fragilidades não ultrapassadas e sujeita a dependências externas, podendo

em muitas situações ser chantageada. O Japão é uma democracia confiável, que facilmente se militarizará se a situação mundial se descontrolar. Os BRIC estão em processo de afirmação com claro sucesso, mas também com graves problemas sociais internos, o que não os impede de se quererem afirmar ou reafirmar como potências indispensáveis para a Nova Ordem Mundial; das quatro a China e a Rússia, por razões conhecidas, serão sempre o pólo alternativo para o histórico poder ocidental.

O seu jogo é de permanente oportunismo e flutuação entre a cooperação e o confronto, não dispensando nenhum dos instrumentos clássicos, como o militar, cujas despesas estão a crescer.

Face ao sucesso económico da China e Rússia, mantendo regimes autocráticos, Robert Kagan, reconhecendo que o “Fim da História” foi um erro teórico que influenciou os políticos ocidentais com alguma arrogância dispensável, admite que poderá vir a ocorrer uma Nova Guerra Fria entre as Democracias e as Autarcias, pelo que propõe a criação de uma nova Aliança das Democracias.

Só que o problema é mais complexo, bastando citar a dependência que os EUA têm da China, relativamente à sua dívida externa e a procura de afirmação do Grupo de Cooperação de Xangai, em que já é admitida a criação de uma nova moeda para as trocas internacionais. E aqui entra também a proliferação de armas nucleares que pode elevar o nível de poder competitivo entre potências em ascensão e outras que receiam ser atacadas, como o Irão e a Coreia do Norte.

A única certeza existente é que a competição entre as grandes potências está em crescendo, encontrando-se a UE numa fase particularmente difícil, onde Portugal tem um pequeno peso, necessitando de encontrar um caminho estratégico consensual entre os seus maiores Partidos Políticos para que possa sobreviver independente e com dignidade.

18. Guerras Assimétricas

Esta questão tem-se posto com grande acuidade nos últimos 10 anos em que as potências mais desenvolvidas se preparam para o combate entre Forças Armadas, como ocorreu durante séculos, estando equipadas com os armamentos mais modernos e tecnologicamente avançados mas se vão confrontar no terreno com populações armadas de modo muito inferior, utilizando jovens e mulheres de grupos sociais que não tendo nada a perder e devidamente doutrinados estão prontos para operações de grande risco pessoal e mesmo para morrer.

Os casos mais evidentes foram o da URSS no Afeganistão entre 1975/79, dos EUA na invasão do Iraque em 2003, da NATO no Afeganistão, da Rússia em

algumas das antigas Repúblicas da URSS, além de ser uma constante na relação de Israel no seu dia a dia com os Palestinos e com os seus vizinhos.

Estão esses países mais desenvolvidos preparados para vencer as Forças Armadas que se lhe possam opor, só que hoje as vitórias não se conseguem quando se vencem os Exércitos inimigos; é preciso conquistar as populações, pois de outro modo estas transformam-se em combatentes, ou em apoio logístico aos mesmos.

Por outro lado, mesmo com grande apoio tecnológico (satélites, aviões, UAVs, navios e submarinos, controlo do ciberespaço) as guerras ganham-se no terreno, para o que é preciso Forças Terrestres prontas a combater e a morrer. E aqui ocorre uma das grandes fraquezas das democracias ocidentais, já que os seus Governos dependem completamente da opinião pública e esta não aceita facilmente baixas em combate em locais que, aparentemente nada lhes dizem. Apesar de tudo há uma diferença comportamental entre os Países de origem anglo-saxónica e os que pertencem à Europa Continental, que favorece os primeiros por maior sentido de responsabilidade.

19. Enfraquecimento das Regras de Relacionamento Internacional

A ONU é, e deve continuar a ser, o grande fórum de participação internacional, onde todas as Nações se podem encontrar, possuindo um currículo notável de trabalho e resultados de algumas das suas Agências especializadas, após mais de 60 anos de existência. É, quanto a mim cada vez mais, insubstituível.

As suas dificuldades surgem, sendo por vezes intransponíveis, quando se confrontam os grandes interesses em jogo através de Estados com grande peso e, desde o final da Guerra Fria, com uma incapacidade material, financeira e de pessoal para poder prever, actuar por antecipação e acompanhar todos os conflitos que se têm desencadeado com sucessivos desastres humanitários que a todos nós devem envergonhar.

Durante a Guerra Fria, o Conselho de Segurança esteve bloqueado pelo sucessivos vetos das duas superpotências, embora se soubesse quais as regras que deviam ser cumpridas. Depois de 1991, e com a perda de poder da Rússia, houve um período em que foi possível conseguir Resoluções do Conselho de Segurança, por vezes com unanimidade, tendo aquele funcionado razoavelmente até à situação que levou à invasão do Iraque em 2003, cuja má gestão da parte dos EUA terá ainda consequências negativas por algum tempo.

Actualmente, tudo está em causa, tudo pode ser revisto, construindo-se novas alianças em todos os azimutes. Houve uma quebra no poder moral e material

da única hiperpotência e as regras do jogo existem para se saber como estão a ser desrespeitadas.

Por outro tipo de razões, o Conselho de Segurança volta assim a estar bloqueado ou a actuar com muito atraso.

Mas tudo passa pela reconfiguração daquele Conselho, cuja constituição ainda reflecte os poderes existentes depois da II Grande Guerra. Ora, a distribuição do Poder real no mundo de hoje, 64 anos depois, já pouco tem a ver com a dessa época; decorrem movimentos e negociações para essa necessária alteração que é o único modo de lhe permitir dar capacidade operativa e nova credibilidade. Mas, até lá, ainda muitas tragédias irão acontecer...

20. Grandes alterações no comportamento individual

Esta é outra área em que muito se está a alterar, devido aos mecanismos da globalização e a uma liberdade efectiva que vai chegando paulatinamente a todos os locais e culturas onde existiam valores e lealdades dominantes.

À medida que a população mundial se torna mais urbana, a globalização se instala definitivamente e os detentores do controlo estatal, comportamental, social e religioso vão perdendo poder, o indivíduo ganha poder que lhe permite escolher as suas opções e ligações em todo o tipo da actividade humana.

Passou a existir um confronto de lealdades ou um conjunto de lealdades adicionadas por indivíduo, em que no Estado pós-moderno, a nacionalidade deixou de ser naturalmente dominante.

Em 1999, Koffi Annan no seu discurso de Setembro à AG da ONU, da qual era então Secretário-Geral, chamou-lhe a Soberania do Indivíduo contra a Soberania do Estado.

Esta liberdade crescente, também apresenta os seus aspectos perversos, pondo mesmo em causa valores sagrados das Democracias que se reflectem no comportamento criticável de muitos membros dos Parlamentos, que deveriam ser exemplares, tendo sido acompanhados no seu zénite de arrogância e ganância pelo comportamento de certos responsáveis empresariais e bancários que colocaram todo o mundo na crise que actualmente tudo domina.

Desde as tragédias gregas às de Shakespeare, passando pelo ridículo tanto ao gosto de Gil Vicente, e pelos nossos escritores do século XIX até aos dias de hoje, que o progresso científico foi indescritível, não tendo sido acompanhado pelo progresso moral. A este respeito pouco evoluímos, o que hoje é mais perigoso pelos conhecimentos existentes a nível pessoal e de organização, pelas consequências alargadas de tais procedimentos e pelo sentimento de impunidade com que muitos poderosos do momento actuam.

Estamos também quase no fundo, o que obrigará a alterações radicais no funcionamento dos mecanismos das sociedades.

Concluído que está este pequeno resumo sobre os “20 Factores Premonitórios de uma Mudança Histórica”, há que perceber que só existem dois modos de prosseguir, ou pela cooperação entre todos, nas mais diferentes situações, ou através do conflito militar que a todos pode destruir.

Estou crente que, em face do que foi apresentado, estamos perante a maior alteração de consequências mundiais e sociais desde a I Revolução Industrial; vivemos uma fase de transição que até à implementação de uma Nova Ordem Mundial com alguma estabilidade vai passar por muitos conflitos de todos os tipos.

Não tenho dúvidas que o processo já começou, mas não sei dizer como irá acabar. As incógnitas e os factores são demasiados para que possam existir muitas certezas.

Não sei mesmo se notáveis interpretações globais e integradas da História, como as Ondas de Kondratieff e o modelo de Modelski e Thompson poderão continuar a ser aplicadas nos mesmos moldes face ao que pode vir a ser o futuro, ainda imprevisível. Os elementos e os factores em que se basearam e que permitiram as suas conclusões estão todos em mudança, pelo que, futuramente, talvez, a sua aplicação obrigue à introdução de alterações.

Mas existem algumas assumpções quanto às ameaças mais perigosas vistas da perspectiva portuguesa (CEDN de 2003) e das grandes Organizações de que fazemos parte (ONU, NATO, UE):

- Agressão ou conflitos entre Estados e dentro dos Estados;
- Proliferação de armas de destruição maciça;
- Terrorismo transnacional;
- Crime organizado;
- Estados falhados.

E, se estas têm como origem uma acção concreta de grupos organizados ou socialmente destruídos, não se pode esquecer a existência de riscos globais como as pandemias, ameaças aos ecossistemas e as profundas alterações climáticas que a todos vão tocar e que irão, a curto prazo, alterar a face do globo. E, a novidade do século XXI, a guerra do ciberespaço que ainda há poucos anos parecia ficção científica, é já hoje um campo de batalha real e muito perigoso.

Entretanto, neste complexo emaranhado de tendências várias e surpresas constantes, temos de pensar nas soluções para Portugal.

IV. Que Conceito Estratégico para Portugal?

Quais são os interesses de Portugal e como podem ser preservados face a esta grande mudança que está a ocorrer no mundo em que vivemos?

De acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003, publicado em DR de 16 de Janeiro, foram pela primeira vez definidas Áreas Prioritárias para o Espaço Estratégico de Interesse Nacional, de carácter conjuntural, como segue:

1. O Espaço Euro-Atlântico (neste primeiro espaço é de salientar o cuidado que houve no CSDN em não separar a Europa dos EUA; foi um assunto cuidadosamente amadurecido significando para Portugal a importância primária do Atlântico e dos dois continentes a eles ligado, concebido como um bloco), o que está consubstanciado na NATO, cuja importância Portugal compreendeu desde a primeira hora e não diminuiu como tentarei provar;
2. Os Estados limítrofes;
3. O Magrebe (significando a importância óbvia dada ao Mediterrâneo Ocidental para a nossa segurança);
4. O Atlântico Sul (em especial o Brasil),
5. A África Lusófona e Timor-Leste;
6. Países com fortes comunidades de emigrantes;
7. Países ou regiões em que Portugal tenha presença histórica (Região Administrativa Especial de Macau);
8. Países de origem das comunidades de imigrantes.

Para além daquilo que já foi sublinhado, valerá ainda a pena salientar a importância que é dada pela primeira vez ao Atlântico Sul, aparecendo isolado como espaço estratégico com importância própria, envolvido por países lusófonos e com grandes potencialidades, mas integrando também ameaças e riscos conhecidos.

Por outro lado, há uma evolução recente e incontornável no Conceito de Segurança; para além do Território e do seu espaço marítimo e aéreo, o Cidadão é agora também objecto central deste Conceito actualizado face ao tipo de novas ameaças e riscos já apresentados; nestes moldes também interessa para o CEDN a segurança dos nossos emigrantes, obrigando a considerar os Países onde vivem, bem como o reforçar de laços com os Países origem de comunidades de imigrantes, já que estas migrações podem envolver, parte ou a totalidade das novas ameaças, como o crime organizado, em todas as suas vertentes.

O caso de Macau não é apenas histórico ou simbólico, já que também envolve interesse estratégico. Pequim detectou grandes potencialidades na CPLP como via de entrada nos Países Lusófonos e delegou formalmente em Macau esse relacio-

namento. Assim, em Macau já tiveram lugar vários encontros ligados à Lusofonia (das Universidades, dos empresários, dos escritores e poetas, bem com os Jogos Desportivos dos Países Lusófonos). Quando em Portugal se têm posto tantas dúvidas quanto ao interesse da CPLP, surge a nova China, com ambições à escala global, a perceber quanto a língua e a vivência histórica deste grupo de países podem ser úteis aos seus interesses.

Em termos geográficos este CEDN de 2003 define de modo completo quais as áreas estratégicas do nosso interesse.

Face ao apresentado surge de modo claro, e com origem na nossa História, a imensidade de regiões onde temos interesses estratégicos o que tem de ser relacionado com as nossas capacidades para lhe darmos respostas, bem como, nalgumas situações a necessidade de serem definidas prioridades. E, nalguns casos, não poderemos actuar sós.

Devemos aproveitar as vantagens que nos conferem a NATO, a UE e a CPLP, sem esquecer a ONU, para potenciarmos as nossas capacidades.

Contudo, é de lembrar que para um verdadeiro Conceito Estratégico Nacional é preciso algo mais do que a definição de áreas geográficas preferenciais.

V. O Estado, o Cidadão e a Segurança

Durante séculos a Segurança e a Defesa estiveram centradas na protecção do Território e nos seus espaços marítimos e aéreos, bem como na Segurança Pública, a nível interno. Embora tal se mantenha, essa exclusividade deixou de existir.

Actualmente, face às ameaças e riscos actuais de carácter transnacional, não só se esbateu a delimitação rígida entre a Ameaça Externa e a Ameaça Interna, obrigando a grande coordenação e mesmo a alterações estruturais na máquina estatal, como o Cidadão passou a ser o centro de toda a preocupação de Segurança Alargada, com riscos e ameaças de origens muito diversificadas, como foi explanado atrás.

Como comecei a teorizar há vários anos, existe assim uma Componente Externa da Ameaça Interna, coabitando com uma Componente Interna da Ameaça Externa, estando o espaço todo ocupado por preocupações de Segurança, cujo ponto focal é esse actor chamado Cidadão, o que torna a actividade dos responsáveis mais difícil, para o que se torna indispensável a existência de conceitos claros e por todos bem interiorizados.

Esta concepção aparece graficamente bem clara no desenho seguinte designado: “A Ocupação do Espaço pelos Cilindros Secantes”.

Este quadro é encimado pela Grande Segurança que tudo domina, tendo como ponto central o Cidadão, que de todos os participantes deve beneficiar.

Estando os Cilindros Secantes colocados sobre o Território Nacional verifica-se a sobreposição entre a Segurança Interna e a Segurança Externa, bem como entre a Autoridade Nacional de Protecção Civil e o Sistema Nacional do Planeamento Civil de Emergência.

A primeira é de origem nacional, dependente do MAI e envolvendo muitos componentes, dos quais os mais visíveis são os Bombeiros e o INEM (do Ministério da Saúde), sendo muito executiva.

A segunda é de origem NATO, tendo sido adoptada por todos os seus membros e tem a ver com o Planeamento das necessidades em todas as áreas de actividade para manter um País em funcionamento em caso de guerra, de graves desastres naturais, ou até de ataques terroristas ou do crime organizado sendo tutelada pelo MDN, mas com Comissões Sectoriais em todos os Ministérios.

Neste planeamento exaustivo nada deve ficar de fora, desde as necessidades de alimentos, de medicamentos, de combustíveis e água, de transportes colectivos e individuais, funcionamento dos serviços essenciais etc, etc.

É evidente a sobreposição que existe entre ambos, obrigando a uma indispensável e boa coordenação. Muito do trabalho produzido pelo SNPCE virá a ser utilizado pela ANPC. Em caso de uma grande tragédia, esta questão torna-se mais fácil de compreender, especialmente por aqueles que hoje não lhe prestam qualquer atenção.

A evidência da sobreposição, cada dia mais notória, entre a Segurança Externa e a Segurança Interna tem como consequência óbvia que a sua concepção, planeamento, estruturação e actividade operacional tem de ser feita no topo do Estado, com a execução descentralizada, mas coordenada, tal como desde os anos 60 defendeu o General André Beaufre, naquilo que de um modo gráfico ficou conhecido pela Pirâmide de Beaufre, sendo um dos paradigmas mais estáveis da concepção estratégica do Estado e que tem servido de base teórica às diferentes versões do nosso CEDN (1985, 1994 e 2003).

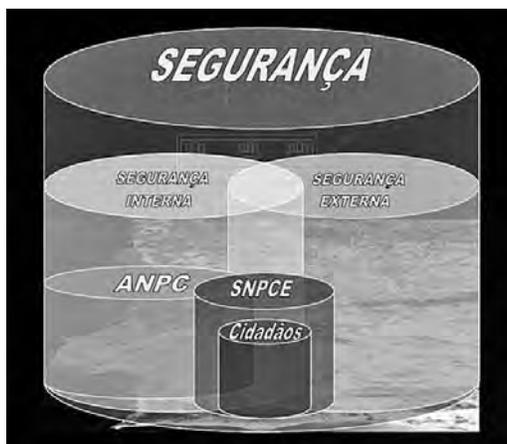


Figura 1 - "A Ocupação do Espaço pelos Cilindros Secantes"

Pode então ser dito que a Segurança Alargada é apenas uma componente da Estratégia Total do Estado, sendo a Defesa, no sentido tradicional, uma das suas parcelas.

E no caso da Segurança Alargada é necessário pensar nas respostas.

VI. Que Respostas para a Segurança no Século XXI

Se o enquadramento actual tem as características descritas atrás, há que pensar (e adaptar) no conjunto das respostas para a Segurança Alargada, nomeadamente com as Forças Militares, as Forças de Segurança, o bom funcionamento dos Tribunais, e outras baseadas nas componentes não repressivas do Sistema, incluindo a ANPC, não podendo esquecer a necessidade de Informações partilhadas entre todos os intervenientes.

Portugal não pode, nem deve jogar só neste complexo processo, devendo aproveitar o aumento de capacidades que lhe advêm das Alianças e Associações a que pertence, sem esquecer determinadas relações bilaterais especialmente importantes.

Historicamente, e até chegarmos a este ponto sem precedentes, houve um desenvolvimento conceptualmente separado da Forças Armadas e das Forças de Segurança, já que viveram durante séculos em ambientes operacionais e de tarefas completamente diferentes, não se admitindo sequer a hipótese das Forças de Segurança actuarem fora do País.

Assim sendo, podemos acompanhar historicamente por fases o emprego das Forças Armadas, desde a sua criação:

1ª fase – Fundamentos Tradicionais

- Garantir a defesa do Território e a segurança das populações contra ameaças externas;
- Ser o apoio ao funcionamento das Instituições Democráticas;
- Garantir o controlo dos espaços marítimo e aéreo da nossa responsabilidade entre as diferentes componentes geográficas da Nação.

2ª fase – Segurança Colectiva com a criação da NATO (1949)

- Participar com forças terrestres, navais e aéreas na Segurança e Defesa dos Países da Aliança Atlântica;
- Disponibilizar espaço e instalações para *staging areas*;
- Garantir a Segurança e Defesa dos nossos próprios espaços de responsabilidade.

3ª fase – Segurança Colectiva depois de 1989/91

- Novos Riscos e Ameaças;
- Período de Transição marcado por:
 - Dúvidas sobre que futuro para a NATO;
 - Emergência da ONU com o proliferar das *Peace Support Operations*;
 - Acordar da UE para as questões de Segurança e Defesa;
 - Novos Conceitos Estratégicos da NATO em 1991 e 1999.

4ª fase – Segurança Colectiva depois de 2001

- Riscos e ameaças acumulados com:
 - Graves alterações climatéricas;
 - Tendência para profundas alterações demográficas;
 - Riscos pandémicos contra a saúde;
 - Estados Párias e Estados Falhados;
 - Transnacionais do crime e do terror;
 - Tentar evitar a proliferação das armas de destruição maciça;
 - Esbatimento definitivo e sobreposição das fronteiras e missões tradicionais.

Nesta sequência, temos vindo a entrar progressivamente, não só na transnacionalização dos riscos e ameaças, como também na transnacionalização da Segurança e Defesa.

Assim, as Forças de Segurança, face aos conflitos existentes, às respostas que têm de ser dadas e contra a tradição da sua intervenção histórica, passaram também a ter missões fora do seu país de origem. Assim sendo, a conceptualização do seu emprego não pode ser feita de um modo desgarrado do das Forças Armadas.

A resposta da NATO de que, quanto a mim, Portugal não deve abdicar é essencialmente militar, mas não só, já que obriga a requisitos de estrutura e funcionamento democráticos para os Países que queiram ser Membros. Acresce que a Aliança tem vindo a ser um pólo de atracção (devido ao artigo V do Tratado original) para os Países de Leste e do Mediterrâneo, obrigando a um necessário e lento processo da adaptação através dos mecanismos da PFP.

O futuro da NATO continua em discussão e está em preparação um novo Conceito Estratégico que substitua o de 1999. Independentemente do nome, creio ser indispensável um Sistema Colectivo de Segurança entre a UE e os EUA.

Com todas as dificuldades existentes será mais fácil ir adaptando a NATO às diferentes conjunturas do que criar de raiz um Sistema novo, já que o ambiente internacional não é o de 1949, o que obrigaria a um tempo quase infundável para se assinar um novo Tratado.

É ainda de lembrar que a NATO tem um acervo único de conceitos, mecanismos e de treino continuado de trabalho conjunto e combinado, tanto de Estado-Maior, como em qualquer tipo de Teatro de Operações que seria uma leviandade desperdiçar.

É claro que tem problemas, mas creio ser prudente para a Segurança Colectiva não a deixar destruir com base em argumentos algo desligados da realidade dos factos concretos.

Desses problemas avultam os seguintes:

- Grandes desequilíbrios internos de capacidades entre os seus Membros;
- Possibilidades da Europa da NATO poder (ou não) acompanhar os EUA em muitas áreas tecnológicas e operacionais;
- Poderem existir dentro da actual NATO, duas ou três pequenas NATO com capacidades e envoltimentos diferentes;
- Em que situações se iria, de facto, aplicar o artigo V do Tratado de Washington;

São tudo questões pertinentes a que o tempo irá dando resposta, mas esta herança colectiva, única na História, não deve ser destruída, ainda que o mundo de hoje pouco tenha a ver com o da Guerra Fria.

Entretanto o que foi ocorrendo do lado da UE?

Tendo o processo de criação e desenvolvimento da CEE/UE começado por ser económico, cultural e político, e já muito tarde, na mudança do século, encaçada a componente militar, só em 2003/04 ficou definido o enquadramento político e legal de intervenção da UE no âmbito da PESD, tendo no Conselho Europeu de Junho de 2004, em Bruxelas, sido definida uma *Civil Headline* para 2008.

A resposta surge com o Conceito Estratégico abrangente de 2003 definido para as acções externas da UE, podendo ser utilizados os seguintes tipos de intervenção, onde sobressai a grande força do seu *soft power*:

- Cooperação para o desenvolvimento;
- Comércio;
- Acções de carácter ambiental;
- Observação de eleições;
- Controlo de armamentos;
- Diálogo político;
- Política de sanções;
- Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR);
- Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos;
- Promoção da boa governação;

- Reforma do sector da Segurança (SSR);
- Construção de Medidas de Confiança;
- Importância da acção dos Media;
- Missões de Manutenção de Paz.

Como se verifica, tudo isto terá de ser feito de um modo integrado, mas com um conjunto diversificado de acções e instrumentos, onde se inclui a cooperação internacional com os parceiros da UE, e onde a componente militar, sendo de grande importância, é apenas uma parte do todo.

Esta Componente Militar tem um papel central nas tarefas de Gestão de Crises, nomeadamente em:

- Operações humanitárias e de salvamento;
- Operações de Manutenção de Paz;
- Forças de combate, prevendo a sua actuação também na Imposição da Paz;
- (Re)construção das Instituições, nomeadamente nas acções de DDR e de SSR;
- Apoio a terceiros países na luta contra o terrorismo.

Considerando que as ameaças são complexas, dinâmicas e inter-relacionadas, e que cada caso é sempre diferente, há que preparar:

- Respostas específicas e combinadas, incluindo a diplomacia, o comércio, o desenvolvimento e o apoio humanitário;
- Utilizar uma mistura de instrumentos coercivos (policiais, judiciais e militares);
- Utilizar a cooperação internacional.

O objectivo final pretende ser uma abordagem abrangente e coerente que permita prevenir ou acabar com os conflitos e (re)construir sociedades estáveis e pacíficas.

Quem tenha acompanhado a Europa desde 1991 com os conflitos apocalípticos que ocorreram nos Balcãs tem de concluir, como Robert Kagan o fez recentemente, que a UE é um milagre geopolítico, estando hoje muitos desses novos países a entrarem para a NATO e para a UE. E qualquer destas duas Associações integra um fenómeno de atracção, pondo-se, assim, a questão de onde ficam os seus limites geográficos e de governabilidade.

Têm sido ambas vítimas do seu sucesso.

Em termos militares, tanto de planeamento de forças, como do seu emprego, Portugal, como outros países, emprega as mesmas Forças Armadas e de Segurança

de acordo com as diferentes situações e cenários, dentro de um quadro de actuação da UE ou NATO previamente definido e acordado.

O caso da CPLP e do Atlântico Sul aumentam as nossas responsabilidades, mas também obrigações, visibilidade e vantagens.

O Atlântico Sul está a emergir como uma unidade geopolítica autónoma, onde os grandes Actores da cena internacional, como os EUA, a Rússia e a China, se vão confrontar, onde existe um grande poder emergente (o Brasil) e em África algumas potências a considerar (Nigéria, Angola e África do Sul). Ora, o Atlântico Sul é uma área histórica de intervenção portuguesa, nele existindo cinco países lusófonos.

Nos dois continentes que o rodeiam estão localizadas algumas das ameaças mais graves que indiquei, cujas más consequências podem extravasar o seu envelope geográfico:

- Criminalidade Organizada, em todas as suas vertentes;
- Estados falhados;
- Conflitos violentos entre países e dentro de alguns, envolvendo algumas das maiores tragédias humanitárias dos nossos dias;
- Ameaças aos ecossistemas;
- Espaço aberto à intervenção de organizações terroristas.

As conclusões que daqui retiro são que o Atlântico Sul deve passar a ser olhado de um modo ligado estruturalmente ao Atlântico Norte e que necessita de um Sistema Colectivo de Segurança (SATO), onde além dos actores da região poderão participar outros, que sendo exteriores, ajudarão a contribuir para a sua estabilidade e desenvolvimento.

E Portugal já lá está com relações privilegiadas com os Países Lusófonos, mas não só.

VII. Que Estruturas de Segurança e Defesa para Portugal?

Portugal tem de jogar nestes diferentes tabuleiros e também implementar profundas alterações estruturais internas para responder efectivamente aos novos desafios da Segurança Alargada, que deve ser também integrada, em termos internos e externos, para usar uma terminologia que os factos têm vindo a desmentir.

Se olharmos para o modo como os EUA e os habitantes de Nova Iorque reagiram aos ataques do 11 de Setembro temos a resposta para o que devemos fazer, nomeadamente com um trabalho intimamente coordenado entre:

- O Estado (Defesa Nacional);
- Autarquias;
- Protecção civil;
- Bombeiros;
- Polícias várias;
- Hospitais;
- Organizações da Sociedade civil;
- Tribunais.

Hoje, a problemática da Segurança não pode ser abordada sem integrar o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), o Ministério da Defesa Nacional (MDN), o Ministério da Administração Interna (MAI), com as Forças de Segurança e a Protecção Civil, e o Ministério da Justiça (MJ).

Este trabalho tem vindo a ser feito, mas com a fraqueza de não dispor de um pensamento conceptual central, de topo e integrado, já que historicamente os nossos Ministérios têm, quase sempre, trabalhado em Cilindros Estanques, o que resulta em dificuldades acrescidas e numa espécie de manta de retalhos a ser recosida; por outro lado, sendo hoje o Cidadão o actor central de toda a Segurança, esta não pode ser concebida sem se considerar também a Saúde e o Ordenamento Territorial.

Se o trabalho entre o MNE e o MDN tem resultado, se o esforço feito ente o MAI e o MJ é muito grande, embora os resultados não sejam imediatos, já a relação entre o MDN e o MAI tem estado bloqueada, o que espero possa ser ultrapassado com a nova Lei de Defesa Nacional em preparação.

O quadro seguinte demonstra bem este Paradigma dos Cilindros Estanques.



Figura 2 - Paradigma dos Cilindros Estanques

Creio que agora se pode resumir quais os objectivos da Segurança e Defesa actualmente incidindo:

- No território nacional e nos espaços marítimos e aéreos de interesse nacional;
- Nas responsabilidades nacionais na ONU, NATO, UE e CPLP;
- Na projecção de Forças;
- No Cidadão, como ponto focal de toda a actuação do Estado e da Sociedade Civil.

Levando em conta tudo quanto foi dito, o Novo Paradigma da Segurança e Defesa deve ser concebido de acordo com o Quadro seguinte.



Figura 3 - Novo Paradigma da Segurança e Defesa

Este gráfico obriga à existência de alguns requisitos obrigatórios:

- Concepção integrada;
- Gabinete de Crises funcionando a 24 horas;
- Troca permanente de Informações;
- Responsáveis operacionais ligados em rede;
- Forças nacionais no estrangeiro dependentes de um único Comandante Operacional Conjunto (o CEMGFA, o que pode ser controverso mas que é necessário por ser racional e apresentar melhores resultados);
- Presença afirmativa em todos os Fora Internacionais.

Tudo isto tem como base de instalação horizontal, que a todos obriga, a Saúde e o Ordenamento Territorial, o que significa que o Planeamento da Segurança e Defesa os tem de levar, obrigatoriamente, em conta.

Considero de lembrar, que a um nível superior ao do Primeiro Ministro outra questão não pode ser esquecida. Se, quando da decisão do envio de FA para Teatros de Operações no exterior, é ouvido o CSDN e a decisão é do Presidente de República, o mesmo deve passar a ocorrer quando os Contingentes a destacar são das FS.

A situação ocorrida em 2003 quando do envio de Forças Portuguesas para o Iraque, não pode voltar a ocorrer. E tal apenas foi possível porque o enquadramento legal definido com a Constituição da República de 1976, não previa, na altura, que as FS pudessem ser destacadas para o exterior. Se tal possibilidade já existisse, é óbvio que o Legislador teria de usar o mesmo procedimento definido para as FA.

Mudou todo o enquadramento internacional, alteraram-se os riscos e as ameaças, aumentaram e diversificaram-se as Missões no exterior, o que obriga, racionalmente, a adaptar os nossos procedimentos internos para que exista coerência.

Ao mesmo tempo que são necessários estes requisitos, pode-se continuar a respeitar a estrutura verticalizada dos diferentes Ministérios, como se deduz do quadro seguinte.



Figura 4 - Estrutura Verticalizada dos Diferentes Ministérios

Este Gráfico explica-se por si próprio e integra alguns conceitos já indicados mas deve ser lido de baixo para cima, sublinhando alguns aspectos de interpretação indispensáveis, como:

Todo o trabalho a desenvolver deve ser baseado em:

- Novas tecnologias;
- Economia de Meios;
- Efeitos de Sinergia, sendo isto verdade não só dentro de cada Ministério, mas num grande esforço inter-ministerial que é indispensável fazer;
- As Forças Armadas são responsáveis pela integridade do Território Nacional, contrariando o que foi afirmado pelo então Senhor MAI em Março de 2007.

No fundo, respeitando o verticalismo das estruturas dos Ministérios, formaliza-se a relação horizontal entre todos os que estão no terreno, confrontando-se com situações concretas de grande perigo.

Estas afirmações são indispensáveis ficar registadas, já que, por vezes, os responsáveis pelas Pastas Ministeriais não conhecem, no início, suficientemente os assuntos e ficam muito dependentes dos interesses sectoriais da Corporações; noutros casos, e tentando fugir àquela dependência fazem reformas concebidas em estudos *out-sourcing* por especialistas empresariais, que não levam em conta as especificidades do Estado.

Ora, as Grandes Reformas, que são necessárias, não podem destruir os Pilares do Estado Democrático.

Isto também tem a ver com alguma incapacidade de conhecimento e decisão, actualmente em Portugal, das designadas elites eleitas por conhecerem mal a História e os fundamentos da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado.

Portugal atrasou-se em relação à evolução europeia, havendo duas datas que marcam a alteração do nosso paradigma nacional, 1974/76 (Revolução e Descolonização) e 1986 (entrada na CEE), só que muita gente com funções de responsabilidade ficou-se por aqui, sempre convencida que isto concretizado não haveria mais ameaças a Portugal. Mas o mundo continuou a rodar, com factos que alterando o paradigma mundial modificaram sequencialmente o nosso e terão de ser obrigatoriamente considerados nas decisões a tomar, nomeadamente na área da Segurança e Defesa, como:

- 1989/91: Queda do Muro de Berlim e Implosão da URSS;
- 2001/03: Ataque às Torres Gémeas e Invasão do Iraque;
- 2007/09: Grande crise financeira e económica mundial e a questão nuclear com o Irão e a Coreia do Norte.

O actual Primeiro Ministro compreendeu a situação e lançou-se para um conjunto de reformas em quase todas as áreas, sem grandes possibilidades de dar prioridades, já que apresentávamos reconhecidas fragilidades estruturais e organizacionais, em sectores como:

- Administração pública;
- Finanças;
- Justiça;
- Saúde;
- Ensino, nomeadamente na ausência de formação técnico-profissional;
- Autarquias;
- Reduzida utilização de novas tecnologias.

A estas questões, outras mais profundas, permanentes ou muito difíceis de modificar se associavam, como:

- A dispersão geográfica, obrigando a um reforço da qualidade no controlo dos espaços marítimo e aéreo. Para além das Associações e Convenções Internacionais a que estamos ligados, há obrigações que são sempre nossas;
- O esvaziamento populacional e económico do interior levando a uma concentração excessiva no litoral (cerca de 70%);
- Uma muito fraca qualidade empresarial, com consequências na falta de poder económico nacional.

Muitas reformas foram realizadas, muitas foram conduzidas deficientemente e correram mal, principalmente por se ter querido fazer tudo em quatro anos e em questões vitais, sem acordos de Regime com Partidos da Oposição. Já, algumas entidades que tiveram grandes responsabilidades no Estado afirmaram que há assuntos que obrigam a Reformas plurianuais e que ultrapassam o período de uma Legislatura Parlamentar.

De qualquer modo, o que foi bem feito ficará e o que correu mal terá de ser corrigido, mas continuando as reformas, qualquer que seja o novo Governo.

Continuaremos numa luta pela qualidade, modernidade e correndo contra o tempo.

E estas Reformas também significam ajudar a melhorar a Segurança e Defesa.

VIII. Que Alianças Devem ser Consideradas?

De toda este caminhar racional acabamos por chegar às Alianças que nos interessam, havendo da minha parte o cuidado de não envolver o mundo todo, mas apenas as regiões que nos podem influenciar directamente, ainda assim, de um modo genérico.

Do meu raciocínio pode concluir-se que:

- Continuo a considerar a NATO indispensável. Mesmo que o seu nome possa vir a ser alterado é necessário uma Sistema Colectivo de Segurança, entre a UE e os EUA, não só por razões estratégicas, mas também de sobrevivência civilizacional, perante a grande transformação/revolução mundial que está a ocorrer;
- A Componente Militar de UE continuará a ser desenvolvida, não se vislumbrando, a médio prazo que se possa autonomizar totalmente dos EUA. Porém, existem já diferentes formas de colaboração que permitem um leque de soluções muito flexível entre a NATO e a UE;

- O Mediterrâneo é também uma região que está na nossa zona de interesses e segurança, ocorrendo uma ligação lenta, mas progressiva com a UE e, de modo menos visível, com a NATO. É do interesse das duas margens do Mediterrâneo que seja criada para esta região um Sistema Colectivo de Segurança; alguns passos têm sido dados, onde Portugal tem tido um papel relevante. Os seus resultados têm sido prejudicados pelo afastamento prejudicial entre mundo ocidental e os países islâmicos, e pela não resolução do conflito israelo-palestiniano, tendo esperanças que o efeito Obama possa desbloquear estas situações dramáticas de que ninguém beneficia;
- Como expliquei no texto, o Atlântico Sul é já uma Região Geopolítica com valor próprio, necessitando também de um Sistema Colectivo de Segurança a que chamo SATO, e que obrigará a um trabalho muito cuidadoso e difícil;
- Toda a fronteira leste da Europa, desde a Rússia ao Cáucaso, bem como todo o Grande Médio Oriente, constitui-se como outro mundo, podendo ser uma barreira geográfica, de energia, de religiões e cultura, que não fará parte deste jogo de Alianças centrado na Europa e no Atlântico. Existe todo um conjunto de acordos, essencialmente ligados a gasodutos e oleodutos, bem como à localização de bases militares dos EUA e da Rússia, interesses da Turquia e da China, mas é, na realidade, outro mundo. No gráfico seguinte, o círculo GMO não significa uma nova Aliança, mas sim uma área muito específica a necessitar de um tratamento muito detalhado, rendilhado e prudente.

A Rússia é um actor geopolítico próprio que não entra também nestas Alianças; qualquer intenção a este respeito é pura ilusão; a Rússia tem os seus interesses próprios e fará o jogo que considere para si mais conveniente no tabuleiro mundial com os actores mais importantes.



Figura 5 – Mapa “Quadro das Novas Alianças”

Espero ter respondido ao desafio que me foi feito pelo IDN e não ter fugido a qualquer questão por mais incómoda que fosse.

Bibliografia

- Annan, Koffi, *A Soberania do Estado versus a Soberania do Indivíduo*, ONU, 1999;
- Ash, Timothy Garton, *A Free World*, 2006;
- Beaufre, André, *Introduction à la Stratégie*, 1963;
- _____, *Stratégie d'Action*, 1966;
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, D.R. de 16 de Janeiro de 2003;
- Fukuyama, Francis, *A Construção dos Estados*, 2006;
- _____, *O Fim da História e o Último Homem*, 1992;
- Gore, Al, *An Inconvenient Truth*, 2006;
- Greenspan, Alan, *A Era da Turbulência*, 2007;
- Huntington, Samuel, *O Choque das Civilizações*, 1996;
- Kagan, Robert, *O Regresso da História e o Fim dos Sonhos*, 2008
- _____, *Of Paradise and Power*, 2003;
- Leandro, Garcia, *20 Sinais Premonitórios de Mudança de Época Histórica*, APCP, 2006;
- Ramonet, Ignacio, *A Geopolítica do Caos*, 1997;
- Zakaria, Fareed, *O Futuro da Liberdade*, 2003;

Que Visão para a Defesa?

António José Telo
Professor da Academia Militar

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Prof. Doutor António José Telo, no IDN, a 4 de Maio de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

For a Defence Vision

The present text is a written version of a conference delivered by Doctor António José Telo at the National Defence Institute on the 4th May 2009. The conference was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

A visão para a evolução da defesa em Portugal, na Europa e na NATO depende essencialmente da perspectiva sobre a evolução mais geral. Aqui começam as dificuldades, pois se alguma coisa caracteriza o mundo actual é a sua complexidade e rápida transformação, de onde resulta a dificuldade, para não dizer impossibilidade, de prever a evolução a médio prazo.

Sendo assim, a aproximação que faço tem de ser necessariamente condicionada pela precaução e por uma série ampla de prevenções. A primeira, é que aponto meramente as grandes tendências da evolução, os movimentos de fundo esboçados a traço grosso; destes, só menciono os que me parecem mais importantes pelas suas implicações na evolução da defesa; as tendências identificadas têm ritmos de evolução muito diferentes, uns medidos em anos e outros em décadas. Finalmente, há que acrescentar que o campo para surpresas e imprevistos é muito amplo e tudo pode mudar de um dia para o outro – bastaria, por exemplo, um atentado terrorista com armas nucleares para alterar por completo a conjuntura, num sentido impossível de prever, pois dependeria das circunstâncias concretas.

Que está a mudar em termos gerais que tenha maiores implicações no campo da defesa? A maior parte dos autores responde a esta pergunta com uma extensa lista de manifestações concretas, que vão desde a multiplicação dos agentes internacionais, à maior facilidade de acesso às armas de destruição massiva, sem esquecer os poderes emergentes e a afirmação das ameaças transnacionais. Na minha modesta opinião tudo isto e outras manifestações que se podiam mencionar, não passam de efeitos de movimentos de fundo mais amplos, que, esses sim, interessa compreender na sua lógica, com todas as limitações que este exercício possa ter. Caso contrário, o que obtemos é uma mera lista de consequências ou manifestações concretas, que surgem como fenómenos desligados entre si, sem lógica e sem coerência. O que me interessa num primeiro momento, em resumo, é tentar obter uma visão da floresta e não uma descrição das suas árvores.

._*_

Na minha perspectiva pessoal, as muitas mudanças em curso podem ser agrupadas e entendidas a partir de três eixos aglutinadores principais, que são outros tantos movimentos de fundo; são eles que, de uma forma ou de outra, contêm os grandes desafios da humanidade nos próximos tempos e provocam todas as consequências concretas que alteram o quadro de segurança:

- o primeiro, é de curto prazo e tem a ver com as mudanças do sistema internacional, aceleradas com a crise económica e financeira;

- o segundo, é de médio prazo e tem a ver com a crise do modelo de desenvolvimento;
- o terceiro, é de longo prazo e tem a ver com a crise da relação ecológica com o planeta Terra.

Todas as mudanças de fundo dos próximos anos vão estar de uma forma ou outra ligadas a estes três eixos aglutinadores, pelo que interessa desenvolver um pouco mais o que entendo por eles. No conjunto, o que se perspectiva é uma alteração de fundo das sociedades, dos valores e das formas de vida, com implicações gigantescas para a defesa.

O Sistema Internacional - A Crise Económica e Financeira

A crise económica e financeira, que estalou em 2008 e alcançou o ponto mais alto (até agora) em 2009, não é normal, por várias razões. Em primeiro lugar, pela sua dimensão. Quase todos os observadores referem que ela é a maior desde 1929 e, em alguns aspectos, já ultrapassou mesmo esse marco. Algumas avaliações, por exemplo, apontam para uma quebra brusca dos capitais em bolsa de 61 triliões de dólares, em 2007, para 31 triliões, em 2009, uma redução brutal para quase metade. Uma soma imensa à escala global foi engolida por um gigantesco “buraco negro”.

As principais economias mundiais têm uma previsão de crescimento negativo em 2009: menos 2,5% no Canadá, menos 2,8% nos EUA, menos 3,7% no México, menos 1,3% no Brasil, menos 4% na Alemanha, menos 4,4% na Itália, menos 6% na Rússia, menos 6,2% no Japão, menos 4% na Coreia do Sul. Entre as principais economias só raras apontam para o crescimento em 2009, mas mesmo estas com valores abaixo do normal: a China passa de 13%, em 2007, para 6,5%, em 2009; a Índia passa de 9,3% de crescimento, em 2007, para 4,5%, em 2009. O que é mais, as grandes economias prevêem para 2009 défices orçamentais recordes, tendo em conta as medidas de apoio aos desempregados e às empresas: deficit de 13,1% do PIB nos EUA, de 11,5% do PIB no Brasil, de 9,3% do PIB na Itália, de 6,8% no Japão e, até na China, está previsto um deficit de 3% do PIB para 2009 (tudo dados do *Strategic Survey 2009*, IISS).

Os efeitos da crise são muito significativos na Europa, Ásia e América sob a forma de um aumento brutal do deficit, desemprego, queda do nível de vida, redução do consumo, comércio e turismo, tudo acompanhado por um geral desanimo e desmoralização. Noutras zonas do planeta, onde se incluem amplas áreas da África, Ásia e Iberoamérica, a crise traduz-se principalmente numa queda das exportações

(normalmente em mais de 30%), redução dos preços das matérias-primas, dificuldades de importar, queda do investimento estrangeiro, corte drástico dos créditos internacionais e multiplicação das crises humanitárias.

Os analistas dividem-se sobre a evolução futura. Muitos referem (em meados de 2009) que o pior já passou, mas logo acrescentam que a recuperação será lenta e mesmo duvidosa em amplas zonas durante 2010. O Banco de Portugal, por exemplo, menciona que o país só conhecerá provavelmente sintomas de recuperação, nomeadamente sob a forma de diminuição do desemprego, em fins de 2010; a OCDE, por seu lado, garante que o desemprego vai aumentar em Portugal até fins de 2010. Outros analistas são mais pessimistas (ou realistas?) e falam de uma crise de longo prazo que, com altos e baixos, veio para ficar por muitos anos, não sendo sequer certo que já se tenha batido no fundo.

O ponto mais significativo da crise, na minha opinião pessoal, é o facto de ela ter acelerado uma mudança em curso na geoestratégia global e nos grandes alinhamentos mundiais. A situação presente é normalmente atribuída à “ganância” e “desonestidade” de um pequeno punhado de financeiros que desenvolveu esquemas imaginosos, responsáveis por gigantescas burlas internacionais, com promessas de grandes lucros, que atraíram bilhões para actividades altamente especulativas.

Na realidade, o que aconteceu foi mais amplo e importante que isso. Em termos simples, o chamado “sistema virtuoso” que alimentou o crescimento da economia mundial desde meados dos anos noventa entrou em colapso.

O “sistema virtuoso”, embora complexo, baseava-se numa série simples de grandes fluxos globais. Nos últimos vinte anos, assistimos a uma transferência em larga escala da indústria tradicional para as zonas emergentes com mão-de-obra barata, que tinham condições para obter um produto final por um preço inferior ao normal nos estados mais ricos. Assistimos igualmente a um progressivo (mas nunca completo) levantar das barreiras ao comércio internacional, tendo-se alcançado o sistema comercial global mais aberto e liberal de sempre. Nas últimas décadas, as economias emergentes, com destaque para a China, Índia e Brasil, exportaram em larga escala para as zonas mais desenvolvidas, provocando uma nova e imensa vaga de crescimento do comércio global (mais do que duplicou em vinte anos). Os grandes exportadores conheceram taxas de crescimento nunca antes vistas de forma sustentada, nem no período da primeira revolução industrial.

Nas zonas mais desenvolvidas o consumo aumentou muito, alimentado em toda a parte, não por uma produção própria de bens e serviços (que pouco cresceu), mas sim por um geral endividamento, que ia dos particulares ao Estado central, passando por empresas e autarquias – todos viviam alegremente acima do que ganhavam, numa febre consumista e especulativa que era alimentada pelo clima

geral. Os bancos pressionavam para emprestar dinheiro, sem olhar a garantias, e os políticos pressionavam para alargar ainda mais o “crédito popular”. Os fundos para o endividamento generalizado das sociedades mais ricas do planeta vinham essencialmente de duas origens: os capitais imensos que os estados emergentes acumulavam com a explosão das exportações; os capitais não menores que a economia ilegal produzia e que procuravam uma colocação rentável, depois de complexos processos de lavagem de dinheiro. Certos analistas não hesitavam em afirmar que a economia paralela era um terço da legal e, em certos casos, mais de metade.

Em termos gerais, em menos de quinze anos o endividamento geral nos EUA e na Europa mais do que triplicou; quanto ao endividamento das famílias, passou de um terço ou menos do rendimento disponível para 150% ou mesmo 200% deste. O “sistema virtuoso” alimentou em amplas zonas um crescimento artificial, especialmente forte nos estados emergentes, mas igualmente muito significativo na maioria dos estados mais ricos. Houve algumas excepções, como foi o caso de Portugal, que a partir de 2001 cresceu abaixo da média europeia, ao contrário do que acontecia antes.

O “sistema virtuoso”, em resumo, parecia excelente, tendo provocado um crescimento muito anormal, o que contrariava as teses dos que falavam na insustentabilidade de médio prazo. Muitos políticos podiam compreender que a médio prazo era impossível continuar a viver do aumento permanente da dívida. Mas quem seria o político no seu perfeito juízo que resolvia acabar voluntariamente com esta voragem, quanto todos os outros a seguiam? Quem pregaria a contenção e a cautela, numa altura em que todos punham o prego a fundo no aumento da dívida, num sprint que parecia não ter fim?

Aconteceu simplesmente que o sistema tinha limites de curto prazo, e como ninguém tirou o pé do acelerador a única solução foi chocar de frente contra o muro. A procura ilimitada do crédito suscitou esquemas de endividamento fácil, que ninguém pretendia realmente controlar. A especulação, o crédito fácil, os esquemas imaginosos para limpar dinheiro e tudo o resto, não foram um produto isolado de algumas mentes desonestas: foram o resultado normal e previsível de um clima de procura desesperada de um último *boom* de crescimento. Era como se um ente colectivo que soubesse que a idade de ouro estava a acabar, tentasse um último sprint para a prolongar por mais uns anos, mesmo que isso compromettesse ainda mais o futuro. As gerações futuras que paguem: era esse o lema geral, nunca dito, mas sempre presente. Era uma febre colectiva, pela qual a geração presente punha em causa os que vinham a seguir, sem se preocupar muito com isso, desde que fosse possível manter um nível de vida acima dos seus reais rendimentos e possibilidades por mais uns anos.

-*-

O “sistema virtuoso” alterou drasticamente os equilíbrios globais. A China e a Índia são hoje entidades com um poder relativo muito diferente do que eram em 1990. O que é mais, a crise, embora as tivesse afectado fortemente (só a China viu as exportações descerem 40%), surgiu num bom momento e facilitou a passagem a uma nova fase do crescimento. A China, por exemplo, aprovou já em 2009 um programa imenso de investimento (da ordem dos dois triliões de dólares) para crescimento do mercado interno e não para apoiar os sectores de exportação, como era normal até aqui. A crise, em resumo, fez em pouco meses com que o governo americano investisse mais de três triliões de dólares só para impedir o colapso do sistema financeiro e aguentar o desemprego em níveis toleráveis; ao mesmo tempo, a China investiu dois triliões de dólares no desenvolvimento do mercado interno, sem recurso a crédito, e conseguiu ainda financiar uma parte substancial do endividamento dos EUA. Lembra-se quando eram os EUA que financiavam a Europa, apesar de esta ser oficialmente o centro do mundo e os EUA meramente um poder emergente? Foi nos começos do século XX, durante a 1ª Guerra Mundial, há cerca de 100 anos.

Não é preciso ser um mago para prever que a crise se vai traduzir a médio prazo numa alteração ainda mais rápida dos equilíbrios globais, em benefício dos poderes emergentes, pelo menos daqueles que contam com estados fortes e entidades de dimensão suficiente para aplicarem estratégias globais, que permitam adaptações rápidas a condições drasticamente alteradas.

Mas há os outros: as amplas zonas do planeta com estados ditos soberanos, mas frágeis (exíguos, diria o Prof. Adriano Moreira), sem entidades alternativas de dimensão significativa, sem capacidade de criar estratégias de resposta ou de fazer adaptações que visem qualquer outra coisa que não seja a sobrevivência por mais algum tempo. Para esses, a crise é terrível e vai-se traduzir num mergulho ainda maior na zona negra do caos e da anarquia, das guerras de grupos ou tribos/ /etnias, da confusão e da debilitação da soberania. Nos últimos meses assistimos a fenómenos que são um resultado directo deste processo: crescimento da pirataria marítima, crises humanitárias em amplas zonas, aumento da fome, pandemias, desenvolvimento do narcotráfico, com organizações que já dominam amplas zonas de alguns estados (não só a Colômbia e o Afeganistão, como o próprio México), crescimento da emigração clandestina, etc., etc.

O que se desenha com a crise, em resumo, é o colapso do “sistema virtuoso”, que pode não ter acabado já, mas entrou numa fase complicada de refluxo evidente. Assistimos a um imenso acelerar da mudança dos equilíbrios globais.

E a saída da crise? Penso que, do que foi dito anteriormente, é fácil deduzir uma coisa. Se a crise foi provocada pelo colapso de um sistema global não sustentável, ela só pode realmente ser superada com o desenvolvimento de um sistema alternativo. A destruição em larga escala que já ocorreu facilita a recuperação, mas o problema de fundo é que muitos dos chamados “sintomas positivos” mais não são que uma tentativa de voltar ao antigo sistema, coisa que não será possível fazer na escala do passado. O que é talvez pior, quase todos os estados mais desenvolvidos recorreram a uma nova corrida ao endividamento para responder aos problemas de curto prazo, o que significa que agravaram os problemas de fundo e a factura a pagar pelas gerações futuras. Talvez se tenha evitado o pior da crise, mas o preço foi dificultar o arranque. Sendo assim, a recuperação rápida é muito duvidosa, pois o que está em causa é uma alteração das regras do jogo gerais e tudo se passe num momento de rápida mudança dos pesos relativos no sistema internacional.

Crise do Modelo de Desenvolvimento

Vivemos hoje na recta final de um modelo de desenvolvimento geral que a humanidade adoptou no essencial há cerca de 500 anos, quando se deu o grande pulo da globalização. A principal diferença entre este modelo e outros do passado é que ele não é sustentável no longo prazo, embora permita taxas de crescimento muito superiores às do passado.

Os modelos de desenvolvimento anteriores baseavam-se no essencial na exploração de recursos renováveis, o que permitia a sua manutenção sem limites temporais evidentes. É certo que, mesmo no passado, volta e meia sociedades inteiras cometiam erros de grande envergadura e, quando eles se traduziam numa alteração drástica dos equilíbrios ecológicos, isso provocava o seu rápido colapso, como aconteceu com as civilizações americanas pré-colombianas. Mas no passado isso eram crises regionais, contidas numa dimensão limitada, que não afectavam de forma drástica o processo global, até porque o grau de dependência de uma zona em relação às outras era limitado.

A partir do século XV as coisas mudam rapidamente. Em primeiro lugar, entre 1415 e 1900 todas as sociedades do planeta se ligam entre si por redes mais ou menos densas de contactos multifacetados, económicos, culturais, militares e outros. De alguma forma, todas as sociedades passam a depender cada vez mais das outras, num grau e de formas muito variáveis, num processo de criação crescente de redes de interconexão. Este processo é alimentado e acelerado desde o século XVIII pela

procura do crescimento quantitativo sustentado, a que alguns autores chamam o “crescimento económico moderno”.

Na realidade, desde o século XVI o crescimento passou a depender do consumo a ritmo crescente de recursos não renováveis. São recursos que, numa escala planetária, demoraram milhões de anos a criar, enquanto o ritmo da sua procura aponta para o esgotamento num período de centenas ou milhares de anos. Ao princípio ninguém se preocupou com isto: os recursos pareciam inesgotáveis, pois estavam constantemente a ser descobertos novos, num planeta que ainda se conhecia mal e que era “selvagem”.

O que aconteceu é que, quando o processo começou, a humanidade tinha cerca de 500 milhões de indivíduos; hoje caminha para os sete biliões e a média de consumo de um indivíduo é qualquer coisa como vinte vezes maior que em 1500. Os recursos em resumo, estão hoje a ser consumidos cerca de mil vezes mais depressa do que há cinco séculos.

Durante quanto mais tempo se vai conseguir manter o modelo não renovável vigente? É muito difícil dizer. Os mais optimistas sublinham que as reservas de qualquer dos recursos vitais dá, pelo menos, para mais 50 anos, o que possivelmente é verdade, embora em relação a alguns, como o lítio ou o petróleo, haja legítimas dúvidas quanto a este prazo. De qualquer modo o problema não está no desaparecimento súbito de um recurso, mas sim na crescente dificuldade de o obter, tendo em conta o crescimento exponencial da procura, ou seja, o problema está no aumento dos preços, o que se traduz num crescimento das rivalidades a todos os níveis.

A explosão da procura é algo especialmente evidente nas duas últimas décadas, num processo que só se inverteu parcialmente com a crise de 2008. Há vinte anos a China ainda exportava petróleo; hoje importa mais de dois terços do consumo e o crescimento da procura de ano para ano é imenso. Só na China, por exemplo, a classe média aumentou em cerca de 200 milhões de indivíduos nos últimos quinze anos (tudo depende do que classificamos de “classe média”, como é evidente). Isto representa uma duplicação da classe média dos EUA e da Europa, só à conta da China, mesmo sem levar em conta os outros poderes emergentes - seria preciso somar mais 100 milhões de indivíduos da classe média à conta da Índia.

A classe média é a grande consumidora; a diferença em termos de consumo de recursos entre, por exemplo, um professor que vive numa grande cidade ou um camponês que labuta a terra de onde extrai uma subsistência duvidosa, é de um para dez. A pressão na procura nos últimos anos, em resumo, não é alimentada principalmente pela explosão populacional em termos gerais, que já por si é uma bomba atómica, mas sobretudo pela alteração qualitativa da população. É uma

situação em que um processo que, à partida é positivo e excelente (há cada vez mais pessoas a viverem com maiores consumos), se traduz no rápido agravamento de um problema de fundo.

Durante quanto tempo se poderá manter esta situação? É impossível responder, mas a grande diferença de hoje em relação ao passado é que agora a pergunta faz sentido e, mesmo os mais optimistas, não conseguem responder “para sempre”, ou mesmo, por “muitos séculos”. A resposta mede-se em décadas (sem dúvida, mais de cinco) e falo de décadas que vão conhecer um agravamento progressivo da situação, em que será crescentemente difícil manter um modelo que confunde crescimento com desenvolvimento e que arrasa tudo à sua volta, com efeitos no ambiente e na biodiversidade que são já muito graves, senão catastróficos.

Falemos claro: nenhum recurso vital vai desaparecer nos próximos 30 a 50 anos, mas nas próximas décadas será evidente em relação a alguns deles a tendência para um aumento do preço, com todas as suas consequências, a principal das quais será o aumento das rivalidades externas e o agravamento das fontes internas de conflitos sociais.

Outra das grandes diferenças de hoje em relação ao passado é que agora, depois de cinco séculos de intensa globalização, já não há respostas parciais. Para criar um modelo alternativo é preciso pensar numa escala global, pois a interligação do planeta é demasiado forte para permitir qualquer outra aproximação. É isso que permite prever, sem grandes riscos e numa escala de décadas e não de anos, que vamos assistir a um crescimento progressivo dos mecanismos de interacção global, a uma construção progressiva de um “governo mundial”, que já existe como embrião, mas se vai alargar e aprofundar. É um processo que pode ser harmonioso ou violento, rápido ou lento, destruidor ou criador, mas é certo.

Os problemas actuais só têm resposta numa escala global e isso implica edificar mecanismos de acção nessa mesma escala. No passado foi isto que sempre aconteceu e não há motivos para agora ser diferente. As mentes mais tradicionais, esquecem normalmente que o estado-nação, que marca ainda a realidade actual, só se desenvolveu nos últimos cinco séculos e só alcançou a maturidade há escassos cem anos. Se isso aconteceu, foi porque o estado-nação respondia aos problemas do seu tempo. Mas hoje, o tempo e os problemas são outros. Os estados de soberania plena hoje, pura e simplesmente já não têm a dimensão suficiente para resolver qualquer dos reais problemas de fundo da humanidade, o que não significa que sejam inúteis ou que não representem (ainda) a maior concentração de poder e capacidades à escala global.

A Crise Ecológica - A Relação com o Planeta

As preocupações ecológicas praticamente não existiam há cinquenta anos atrás, mesmo em termos científicos e muito menos em termos políticos. Os problemas centrais da humanidade nas próximas décadas são todos muito recentes, o que faz com que não tenham resposta fácil. Há vinte anos atrás não se falava, por exemplo, da alteração climática. Quem previsse, em 1990, que esse tema seria o assunto central da agenda da reunião dos estados mais poderosos do planeta em 2009 (os G-20) ou das discussões centrais na Assembleia Geral da ONU, provocaria uma imensa gargalhada e seria acusado de loucura delirante, merecedora de um rápido internamento.

Mesmo há dez anos assuntos como o aquecimento global eram considerados de alta especulação, um tema que era apropriado para congressos científicos especializados, que lidavam com movimentos milenares sem importância para o presente, mas que nada tinha a ver com as reais preocupações do quotidiano. Hoje em dia, o G-20 coloca como objectivo central da humanidade o de impedir que até ao fim do século a temperatura global aumente mais de dois graus. Dois graus a mais é muito mau; cinco ou sete graus, número para que as previsões mais pessimistas apontam, seria uma catástrofe de incalculáveis proporções.

Não é preciso ser um mago, nem esperar pela cimeira da Dinamarca, para prever que antes de 2050 a temperatura global terá aumentado dois graus e que a humanidade passará a encarar este assunto, não como uma preocupação importante (o que já hoje faz), mas como algo vital, algo de que depende a sua sobrevivência.

A crise ecológica, em resumo, tende a passar de uma preocupação bizarra de indivíduos exóticos, para ser o problema central, ao qual tudo o resto se subordina, embora hoje ainda não seja assim entendida. É um problema que se liga directamente ao do modelo de desenvolvimento não sustentável mencionado anteriormente, pois um é o grande responsável do outro.

Mais uma vez não há uma resposta simples e, mesmo que seja possível conceber uma resposta, ela passa pela drástica alteração das formas de vida e da civilização global, coisa que ainda não é politicamente correcta afirmar. Os optimistas sublinham os passos positivos que se têm dado e mencionam casos isolados de sucesso na criação de boas relações ecológicas, casos que hoje em dia se aplicam a alguns milhares de indivíduos; gostam de salientar acções simbólicas, como seja a de transformar os jardins de flores da Casa Branca em hortas de vegetais. Os pessimistas sublinham que isso é uma gota de água no oceano e que, em termos globais, a evolução continua num sentido descendente em plano inclinado, com a agravante

que os cinco biliões de indivíduos de há escassos vinte anos estão transformados já hoje em quase sete biliões e continuam a crescer.

As principais tensões e fontes de conflito nos próximos tempos, em resumo, serão simultaneamente externas e internas, pois a evolução de médio prazo aponta para um aumento das rivalidades internacionais acompanhado por um reajustamento dos equilíbrios internos. Tanto as sociedades mais desenvolvidas como as outras vão sentir em cheio este choque, embora por caminhos e razões diferentes.

-*-

Todos os factores que são normalmente mencionados como “novos” num quadro de segurança e defesa, devem ser entendidos como uma consequência dos três movimentos mencionados. É o caso, por exemplo, da crescente fragilidade dos estados, do aumento das catástrofes naturais, do crescente número e tipo de agentes internacionais, do aumento das guerras internas, da violência que vem de dentro, da crise de valores, da explosão das intervenções multilaterais, da alteração da guerra, da mudança da conflitualidade, etc., etc. As ameaças que pairam sobre o mundo actual são maiores do que no passado, mas são de tipo muito diferente; desta vez não está em causa a invasão por milhões de sanguinários bárbaros. Desta vez, a crise é geral e as suas manifestações mais fortes vão fazer-se sentir de dentro para fora.

A tendência de momento é para o fenómeno se agravar, mas não se trata evidentemente de um movimento regular e linear; é, pelo contrário, uma linha em zig-zag, com altos e baixos, mas que tem um sentido geral descendente, embora por vezes possa parecer o contrário. Por exemplo: o preço do petróleo diminuiu muito nos últimos meses (para um terço do que era), mas isto insere-se dentro de um movimento de longo prazo no sentido do seu aumento, como em meados de 2009 é já claramente visível.

O grande problema é que não há por enquanto respostas de fundo numa escala global a qualquer dos grandes desafios do tempo presente. O que existe, no essencial, é uma tentativa de prolongar o passado durante mais uns anos, de evitar ou atrasar a procura de reais respostas, que serão difíceis e complexas. Este facto traz consigo duas consequências imediatas de grande importância: a situação geral vai agravar-se rapidamente; vamos assistir nos próximos anos a uma ampla revisão de teorias, conceitos e valores e a ajustamentos numa escala global de grande envergadura e violência. Será uma violência diferente do passado, pois não resultará no fundamental de choques entre estados, mas sim do refazer dos equilíbrios tradicionais das sociedades, num processo que será principalmente interno. Será uma violência

sem rosto e sem nome, sem inimigos facilmente identificáveis, sem causas evidentes. Os valores tradicionais serão postos em causa e a tendência geral das pessoas será a de procurar refúgio nos valores do passado, antes de entenderem que também eles não são resposta para os problemas do futuro; simplesmente, como ainda não há reais soluções, também ainda não são claros os valores que as vão acompanhar, o que torna o momento presente especialmente complicado.

Um Quadro Geral de Segurança

Até agora procurei traçar um quadro geral e global dos grandes movimentos de fundo que condicionam a segurança e defesa, numa análise essencialmente prospectiva e num período longo, medido em termos de pelo menos cinco décadas.

Agora vou mudar drasticamente de metodologia. Vou passar a falar, não no cenário global, mas sim na NATO europeia; não nas mudanças gerais, mas sim no quadro estrito da defesa; não na prospectiva, mas sim no que aconteceu nas duas últimas décadas.

A razão de ser desta mudança drástica é simples: uma vez identificados teoricamente os movimentos de longo prazo, pretendo verificar se as mudanças efectivamente ocorridas nos últimos vinte anos na região em que Portugal se insere, confirmam ou não as tendências detectadas. Para que sejam possíveis comparações vou adoptar como universo a NATO europeia tal como ela existia em 1990, ou seja, reduzida a 14 estados. Hoje a NATO da Europa é muito maior, mas se adoptasse a sua composição actual não seriam possíveis comparações numéricas com a realidade de 1990. Todos os números citados futuramente se referem assim ao aglomerado dos 14 estados da NATO europeia em 1990 e resultam de um tratamento estatístico próprio, feito com base no *Military Balance* (anos de 1990-1991 e 2009).

-*-

A primeira mudança na NATO europeia nas duas últimas décadas não se pode quantificar: é a drástica alteração do próprio conceito de defesa. Há vinte anos atrás, a defesa era entendida essencialmente como uma actividade fundamentalmente do Estado central, que visava manter o território, pessoas e bens contra agressões externas. Hoje em dia, a defesa é entendida como um componente de um quadro geral de segurança humana, que é da responsabilidade de toda a sociedade e visa no essencial manter valores e uma forma de vida, uma actividade exercida numa escala planetária e não somente dentro das fronteiras de um estado. É claro que

nem todos entendem ainda a defesa nesta acepção e as mentalidades mais clássicas estão muito ligadas ao passado, mas é tudo uma questão de tempo.

-*-

A segunda mudança, é que se alterou drasticamente o conceito do que são operações militares e o seu enquadramento, nomeadamente em termos dos agentes envolvidos. Antes pensava-se que o principal, se não o único, agente da defesa eram as Forças Armadas e que elas actuavam numa acção de dissuasão, em tempo de paz, e de reacção, em tempo de guerra. Se olharmos para os últimos vinte anos de evolução na NATO europeia verificamos, porém, que nenhum estado desencadeou operações militares para defender o seu território contra uma agressão externa. Em contrapartida 13 dos 14 estados considerados (a excepção é a Islândia) entraram em operações militares frequentes, num ritmo que aumentou ao longo do tempo. Em 2009, por exemplo, a pequena Dinamarca mantém forças expedicionárias em 13 teatros espalhados por três continentes, com componentes que vão desde os 750 homens no Afeganistão (ISAF) aos poucos observadores na Libéria (UNMIL) ou no Nepal (UNMIN). Mesmo a Alemanha que, em 1990, estava proibida pela Constituição federal de manter forças armadas no exterior, sustenta em 2009 nada menos de 15 forças expedicionárias, em que a maior são os 3310 alemães destacados no Afeganistão. As operações militares, em resumo, tornaram-se frequentes e normais, sendo usual que qualquer estado da NATO europeia esteja envolvido em várias ao mesmo tempo. E isto acontece ano após ano, sem haver propriamente um período de “paz”, ou seja, um período sem operações militares activas fora de fronteiras.

-*-

Mas as operações militares em causa são muito diferentes do passado. Quase todas, senão todas, são conjuntas e combinadas, com os três ramos das Forças Armadas e forças multinacionais. O que é mais, quase todas, se não todas, implicam uma acção coordenada entre agências militares e civis, tanto estatais como privadas. A complexidade que isto provoca é muito maior do que no passado e a coordenação torna-se mais difícil, tanto mais que a direcção efectiva de uma operação militar é no essencial política. Uma operação típica da NATO, como a do Afeganistão, decorre muito longe do território original da NATO, envolve forças militares e civis de mais de vinte estados, para além de dezenas de empresas e agências privadas, todas elas com regras de empenhamento e orientações próprias e é mais política do que militar. As operações militares, em resumo, estão dispersas por todo o planeta,

tornaram-se político-militares, são muito mais complexas e exigentes, com objectivos vagos e difíceis de traduzir em termos de alvos militares clássicos. O objectivo não é destruir as forças do inimigo, até porque muitas vezes não se sabe quem é o inimigo ou onde está. A diferença em relação ao passado recente é imensa.

Os agentes destas operações deixaram de ser exclusivamente ou até principalmente os militares, num processo em que as Forças Armadas têm cada vez mais civis e as empresas e outras entidades têm cada vez mais forças militares próprias. No Iraque, por exemplo, na altura do envolvimento internacional mais intenso (em 2004-2006) a mais numerosa força armada no território eram as empresas privadas de segurança.

-*-

A terceira grande mudança é a drástica alteração entre Forças Armadas e sociedade. O paradigma do Estado-Nação industrial era o das Forças Armadas do cidadão soldado, baseadas na conscrição, o serviço militar obrigatório, por onde passava teoricamente toda a população masculina e, nalguns casos, uma parte da feminina. Nos últimos vinte anos esta situação mudou drasticamente na NATO europeia, a pontos de se poder dizer que vivemos já hoje num paradigma muito diferente.

A crescente complexidade e diversidade das operações militares levou a que não mais fosse possível ensinar e treinar o cidadão nos rudimentos da arte militar em três ou mesmo seis meses de recruta. A arte militar, tal como acontece com outras actividades, passou a exigir períodos de formação mais prolongados para ser minimamente dominada, tanto pelos generais como pelos soldados; em última instância, ela passou a exigir uma vida inteira, com períodos de formação e reflexão que alternam com outros de envolvimento directo em operações.

O que é mais, na NATO europeia não é concebível enviar uma força expedicionária para o exterior que não seja voluntária, o que vai contra o conceito do serviço militar obrigatório. Como as operações em que o cidadão soldado aceita envolver-se de forma obrigatória (como a defesa do território contra agressões externas) deixaram de ser previsíveis na NATO europeia, as forças armadas da conscrição perderam a sua razão de ser.

Em 1990, todos os 14 estados da NATO europeia se baseavam no serviço militar obrigatório. Em 2008, isso só se aplica a cinco estados (Alemanha, Dinamarca, Noruega, Grécia e Turquia), ou seja, uma minoria. Desses, em três (Alemanha, Dinamarca e Noruega) o serviço militar obrigatório é somente teórico, com um contingente mínimo incorporado (na Alemanha, só 55 mil elementos das forças

armadas vieram da conscrição, num total de 245 000 – 22%). Mesmo estes só estão nas fileiras por um período muito reduzido (quatro meses na Dinamarca; oito a nove meses na Alemanha e Noruega). De qualquer modo, a Alemanha só envia para o exterior voluntários, o que exclui o recurso aos militares da conscrição, que permanecem nas fileiras menos tempo do que o necessário para preparar e realizar uma missão de seis meses no exterior (seria necessário pelo menos um ano – com formação prévia, missão e transmissão da experiência ao próximo contingente). Podemos dizer que só efectivamente dois estados da NATO europeia (a Turquia e a Grécia) mantêm em 2008 a conscrição (com um período obrigatório de 12 a 15 meses) e, sem surpresa, constatamos que são os que têm preocupações de defesa territorial numa aceção do passado mais acentuada e forças armadas mais numerosas em relação à população.

Mesmo em relação aos novos membros da NATO, só dois dos aderentes até fins de 2008 tinham ainda um serviço militar obrigatório (Estónia e Lituânia); dos outros, a Eslovénia optou pelas forças profissionais antes de 2004 e os restantes entre 2004 e 2008.

As Forças Armadas da NATO europeia são hoje em dia quase só profissionais (com exclusão da Grécia e Turquia) e, para além disso, contam com um crescente contingente civil. É difícil encontrar números gerais neste campo, mas em termos genéricos podemos afirmar que os civis representam cerca de 10% das forças armadas da NATO-Europa em 2009, percentagem que é maior nalguns casos (como a França, com 46.390 civis em Forças Armadas de 352.771- 13%). Verifica-se igualmente que, enquanto a tendência geral das Forças Armadas é para diminuir quantitativamente, o número de civis aumenta.

Em termos gerais, nas duas últimas décadas há uma acentuada queda das Forças Armadas na NATO Europa, que passaram de 3,039 para 2,111 milhões (uma queda de 31%). Em contrapartida as despesas com a defesa aumentaram de 156 para 215 biliões de dólares no mesmo período, o que significa que as despesas, por cada indivíduo, nas Forças Armadas duplicaram. Gasta-se mais com menos pessoas, mas o peso da defesa nos orçamentos tende a diminuir.

Vamos assim encontrar já hoje um novo paradigma nas forças armadas da NATO europeia: menores, com maior despesa, profissionais e com cada vez mais civis. Mesmo sem examinar mais nada, já podemos concluir que estas Forças Armadas, embora sejam menores, têm necessariamente capacidades acrescidas.

A aproximação seguida até agora permitiu já detectar uma série de importantes mudanças efectivas e não meramente previsíveis, mas é altura de pormenorizar mais, acompanhando as mudanças ramo a ramo.

Os Exércitos da NATO Europeia

O corte numérico mais forte ocorreu nos Exércitos, que passaram para quase metade do que eram (de 2,067 para 1,173 milhões), num corte de 44%.

O corte maior dentro dos Exércitos ocorreu nas unidades mecanizadas, o seu componente mais “pesado” e difícil de projectar. O carro de combate é o sistema de armas que está no centro do conceito de forças mecanizadas e eles passaram para cerca de metade (de 18.871 para 9.826, o que corresponde a 52%). Casos extremos foram a Holanda ou a Bélgica, que reduziram a frota de carros de combate para cerca de um décimo do que eram (de 913 para 60, no caso da Holanda; de 359 para 40, no caso da Bélgica). No Reino Unido a redução foi de 1.900 para 386 (um corte para 20%) e, na Itália, de 1.673 para 320 (um corte para 19%). Verificou-se ainda uma paralela modernização dos carros de combate: em 1990, só 15,5% eram da última geração; em 2009, já encontramos 32% do total da última geração (*Leopard 2*, *Leclerc*, *Challenger* ou *Ariete*). Apesar disto, mesmo os carros de combate da última geração que já eram operacionais em 1990 diminuíram as suas frotas: os *Leopard 2* passaram de 2.465 para 2.164 e os *Challenger* de 450 para 386 (devido à transição do modelo I para o II). Os modelos que ainda não eram operacionais em 1990, criaram entretanto pequenas frotas, com números muito menores que no passado: a França só adquiriu 400 *Leclerc* e a Itália só comprou 200 *Ariete*, o que é muito pouco em relação ao passado recente.

Em termos de unidades mecanizadas, para dar só um exemplo, a Bélgica passou de uma brigada blindada e três brigadas de infantaria mecanizada, para uma única brigada de infantaria mecanizada. Muitos estados adoptam a ideia de que convém manter uma unidade mecanizada (embora num conceito diferente do passado) para escola e para prevenção contra evoluções improváveis, mas não impossíveis, mas sem insistir num esforço maior. Na realidade, entre 1990 e 2009, só dois dos 14 estados da NATO-Europa aumentaram a frota de carros de combate, em ambos os casos por terem recebido modelos retirados de serviço por outros: a Turquia (passou de 3.828 para 3.931) e Portugal (de 86 para 224).

Em 2009 nenhum estado europeu tem em desenvolvimento um novo projecto de carro de combate, havendo somente programas em curso para modernização da frota existente.

-*-

A queda muito importante dos sistemas de armas mais pesados dos exércitos não deve ser identificada como significando um desaparecimento dos blindados.

O que se deu, foi uma sua adaptação às novas condições. Os blindados ligeiros normalmente classificados como de reconhecimento, aumentaram ligeiramente em número (passaram de 4.077 para 4.182); para além disso, receberam muitas novas missões, onde se destacam as ligadas à transmissão e recepção de sinais, postos de comando, vigilância electrónica, centros de coordenação de veículos não tripulados, etc. Os veículos de combate da infantaria mantêm praticamente as existências (passaram de 4.687 para 4.581). Como isto ocorre no contexto de uma drástica redução do número de unidades, a conclusão a tirar é que este tipo de veículos adquiriu novas capacidades e valências e se tornou a base das unidades blindadas que sobrevivem.

No caso dos veículos blindados de reconhecimento, o grande aumento surge nos mais ligeiros de rodas (casos como o Eagle, Fenneck, Sabre) que adquirem novas missões. Os veículos de combate de infantaria expandem-se pelo conjunto da força, porque oferecem um grau de protecção superior e um poder de fogo interessante com uma pequena massa – coisas muito procuradas nos novos teatros. Vários modelos surgiram de 1990 para cá (família CV-90, Pizarro, Dardo ou Puma) e passaram a ser usados em muitos casos como os veículos centrais de várias missões.

Os veículos de transporte de infantaria registam uma queda sensível (de 27.962 para 20.356 – ou menos 28%) e os que se afirmam recentemente são os que oferecem maior protecção contra as ameaças mais sentidas nas forças projectadas. São especialmente procurados depois de 2003 os veículos MRAP (*Mine Resistant Ambush Protected*), capazes de proteger os ocupantes contra explosões que venham de baixo e adaptados a pequenas patrulhas em zonas de alto risco. Os modelos mais procurados nos últimos anos obedecem a estas preocupações: *Bushmaster*, *Dingo 2*, *Bulldog*, *Jackall*.

-*-

Uma evolução notória é no sentido do aumento das forças especiais e das forças susceptíveis de serem projectadas em pouco tempo e sustentadas a grandes distâncias por períodos prolongados. Os nomes destas unidades variam conforme as circunstâncias e as capacidades próprias: forças de reacção rápida, aeromóveis ou até, nalguns casos, meramente forças ligeiras. A França, a Alemanha ou a Grécia, por exemplo, criaram divisões ou brigadas aeromóveis; o Reino Unido chamou-lhe divisão de assalto aéreo; quase todos os exércitos criaram divisões, brigadas ou batalhões de reacção rápida; a Espanha, para dar outro exemplo, criou uma divisão ligeira, a que estão ligadas as suas unidades mais projectáveis.

O crescimento das unidades de forças especiais foi imenso, com valências e capacidades diferenciadas. A diversidade neste campo é grande e este é o tipo de forças que tem uma utilização mais intensa, acompanhando todas as fases típicas de uma crise internacional, desde antes da chegada do contingente militar até depois da sua retirada oficial.

-*-

A evolução da artilharia nos últimos 20 anos é significativa. Ela diminui em termos numéricos (a auto propulsada passa de 3.819 para 2.761 e a rebocada tem uma queda ainda maior – de 3.475 para 1.551, nas peças de 105 mm; de 2.591 para 1.381, nas peças de 140 a 155 mm), mas mudou muito em termos qualitativos. A preocupação central é a de integrar a artilharia no campo de batalha digital, o que passa pelo aumento dos elementos de aquisição de alvos, pela adopção de munições inteligentes e por sistemas de tratamento e partilha da informação em tempo quase real. As unidades de artilharia foram, por exemplo, das primeiras a incorporar UAVs para aquisição e iluminação de alvos ou a conhecerem uma digitalização, o que em quase todos os casos foi considerado o primeiro passo para a digitalização integral da força. Esta evolução deu novas capacidades à artilharia, nomeadamente em termos da precisão e rapidez de resposta, o que lhe permite um apoio às operações das forças expedicionárias em ambientes muito exigentes. A nova artilharia pode actuar de forma cirúrgica, de modo a bater alvos a pouca distância de forças amigas.

A evolução tem sido no sentido não só da digitalização da artilharia, mas igualmente da resposta a novas ameaças. A antiaérea, por exemplo, tem evoluído para responder aos veículos aéreos não tripulados, alvos muito mais difíceis e exigentes que os anteriores. Na realidade, só em casos raros tornaremos a ver aparelhos tripulados com munições estúpidas que precisem de passar por cima dos seus alvos para os atingir, o que era a ameaça tradicional a que a antiaérea procurava responder.

Desenvolveu-se igualmente nas duas últimas décadas o uso de armas inteligentes nos exércitos, bem como de sistemas de armas que incorporam inteligência artificial em vários graus. Aumentou o uso de munições inteligentes de artilharia e morteiros, de mísseis, de sistemas de vigilância de área remotos, de veículos não tripulados aéreos e terrestres (usados regularmente por 10 dos 14 exércitos da NATO europeia). Um exemplo esclarecedor é dado pelas forças europeias projectadas no Afeganistão em 2009. Nove delas utilizam de forma regular e normal veículos aéreos não tripulados (Alemanha, Dinamarca, Espanha, Reino Unido, França, Itália,

Holanda e Polónia) e seis utilizam veículos terrestres não tripulados ou sistemas de vigilância autónomos com inteligência artificial.

Uma outra evolução notória nos exércitos da NATO europeia foi o crescimento do componente aéreo. Há essencialmente três elementos que se desenvolveram neste campo nos últimos tempos. Em primeiro lugar, os já mencionados veículos aéreos não tripulados, com maior ou menor inteligência artificial. Em segundo lugar, os aviões e helicópteros especializados na guerra electrónica e de comunicações, até porque eles passam a ser essenciais para transmitir os sinais e controlar os veículos não tripulados num raio superior a poucas dezenas de quilómetros. Muitos destes aparelhos especializados na guerra electrónica e de sinais usados pelos exércitos são muitos discretos, a pontos de terem matrículas e cores civis, tripulados por pilotos não fardados. Finalmente, é notório o aumento dos helicópteros de combate dos exércitos, com sistemas de armas que permitem uma actuação a longas distâncias. Em 1990, por exemplo, os únicos exércitos da NATO-Europa que tinham um helicóptero de combate digno desse nome eram a Itália (através do *A-129*, recentemente entrado em serviço) e a Grécia (que utilizava uma dezena de *AH-1* americanos). Os outros exércitos europeus, mesmo os da França ou Reino Unido, usavam simplesmente helicópteros armados, meras adaptações de modelos de transporte ou ligação com alguns sistemas de armas instalados (caso dos *Bo-105 PAH* alemães ou dos *Gazelle* franceses e ingleses). Em 2009, a situação é muito diferente, com 8 dos 14 estados a contarem com verdadeiros helicópteros de combate nos seus exércitos, desde o *AH-64* americano (usado pelo Reino Unido, Holanda e Grécia) ao recentemente operacional *AS-665 Tiger* europeu (França, Espanha e Alemanha).

Todos os exércitos considerados têm avançado igualmente no problema central da criação do campo de batalha digital, dentro da acepção que as capacidades desenvolvidas tanto se aplicam em termos de uma luta convencional como em operações assimétricas. É notório, no entanto, que nenhum adoptou o conceito americano de tentar edificar à partida um sistema de sistemas, com centenas de projectos concretos integrados e coordenados. A aproximação europeia é a de uma evolução por pequenos passos, o que tem a ver com os menores recursos financeiros para investigação e desenvolvimento, com os receios de uma mudança demasiado ampla muito rápida e também com um conceito diferente do futuro das operações militares.

A Europa da NATO, ao contrário do que acontece com os EUA, tem dificuldades em aceitar um cenário de operações de grande envergadura convencionais contra as forças armadas de um outro estado, pelo que tende a privilegiar no curto prazo a actuação em “guerras assimétricas”, o tipo de operações em que as suas forças se tem envolvido nas duas últimas décadas.

Mesmo no caso da primeira fase das operações no Iraque (2003) ou no Afeganistão, só o Reino Unido participou. Depois de destruídas as forças armadas dos estados existentes é que a NATO europeia se envolveu mais intensamente nas operações de estabilização posteriores. Há assim um conjunto de factores que apontam para caminhos de evolução da digitalização diferentes no caso dos EUA e da NATO europeia, tudo agravado e complicado pelo facto da Europa como um todo não ter uma política coordenada neste campo, o que faz com que os seus estados vão fazendo o que podem segundo caminhos e opções distintas. Em 2009, por exemplo, ainda só dois estados colocaram em operações no Afeganistão sistemas do soldado digitalizado: a Alemanha, com o *Infanterist der Zukunft* (sistema básico) e os EUA, com o *Land Warrior*. A França tem previsto a colocação de unidades equipadas com o *Felin* em zonas urbanas do Afeganistão para 2010, mas ainda está à espera de kits para as zonas desérticas e de alta altitude.

O Poder Naval

A mudança central nesta área vai igualmente no sentido da adaptação a operações infocentradas, com a alteração do enquadramento estratégico e das capacidades técnicas.

Em termos do enquadramento estratégico desapareceu nas últimas décadas qualquer ameaça naval séria que as armadas da NATO europeia temessem, tanto em termos de superfície como submarinos; em contrapartida, cresceu muito a necessidade de projectar e sustentar força a longas distâncias e de assegurar a defesa contra ameaças assimétricas.

Em termos das capacidades técnicas, a grande novidade é a possibilidade de pensar a força naval de forma infocentrada, com a partilha de informação e sensores em tempo real entre os seus diversos elementos; em certo sentido é como se uma força naval deixasse de ser composta por muitos elementos independentes, desde navios a submarinos, helicópteros, aviões e sensores diversos em terra, no leito oceânico e no espaço, para passar a ser uma entidade única, com muitos ouvidos, olhos e sistemas de armas partilhados por todos os elementos e ao dispor de um cérebro coordenador. Isto cria uma capacidade sem paralelo de entender a situação e reagir com os meios mais adequados, independentemente do tipo de plataforma onde eles estejam. Ainda nenhuma armada europeia está nesta fase, mas todas elas para lá caminham rapidamente.

As armadas da NATO europeia conheceram igualmente uma importante redução numérica, embora menor que a dos exércitos: passaram de 369 para 251 mil indivíduos (uma queda de 32%, quando a do exército foi de 44%).

Em termos do poder naval, assistiu-se nas duas últimas décadas a uma substancial redução dos navios de controlo do Oceano e das unidades ligadas às forças de dissuasão nuclear. Os SSBN (do Reino Unido e França) passaram de 14 para oito (quatro classe *Le Triomphant* francesa e quatro da classe *Vanguard* britânica). Os SSN, os navios por excelência de controlo dos oceanos, que só o Reino Unido e a França têm na NATO europeia, passaram de 21 para 14, dos quais só a classe *Astute* (britânica) e a *Suffren* (francesa) se podem classificar como efectivamente modernas. Os cruzadores desapareceram das marinhas europeias (havia três em 1990). Os porta-aviões mantiveram o seu número (um total de sete), em larga medida porque são igualmente navios centrais para a projecção de poder. É de referir que o único navio da NATO europeia que merece efectivamente o nome de porta-aviões é o francês *Charles de Gaulle*, o único capaz de operar aparelhos de maior peso e de descolagem convencional. Todos os outros (os três *Invincible* britânicos, o *Garibaldi* e o *Cavour* italianos ou o *Príncipe de Astúrias* espanhol) são, na realidade, porta V/STOL ou porta helicópteros, com fortes limitações em termos de capacidades quando comparados com um porta-aviões tradicional. Nenhum poder europeu tem algo que se compare aos grandes porta-aviões de esquadra dos EUA.

A frota de submarinos convencionais europeia teve uma drástica redução (de 112 para 58), o que está ligado à diminuição da ameaça naval sentida. Os submarinos convencionais mudaram muito nestes anos, tornando-se em regra menores e mais furtivos, os mais recentes com sistemas AIP, com capacidades acrescidas para apoiarem operações de forças especiais ou até para lançarem mísseis de cruzeiro, o que lhes permite alcançar alvos em terra a grandes distâncias – em certos casos estes pequenos (em tamanho) submarinos convencionais são a única arma estratégica dos poucos estados que os possuem. Uma série de países recebeu ou está em vias de receber os modelos da nova geração: a classe S80 espanhola, as classes 212 ou 214 da Itália, Alemanha e Grécia, ou os *Tridente* (classe 209 PN) portugueses (a França e o Reino Unido há muito deixaram de usar submarinos convencionais).

As forças de escolta e protecção oceânica sofreram uma queda numérica importante (de 60 para 23 no caso dos *destroyers* – contratorpedeiros, na denominação portuguesa; de 162 para 123 nas fragatas), acompanhada de uma modernização significativa. As novas unidades tem capacidade de gestão da informação e de coordenação da acção em três dimensões muito maior, podendo em muitos casos servir como centros de comando de uma força naval ou de uma operação de projecção de força, do mesmo modo que contam com sistemas de armas de maior alcance, usados num contexto de partilha da informação. As classes equipadas com sistemas tipo AEGIS de gestão coordenada da informação surgiram na NATO europeia só depois de 1990 e estão já ao serviço de sete dos 14 estados (Espanha, França, Reino

Unido, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega). As fragatas e *destroyers* mais recentes contam igualmente com uma maior furtividade, reduzindo a sua assinatura em múltiplos campos do espectro. Alguns dos novos *destroyers* (contratorpedeiros) ou fragatas têm dimensões que faria com que ainda há pouco fossem classificados como cruzadores, para além de capacidades polivalentes de gestão de informação muito superiores a qualquer esquadra de há 20 anos. É o caso, por exemplo, dos *Forbin* da França (7.050t), dos *Dória* italianos (6.635t), da projectada classe 125 alemã (6.800t), dos *Zeven Provinciën* holandeses (6.048t), dos *Álvaro de Bazan* espanhóis (5.853t) ou da classe *Daring* britânica (7.450t).

As forças navais ligeiras, vocacionadas para as águas costeiras e de controlo de mares limitados sofreram uma evolução em dois sentidos. Por um lado, as forças deste tipo vocacionadas para a resposta a ameaças de superfície convencionais conhecerem uma grande redução: as corvetas com sistemas de mísseis anti-navio praticamente desapareceram, as lanchas rápidas lança-mísseis passaram de 125 para 66, as lanchas rápidas lança-torpedos reduziram-se para um terço (de 18 para seis). Isto deveu-se ao desaparecimento das ameaças de superfície tradicionais, já não se temendo, por exemplo, uma ofensiva da marinha da URSS na saída do Mar Negro ou do Báltico, onde se concentravam no passado este tipo de forças (em estados como a Alemanha, Dinamarca, Noruega, Grécia ou Turquia). Por outro lado, porém, as forças vocacionadas para combater ameaças à segurança das sociedades, como o contrabando, narcotráfico, emigração ilegal e outras, aumentaram muito, nomeadamente em termos de patrulhas de várias dimensões, lanchas, helicópteros e meios aéreos. Alguns estados desenvolveram mesmo um novo conceito adaptado a esta conjuntura: navios vocacionados essencialmente para a patrulha, mas que, em caso de necessidade, podem adquirir rapidamente outras capacidades, bastando para tal acrescentar módulos ou componentes para os quais já existe cablagem prevista no modelo de base.

As forças de vigilância e controlo das águas costeiras podem estar dependentes da Armada ou, noutros casos, da Guarda Costeira, ou forças especializadas. As forças navais da *Guardia Finanza* da Itália, por exemplo, são muito consideráveis, com aviões especializados e mais de 200 lanchas ou pequenos navios, isto para já não mencionar, igualmente na Itália, a *Guardia Costiera* e as forças navais dos *Carabinieri* (estas com mais de 170 lanchas).

Uma tendência evidente nas armadas da NATO europeia é o aumento das unidades de fuzileiros (passaram de 17 para 24 mil indivíduos, nos sete estados que as têm). As forças de apoio a operações anfíbias aumentaram igualmente. É necessário salientar em particular o aparecimento de um conceito novo de navio ligado à projecção de força. A inspiração vem do que eram os navios-doca ou os porta-

-helicópteros anfíbios, como a classe *Ocean* britânica. Simplesmente, as novas classes são polivalentes e, para além dos tradicionais helicópteros, podem incluir um grupo aéreo com aviões V/STOL, ou podem retirar o grupo aéreo e aumentar a força anfíbia transportada, ou podem funcionar como posto de comando flutuante de uma força projectada, ou podem ainda servir de navio de apoio logístico, ou de navio de apoio a crises, ou de navio de evacuação de comunidades em risco, ou de navio escola. As possibilidades são muitas e as missões variam de acordo com as circunstâncias. Os melhores representantes deste tipo de navio na NATO europeia, são os dois *Mistral* franceses (lançados em 2004 e 2005) e os dois *Rey Juan Carlos* da Espanha (só um foi ainda lançado à água, em 2008). O próprio nome levanta dúvidas: a Espanha chama-lhe navio de projecção estratégica, tendo em construção dois outros para a Austrália; a França classifica-os de “*Bâtiment de Projection et de Commandement*”. Tudo indica que vamos continuar a assistir a uma rápida multiplicação deste tipo de navios, que nas circunstâncias presentes tem a potencialidade de se tornar no centro da esquadra para muitas das operações que efectivamente empenham forças navais. No caso da NATO europeia são já sete unidades em serviço ou em acabamento em quatro estados (Espanha, França, Reino Unido e Itália), embora os dois últimos tenham modelos mais antigos, ainda concebidos sobretudo como porta helicópteros anfíbios.

As forças de guerra de minas sofreram uma muito importante redução, pela drástica alteração do tipo de ameaça provável.

Uma novidade das últimas décadas é a divulgação de diferentes tipos de embarcações e submarinos não tripulados nas Armadas. Eles eram já usuais na guerra de minas em 1990, mas desde então surgiram muitos outros, com um leque diversificado de capacidades, que vão desde a vigilância, recolha de informação, transmissão de sinais ou base de sensores até às missões de combate mais tradicionais.

-*-

As forças navais da NATO-Europa, em resumo, mudaram muito nas últimas décadas. Elas, tal como aconteceu com outros ramos, passaram a ser orientadas por uma concepção do poder naval e do seu exercício muito diferente do passado, onde a acção da Armada precisa de ser coordenada com múltiplas outras agências e entidades nacionais e internacionais, civis e militares, e passa a ser exercida dando mais importância a vertentes como a protecção do ambiente ou o combate a ameaças assimétricas, que antes eram subalternizadas. É um novo conceito do poder naval, necessariamente partilhado e multifacetado, onde segurança e defesa se misturam.

Em termos da força naval em sentido estrito, esta evolui para uma concepção infocentrada, com partilha da informação e acesso a sensores colocados em múltiplos veículos não tripulados, que conta com capacidades muito superiores às do passado, apesar de ser formada por um número de navios menor. As esquadras desenvolvem em particular a capacidade de projectar e sustentar força a grandes distâncias, o que implica igualmente proteger as vias marítimas que garantem as ligações, mesmo contra ameaças como o renascimento da pirataria. Ao mesmo tempo, criam-se sistemas integrados complexos que permitem um melhor controlo das zonas do litoral ou das zonas económicas marítimas, alguns deles com recurso à vigilância por satélite, o que é uma resposta ao crescimento das ameaças assimétricas. É normal que nos próximos anos se assista a um movimento de alargamento deste tipo de controlo mais rigoroso das zonas litorais às amplas áreas da zona económica marítima, pois está aí a grande fonte de recursos ainda por explorar. Será um movimento que envolve a Armada e múltiplas outras entidades, orientado por um renovado pensamento estratégico marítimo. É muito fácil prever igualmente o aumento das rivalidades para a partilha dos recursos marítimos, tanto no Ártico como no Atlântico.

Força Aérea

O poder aéreo mudou drasticamente nas últimas décadas, a pontos de em determinada altura (quando da campanha da NATO na Sérvia, por exemplo) terem surgido teorias de que ele sozinho poderia resolver todo o tipo de conflitos, de forma distante e com zero baixas.

A principal razão da mudança está ligada à recente capacidade de unir os elementos de informação dispersos de múltiplos vectores de modo a obter uma imagem unificada das operações e transmiti-la a todas as unidades envolvidas. Esta capacidade, permite, por exemplo, que um F-16 não tenha qualquer elemento activo ligado, o que aumenta muito a sua furtividade, mas possa operar em zona aérea inimiga com uma imagem completa e actualizada ao segundo de tudo o que o rodeia, obtida através de dezenas de outros vectores, centralizada e trabalhado num avião radar ou num aparelho de guerra electrónica e transmitida aos pilotos na zona de operações. Isto exige muito dos *datalinks*, sistemas especialmente complexos e difíceis de desenvolver, a pontos de serem os calcanhares de Aquiles mesmo dos modelos mais modernos, como o F-22 americano.

O poder aéreo e aeroespacial tornou-se essencial para o próprio conceito de guerra infocentrada como um todo, pois normalmente é ele que articula os vectores

mais importantes de recolha da informação e ligação dos múltiplos elementos da força, desde as redes de satélites, aos aviões radar, aparelhos de guerra electrónica, aparelhos de comunicações ou a muitos dos UAVs. A grande dificuldade hoje em dia, aliás, não é tanto a de recolher informação, mas sim a de a tratar de modo a criar uma imagem coerente e centralizada, que possa ser útil em termos operacionais e em tempo real.

A esta capacidade básica, outras se juntaram para mudar o poder aéreo, a principal das quais foi a vulgarização do uso de munições inteligentes e baratas, associadas a sistemas ópticos e outros com alcances de dezenas de quilómetros. Um qualquer aparelho moderno pode designar e iluminar alvos a dezenas de quilómetros, que podem ser alcançados pelos seus sistemas próprios ou pelos de outras plataformas.

As munições inteligentes existiam desde há muito (pelo menos desde 1943) na guerra aérea, mas eram muito caras, para além de pesadas e exigentes em termos dos sistemas de apoio dos aparelhos que as usavam. A grande novidade é que elas se tornaram baratas e se desenvolveu a capacidade de encontrarem o alvo de forma autónoma ou, como alternativa, a possibilidade do alvo ser iluminado de forma automática, sem necessitar de qualquer acção humana adicional uma vez designado. Um míssil usado para destruir uma ponte na guerra do Vietname, por exemplo, podia custar mais caro que a ponte que destruía; em contrapartida, um kit *JDAM* que se coloca à volta de uma bomba de 500 ou 1.000 T., de modo a que esta possa ser conduzida por GPS, é incomparavelmente mais barato que um míssil.

Os efeitos conjugados destes factores criaram um padrão de operações que foi ensaiado pela primeira vez na guerra do Golfo de 1991 e repetido depois, sem nunca falhar. Verificou-se que as novas capacidades permitiam anular praticamente sem perdas próprias os sistemas de defesa aérea mesmo no caso de estados com alguma sofisticação técnica, como acontecia com o Iraque ou a Sérvia/Jugoslávia. A guerra começava por ser aérea ou aeronaval (devido aos mísseis de cruzeiro disparados de navios e submarinos e aos aparelhos com base no mar), tendo numa primeira fase como alvo prioritário os sistemas de comando e de informação do inimigo. Antigamente era muito difícil detectar e neutralizar estes sistemas, pois eles estavam ocultos e eram os mais bem defendidos de todos. Com as novas capacidades demonstradas logo em 1991 (domínio da informação, aviões furtivos, munições inteligentes) uma força com uma superioridade clara no campo da informação, podia destruir o sistema de defesa aérea e a capacidade de comando do inimigo com baixas praticamente nulas. Numa segunda fase, a campanha concentrava-se no poder aéreo do inimigo, destruindo os seus aparelhos e bases, sem que estes pudessem reagir, porque em larga medida já estavam cegos e sem coordenação. Numa

terceira fase, a campanha passava a ter como alvo os meios terrestres do inimigo, destruindo-os de forma sistemática, mais uma vez com baixas muito reduzidas. Só na fase final intervinham as forças terrestres, já contra um inimigo desmoralizado e sem meios de oferecer uma resistência significativa.

A receita foi experimentada com sucesso no Golfo (1991) e, anos depois, na Sérvia e no Afeganistão, as ocasiões em que uma coligação com um claro domínio da informação enfrentou um estado relativamente sofisticado, com um aparelho militar numeroso. Em todos os casos a receita funcionou bem no sentido de obter os resultados esperados, mas tal não foi suficiente para resolver o problema de fundo, que exigiu a colocação e manutenção de forças numerosas no terreno.

As mudanças no poder aéreo da NATO europeia reflectem muito bem esta evolução: forças menores, infocentradas, com capacidades novas de domínio da informação, com sistemas inteligentes e crescentemente autónomos, com um reforço substancial da capacidade de projecção e sustentação de força.

Em termos da NATO europeia, as forças aéreas nas duas últimas décadas diminuíram numericamente: 558 para 337 mil indivíduos (uma queda de 40%). O maior corte deu-se nos elementos de defesa aérea (pois praticamente desapareceu uma ameaça convencional deste tipo) e nos caça-bombardeiros. Em conjunto, caças e caças-bombardeiros passaram de 4.366 aparelhos para 2.451, uma queda de 44%, enquanto os bombardeiros puros (como os *Vulcan* britânicos ou os *Mirage IV* franceses de 1990) desapareceram. Simplesmente estes números são muito enganadores, pois as capacidades de um *Eurofighter* ou de um *Rafale*, por exemplo, pouco têm a ver com a de aparelhos como os F-104, o *Mirage III* ou o F-5, que vieram substituir. Os aparelhos modernos são polivalentes (a missão muda com a instalação de um ou outro sensor, muitas vezes externo), infocentrados, com capacidade de ver e actuar a longa distância, associada nomeadamente a um reabastecimento em voo, coisa que raros aparelhos de 1990 tinham. Também os aviões de combate embarcados diminuíram sensivelmente na NATO europeia: passaram de 204 para 125.

O grande aumento nas duas últimas décadas surgiu nos aparelhos de guerra electrónica e de obtenção e tratamento da informação, que visam obter a superioridade no domínio das informações e das transmissões. As principais forças aéreas, por exemplo, criaram unidades especializadas no controlo de UAVs, com aparelhos, normalmente de reduzidas dimensões, capazes de transmitir sinais a longa distância e contrariar as medidas de guerra electrónica do inimigo. Aumentaram muito igualmente os aparelhos capazes de designar e iluminar alvos em ambientes aéreos não hostis, muitas vezes simples adaptações de aviões ligeiros (como o *King Air*, o EMB-145 ou o *Falcon* modificados) ou mais sofisticados (como o recente e polivalente *Sentinel*, do Reino Unido). Aumentou ainda o número de aviões radar,

sejam eles de comando e controlo do espaço aéreo (como o *E-3* ou o *E-2* embarcado da França), de vigilância de terra (como o *Sentinel*) ou do espaço marítimo (como as versões de patrulha marítima do *Falcon* ou do *CASA-212*). No conjunto, estes aparelhos triplicaram na NATO europeia.

A capacidade de transporte aéreo manteve-se com uma pequena queda numérica (de 650 para 562 aparelhos), o que significa que o transporte aéreo aumentou em termos relativos. Cresceu em particular a capacidade de transporte aéreo estratégico e é neste campo que são de esperar os maiores reforços nos próximos tempos, nomeadamente com a entrada em serviço do *A-400*. O número de aviões de reabastecimento em voo aumentou igualmente (de 61 para 70), o que representa um acréscimo importante da capacidade de projectar e sustentar forças a longa distâncias.

A força de helicópteros de apoio tático sofreu uma queda substancial (de 2.818 para 1.893 aparelhos, ou menos 33%), mas há que ter em conta que os novos aparelhos (como o *EH-101*, *NH-90*, *AB-412* ou *EC-725*) têm capacidades muito superiores aos que foram retirados de serviço (como os *Puma*, *Alouette III*, *UH-1* e outros).

A maioria das Forças Aéreas da NATO-Europa criou nas últimas décadas a capacidade de operar com UAVs de diverso tipo, sendo este o campo onde se devem esperar novidades mais importantes nos próximos tempos. Os UAVs começaram por ser somente de observação, reconhecimento e recolha da informação, mas o seu leque de missões rapidamente se expandiu e hoje ele abarca todo o tipo de missões de combate, praticamente sem excepção. Inicialmente também os modelos usados na NATO-Europa eram quase só americanos, mas hoje há um crescente número de modelos de origem europeia, com muitos mais em desenvolvimento. Os UAVs estão ainda rodeados de polémica, com muitos opositores, mas têm um peso e significado crescente na NATO europeia.

Conclusões Provisórias

Que podemos concluir? Antes do mais, que estamos em terreno movediço, numa realidade que tem mudado e continua a mudar muito rapidamente, sem ter ainda alcançado uma plataforma de estabilidade conceptual.

Um Novo Conceito de Defesa

A grande mudança das duas últimas décadas na NATO europeia foi a do próprio conceito de defesa. Hoje este deve ser entendido como uma componente da

construção de um quadro geral de segurança que, no caso da NATO e da Europa, só pode ser pensado como um princípio activo, sem fronteiras, transversal e de soberania partilhada, que envolve tudo e todos. Hoje defendem-se valores, conceitos e formas de vida, com um leque amplo de meios, onde se incluem os militares. Isto pouco tem a ver com a ideia tradicional da defesa como a manutenção do território, pessoas e bens de um estado de soberania plena, conceito que ainda vigorava no essencial em 1990. A fronteira da soberania na Europa actual não é uma linha num mapa, mas sim a capacidade de contribuir para a sustentação de valores e objectivos comuns; quanto maior ela for, mais forte será a voz da entidade em causa na elaboração da estratégia geral e dos seus objectivos e, logo, maior será a sua soberania entendida numa acepção moderna.

Um novo conceito de Forças Armadas

A segunda grande mudança tem a ver com a ligação entre Forças Armadas e sociedade. Na NATO da Europa (a afirmação não é de aplicação universal) as Forças Armadas passaram a ser formadas por profissionais, técnicos formados ao longo de uma vida, mais pequenas, mais caras, com um crescente componente civil. Significa isto que, mais tarde ou mais cedo, haverá uma valorização do papel das Forças Armadas nas mentalidades sociais. O grande problema neste campo é que muitos militares ainda se agarram à sua imagem do passado e não compreendem que, quanto mais o fizerem, mais serão olhados pela sociedade como dinossauros em vias de extinção, que soltam grande berros sobre problemas que ninguém sente e sobre ameaças que só eles vêem. Quando, pelo contrário, os militares assumirem plenamente a sua missão e perfil modernos, o seu papel será valorizado por uma sociedade que precisa mais do que nunca de Forças Armadas. Ao fim e ao cabo, as Forças Armadas na NATO europeia nunca foram usadas de forma tão intensa e tão permanente como agora desde a formação da NATO, apesar de não haver oficialmente qualquer guerra.

Um Novo Conceito de Operações Militares

A terceira grande mudança é a do conceito de operações militares. Hoje em dia, a norma são operações essencialmente políticas, ou político-militares para quem prefira uma aproximação mais tradicional, necessariamente conjuntas, quase sempre combinadas, com um componente civil importante, com múltiplas agências e instituições não governamentais envolvidas. O objectivo central destas operações

não é destruir o inimigo (por vezes nem se sabe quem é o inimigo) ou ocupar o seu território (quase todas as operações começam com o território já ocupado), mas sim alcançar objectivos políticos de médio prazo, que raramente podem ser indicados oficialmente na totalidade. As operações militares passam a ser encaradas como um componente de uma estratégia mais ampla e vasta, usadas desde o primeiro ao último momento, mas só muito raramente de forma autónoma. Ao mesmo tempo, os militares são chamados em toda a Europa a cumprir muitas outras missões, algumas de índole interna, como a de colaborar na defesa do ambiente, ou na manutenção da saúde pública, ou na resposta a catástrofes naturais, ou na defesa do ciberespaço, ou no combate ao crime organizado, etc... Em todos os estados da NATO se confirma que as forças armadas são empenhadas em operações efectivas e reais (não em treinos e manobras) nos últimos 20 anos de forma muito mais intensa que no passado. Temos assim uma evolução dupla em termos das missões das Forças Armadas: missões frequentes no exterior, de um tipo muito diferente do passado; missões crescentes no interior e tudo num contexto em que se misturam forças armadas e de segurança, militares e civis. O objectivo de ambas é exactamente o mesmo: defender os valores em que se baseia um quadro de segurança humana, o que passa pela visão de uma grande estratégia global.

Operações Infocentradas

A quarta grande mudança tem a ver com as capacidades muito diferentes dadas pelas operações infocentradas. A principal é a possibilidade de visualizar a força no seu conjunto como um organismo vivo, com órgãos de tipo muito diferente, que embora complexo e espalhado por um amplo território, pode ser coordenado, de forma descentralizada e em rede, através do domínio da informação. A informação recolhida por milhares de vectores distintos deste organismo, pode ser tratada, transformada em conhecimento com significado operacional e transmitida a todos os componentes. Isto, associado a sistemas de armas de maior alcance, precisão e furtividade, traz consigo uma vantagem imensa. Nas operações militares futuras o importante não será o número: serão as capacidades.

Cada Vez mais Sistemas de Inteligência Artificial

A quinta grande mudança tem a ver com um aspecto particular do domínio da informação: o desenvolvimento de sistemas cada vez mais sofisticados de inteligência artificial e de transmissão segura dos sinais, que permitem entregar um número

crescente de missões a veículos não tripulados, ou dispositivos não guarnecidos, terrestres, aéreos ou navais, bem como criar munições inteligentes baratas e fiáveis. Inicialmente era só o reconhecimento e a vigilância; hoje é muito mais, tanto no campo das missões de combate como no da logística e da saúde. Ainda estamos no começo deste processo, mas basta comparar o uso dos veículos não tripulados ou guarnecidos em qualquer dos ramos nos estados da NATO europeia nas duas últimas décadas, para ter uma ideia do imenso caminho já percorrido.

Uma Transformação da Defesa Para Cada Um

A forma como estas mudanças se interligam entre si e conduzem a um processo próprio de “transformação da defesa” muda muito de estado para estado e depende das condições concretas. Em termos gerais da NATO europeia, podemos distinguir dois períodos muito diferentes. Durante toda a década de 1990 havia a sensação de que o processo em curso tinha como fio condutor a técnica e a ciência, o que estava ligado à ideia de que os potenciais inimigos eram estados com forças armadas tradicionais. A partir da ocupação do Afeganistão ou do Iraque (em 2003) emergiu um outro conceito de operações, centrado nos efeitos de longo prazo, mais complexo e difícil de dominar e ainda longe de estabilizado em termos teóricos ou práticos. Em certo sentido, a NATO europeia e os EUA percorreram o caminho porque muitos outros já passaram: euforia dada pela facilidade das vitórias iniciais de quem introduz conceitos novos com capacidades acrescidas; logo seguida pela desilusão, quando se verifica a dificuldade de transformar vitórias militares clássicas em efeitos duradouros no complexo mundo actual.

Uma Transformação Ainda Mal Servida pela Estratégia

A transformação que vivemos hoje em dia conduziu a mudanças já efectivas de capacidades e possibilidade imensas, mas ainda não levou a uma renovação real do pensamento estratégico. Há a tendência natural de pensar em termos do enquadramento do passado, sem se entender que, como procurei salientar na parte inicial deste artigo, hoje os desafios são muito diferentes e, logo, o empenhamento das forças ligadas à defesa também o é. Usamos forças do presente com estratégias do passado e para responder a desafios dos fantasmas do passado: esse é o problema central da defesa no nosso tempo. A razão de fundo é simples de entender e já a mencionei: ainda não há soluções para os grandes problemas do presente e, logo, ainda não há teorias aceites pela maioria que apontem para elas. Vemos o

peso esmagador do passado em tudo, como os autores que continuam a dizer que a principal ameaça actual é o terrorismo, sem entender que o terrorismo é somente um método de ampla utilização, nunca uma ameaça em si; como os estados que acham que a resposta ao terrorismo é a ocupação dos territórios que podem ser seus santuários, sem entender que essa ocupação é a melhor coisa que podem fazer às organizações que pretendem combater. O pensamento não tem acompanhado a mudança, em resumo, e será um dos campos que mais se vai alterar nos próximos tempos.

-*-

Toda a evolução da defesa é condicionada em termos gerais pelas correntes indicadas no começo deste artigo: a rápida mudança do sistema internacional e das suas regras; a mudança do modelo de desenvolvimento; a mudança do modelo ecológico. Não é difícil prever que o mundo de meados do século vai ser muito diferente do actual. É um tempo histórico que está a chegar ao fim, dando origem a uma transição longa que se vai prolongar por décadas, até se alcançar uma nova estabilidade. Não é difícil também prever que essas décadas serão das mais agitadas de sempre na história da humanidade, com grandes conflitos, não necessariamente estatais e possivelmente muito diferentes dos actuais, com grande instabilidade e abalos imensos.

Em última instância, o que vai mudar é a forma de vida e a relação com o planeta, o que se aplica a tudo e a todos. O único verdadeiro inimigo é a tradição e a resistência à mudança. Pode, no entanto, acontecer que, no período de escassez e de dificuldades de vários tipos que vai começar, haja estados que se sintam tentados a resolver o problema conquistando uma posição de privilégio no acesso a recursos em relação aos outros, de modo a prolongarem por mais algum tempo uma situação insustentável no médio prazo. Se isso acontecer, o resultado serão guerras estatais muito “clássicas” e anormalmente destruidoras, que possivelmente terão meramente o efeito final de acelerar todo o processo e de lhe dar uma forma violenta e incontrolável.

Vivemos um tempo de mudança rápida, mas uma mudança diferente do passado, pois incide sobre as formas de vida e os seus valores. É uma transição longa, que se vai prolongar por muitas décadas (possivelmente todo o século XXI). Não é difícil prever que as sociedades da NATO europeia vão reforçar a sua defesa, o que significa que vão aumentar as despesas com ela a partir do mínimo histórico hoje alcançado. Não é igualmente difícil prever que a Europa a curto prazo vai chegar à conclusão que a única maneira de alcançar capacidades que hoje não têm

é enfrentar o problema da defesa no âmbito alargado da União Europeia, desenvolvendo uma real defesa europeia, o que implica obviamente ter uma política comum que a dirija.

A defesa no futuro não terá muito a ver com a actual; será uma actividade complexa, essencialmente política, exercida por forças diversas com uma composição civil-militar. Em certo sentido, hoje difícil de entender para as mentes mais tradicionais, a defesa será o nível estratégico da acção social, o nível que coordena e torna coerente múltiplas outras acções parciais, o nível que procurará assegurar no essencial a transição tão pacífica quanto possível para os valores da nova ordem em rápida criação.

A defesa, em resumo, tem um futuro risonho diante de si, o que é péssimo, pois indicia que se aproximam tempos conturbados e agitados, tempos de grande e rápida mudança, a maior mudança dos últimos 500 anos. Podemos gostar ou não disso (pessoalmente, não gosto); o resultado final não será muito diferente.



Extra Dossier

Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão

Maria do Céu Pinto*

Professora na Universidade do Minho

Resumo

O presente estudo visa avaliar sumariamente os resultados atingidos pelos Aliados no Afeganistão. Entre 2001 e 2007, os EUA e a NATO abandonaram gradualmente a abordagem militar do “light footprint”, inicialmente adoptada para evitar um envolvimento militar semelhante ao da URSS no Afeganistão. Vários factores, endógenos e exógenos, conduziram inadvertidamente a um reforço militar a partir de 2004, o que levou igualmente os militantes afegãos a mobilizaram-se para fazer frente à crescente presença estrangeira. O aumento das forças de combate pôs em relevo as limitações e efeitos contraproduativos da abordagem militar para combater a guerrilha. Apesar de algumas PRTs terem obtido sucesso na implementação dos respectivos programas de intervenção, outras evidenciam uma nítida escassez de iniciativa e recursos logísticos e financeiros, contribuindo para um panorama geral insatisfatório e revelador de ausência de uma estratégia global clara e sustentável para o desenvolvimento do país. A tendência repercute-se, aliás, no cenário macro da missão da NATO, na medida em que a inexistência de coordenação estratégica entre os diversos contingentes nacionais é agravada por problemas internos do Afeganistão, tais como a economia do ópio, as divergências étnicas e políticas, a difícil relação com os vizinhos e corrupção endémica, entre outros.

Abstract

NATO's Afghan Mission: an Evaluation

Between 2001 and 2007, the United States and NATO gradually abandoned the strategy of a light military footprint, initially adopted to avoid becoming entangled in Afghanistan the way the Soviet Union did. After 2004, there was a military build-up driven by internal and external events. As a result, the militants mobilized effectively to face up to the growing foreign military presence and violence increased. The increase in combat troops has highlighted the limitations and counterproductive effects of the military approach to defeat the militants. This approach has undermined NATO's stabilization and nation-building function in Afghanistan, thus pointing to a fundamental contradiction in the mission. The findings suggest that the ISAF is restricted in its conduct of operations as caveats are drawn up nationally, mainly because of domestic politics. The mission suffers from a lack of coherent political strategic understanding of the mission, the tasks and strategy. It is being implemented with a lack of holistic strategy and resources. The PRTs' performance, whose mission is to promote governance, security and reconstruction, is characterized by a proliferation of national models, and multiple approaches to security and development, and lacks the financial and human resources required to tackle local problems. ISAF success is being thwarted by a number of other factors, such as the rise of the Taliban, internal ethnic and political chasms, narcotics trafficking, the lack of cooperation from Pakistan and endemic corruption.

* É especialista em assuntos do Médio Oriente e em Organizações Internacionais (principalmente em assuntos relacionados com a ONU e o *peacekeeping*), sendo autora de numerosas publicações, em Portugal e no estrangeiro, em particular, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz*, Coimbra, Almedina, 2007; *O Islão na Europa* (coord.), Lisboa, Prefácio, 2005; *“Infiéis na Terra do Islão”: os EUA, o Médio Oriente e o Islão*, Lisboa, FCG/FCT, 2003 e *The United States and Political Islam: A Study of U.S. Policy Towards the Islamist Movements in the Middle East*, Ithaca Press, Reading, 1999. Agradece-se a colaboração na investigação de A. Nanivska.

Na sequência dos ataques do 11 de Setembro, a ofensiva aérea norte-americana contra o movimento talibã no Afeganistão deu lugar a uma aparente vitória rápida, com a subsequente criação do governo de transição e à instauração da ISAF, Força Internacional de Assistência à Segurança. A transferência desta última para o domínio da responsabilidade da NATO permitiu, ademais, alargar o perímetro securitário para além dos limites de Cabul, combater o narcotráfico, contribuir para o treino e desenvolvimento de estruturas necessárias para as forças de segurança afegãs e proporcionar condições mínimas à operacionalização das Equipas Provinciais de Reconstrução.

A insuficiência numérica dos contingentes internacionais é um dos principais obstáculos à eficácia da actuação da NATO no Afeganistão. Entre as diversas razões que a explicam, há que ter em conta a estratégia de “*light footprint*” adoptada inicialmente pelos EUA no Afeganistão. Esta estratégia foi implementada porque os Estados Unidos queriam evitar a repetição da experiência soviética de invasão do Afeganistão. Um “*heavy footprint*”, isto é, uma presença militar massiva, poderia ser o chamariz para a guerrilha mobilizar a resistência à presença estrangeira em nome da defesa do Islão e do nacionalismo afegão. Para tal, confiavam no sucesso da combinação da força aérea com pequenos agrupamentos terrestres, coadjuvados por forças afegãs.¹ A operação militar americana lançada em finais de 2001, denominada Operação “Liberdade Duradoura”, consistia assim em contingentes de Forças de Operações Especiais e 1.000 Marines. O General Tommy Franks, chefe do *Central Command*, tinha em mente uma força de cerca de 10 mil soldados americanos.² Em inícios de 2002, foi efectuado um reforço para fins de perseguir e eliminar os restos da Al-Qaeda e dos talibãs. Tal veio a chamar-se o “modelo afegão” de intervenção.³

A Administração Bush ignorou a necessidade de alocar recursos adicionais para fins de “*peace-building*”⁴ e “*nation-building*”. A literatura sobre a estabilização

1 Seth G. Jones, “Getting Back on Track in Afghanistan”, *Testimony*, RAND Corporation, Abril de 2008, p. 4 (em <http://foreignaffairs.house.gov/110/Jon04022008.pdf>).

2 Astri Suhrke, “A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan”, *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 2, 2008, p. 215 (em <http://www.informaworld.com/smpp/title-content=t713635493>).

3 *Ibid.*

4 O *peacebuilding* é uma actividade multifacetada e complexa, na qual o *peacekeeping* é um factor coadjuvante numa missão de contornos mais amplos, que se destina a trazer a paz e a alicerçar o desenvolvimento após um conflito. Por regra, obedece aos seguintes pressupostos: (1) ocorre após a conclusão de um tratado de paz entre os beligerantes e no pressuposto de que os beligerantes o respeitarão; (2) implica actividades de reconstrução do estado após o conflito nas suas vertentes políticas, económicas e sociais; (3) envolve por regra uma forte componente civil (ONGs, peritos em várias áreas, polícia civil - CIVPOL, organizações do sistema das Nações Unidas ligadas às actividades humanitárias e de desenvolvimento) e (4) a componente do

“pós-conflito”,⁵ afirma que a preocupação com a manutenção da segurança e da paz, deve ser seguida pela implementação quase imediata de programas de democratização e medidas de “*nation-building*”. Contudo, na prática, tal impossibilitou a implementação da estratégia contra-insurreccionista de “*clear, hold and build*”, que passa pelo combate aos talibãs e securitarização do espaço com vista à sua reconstrução.⁶ Com efeito, a concretização dos objectivos dos Aliados no Afeganistão revela-se possível apenas quando conjugada com o incremento do número dos contingentes alocados, ainda que sujeito a condições que evitem a repetição da “armadilha soviética”.

Assim, a necessidade imediata de mais tropas, poderia criar um problema de fundo mais grave: uma força da NATO com a dimensão suficiente para manter o território libertado, poderia ser vista como uma força de ocupação. Quanto maior o território mantido pela NATO, maior o perigo de cair na “armadilha soviética”. “*Embed and partner, don't «occupy»*”, aconselhou o conhecido analista, Anthony Cordesman. “Só as forças nacionais é que podem “vencer” e “manter” numa base duradoura”.⁷

A realidade é que o aumento das forças de combate não criou mais segurança, tal como afirma Suhrke, mas parece ter agravado o problema.⁸ A situação de segurança no Afeganistão começou a deteriorar-se na segunda metade de 2003, na sequência da expansão das forças americanas. Esta expansão foi motivada por uma série de acontecimentos: o insucesso das operações anti-terroristas na eliminação da Al-Qaeda e dos talibãs; as dinâmicas causadas pelas eleições presidenciais de 2004 no Afeganistão e nos EUA. Nos Estados Unidos, a administração Bush foi duramente criticada por ter aberto uma nova frente de guerra – Iraque – e de ter relegado para segundo plano a principal frente da “guerra contra o terrorismo”: a região fronteiriça entre Afeganistão e Paquistão. Só em 2004, as tropas americanas

peacekeeping propriamente dito (a presença de soldados neutrais, imparciais e pacíficos) destina-se a criar um ambiente de segurança e estabilidade que permita o trabalho de reconstrução do país. Os autores falam frequentemente de “*post-conflict peacebuilding*” (caso da *Agenda para a Paz*, § 55-9). O *peacebuilding* pode considerar-se igualmente uma componente da “acção preventiva”, uma vez que inclui medidas (pós-conflito) que visam evitar o reacender do conflito. V. Maria do Céu Pinto, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 71 e Cor. Martins Branco, “As operações de paz: o passado, o presente e o futuro”, documento cedido pelo autor, p. 16.

5 V. Pinto, *op. cit.*, pp. 221-224.

6 Suhrke, *op. cit.*, pp. 231-232.

7 Anthony H. Cordesman, *The Afghan-Pakistan War: A Status Report*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 4 de Dezembro de 2007, p. 5 e 18 (http://www.csis.org/media/csis/pubs/071203_afghanchallrev.pdf).

8 Suhrke, *op. cit.*, pp. 219.

passaram de 8 para 20 mil.⁹ A insurreição reforçou-se ainda mais após um ulterior reforço em 2005, talvez “pelo menos em parte, como resultado dos seus efeitos contraproduativos”.¹⁰

Um dos principais obstáculos à eficácia da acção equilibrada da NATO no território afegão reside nas restrições nacionais (*caveats*) a que cada contingente particular está sujeito, de acordo com as quais a utilização do mesmo sofre limitações significativas consoante a área geográfica e os objectivos envolvidos. A existência de inúmeras restrições, formalizadas por escrito ou verbais, afecta gravemente a flexibilidade da Aliança num contexto operacional especialmente difícil, representando, segundo o antigo SACEUR, General James Jones, o “cancro operacional da NATO”.¹¹ Deste modo, o planeamento de qualquer operação no terreno deve ter em conta mais de 70 “*caveats*” nacionais oficiais, além do vasto universo de restrições não-escritas que complementam e extravasam aquelas já existentes.¹²

Os impedimentos nacionais à utilização dos contingentes militares, apesar de ocasionalmente motivados pela ausência de equipamento ou preparação adequados, traduzem substancialmente uma reacção às exigências das opiniões públicas internas e aos calendários eleitorais de cada Estado. Tal é comprovado pelas referências de natureza geográfica que predominam na formulação das restrições, na medida em que a maioria dos Aliados impede a utilização dos seus soldados nas zonas do sudeste afegão, onde a segurança é especialmente diminuta e os talibãs mantêm fortes posições. Por outro lado, o Reino Unido, os Países Baixos e Canadá optaram pelo envolvimento activo nas operações da NATO, contrariando assumidamente a opinião pública nacional em função de variadas razões de cariz ideológico, político ou financeiro.¹³ Com efeito, a actual situação coloca pressão acrescida sobre os restantes Aliados e aumenta o fosso entre os dois blocos, ao agravar as divergências internas quanto à natureza (predominantemente militar ou cívica) da estratégia a seguir no Afeganistão.

Segundo Thruelsen, a escassez da presença militar nas regiões do sudeste do país afecta a credibilidade da ISAF enquanto promotora da segurança e do desenvolvimento, impossibilita a acção eficaz das PRT e provoca o desgaste excessivo

9 *Id.*, p. 216.

10 *Id.*, p. 219.

11 Peter Dahl Thruelsen, “NATO in Afghanistan – What Lessons Are We Learning and Are We Willing to Adjust?”, *DIIS Report 2007:14*, Danish Institute for International Studies, 2007, pp. 29-30 (em http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202007/DIIS_2007-14_UK_F_WEB.pdf), pp. 19-20.

12 *Ibid.*

13 Suhrke, *op. cit.*, p. 225.

da polícia e do exército afegãos, minando igualmente a legitimidade do governo central.¹⁴ Ademais, a população residente no sul é predominantemente de etnia *Pashtun* (que integra maioritariamente o movimento talibã), a qual, apesar de representar 40% do povo afegão, foi ignorada a nível da distribuição do poder político nacional.¹⁵ A importância da comunidade *Pashtun* decorre, igualmente, da alocação geográfica que esta assume de ambos os lados da Linha Durand,¹⁶ colocando assim qualquer resolução dos problemas internos do Afeganistão na dependência directa da relação oficial entre Kabul e Islamabad.

A fim de avaliar os resultados atingidos pelos Aliados no âmbito da ISAF, é imperativo sublinhar a implementação do conceito Estabilizar e Reconstruir (“*Stabilisation and Reconstruction*”, S&R) no Afeganistão através do modelo das Equipas Provinciais de Reconstrução, ou PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). Estas foram inicialmente desenvolvidas pelos EUA após a queda do regime talibã sob designação de Equipas Conjuntas Regionais (*Joint Regional Teams*, JRT), enquanto bases militares de reduzida dimensão instaladas nas províncias afegãs com o objectivo de manter a segurança e desenvolver as regiões através da cooperação com as autoridades locais.¹⁷ Carecendo de visão estratégica clara e prioridades definidas, foram alvo de fortes críticas substanciais por parte de governantes e das ONGs, pelo que em 2003 sofreram transformação, não só na designação (agora PRTs), como na missão, centrada prioritariamente na imposição e manutenção da segurança por via de diminutos projectos de desenvolvimento local.

Actualmente, as Equipas Provinciais de Reconstrução baseiam a sua acção em três objectivos centrais: implementação da segurança, reforço da presença das autoridades centrais e reconstrução regional, seja através do financiamento de projectos locais de cariz cívico-militar, ou monitorização dos actos eleitorais, entre outros.¹⁸ A sua intervenção tem sido aliada a outras políticas, como CIMIC (Cooperação Cívico-Militar) e acções das ONG, assim como política de Zonas de Desenvolvimento Afegão (ADZ) – conceito lançado em 2006 pelo Presidente Karzai a fim de potenciar grandes projectos de investimento em regiões de elevada importância estratégica,

14 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 25-26.

15 Cornelius Friesendorf, “The Difficult Stabilization of Afghanistan”, *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 2, nº 11, CSS, Abril de 2007, p. 1 (em <http://www.policypointers.org/Page/View/5633>).

16 Essa linha foi estabelecida como fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão pela Grã-Bretanha em 1893, não tendo até agora sido reconhecida pelos respectivos governos.

17 Thruelsen, *op. cit.*, p. 29.

18 Michael J. Mc Nerney, “Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?”, *Parameters*, Inverno 2005-06, p. 37 (em <http://www.operationspaix.net/Stabilization-and-Reconstruction>).

mas cuja concretização tem sido obstruída pela escassez de segurança.¹⁹ Apesar da reinvenção formal, as ISAF PRT continuam a enfrentar os mesmos dilemas das JRT, como a indefinição da missão, dos objectivos e dos papéis a desempenhar, além da insuficiência dos recursos destinados à concretização das acções empreendidas.

Indubitavelmente, as eleições de 2004 representaram um exemplo de sucesso na garantia da segurança e democraticidade do acto eleitoral, reforçando a projecção e legitimidade do governo de Hamid Karzai. Contudo, este incremento securitário pode ser atribuído ao reforço das forças da ONU e da ISAF,²⁰ que genericamente não sofreu continuação nos momentos pós-eleitorais e não exerceu repercussões significativas sobre o nível global de segurança no país. O contributo concedido neste âmbito pelas PRTs, apesar de positivo, enfrenta o obstáculo fundamental da falta de coordenação entre Aliados, sendo marcado por divergências substanciais na visão estratégica, nos instrumentos operacionais e recursos alocados para o efeito. A natureza destas Equipas permanece nacional, sem responsabilização efectiva perante os altos quadros da ISAF, cabendo ao critério do Estado contribuinte definir os fundos atribuídos e as linhas coordenadoras da intervenção (frequentemente dependentes da agenda política externa/interna nacional) de cada PRT.²¹ O resultado traduz-se na elevada dificuldade das autoridades e populações afegãs em avaliar objectivamente o desempenho destas Equipas de Reconstrução.

A escassez de coordenação internacional é, aliás, uma característica estruturante da participação da NATO no âmbito da ISAF. Apesar da unidade do comando constituir um princípio basilar das operações da Aliança, na prática os contingentes participantes divergem não apenas nas estratégias empreendidas para concretizar as respectivas missões, como também na filosofia subjacente às mesmas e aos objectivos pretendidos. Conforme sublinha Julian Lindley-French,²² a operação no Afeganistão traduz uma luta entre o bastão militar norte-americano e a cenoura civil europeia, “com os britânicos, holandeses e canadianos forçados a ser a carne no meio da sanduíche”.

O papel fundamental do Paquistão no cenário da estabilização afegã tem sido reconhecido pelos Aliados e restantes actores internacionais com interesse na distribuição do poder naquele particular contexto geopolítico. A destabilização relativa

19 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 11-12.

20 Suhrke, *op. cit.*, p. 219.

21 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 31-33.

22 Julian Lindley-French, “Afghanistan-lite: The Crunch”, *Readings in European Security*, vol. 4, nº 1, CEPS Paperback Series, 2007, p. 208.

do Afeganistão gera vantagens para o governo paquistanês, na medida em que evita o alinhamento de Kabul com a Índia e afasta temporariamente as aspirações separatistas da etnia *Pashtun*.²³ Deste modo, o interesse de Islamabad reside na manutenção de um governo afegão fragilizado, embora com controlo suficiente da situação para evitar a transformação da instabilidade interna em caos e a expansão deste último para o cenário paquistanês. Por essa razão, as elites políticas do país procuram manter um grau aceitável de cooperação com Washington, ainda que o seu empenho no desmembramento da Al-Qaeda e do movimento talibã seja altamente questionável, em função das atitudes ambíguas que assumem perante estes.

A escassez da vontade e/ou capacidade de Islamabad em promover o combate activo aos talibãs, propiciou a estes últimos circunstâncias favoráveis para a revitalização e maior coordenação das suas actividades com elementos da Al-Qaeda. Imediatamente após a intervenção norte-americana, o movimento talibã foi expulso do território afegão, com a sua legitimidade minada junto da população civil e as suas estruturas obrigadas à dispersão nas regiões paquistanesas vizinhas.²⁴ Contudo, o comportamento errático da Administração Bush a seguir à invasão fomentou o terreno fértil para o ressurgimento dos insurrectos, em muito devido à preferência da visão securitária adoptada para a estabilização e à rejeição das noções basilares de “*nation building*”.²⁵ A ausência de suficiente apoio financeiro e de número adequado de pessoal militar a fim de garantir a segurança no exterior de Kabul,²⁶ além da abertura da segunda frente de guerra no Iraque (agora percebida por muitos como uma luta do Ocidente contra o Islão), reforçou a mensagem política dos talibãs e permitiu aos mesmos reorganizar as suas estruturas e reconstruir a presença no sul do Afeganistão.

A invasão do Iraque e a subsequente propagação das mensagens da *jihad* global propiciaram, ademais, um nicho ideológico para a confluência e cooperação mais intensa dos talibãs com a Al-Qaeda e outros agrupamentos criminais, como Tehrik-I-Taliban Pakistan (PTT), sediados na província das Áreas Tribais, no Paquistão.²⁷ Com a invasão do Iraque, o Afeganistão tornou-se a segunda frente num

23 James Dobbins, “Ending Afghanistan’s Civil War”, *Testimony*, RAND Corporation, Janeiro de 2007, p. 6 (em <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT271/>).

24 *Id.*, pp. 2-3.

25 Peter Bergen, “Afghanistan 2007: Problems, Opportunities and Possible Solutions”, *Readings in European Security*, Vol. 4, nº 1, CEPS Paperback Series, 2007, p. 227.

26 O número inicial de *peacekeepers* deslocados *per capita* era o mais baixo de todas as operações de manutenção da paz desde a Segunda Guerra Mundial (v. Peter Bergen, *op. cit.*, p. 227).

27 Mohammad Masoom Stanekzai, “Thwarting Afghanistan’s Insurgency: A Pragmatic Approach toward Peace and Reconciliation”, *Special Report 212*, United States Institute of Peace, Setembro de 2008, p. 9 (em <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr212.html>).

conflito cada vez mais globalizado entre as forças americanas e o Islão militante. Os grupos radicais no Iraque e no Médio Oriente em geral, começaram a apelar ao apoio para a luta no Afeganistão. Para os líderes talibãs, tal representou novas oportunidades para reforçar os apoios, o treino e a confirmação ideológica da sua luta contra as forças estrangeiras: “O contexto internacional de uma *jihād* mais ampla transformou gradualmente o movimento, permitindo-lhe incorporar novas técnicas de luta, organização e propaganda, ao mesmo tempo que mantinha uma certa autonomia de recursos devido à produção e comércio do ópio”.²⁸

Em 2003, foram registados, em média, 44 incidentes violentos por mês no Afeganistão, enquanto os dados de 2008 apontam para 573 ocorrências, o que representa um aumento de 1.300%.²⁹ Os ataques suicidas, que antes não constituíam uma tática privilegiada dos talibãs, passaram a integrar a estratégia de luta do movimento e assumem hoje dimensões preocupantes, sendo complementados por sequestros e acções de propaganda. Esta reorganização interna, coadjuvada pela ajuda financeira oriunda de alguns países islâmicos e pelas receitas do ópio, reforçou a vitalidade dos insurrectos e levou alguns especialistas a denominá-los de “neo-talibãs”.³⁰

Entre as causas imediatas do ressurgimento talibã, constam a acumulação das operações securitárias da NATO nas regiões transfronteiriças entre 2003 e 2004 e o lançamento da terceira fase de expansão das PRT para o sudeste afegão, que reactivaram o movimento de resistência até aí encoberto. Nessa mesma altura, o comandante talibã Mullah Dadullah afirmou possuir uma força de 12 mil insurrectos com alto nível de preparação militar e equipamento sofisticado, declaração essa validada por diversos especialistas.³¹ A adesão da população afegã aos agrupamentos de resistência deriva, com efeito, da atracção financeira exercida pelo movimento, na medida em que as receitas de ópio permitem proporcionar aos combatentes um salário mensal médio de 100 dólares, superior ao das forças de segurança nacionais, que auferem cerca de 70 dólares.³²

O dilema do ópio é, aliás, transversal à resolução dos problemas estruturais da sociedade e classe política afegãs. Actualmente, as receitas geradas pela cultivação do ópio representam a força motora da economia afegã, incomparavelmente superiores à modesta dimensão da ajuda internacional. Pelas estimativas mais optimistas, cada afegão beneficiou, nos primeiros anos subsequentes à intervenção, de 50 dólares

28 Suhrke, *op. cit.*, p. 220.

29 *Id.*, p. 2.

30 *Id.*, p. 220.

31 *Id.*, pp. 225-226.

32 Bergen, *op. cit.*, p. 227.

provenientes da ajuda internacional, e apesar do aumento de financiamento (de aproximadamente 7 bilhões de dólares) entretanto anunciado pela administração norte-americana, a situação actual pouco diverge da de 2002-2003.³³ Ademais, uma percentagem significativa desta ajuda internacional acaba por ser apropriada pelos elementos corruptos do governo central e das autoridades locais, levando a que o ópio seja considerado a única alternativa viável para aumentar o bem-estar das populações civis.

O programa de combate ao cultivo de ópio implementado pelo governo de Karzai, que reside na erradicação de campos de ópio e oferta de alternativas financeiras às populações das principais regiões produtoras,³⁴ não tem obtido sucesso considerável que permita anunciar o declínio do narcotráfico. Actualmente, todos os sectores da sociedade afegã parecem beneficiar, em maior ou menor medida, do dinheiro do ópio – seja a classe política e as chefias (para-)militares, seja os talibãs ou as populações civis. A forte presença dos insurrectos no sudeste do país explica-se, assim, também pela protecção armada que concedem aos habitantes locais, em troca de taxas reduzidas, contra a erradicação dos campos pelas forças do governo central.³⁵ Por outro lado, as próprias autoridades locais beneficiam, sob forma de subornos, das receitas de colheita do ópio, reflectindo-se a mesma situação nas estruturas do governo central.

Ademais, a legitimidade do regime político de Karzai é fortemente questionada em função da corrupção generalizada e do nepotismo vigentes nas estruturas do poder. A integração política dos antigos comandantes militares (os chamados *warlords*), tem vindo a ser implementada pelo regime a fim de obter uma estabilização rápida e eficaz do país, embora as actividades frequentemente anti-democráticas e ilegítimas dos mesmos coloquem em questão a autoridade central.³⁶ No período anterior a 2001, os talibãs tinham eliminado a presença dos comandantes militares no Afeganistão, mas a estratégia norte-americana de invasão aérea sem suficiente apoio terrestre favoreceu o regresso das chefias, depois sustentadas financeiramente pelos EUA.³⁷ Este investimento internacional permitiu aos *warlords* reagrupar e rearmar os seus exércitos mercenários, expandir as redes de actuação nas províncias, onde a capacidade de influência do governo central é reduzida, e conduzir

33 *Id.*, p. 237; Dobbins, *op. cit.*, pp. 2-3.

34 Ali A. Jalali, "The Future of Afghanistan", *Parameters*, Primavera de 2006, p. 13 (em <http://www.smallwars.quantico.usmc.mil/search/Articles/jalali.pdf>).

35 Thruelsen, *op. cit.*, p. 16.

36 Friesendorf, *op. cit.*, p. 1; Jalali, *op. cit.*, p. 6.

37 Sam Zia-Zarifi, "Losing the Peace in Afghanistan", p. 12 (em <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/402ba4794.pdf>).

as principais actividades que aí se desenrolam, inclusive as de carácter criminal. Por outro lado, o regresso dos comandantes potenciou a reemergência talibã nas zonas do sudeste afegão, na medida em que as chefias militares representam essencialmente etnias não-*Pashtun*, agravando, assim, o sentimento de marginalização política desta última.³⁸

A corrupção e ineficácia das chefias militares encontra, igualmente, reflexo no Exército (ANA) e nas forças policiais (ANP) afegãos. Apesar do incremento significativo e de diversos programas de treino profissional no Exército, a ANA revela uma dependência financeira quase total das forças de Coligação e dos EUA, além de manifestar incapacidade operacional de intervenção contra os talibãs nas zonas sudeste, onde a taxa de deserção atinge 20%.³⁹ A Polícia Nacional apresenta uma situação ainda mais agravada, caracterizada pela escassez de treino, recursos materiais e financiamento adequados, o que fomenta subornos generalizados nas províncias e pontos de passagem fronteiriços e afecta profundamente o apoio das populações às respectivas forças.⁴⁰ Embora na Conferência de Genebra, em 2002, tenha sido adoptado um sistema quádruplo de “doador dominante” a aplicar no Afeganistão,⁴¹ a interdependência necessária entre as vertentes do programa não tem sido plenamente satisfeita, revelando escassez de coordenação e dos recursos alocados para a sua implementação.

Além das políticas nacionais, como o combate à corrupção, o cultivo de ópio, a pobreza e a discriminação étnica no acesso ao poder, o Afeganistão exige igualmente uma solução macro-regional, o que constitui um dos principais desafios políticos da Aliança. Conforme sublinha Fick, o interesse norte-americano consiste na erradicação dos santuários terroristas e na preservação do Estado afegão a fim de garantir a estabilidade regional.⁴² O contexto geopolítico centro-asiático é actualmente definido pela ascensão de potências mundiais como a Rússia, China e Índia, pelas ambições regionais do regime iraniano e pelo conflito indo-paquistanês sobre Kashmir; com efeito, o Afeganistão assume uma posição geopolítica nevrálgica, que o coloca sob

38 *Id.*, p. 13.

39 Thruelsen, *op. cit.*, p. 15; Jalali, *op. cit.*, p. 9.

40 Jalali, *op. cit.*, p. 10; Thruelsen, *op. cit.*, p. 16.

41 Os Estados Unidos assumiram a responsabilidade pela criação do Exército nacional afegão (ANA), Alemanha - da Polícia nacional afegã (ANP), Itália - pela reforma judicial, Reino Unido - pelo combate ao cultivo de droga, e Japão - pelo desarmamento, desmilitarização e reintegração (DDR) das milícias (v. Vincent M. Dreyer, “Retooling the Nation-building Strategy in Afghanistan”, *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, 2006, p. 3, em <http://www.stormingmedia.us/85/8568/A856844.html>).

42 Nathaniel C. Fick, “Tell Me Why We’re There? Enduring Interests in Afghanistan (and Pakistan)”, *Policy Brief*, Center for a New American Security, Janeiro de 2009, p. 1 (em <http://www.cnas.org/node/675>).

especial influência das aspirações de poder dos referidos actores.⁴³ As potências da NATO (e os EUA particularmente) devem, assim, procurar fomentar a cooperação político-económica regional e a resolução de diferendos territoriais do Paquistão com a Índia e o Afeganistão, a fim de erradicar a instrumentalização do terrorismo nas políticas de Islamabad.⁴⁴

O recente reforço financeiro e humano anunciado pelo Presidente norte-americano Barack Obama⁴⁵ revela a centralidade que o Afeganistão e a própria NATO assumem na política externa da nova Administração. Não obstante, a situação política actual no país define-se, segundo Graeme P. Herd, pela “ineficiente coe-rência estratégica e estrutural e reduzida interdependência vertical e horizontal”, representando um regime nocivamente personificado na figura de Karzai e uma espécie de “Estado suave” (*soft state*) “...caracterizado pela existência no seu território de alguns enclaves sociais separatistas e por um processo político definido por relações de comandantes/tribais, enquanto o Estado unificado continua a existir e as autoridades centrais mantêm o monopólio sobre algumas funções-chave”.⁴⁶

A realidade confronta-se, desta forma, com a visão ocidental idealizada de um regime afegão democrático, transparente e próspero, revelando-se simultaneamente consequência e obstáculo da estratégia norte-americana de *nation-building* no Afeganistão. Indubitavelmente, a estabilização e prosperidade do país exigem uma estratégia clara dos Aliados, que necessariamente deverá ser esboçada em termos pragmáticos na base da avaliação objectiva dos fins pretendidos. Segundo Kulesa, o estratagema realista de saída do cenário afegão, deverá passar pela criação de uma segurança relativa que impeça o colapso iminente das estruturas centrais de poder e a reconquista territorial maciça pelos talibãs, ainda que sem a sua total eliminação, e implementação de um Estado integralmente auto-sustentável.⁴⁷ A concretização

43 Lindley-French, *op. cit.*, pp. 198-199.

44 Dobbins, *op. cit.*, p. 7.

45 Patrick Keller, “Barack Obama’s Foreign Policy: What Can NATO Expect from the Next U.S. President?”, *Research Paper*, nº 43, NATO Defense College, Novembro de 2008, p. 7 em <http://www.ciaonet.org/wps/nat/0015659/index.html>; Helene Cooper, “Obama Ponders Outreach to Elements of Taliban”, *New York Times*, 7 de Março de 2009 (em <http://www.nytimes.com/2009/03/08/us/politics/08obama.html?em>).

46 Graeme P. Herd, “The Causes & Consequences of Strategic Failure in Afghanistan & Iraq”, *Special Series*, vol. 4, nº 22, Conflict Studies Research Centre, Agosto de 2004, pp. 4 e 9 (em <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=EF87D5F6-1756-B904-8D6B-D932458B0B86&lng=en>).

47 Łukasz Kulesa, “ISAF Operation in Afghanistan and the Future of NATO – Time for Change”, *PISM Strategic Files*, The Polish Institute of International Relations, Março de 2008, p. 1 (em <http://www.pism.pl/pokaz/id/206>).

mais ou menos positiva deste objectivo definirá, com efeito, o sucesso da missão da ISAF e o próprio prestígio da Aliança transatlântica.

Conclusão

O presente estudo visou avaliar sumariamente os resultados atingidos pelos Aliados no Afeganistão. Entre 2001 e 2007, os EUA e a NATO abandonaram gradualmente a abordagem militar do *"light footprint"*, inicialmente adoptada para evitar um envolvimento militar semelhante ao da URSS no Afeganistão. Vários factores, endógenos e exógenos, conduziram inadvertidamente a um reforço militar a partir de 2004, o que levou igualmente os militantes afegãos a mobilizarem-se para fazer frente à crescente presença estrangeira. O aumento das forças de combate pôs em relevo as limitações e efeitos contraproduzidos da abordagem militar para combater a guerrilha. Como tal, tende a minar a função de estabilização e *"nation-building"*. Tal aponta para uma contradição basilar da missão. Assim, o reforço do papel de combate da NATO, poderá acentuar esta contradição e aumentar a probabilidade de falhanço estratégico.

Apesar de algumas PRTs terem obtido sucesso na implementação dos respectivos programas de intervenção, outras evidenciam uma nítida escassez de iniciativa e recursos logísticos e financeiros, contribuindo para um panorama geral insatisfatório e revelador de ausência de uma estratégia global clara e sustentável para o desenvolvimento do país. A tendência repercute-se, aliás, no cenário macro da missão da NATO, na medida em que a inexistência de coordenação estratégica entre os diversos contingentes nacionais é agravada por problemas internos do Afeganistão, tais como a economia do ópio, as divergências étnicas e políticas, a difícil relação com os vizinhos e corrupção alastrada a todas as estruturas de poder, entre outros. A aparente incapacidade da NATO em gerir estes obstáculos tem, com efeito, provocado sérios debates sobre a sustentabilidade da Aliança em cenários de guerras de quarta geração, ao ponto de colocar o seu futuro sob questão.

Ao assumir o desafio do Afeganistão enquanto a sua primeira missão *out-of-area*, a NATO procurou demonstrar o seu grau de adaptação aos novos requisitos de segurança do século XXI. Sendo o Afeganistão considerado uma frente de importância vital para o combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao extremismo islâmico, a liderança da missão da ISAF apresenta-se como um teste à transformação da NATO no contexto pós-Guerra Fria e de conflitualidade progressivamente assimétrica. Ademais, o terrorismo passou a constituir uma das prioridades da Aliança, pelo que assegurar o sucesso da missão afegã se revela fundamental para

definir o futuro campo de intervenção, seja na natureza das operações conjuntas, seja na sua localização geográfica.

Embora diversos autores considerem o sucesso da missão no Afeganistão crucial para a consolidação da *raison d'être* da NATO no século XXI, seria porventura excessivo afirmar que o falhanço dos Aliados naquele país ditaria o fim da organização. Contudo, atendendo a que os principais obstáculos operacionais no cenário afegão se prendem com a ausência de coordenação entre os contingentes nacionais, escassez de meios humanos e financeiros e recusa em assumir os riscos de ofensivas terrestres contra os talibãs no sudeste do país, a NATO aparenta enfrentar, primariamente, problemas internos de coesão entre membros. Neste âmbito, embora, na nossa opinião, o desfecho da missão no Afeganistão não determine *stricto sensu* o futuro da Aliança, o sucesso ou falhanço da mesma indubitavelmente condicionará o processo da resolução dos dilemas endógenos da NATO e a escolha dos potenciais cenários de intervenção Aliada no panorama de conflitos *out-of-area*.

Guerra Colonial - Uma Aliança Escondida

Aniceto Afonso*

Coronel na situação de reforma, membro da Comissão Portuguesa de História Militar. Antigo director do Arquivo Histórico Militar. Mestre em História Contemporânea Portuguesa.

Resumo

Em 1970 teve início uma profunda transformação das relações entre Portugal e a África do Sul, depois de uma reunião de alto nível em Pretória, entre delegações dos dois países. Neste encontro, a África do Sul fez um longo ponto de situação do seu apoio às forças armadas portuguesas, em especial no sul e sueste de Angola, bem assim como apresentou uma perspectiva de colaboração futura.

Depois da visita do primeiro-ministro da África do Sul, John Vorster, a Portugal, em 5 de Junho de 1970, foi assinado um acordo de base, em 14 de Outubro de 1970, orientador das conversações tripartidas entre Portugal, a República da África do Sul e a Rodésia. O acordo, designado "Exercício Alcora", foi aprovado pelos ministros da Defesa dos três países, nos meses seguintes. Aí ficou esclarecido que "o objectivo do Exercício Alcora consiste em investigar os processos e meios de conseguir um esforço coordenado tripartido entre Portugal, Rodésia e África do Sul, tendo em vista fazer face à ameaça mútua contra os seus territórios na África Austral.

Abstract

Colonial War – An Hidden Alliance

In 1970, a profound transformation of the relations between Portugal and South Africa took place, after a high level meeting. In that meeting, South Africa made a long description of its support of the Portuguese armed forces; specially in what concern the Angola's south and southeast region. It also presented a perspective on future cooperation.

Four months after an official visit of the South African prime-minister to Lisbon, on the 5th June 1970, a base treaty was sign, aiming to establish the rules of the tree-party talks between Portugal, South Africa and Rhodesia. The treaty, named "Alcora Exercise", was approved in the next months by the three ministers of defence where was established that the goal of Alcora Exercise is to find out in what terms and by each means the three countries could cooperate in order to deal with the mutual threat against Austral Africa territories.

* Autor de: Anos da Guerra Colonial, 2009; Portugal e a Grande Guerra, 2003; e Guerra Colonial – Angola, Guiné, Moçambique, 1997-1998 (todos com Carlos de Matos Gomes); O Meu Avô Africano, 2009; Portugal e a Grande Guerra, 1914-1918, 2006; História de uma Conspiração. Sinel de Cordes e o 28 de Maio, 2001; e Diário da Liberdade, 1995. Colaborou na História de Portugal, 1993 e na História Contemporânea de Portugal, 1986 (ambas dirigidas por João Medina). Coordenou os seguintes trabalhos relacionados com a Arquivística: Manual dos Arquivos do Exército: Lisboa, AHM, 2005; Livros de Registo Antigos 1625-1910, Fundo 5 – Inventário: Lisboa, AHM, 2005; Documentos do Brasil – Inventário: Lisboa, AHM, 2000, CD.

O Regime e a Guerra¹

Na primeira fase da guerra colonial, o regime português estava convencido que seria capaz de encontrar uma solução para a agitação interna de Angola e de construir uma via capaz de extinguir o problema. Portugal era um país colonial experiente e, de uma forma geral, sempre encontrara soluções, mesmo quando foi necessário mudar.

Para o regime, os acontecimentos de Angola eram mais uma expressão da influência externa, vinda do Congo, e fomentada pelo comunismo, do que uma vontade saída das elites negras angolanas, que o regime bem sabia ser praticamente inexistente.

A equipa que foi nomeada, com Venâncio Deslandes para Angola, Sarmiento Rodrigues para Moçambique, e Adriano Moreira para o Ministério do Ultramar é um sinal inequívoco de uma estratégia que parece pensada e adequada à situação, tanto quanto isso é possível num regime de compromissos permanentes, embora no âmbito exclusivo dos seus apoiantes. Estes três homens eram conhecedores, moderadamente autonomistas, com um pensamento de alguma coerência entre si. O regime parecia apostado em encontrar uma solução, dentro do quadro da sua política ultramarina e dos limites ditados pelo regime: autonomia controlada, prevalência do poder português (branco se quisermos), salvaguarda dos interesses das grandes empresas portuguesas (muita vezes contraditório com os interesses da comunidade branca em geral).

Mas houve dois factos que não tinham sido considerados na análise: a raiz dos movimentos autonomistas, que se filiavam na mudança do mundo dependente (incluindo a guerra revolucionária) e a falta de cultura internacional das elites brancas das colónias (que imaginavam a perenidade do seu estatuto).

Este equívoco durou dois anos. Em 1963 estava por terra. Depois disso nunca mais o regime conseguiu conceber ou admitir uma doutrina coerente e um plano adaptado à realidade, mesmo sob o seu ponto de vista. A política ultramarina do regime transformou-se num jogo de equívocos.

E como, apesar de tudo, as políticas são assumidas por pessoas e dependem, em grande parte, do seu próprio pensamento, do seu empenho e tantas vezes do seu carisma, a condução da guerra (das guerras) teve mais a ver com as personalidades do que com o regime. Mas nunca devemos exagerar a autonomia das personalidades em relação à natureza do regime. Nenhum dos comandantes dos teatros de operações que se seguiram se manifestou contrário ou sequer crítico do sistema político (e muito menos o fizeram os representantes da administração colonial).

1 A investigação sobre esta matéria tem sido desenvolvida pelo autor e pelo Coronel Carlos de Matos Gomes.

De alguma forma é necessário esperarmos vários anos para termos três comandantes-chefes com três soluções para a guerra – Spínola na Guiné, Kaúlza de Arriaga em Moçambique e Costa Gomes em Angola. São três soluções muito diferentes. Mas, na conjugação das suas estratégias com a intervenção do poder de Lisboa (já assumido por Marcelo Caetano), nenhuma constituiu uma solução para o problema colonial. A solução de Spínola, ousada para os limites do regime, acabou recusada por Marcelo Caetano; a solução de Kaúlza de Arriaga demonstrou ser nula do ponto de vista político e desastrosa do ponto de vista militar; a solução de Costa Gomes, conseguindo inegáveis êxitos militares, deixou de fora a questão essencial da solução política.

O Regime e as Forças Armadas

Esta situação também tem a ver com as relações entre as Forças Armadas e o regime. Não é necessário alongar este tema para compreender o papel das Forças Armadas numa ditadura. Elas são sempre um suporte essencial do poder. Os conflitos no interior das Forças Armadas, ou destas com outros elementos do sistema, são conjunturais e traduzem-se em lutas de facções que não se empenham em levar longe demais os seus posicionamentos. Fazê-lo, configuraria o questionamento do regime.

No caso português, as Forças Armadas foram o fiel instrumento da política do Estado Novo. A oposição à transformação interna do regime e à reformulação da sua política colonial foi sistematicamente participada pelas Forças Armadas, tanto em termos de definição de princípios e alternativas, como na sua execução. Não quer isto dizer que não tenha havido oposições individuais, desconforto e crítica interna, mas nunca chegou a configurar-se a unidade militar suficiente para inflectir a atitude de apoio ao regime.

Movimentos significativos de oposição ao regime só aconteceram com a tentativa de golpe militar de Botelho Moniz em 1961 e, claro, com o movimento dos capitães, a partir de 1973.

Portugal e as Relações Internacionais durante o Período da Guerra

E se internamente não seria de esperar uma consistente alternativa gerada na sociedade ou no seio das forças armadas, talvez se pudesse esperar que a comunidade internacional tivesse sido mais firme com a ditadura portuguesa, em especial depois do início da guerra colonial ou, ao menos, depois da sua opção pela resistência a todo o custo.

Nas relações do regime português com o mundo, no período da guerra, podemos considerar que, de uma forma geral, a grande maioria dos países foram extremamente hostis ao regime português. E que, dentro deste mundo hostil, se situaram os países do bloco socialista, os países do Terceiro Mundo (afro-asiáticos) e os países nórdicos.

Mas houve também, como suporte da sobrevivência do regime, os países que podemos considerar indulgentes (e também colaborantes), como a Alemanha, a França, a Inglaterra, outros países europeus e os Estados Unidos.

Apesar disso, os Estados Unidos ocupam um lugar à parte, nas suas relações com Portugal, pelos múltiplos compromissos resultantes da sua condição de super-potência, pelo que devemos distinguir vários períodos que, tendo a ver com as sucessivas administrações de Kennedy, Johnson e Nixon, nem sempre corresponderam exactamente a esta lógica.

Mas, para além dos países hostis e indulgentes/colaborantes, devemos considerar os chamados países “irmãos”, como a Espanha e o Brasil (este depois de 1964), inegáveis suportes morais e materiais da sua política colonial, apesar das diferentes opções de cada um.

Finalmente, gostaríamos de falar de dois países que a linguagem local designava por “primos” - a África do Sul e a Rodésia.

Antecedentes

Vamos partir de um princípio. O regime português tinha uma doutrina oficial em relação às suas colónias - Portugal era um país pluricontinental e multirracial. A África do Sul, sem reboço, assumia a sua política oficial do chamado “desenvolvimento separado”, na verdade, traduzido no *apartheid* e na supremacia da raça branca. A Rodésia, depois da proclamação unilateral da Independência em 11 de Novembro de 1965 (UDI) tornara-se um país pária em relação à comunidade internacional, não chegando a ser reconhecido por nenhum outro país. Nem Portugal se atreveu a tanto.

Ora estes três países conceberam e assinaram uma Aliança política e sobretudo militar, a que eufemisticamente chamaram “Exercício Alcora”.

Tudo o que vamos abordar é extremamente surpreendente, como o foi para nós, quando consultámos a documentação sobre esta íntima relação.

Um primeiro aviso - todos os contactos e documentos Alcora foram classificados de “Muito Secreto” ou *Top Secret*, e todos sabemos quais os procedimentos relativos a este nível de segurança. Em princípio só participavam pessoas devidamente seleccionadas, que ficavam impedidas de referir qualquer envolvimento. Chega a

ser espantoso como a maior parte dos militares nunca se apercebeu da natureza dessas relações; e é intrigante tentar perceber como os comandos portugueses iam dar a conhecer ao mundo, ao país e às Forças Armadas, a sua opção pela aliança com os países vizinhos (foram os representantes portugueses que sempre recusaram baixar o nível de segurança destas relações).

A participação de meios e forças sul-africanas e rodesianas em operações em Angola e Moçambique eram tidas como informais, de ajuda eventual, em situações que também interessavam à defesa destes países.

Tudo começou com uma longa carta de Salazar a Verwoerd, primeiro-ministro sul-africano, em Agosto de 1963: “Nós estamos quase sós em África a defender a civilização do ocidente; a guerra está longe das vossas fronteiras se Portugal puder resistir; há interesse ocidental e sul-africano em que tal hipótese se não verifique; todas as formas de cooperação com Portugal são muito úteis à nossa resistência e à vossa defesa própria”.

Quais foram os antecedentes, destas relações? Em primeiro lugar, o *apartheid*. O *apartheid* foi estabelecido em 1948, como desenvolvimento separado de raças, pertencendo a União Sul-Africana à Commonwealth; é por isso que a Inglaterra assume a responsabilidade de alterar o regime de *apartheid*; o massacre de Sharpeville, em Março de 1960, representa um endurecimento do regime sul-africano, mas também o crescimento da condenação internacional; Macmillan critica duramente a posição sul-africana na cidade do Cabo em Outubro de 1960 (discurso dos ventos da mudança, ou ventos da História); o referendo sobre o corte com a monarquia e a declaração da república, em 5 de Outubro de 1960, consegue uma vitória de 52%; em consequência, concretiza-se a saída da Commonwealth e a declaração da República, em 31 de Maio de 1961; em 6 de Novembro de 1962, a ONU condena o regime sul-africano; no ano seguinte, em 7 de Agosto, a ONU decreta o embargo de armas à República da África do Sul.

A carta de Salazar surge num oportuno momento, quando se completam várias medidas de isolamento do regime sul-africano, exactamente em finais de Agosto de 1963. Em consequência destas relações, Portugal e a África do Sul, assinam, em Outubro de 1964, os primeiros acordos – emprego de trabalhadores de Moçambique nas minas da África do Sul e acordo sobre o rio Cunene.

Entretanto, a 11 de Novembro de 1965, os colonos ingleses proclamam a independência unilateral da Rodésia. A declaração unilateral de independência da Rodésia teve um impacto decisivo na evolução da situação política e militar em Moçambique durante toda a guerra, mas, além de condicionar a situação militar, em particular na zona de Tete, a instauração de um regime de minoria branca na Rodésia ao lado do regime de *apartheid* da África do Sul, conduziu a uma aliança de interesses com Portugal. Estes acontecimentos desembocaram, em Dezembro

de 1965, no embargo internacional ao comércio com a Rodésia, em que o bloqueio do porto da Beira não passou de uma comédia de enganar... Salazar manifestou à Rodésia e aos seus dirigentes o seu apoio.

O Exercício Alcora

Nesta época, a política de defesa da África do Sul assentava nos seguintes princípios:

- Criação de uma capacidade autónoma de defesa;
- Programa nuclear;
- Política de alianças regionais e com outros regimes ou Estados vizinhos.

A partir de Março de 1967 passaram a efectuar-se reuniões regulares entre delegações de Portugal e da África do Sul, com vista à construção de Cahora Bassa.

Em Setembro de 1967 o general Câmara Pina, chefe do Estado-Maior do Exército, mais uma vez em momento oportuno, apresenta às autoridades militares da África do Sul um memorando sobre as necessidades de Portugal: viaturas blindadas, viaturas de transporte, granadas, minas, postos de rádio e medicamentos.

Em Abril de 1968 foi dado um passo essencial para as relações militares de Angola com o ministério da Defesa da África do Sul - a criação dos Centros Conjuntos de Apoio Aéreo entre as forças portuguesas de Angola e as forças sul-africanas.

No início da guerra, os regimes brancos da África do Sul e da Rodésia prestaram um apoio limitado às forças portuguesas. Esse apoio foi aumentando à medida que estes dois regimes começaram a verificar a incapacidade de Portugal de controlar a situação. Estavam preocupados com o seu futuro no caso de uma derrota de Portugal e a partir de 1968 intensificaram os seus apoios, fornecendo material e até unidades de combate. Em 1968, os sul-africanos começaram por fornecer helicópteros *Alouette III* para serem operados por pilotos portugueses, mas esse apoio evoluiu rapidamente para o fornecimento de tripulações e finalmente foram destacadas companhias das Forças de Defesa da África do Sul (SADF). Estas unidades terrestres e aéreas operavam em conjunto com forças portuguesas, a partir das bases de Cuíto-Canavale e Gago Coutinho, onde foram criados Comandos Conjuntos de Apoio Aéreo (CCAA), em Abril de 1968.

O conjunto de acções de apoio da África do Sul, efectuadas entre 1968 e 1970 foi chamada Operação Bombaim e viria a ser apresentada em 1970, como justificação

da necessidade de alterar os pressupostos das relações militares entre Portugal e a África do Sul.

Entretanto, em 10 de Julho de 1968 foi efectuada a adjudicação provisória pelo Governo português da barragem de Cahora Bassa, em Moçambique, ao consórcio ZAMCO, liderado pela África do Sul. Esta foi a última importante decisão sob a presidência de Salazar.

Como primeiro acto concreto de relevância do governo de Marcelo Caetano, devemos assinalar a assinatura de um novo acordo entre Portugal e a África do Sul para aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do Cunene, em 21 de Janeiro de 1969. Este acordo foi assinado na sequência do anterior acordo de 1964 e, em termos técnicos, resultava da evolução nos estudos de desenvolvimento do projecto entretanto realizados. Em termos políticos este novo acordo representava o estreitamento das relações entre Portugal e a África do Sul, as quais passavam por estes grandes empreendimentos hidroeléctricos, do Cunene e de Cahora Bassa.

E logo em 23 de Março do mesmo ano visitaram Lisboa o ministro da Defesa da África do Sul, P. Botha, e o comandante das Forças Armadas, General Fraser. Os dois dirigentes sul-africanos chegaram a Lisboa para uma visita de três dias, vindos de França, onde tinham assistido ao lançamento à água de três submarinos destinados à RAS. Era a primeira visita de altos dirigentes da África do Sul a Portugal depois da tomada de posse de Marcelo Caetano e a retribuição da visita de Sá Viana Rebelo a Pretória. A África do Sul desejava conhecer as intenções do homem que substituíra Salazar.

Durante o governo de Marcelo Caetano a evolução da situação militar em Angola e, principalmente, em Moçambique forçou o estreitamento das relações de Portugal com a África do Sul, especialmente no campo militar e dos serviços secretos. No entanto, a publicitação da existência de um eixo branco funcional Lisboa-Pretória-Salisbúria, como pretendia a África do Sul, esbarrou sempre no prurido português de se identificar publicamente com os dois regimes segregacionistas.

De forma mais clara efectuou-se, em 19 de Setembro de 1969, a assinatura do contrato de construção da barragem de Cahora-Bassa com o consórcio ZAMCO, formado por empresas portuguesas, sul-africanas, alemãs, francesas e suíças, a que se juntaram interesses ingleses e americanos.

Mas foi em 1970 que a natureza das relações entre Portugal e a África do Sul iniciou uma profunda transformação, depois de uma reunião de alto nível em Pretória, entre delegações dos dois países, efectuada em 4 de Março, para um ponto de situação das relações militares entre ambos, focando em especial os territórios de Angola e de Moçambique.

A delegação da África do Sul era chefiada pelo comandante das Forças de Combate Conjuntas, Tenente-General C. A. Fraser, que mantinha relações muito estreitas com as autoridades militares portuguesas, quer em Portugal, quer em Angola e Moçambique. Neste encontro, a África do Sul fez um longo ponto de situação das relações com as forças armadas portuguesas, em especial no sul e sueste de Angola e apresentou uma perspectiva de colaboração futura.

Em primeiro lugar, foi feito pela África do Sul um balanço das relações mantidas com Angola depois de 1968, através da "Operação Bombaim", especialmente traduzida no apoio aéreo à acção das forças portuguesas no terreno. Como afirmava o representante sul-africano, "A Força Aérea Sul-Africana tem estado a apoiar os Portugueses, no Este e Sudeste de Angola, em apoio directo e indirecto, desde Junho de 1968".

De acordo com o quadro dos apoios concedidos, tal empenho cifrava-se em cerca de 7 mil horas em apoio directo e 500 horas de apoio indirecto, a que se deveria acrescentar a manutenção de uma média de 18 oficiais e de 54 outras patentes em apoio à operação só da Força Aérea, para além de outros 150 homens que asseguravam o apoio de retaguarda.

Os resultados de tão profundo empenhamento não poderiam considerar-se brilhantes, pelo que se impunha uma revisão geral das condições de cooperação com as forças portuguesas, razão do encontro entre os representantes de ambos os países. A África do Sul propôs que se discutisse "Um Plano de Defesa para a África Austral", apresentando desde logo o seu ponto de vista, em conferências divididas pelos seguintes temas:

- 1ª Parte - A situação militar na África Austral, com referência especial para a República da África do Sul;
- 2ª Parte - A situação no Este e no Sueste de Angola - distritos do Moxico e Cuando-Cubango;
- 3ª Parte - Plano de Defesa para a África Austral;
- 4ª Parte - A República da África do Sul na condução global da campanha no Sueste de Angola.

Relativamente ao plano de defesa da África Austral, a questão a que deveria responder-se era a de saber como "fazer face a um inimigo comum". E para isso era necessário um plano comum de utilização das tropas disponíveis de forma coordenada e planeada.

Este encontro, seguido da visita do Primeiro Ministro da África do Sul, John Vorster, a Portugal, em 5 de Junho de 1970, levaram à assinatura de um acordo de base, em 14 de Outubro de 1970, orientador das conversações tripartidas entre Portugal, a

República da África do Sul e a Rodésia. O acordo, designado “Exercício Alcora”, foi aprovado pelo ministro da Defesa de Portugal quase imediatamente, em 28 de Outubro de 1970 e veio a ser confirmado no ano seguinte pelos ministros da Defesa da África do Sul e da Rodésia, respectivamente em 12 de Maio e em 26 de Julho.

As conversações para o acordo tiveram lugar em Pretória, entre 7 e 9 de Outubro. As delegações militares de Portugal e da África do Sul eram chefiadas respectivamente pelo Coronel Rocha Simões, Director da 5ª Divisão do SGDN e pelo Brigadeiro Greyvenstein, Director do planeamento estratégico do Ministério da Defesa.

Aí ficou esclarecido que “o objectivo do Exercício Alcora consiste em investigar os processos e meios de conseguir um esforço coordenado tripartido entre Portugal, Rodésia e África do Sul, tendo em vista fazer face à ameaça mútua contra os seus territórios na África Austral”.

No documento assinado a 14 de Outubro são mencionados os assuntos a considerar para discussão futura, destacando-se, entre outros:

- Estudo da ameaça;
- Elementos de Estratégia;
- Tática e normas de execução permanente em combate;
- Informações;
- Cartografia;
- Telecomunicações;
- Transportes;
- Logística;
- Aquisição de equipamento;
- Guerra psicológica.

O *modus operandi* proposto previa que, depois de conseguido o acordo para cada assunto, fosse nomeada uma comissão conjunta. E que, acima das comissões para os diversos assuntos, se previsse desde logo uma comissão militar de alto nível, com “autoridade para estabelecer políticas, definir orientações e coordenar a acção das subcomissões”.

O acordo previa que, depois do documento ser aprovado pelas autoridades dos três países, se realizasse uma nova reunião, desde logo marcada para a África do Sul. Veio a ocorrer no período de 30 de Março a 1 de Abril de 1971, em Pretória.

Estas reuniões de alto nível prosseguiram, tendo-se realizado seis antes do 25 de Abril de 1974, e uma última em Junho desse ano, destinada a encerrar aquele ciclo de actos preparatórios para uma efectiva aliança militar destinada à defesa de um poder branco na África Austral.

Em paralelo com estas reuniões realizaram-se dezenas de outras, de variadíssimas áreas militares, visando estabelecer regras e procedimentos comuns, para o emprego de forças militares conjuntas. Passaram também a ser comuns as reuniões de responsáveis pelas informações e pelos serviços secretos dos três países, assim como as visitas de altos responsáveis políticos e militares.

Contudo, só em Setembro de 1973 os ministros da Defesa de Portugal, África do Sul e Rodésia aprovaram a criação de uma Organização Permanente de Planeamento Alcora (PAPO). Este novo órgão constituía o culminar de um trajecto percorrido desde a primeira reunião de alto nível em Março de 1970. Ele iria integrar as atribuições anteriormente dispersas pela comissão de coordenação e pelas diversas subcomissões Alcora. Ficou decidido também que a Organização iniciaria o seu funcionamento em Pretória, em Janeiro de 1974.

Faltava apenas o acordo financeiro, que viria a ser assinado em 8 de Março de 1974 entre o Governo Português (Ministério das Finanças) e o *South Africa Reserve Bank* para um empréstimo de 150 milhões de rands, destinado a financiar a aquisição de equipamento militar por Portugal.

Na sequência da aproximação política entre Portugal e a África do Sul, especialmente através das cimeiras desenvolvidas no âmbito do projecto "Alcora", quando já estava decidido e em funcionamento um órgão permanente de planeamento "Alcora", com sede em Pretória, os dois governos negociaram um grande empréstimo da África do Sul a Portugal no valor de 150 milhões de Rands. Este montante seria transferido para Portugal num prazo de 5 anos, em tranches de 5 milhões mensais, até um máximo de 50 milhões por ano. Destinava-se a suportar as despesas de Portugal com a aquisição de novos equipamentos e armamento. A prestação de Março foi imediatamente transferida.

Com o 25 de Abril, as transferências foram interrompidas, para não mais serem retomadas. Contudo, Portugal tinha já assumido compromissos vultosos por conta do empréstimo, na aquisição de equipamentos militares, incluindo os mísseis *Crotale*.

As negociações ao nível militar prolongaram-se até finais de 1975, sendo então transferido o problema para o âmbito dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros.

O Fim da Aliança ou um Pacto de Silêncio

Em 24 de Junho de 1974 teve início a sétima e última reunião do "Exercício Alcora", mais uma vez em Pretória, em que os representantes dos três países se confrontam com os acontecimentos em Portugal e com o desmoronamento da

organização tão longa e minuciosamente preparada para impedir o progresso do “Comunismo e da sua lança avançada, o Nacionalismo Africano”.

Nunca virá a saber-se como reagiriam vários sectores portugueses, tanto políticos como militares, ao conhecimento das decisões Alcora, se o 25 de Abril não as tivesse silenciado no momento exacto da sua divulgação. Com a máquina em movimento, é de supor que a reunião de alto nível prevista para Lisboa, no período de 24 a 28 de Junho, viesse a decidir a divulgação pública do acordo e do nível de cooperação já em execução e previsto, assim como das circunstâncias do seu funcionamento. Não se adivinha fácil a aceitação das resoluções de alto nível, de concretização de uma parceria melindrosa, e porventura inaceitável para alguns sectores do próprio regime. Mas o 25 de Abril não impediu a realização da reunião prevista para Lisboa (cautelosamente transferida para Pretória), que se revestiu de aspectos bastantes constrangedores.

Começou a reunião pela apresentação do relatório do DGSP, Director Geral de Planeamento Especiais, General R. Clifton. O responsável pela PAPO optou por ignorar completamente os acontecimentos de Portugal, porventura desejando que isso nunca tivesse acontecido ou esperando que nenhuma circunstância afectassem o desenvolvimento da sua organização. É o que justifica as suas primeiras palavras: “Desde que a ATLC se reuniu pela última vez em 9 de Novembro de 1973, foi estabelecida a organização PAPO sobre bases firmes e começa, parece-me, a desempenhar a sua função de alcançar os objectivos Alcora”. E prosseguindo: “Além da sua função de executar as tarefas especificamente determinadas pela ATLC, torna-se aparente que a PAPO é aceite como o veículo mais conveniente para coordenar e accionar quaisquer assuntos de carácter bilateral ou tripartido. Isto torna-se possível devido à composição representativa dos seus quadros e aos canais de comunicação que foram criados”.

O relatório desculpa depois alguns atrasos pela necessidade que houve de efectuar uma série de trabalhos administrativos, mas enumera algumas das tarefas cumpridas. Assim, entre Fevereiro e Abril, “efectuaram-se na PAPO onze reuniões das subcomissões Alcora para entrega das suas tarefas”, e embora este processo tenha atrasado a execução de trabalhos próprios da PAPO, a verdade é que isso “estabeleceu firmes alicerces para as suas futuras tarefas”. Continuando neste tom, o relator revela que “a primeira e prioritária tarefa de planeamento da PAPO foi a realização de um estudo designado por “Eliminação do Terrorismo”, que será distribuído. Uma falha contudo, aponta o general: “A PAPO tem dez oficiais a menos: sete de Portugal e três da Rodésia”, situação agravada pelo facto de “certos elementos do pessoal português serem cumulativamente adidos acreditados”, o que decerto não deixaria de se reflectir na capacidade da organização.

Mas se na aparência nada pareceu suficiente para alterar o tom do relatório, a verdade é que todos esperavam pela explicação portuguesa. A revolução de Lisboa, estava assente nos espíritos, desmoronara a construção Alcora.

Convidada então a delegação portuguesa a explicar “as possíveis consequências dos recentes acontecimentos, em Angola e Moçambique, e se havia vantagem na continuação do Alcora na sua forma actual”, não puderam os representantes portugueses furtar-se a abordar as questões que se levantavam e que os outros parceiros queriam escutar. Assim, em primeiro lugar, “não é conveniente nas actuais circunstâncias dar informações à imprensa sobre a existência do Alcora”, já que “as pressões internacionais podem interferir nas negociações em curso”. Quanto à influência da situação em Portugal no Alcora, vale a pena a transcrição da difícil resposta portuguesa:

“O primeiro objectivo do Governo Português era obter um cessar-fogo nos territórios Alcora como pré-requisito para as conversações com os movimentos nacionalistas. Contudo, existem algumas diferenças de opinião com alguns partidos que querem imediatamente uma independência completa. O Governo Português não concorda com isto porque está convencido que os partidos que presentemente conduzem a luta não representam a opinião da maioria da população dos vários territórios. As pressões externas são fortes e é difícil nesta fase seguir uma linha de acção ou predizer um programa de acontecimentos. É também difícil prever o envolvimento militar futuro, mas se não se obtiver um cessar-fogo, Portugal assegura que continuará a combater o terrorismo. Em resumo, é difícil nesta fase planejar a eliminação do terrorismo e compreendem-se as dificuldades da PAPO no estudo deste problema. Por causa das actuais preocupações internacionais e dos esforços da imprensa internacional para provar a existência de uma aliança Alcora, é inconveniente considerar nesta altura quaisquer acções conjuntas em Moçambique. O Governo Português assegurou já que evitará por todos os meios que os terroristas utilizem o território português contra os territórios vizinhos. Se a situação política evoluir continuando porém as Forças Armadas portuguesas responsáveis pela segurança militar de Angola e Moçambique, mantêm-se a garantia anteriormente especificada. Desde que essa responsabilidade militar cesse então deixaremos de poder manter tal garantia”.

A mensagem era demasiado forte para que as ilusões continuassem. O Exercício Alcora tinha mesmo terminado.

Mas em Maio de 1975 houve ainda uma reunião em Lisboa de representantes militares da África do Sul com o estado-maior português, com o fim de dar solução

à devolução dos materiais e equipamentos cedidos pela África do Sul a Portugal, no âmbito do extinto “Exercício Alcora”.

Era muito significativo o material emprestado pela África do Sul a Portugal. Os empréstimos tinham começado em 1969 e prosseguiram até 1973. Eram feitos sob uma designação codificada, como “operação Scapula”, “operação Oásis”, “operação Cadiz”, etc. Os materiais estavam a ser usados tanto em Portugal, como em Angola e Moçambique. As reuniões conjuntas iniciaram-se em 1974 e concluíram-se em Maio de 1975, quando uma delegação sul-africana se deslocou a Lisboa para acertar todos os pormenores da devolução. A correspondência entre as partes foi intensa, mas as operações de devolução prolongaram-se até 1976. Em muitos casos os materiais estavam a ser utilizados nas unidades portuguesas, fazendo parte do seu equipamento orgânico. Outras vezes foi necessário conferir o que regressava de Angola e Moçambique para se chegar ao acerto final. Em alguns casos os materiais ficaram nestes territórios, tornando inviável a devolução. A África do Sul aceitou que vários materiais fossem considerados obsoletos e não fossem incluídos na devolução.

Conclusão

Em suma, o “Exercício Alcora” foi uma aliança político-militar de Portugal com os regimes da África do Sul e da Rodésia, construída nos anos finais do regime português, com o fim de coordenar esforços e meios para dar combate mais eficaz aos movimentos autonomistas e de transformação interna dos regimes da África Austral.

As conversações bilaterais e tripartidas envolveram as maiores autoridades militares e políticas dos três países e traduziram-se pela instituição de um órgão de comando e direcção das operações militares em todos os territórios Alcora (Angola, África do Sul, Rodésia e Moçambique), na constituição de forças integradas e na definição de uma política de contra-subversão comum.

Está em aberto saber como iria o regime português enfrentar a divulgação pública da existência da aliança ou que medidas tinha preparadas para lhe dar seguimento prático, de acordo com as exigências dos seus parceiros. E quais seriam os projectos para os territórios que administrava e continuavam em guerra, não só Angola e Moçambique (territórios Alcora), mas também a Guiné.

A Nova Estratégia Americana para o Afeganistão e a Manobra Contra-subversiva. Continuidade ou Mudança?

Carlos Martins Branco
Major-General

Resumo

Este artigo pretende analisar o impacto do designado Plano Obama, anunciado em 27 de Março de 2009, na manobra contra-subversiva adoptada pelas forças internacionais no Afeganistão. Procura-se reflectir sobre o que mudou na forma de fazer a guerra em resultado da implementação daquele Plano. Será que a nova estratégia introduziu alterações no paradigma do combate contra-subversivo resultando numa abordagem mais sofisticada de fazer a guerra? No domínio conceptual, dedica-se especial atenção ao esclarecimento das diferenças entre a manobra socioeconómica e o conceito de reconstrução e desenvolvimento, identificando aquilo que os separa e as consequências práticas de interpretações erradas daqueles conceitos.

Também se analisam os resultados que a presente arquitectura organizacional teve na forma de relacionamento entre as diferentes organizações internacionais presentes no país. No que respeita à manobra política, abordaremos os aspectos relacionados com os modos de actuação, as soluções políticas e os modos de as atingir. Finalmente, analisaremos a Manobra Militar e os aspectos da Manobra Psicológica associados às questões das Comunicações Estratégicas.

Abstract

The New American Strategy for Afghanistan and the Counter-subversive Manoeuvre. Continuity or Change?

This essay analyses the impact of Obama's Plan for Afghanistan, announced on the 27th March 2009, on the counter-subversive manoeuvre adopted by international forces, and how it affected the way of waging war. More precisely, it inquires if the new strategy introduced changes in counter-subversive combat, resulting in a more sophisticated way of making the war.

The answer is given in several layers. On the conceptual domain, it highlights the differences between the socio-economic manoeuvre and reconstruction and development concept, identifying the differences between them and the consequences of wrong interpretations of the concepts. On the field domain, it analyses the outcomes of the current organizational architecture in the relations among different international organizations based in Afghanistan. On the political domain, it reflects on action plans, political solutions and the ways to achieve the objectives. Finally, on the military domain, it approaches the military manoeuvre and the aspects of the psychological manoeuvre in what concerns the strategic communications.

Estabelecendo os Parâmetros da Análise

Com o intuito de alterar o impasse estratégico a que se chegou após oito anos de intervenção militar no Afeganistão, o Presidente Obama tornou pública, em 27 de Março de 2009, a estratégia da sua Administração para o Afeganistão e Paquistão. Era objectivo central dos Estados Unidos (EUA) desarticular, desmantelar e destruir a Al-Qaeda e os respectivos santuários, e impedir o seu regresso ao Paquistão e Afeganistão.¹ Mais do que uma estratégia para o Afeganistão, o Plano Obama estabelecia uma estratégia para a região, propondo o diálogo com os militantes de ambos os lados da “fronteira” que se manifestassem dispostos a aderir ao *mainstream* político. A nova estratégia reflectia, assim, a importância que o conflito no Afeganistão passava a assumir na política externa americana. À semelhança do que já tinha acontecido no Iraque, a palavra “surge” passou a estar na ordem do dia. “Surge” significava, acima de tudo, um reforço substancial dos meios envolvidos no conflito independentemente da sua natureza militar ou civil.

Pretendemos com este trabalho analisar o impacto que esta estratégia teve na manobra contra-subversiva adoptada pelas forças internacionais. Não se trata de efectuar uma avaliação dos efeitos produzidos. Procuraremos tão-somente reflectir sobre o que mudou, ou não, na manobra contra-subversiva das forças americanas e internacionais, e sobre as alterações introduzidas, ou não, na forma de fazer a guerra resultantes da implementação daquele Plano. A doutrina contra-subversiva consagra duas grandes abordagens: a aniquilação física dos insurrectos ou a alteração da lealdade do povo. Os pressupostos em que se baseiam são naturalmente diferentes. No caso da aniquilação física do adversário, o cerne da actuação contra-subversiva assenta no factor militar.² Na abordagem indirecta, enquanto se exerce pressão militar sobre os elementos armados dos insurrectos, procura-se quebrar o apoio que lhes é proporcionado pelas populações. A abordagem indirecta tem por objectivo central separar os rebeldes da população; requer tempo, paciência e apenas produz resultados no longo prazo. A centralidade da acção contra-subversiva indirecta assenta na população em detrimento do factor militar. Um dos nossos propósitos é

1 Para obter a versão integral do documento ver http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf (*White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*).

2 Nagl, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife*, University of Chicago Press, Chicago, 2002, p. 27. Analisando numa perspectiva histórica os resultados desta abordagem verificamos que não têm sido famosos. Se, por um lado, o foco na acção militar desvia as atenções das realidades políticas da subversão, por outro, a escalada e o uso indiscriminado da força militar tende a alienar a população, afastando-a do governo.

procurar perceber se a nova estratégia introduziu alterações no paradigma do combate contra-subversivo adoptado até ao momento, ou suscitou uma abordagem mais sofisticada de fazer a guerra. Importa perceber o que se alterou neste domínio.

A nossa análise não tem como referência, nem examina de forma sistemática nenhum modelo da manobra contra-subversiva em particular.³ Optámos por estudar apenas aquelas questões que nos parecem ser mais importantes dado o seu efeito multiplicador, procurando perceber qual o impacto da nova estratégia nesses domínios. No domínio conceptual, dedicaremos especial atenção a duas questões fundamentais: uma primeira, em que procuraremos esclarecer as diferenças entre a manobra socioeconómica e o conceito de reconstrução e desenvolvimento, identificando aquilo que os separa e as consequências práticas dos equívocos resultantes dessa confusão; uma segunda, em que analisaremos os resultados que a presente arquitectura organizacional teve na forma de relacionamento entre as diferentes organizações internacionais presentes. No que respeita à manobra política, abordaremos os aspectos relacionados com os modelos, as soluções políticas e os modos de as atingir. Finalmente, analisaremos a Manobra Militar e os aspectos da Manobra Psicológica associados às questões das Comunicações Estratégicas.

O Domínio Conceptual

Reconstrução e Desenvolvimento ou Manobra Socioeconómica?

A estratégia da actual Administração, assim como a da anterior, acentua a necessidade de promover a reconstrução e o desenvolvimento, repetindo o velho argumento de que sem segurança não há desenvolvimento e sem desenvolvimento não há segurança. Esta abordagem foi igualmente adoptada pela ONU e por outras organizações internacionais. Até muito recentemente, o conflito afegão foi tratado pelos decisores políticos ocidentais e pela maioria dos académicos como uma operação de estabilização pós-conflito.⁴ Passados oito anos, o termo *peacebuilding*

3 Seremos naturalmente influenciados pela escola nacional e pelos trabalhos efectuados pelos autores portugueses, entre os quais salientamos a "Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade: A Estratégia da Contra-subversão. Contributos Nacionais", de Garcia, Francisco, publicado na revista *Estratégia*, Vol. XVI, nomeadamente no que respeita à organização temática utilizada para as diferentes manobras contra-subversivas, a saber: político-diplomática, socioeconómica, psicológica, informações e militar.

4 Sobre este argumento ver, por exemplo, Tamas, Andy, *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*, Canadian Defence Academy Press, Kingston, 2009.

foi sendo progressivamente substituído no léxico dos analistas e dos decisores políticos e militares pelo de guerra subversiva.⁵ O envolvimento diário das forças militares em operações de combate letais tornou óbvio que não se estava perante uma operação de paz, mas sim uma guerra em que o inimigo utilizava a guerrilha e outras formas de luta não convencionais.

No âmbito do alargamento da sua intervenção a cenários pós-violência, a OTAN desenvolveu o conceito de *Comprehensive Approach* (CA) que apela ao emprego coordenado dos instrumentos militares e civis na gestão de crises. A CA foi desenvolvida para ser aplicada em cenários de pós-violência, onde a reconstrução e o desenvolvimento se tornaram a prioridade da acção internacional e da OTAN em particular. Faz sentido falar de reconstrução e desenvolvimento num contexto de *peacebuilding* ou, se quisermos, de prevenção estrutural de conflitos. Imbuída do espírito da estabilização, a OTAN conceptualizou o seu empenhamento no Afeganistão com base na CA.⁶

Conforme refere o vetusto guia do Exército português na Guerra Subversiva, são missões das forças militares numa guerra subversiva, entre outras, exercer uma acção social sobre a população, contribuindo assim, directamente e dentro das suas possibilidades, para conservar ou reconquistar o apoio dessa mesma população.⁷ A acção social visa a conquista dos afectos dos indivíduos actuando em complemento da acção psicológica e tem como finalidade indirecta a aceitação da acção psicológica. A acção psicológica e a acção social encontram-se intimamente ligadas. A responsabilidade primária pela acção social compete, em princípio, às autoridades civis e compreende a assistência sanitária, religiosa, educativa e económica.⁸

A assistência económica tem como finalidade, entre outras, elevar o nível de vidas das populações e/ou assegurar as condições mínimas de vida em períodos de grande carência, como sejam secas ou inundações, as quais produzem os mesmos efeitos. Refira-se, uma vez mais, que as forças militares terão, normalmente, um papel secundário nos diferentes tipos de assistência que compete primariamente

5 Adoptámos neste texto como definição de guerra subversiva a “luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidos, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua acção” (EME, 1996, Cap. I, p. 1).

6 Sobre esta questão ver Branco, Carlos, A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão, in Cadernos do IDN, n.º 1, II Série, IDN, Lisboa, Dezembro de 2008.

7 Estado-Maior do Exército, O Exército na Guerra Subversiva, Operações contra Bandos Armados e Guerrilhas, Vol. II, Estado-Maior do Exército, Lisboa, 1966, pág. V.

8 Idem, p. 3.

às autoridades civis.⁹ Incumbe às forças militares, no domínio da acção social, actuarem como um prolongamento ou reforço da acção dessas autoridades, com as quais devem coordenar estreitamente a sua acção.¹⁰

Embora os instrumentos empregues pela contra-subversão na acção socioeconómica se possam assemelhar aos utilizados na reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, eles são essencialmente distintos no âmbito e nos recursos envolvidos, um pouco à semelhança do que acontece com a ajuda humanitária num ambiente de emergência complexa e a ajuda humanitária de apoio ao desenvolvimento.

Enquanto que na luta contra-subversiva a acção social visa reforçar o papel da acção psicológica para separar a população dos insurrectos e tem lugar primariamente em ambientes não permissivos, a reconstrução e o desenvolvimento desenrolam-se em ambientes permissivos (pós violência), e são levadas a cabo em estreita colaboração com as autoridades políticas estabelecidas. Construir hospitais não é necessariamente o mesmo que proporcionar assistência sanitária, embora possam ter alguns traços comuns. A assistência sanitária é adaptada às necessidades imediatas da população e é concebida numa lógica de curto prazo, para resolver problemas muito concretos da população. As acções orientadas para a reconstrução e o desenvolvimento não incluem normalmente preocupações de natureza religiosa, como a acção social, e são sempre concebidas numa lógica de longo prazo. É irrealista pensar que é possível construir escolas ou hospitais num ambiente de guerra e se consegue mantê-los em funcionamento. Não só não funcionam como têm um efeito contraproducente. As populações não se revêem frequentemente nessas necessidades. Construir escolas será uma prioridade na pós-violência integrada num programa de reconstrução e desenvolvimento; não o é seguramente na fase violenta do conflito.

A confusão conceptual entre reconstrução e desenvolvimento e acção socioeconómica, que grassou no passado, continua a persistir no presente. A nova estratégia continua a insistir na reconstrução e desenvolvimento. O slogan “sem segurança não há desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança” não se aplica à actual fase do conflito que se trava no Afeganistão. É anacrónico! A reconstrução e o desenvolvimento terão de ser deixados para mais tarde, quando a guerra estiver extinta. Agora trata-se de ganhar a guerra com o apoio das populações e com um governo forte recorrendo à acção socioeconómica.

⁹ Ibidem, p. 18.

¹⁰ Ibidem, p. 9.

O Impasse Organizacional

Apesar de todos os actores civis, políticos e militares, nacionais e internacionais, presentes no Teatro de Operações se queixarem da falta de coordenação, ninguém conseguiu ainda explicar convenientemente o porquê desta situação. A causa é profunda e carece de debate, por ser decisiva para o sucesso da missão. Se a nível militar tem havido esforços sérios para minimizar esse problema, nomeadamente entre a operação Enduring Freedom e a ISAF, já o mesmo não acontece no que respeita à coordenação entre agências. Começemos então por tentar perceber porque é que a coordenação da actuação dos actores é muito mais importante numa contra-subversão do que numa operação de peacebuilding recorrendo, uma vez mais, ao legado histórico.

As doutrinas e a experiência empírica da luta contra-subversiva tornaram evidente que a integração dos esforços civis e militares sob uma cadeia de comando único é uma condição imprescindível para o sucesso. Foi isso que aconteceu na Malásia, quando foram atribuídos a Gerald Templer, o Alto-comissário britânico no território, poderes civis e militares excepcionais para derrotar a subversão. Três semanas após chegar à Malásia, Templer decidiu reorganizar o quartel-general juntando as funções do Conselho de Guerra Federal com as do Conselho Federal Executivo, o qual passou a ser o único instrumento de poder.¹¹ Inspirados no modelo empregue pelos britânicos na Malásia, os portugueses viriam a adoptar estruturas semelhantes nas províncias ultramarinas, medida que permitiu integrar os esforços civis e militares dotando, com sucesso, as duas componentes de coerência estratégica.

Só um comando único permite, por exemplo, que a acção psicossocial e a acção socioeconómica funcionem em proveito uma da outra, que a acção psicológica e social andem de mão dada e nalgumas situações possam mesmo confundir-se. Mas a coerência estratégica que se obtém com a integração organizacional só é possível se a luta contra-subversiva decorrer no quadro de um Estado e não de uma Organização internacional, qualquer que seja o seu tipo. As organizações intergovernamentais são por princípio entrópicas, o seu processo de decisão é lento, são pouco ágeis e as suas decisões reflectem lógicas de menor denominador comum, uma consequência do conflito de interesses dos Estados que as compõem. Ora estas características são incompatíveis com as necessidades da luta contra-subversiva. O empenhamento da OTAN no Afeganistão é o primeiro caso de participação de uma organização internacional numa contra-subversão, algo inédito e que até agora pertencia ao

11 Nagl, op. cit., p. 89.

domínio exclusivo dos Estados. Esta novidade levanta problemas novos que não foram suficientemente estudados. A situação agrava-se ainda mais porque, em vez de uma, temos várias organizações intergovernamentais, o que torna a almejada coordenação uma miragem.

Tal proliferação de organizações com mandatos e agendas próprias impede que uma delas exerça o papel de *primus inter pares*, ponha alguma ordem na casa e seja efectivamente um coordenador. Todos falam em coordenação desde que sejam os próprios a coordenar... o trabalho dos outros. A UNAMA foi empossada pelo Conselho de Segurança da ONU de liderar o esforço civil internacional, com tudo o que isso tem de ambíguo.¹² Por exemplo, no domínio político, não é claro onde começam e terminam as atribuições do *Senior Civilian Representative* (SCR) da OTAN e onde é que elas entram em conflito com as do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU (RESG). As mesmas dificuldades se colocam no seio da OTAN entre o SCR e o Comandante militar da ISAF. Mas o mesmo sucede no relacionamento da ISAF com a UNAMA. O Comandante da ISAF não se encontra na dependência do RESG, como acontece nas missões da ONU. Não existindo uma relação de autoridade estabelecida, a coordenação é uma ilusão mesmo que se repita vezes sem fim a sua importância.

O Governo afegão encontra-se primariamente orientado para a Governação, a UNAMA para a Reconstrução e Desenvolvimento e a ISAF para a Segurança. Estas três entidades cobririam de uma forma geral a globalidade das áreas da *Comprehensive Approach*. Ao não desfrutar nenhuma delas de uma posição de supremacia relativa, relacionam-se numa posição de *pares*. Isto explica, por exemplo, a falta de alavancagem da UNAMA, da ISAF e dos próprios EUA sobre o Governo afegão, assim como a limitada capacidade para condicionar ou alterar as suas políticas, manifestamente sabotadoras de um esforço contra-subversivo combinado, e bem longe de contribuírem para a estabilidade interna do país. Este princípio aplica-se às relações entre a UNAMA e a ISAF, mas também aos Estados contribuintes com forças e à comunidade das ONGs.¹³

12 Ver parágrafo 4, da Resolução do Conselho de Segurança N.º 1806 (2008). Essa ambiguidade advém dos múltiplos domínios abarcados pelo seu mandato, de que salientaremos resumidamente apenas os seguintes: co-chefiar o Conselho Conjunto de Coordenação e Acompanhamento (JCMB); fortalecer a cooperação com a ISAF para melhorar a coordenação civil-militar; alargar a sua presença no território de modo a acompanhar os desenvolvimentos políticos; desenvolver bons ofícios em apoio do Governo afegão; apoiar e reforçar os esforços para melhorar a governação e o Estado de Direito, o combate à corrupção, e promover iniciativas no âmbito do desenvolvimento; desempenhar um papel central na coordenação da entrega de ajuda h-umanitária; e continuar a apoiar o Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU.

13 São inúmeros os exemplos ilustrativos deste argumento. Destacaremos, por exemplo, as críticas desferidas pela UNAMA à ISAF devido às baixas civis causadas pelo fogo aéreo da OTAN, ou

O quadro descrito é extremamente difícil de alterar. A existência de várias organizações sem alavancagem umas sobre as outras cria impasses políticos insolúveis. Por isso, é necessário cautela quando se pretende comparar e estabelecer analogias entre a acção contra-subversiva no Iraque e no Afeganistão. No primeiro caso existia um *primus inter pares* e a Coligação dependia exclusivamente de um Estado que impunha a sua vontade a todos os restantes actores. No Afeganistão a situação é mais complexa. A estratégia Obama é nesta matéria – compreensivelmente – omissa. Apenas menciona a atribuição de meios para a execução de uma estratégica contra-subversiva civil-militar integrada, mas não explica como é que pretende que essa integração vá ocorrer. As propostas não introduzem nenhuma alteração ao *status quo* organizacional em vigor.

A Manobra Política e as Negociações com o Inimigo

"...A América não consegue ganhar esta guerra, e os talibãs não conseguem ganhar esta guerra..."

Mullah Abdul Salaam Zaeef,
antigo embaixador talibã no Paquistão.

Durante os oito anos de conflito não se conseguiu atrair para o processo político nenhum grupo afegão relevante. Negociar com os grupos insurrectos não estava na agenda política dos EUA. Promover a reconciliação com os talibãs aparece agora na ementa. A inclusão de negociações com "talibãs moderados" no discurso é um elemento novo.¹⁴ Também este tema requer uma reflexão cuidada para se perceber o seu verdadeiro significado. Duas questões merecem especial atenção: a existência de um novo *end state*, e um processo negocial em curso de iniciativa saudita.

a falta de ligação entre os PRTs e a ISAF, os quais relatam superiormente na cadeia nacional. Ainda sobre a questão das dissonâncias entre a ISAF e a UNAMA sobre as baixas civis, ver o relatório produzido pela Unidades de Direitos Humanos da UNAMA, de Julho de 2009.

¹⁴ Houve uma excepção, quando em Abril de 2009 um lugar-tenente de Holbrooke se encontrou no Paquistão com um emissário de Gulbuddin Hekmatyar, o líder do Hezb-i-Islami Afghanistan (HIA), um grupo aliado e simultaneamente rival dos Talibãs que opera na região Leste do país onde predominam forças americanas, e que é responsável por inúmeros ataques às forças internacionais e do governo. Sobre esta questão ver, por exemplo, Shahzad, Syed Saleem, *Interview Holbrooke reaches out to Hekmatyar*, Asia Times Online, 10 de Abril de 2009.

Um Novo Desired End State

Os objectivos dos EUA no Afeganistão enunciados na nova estratégia, agora rescritos em termos minimalistas – desarticular, dismantelar e derrotar a Al-Qaeda e os seus santuários no Paquistão, e impedir o seu regresso ao Paquistão e Afeganistão – vieram criar uma situação nova. O *end state* (aparentemente) alterou-se. Em vez de uma presença duradoura e de um governo que permitisse a concretização dos seus desígnios geoestratégicos mais ambiciosos naquela parcela do globo, os EUA pretendem agora “apenas” aniquilar a presença da Al-Qaeda na região – Afeganistão e Paquistão – e promover um governo estável no Afeganistão que permita a retirada das forças de combate.¹⁵

Esta reformulação estratégica transporta-nos para duas questões cruciais. Por um lado, saber até que ponto as partes estão dispostas a ceder nos seus objectivos políticos em troca de paz; por outro, até que ponto estarão os EUA e os restantes países da OTAN disponíveis para aceitar uma nova solução política fora da actual Constituição e que passe, por exemplo, por um regime islâmico musculado mas sem Al-Qaeda, ou algo parecido que permita salvaguardar o fundamental, isto é, a ostracização daquela organização terrorista. Por outras palavras, a possibilidade de um ditador aceitável, parafraseando Sir Sherard Cowper-Coles, o embaixador inglês em Cabul.¹⁶

O modelo político de uma democracia liberal e presidencialista consagrado na Constituição afegã, aprovada a 4 de Janeiro de 2004, é reconhecidamente pouco condizente com a história e as práticas políticas do país e da região. Tornou-se um pomo de discórdia em vez de um projecto político aglutinador. Promover uma democracia liberal numa sociedade pré-moderna e islâmica é, sem dúvida, uma tarefa bem intencionada mas de sucesso muito duvidoso. O que foi, aliás, reconhecido pelo Presidente Obama quando disse que “...os EUA não podem construir uma democracia Jeffersoniana no Afeganistão, apenas podem impedir que o território se transforme num santuário do terrorismo internacional...”¹⁷

15 *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, Sumário de Recomendações para o Afeganistão e Paquistão. Tradução do autor.

16 Mostrando grande flexibilidade e pragmatismo, os ingleses foram manifestando ao longo de 2008, de diversas formas, a sua preferência por uma solução política, tão cedo quanto possível. Para além das declarações dos comandantes das forças inglesas no terreno, também Sir Sherard Cowper-Coles, então embaixador inglês em Cabul, terá dito que a campanha contra os talibãs iria falhar e que restava a esperança de instalar um ditador aceitável. Referiu ainda que as forças estrangeiras se limitavam apenas a garantir a sobrevivência de um regime, retardando e complicando uma eventual saída da crise que, provavelmente, seria dramática, acusando a estratégia americana de estar condenada ao fracasso.

17 Ou criar uma “Central Asian Valhalla”, como referiu Bob Gates, o Secretário da Defesa americano.

Também neste domínio será interessante socorreremo-nos do historial da luta contra-subversiva, para termos uma ideia do impacto que uma solução política pragmática pode provocar na mobilização dos diferentes grupos participantes no conflito, no apoio aos objectivos do governo. Na Malásia, a fortuna da guerra começou a mudar de rumo quando os ingleses perceberam a necessidade de identificar um *end state* mobilizador das diferentes etnias para a sua causa, muito em particular a etnia chinesa. E isto aconteceu quando os ingleses identificaram a independência da Malásia como *end state*, apenas e quando os insurrectos fossem derrotados. O desafio foi convencer a população chinesa que tinha mais a ganhar integrada numa Malásia independente, do que subordinada à China. À semelhança do que ocorreu na Malásia fará provavelmente sentido definir um novo *end state* para o conflito, que não passe necessariamente por uma democracia liberal semelhante à das sociedades ocidentais desenvolvidas. Seguindo um raciocínio semelhante ao dos ingleses, falta enunciar um *end state* que galvanize as comunidades Pastuns para o processo político, já que a acção subversiva assenta fundamentalmente naquela etnia. Seria de esperar uma proposta que tivesse em conta as suas aspirações, que contribuísse para separar os chefes tribais dos elementos agitadores e que respeitasse os seus costumes e valores.

Como foi atrás referido, impedir que o Afeganistão e o Paquistão se tornem santuários da Al-Qaeda e do terrorismo internacional passou a ser o objectivo prioritário dos EUA. Urge agora compreender a natureza das relações entre as diferentes forças subversivas afegãs e a Al-Qaeda: serão a mesma coisa, uma irmandade indissociável, ou entidades autónomas com projectos políticos diferenciados que se relacionam com base na conveniência e na circunstância? A exequibilidade de uma estratégia com base na negociação decorre do entendimento que se faça desta questão crucial.

Dois argumentos, contestados por alguns analistas, concorrem para afirmar a exequibilidade daquele objectivo prioritário: primeiro, nem todos os grupos de insurrectos pensam a luta subversiva numa lógica de *Jihad*; segundo, a Al-Qaeda não joga um papel determinante na subversão em curso, podendo ser descartada pelos grupos insurrectos. As divergências ideológicas entre os insurrectos afegãos e a Al-Qaeda são públicas, e têm levantado muita celeuma.¹⁸

Proeminentes líderes extremistas próximos da Al-Qaeda têm acusado os dirigentes talibãs de se desviarem da *jihad* global, evidenciando clivagens indisfarçáveis.

18 Salvaguardadas as devidas diferenças, as relações entre a Al-Qaeda e os grupos insurrectos afegãos fazem lembrar o relacionamento da URSS estalinista com os países dissidentes da sua área de influência geoestratégica, onde prevaleciam projectos políticos com pendor ideológico mais nacionalista e distantes do projecto comunista global liderado por Moscovo.

Estas críticas publicadas em *sites* egípcios da Internet, surgiram na sequência das declarações do dirigente talibã Mullah Mohammad Omar, que, em Fevereiro de 2008, manifestou o desejo de manter relações positivas com os países vizinhos do Afeganistão, assim como a possibilidade de entrar em negociações com o governo do Presidente Karzai.

*"...Nós queremos ter relações legítimas com todos os países do mundo (...) nós não representamos uma ameaça para ninguém. A América acredita que os talibãs são uma ameaça para o mundo inteiro. Isto é propaganda, a América apenas pretende usar os outros países em benefício dos seus próprios interesses..."*¹⁹

Mas os *bloggers* pró Al-Qaeda ficaram ainda mais irados quando o Mullah Omar veio manifestar solidariedade com o Irão, por causa das sanções impostas a Teerão pelo Conselho de Segurança da ONU devido às suas pretensões nucleares. A defesa do regime iraniano pelos talibãs é para a Al-Qaeda um sacrilégio equiparável à presença dos “cruzados no Afeganistão e no Iraque”, denotando uma perigosa e inaceitável deriva “nacionalista”. Em resposta a estas acusações, Mullah Salam Zaief, antigo embaixador talibã no Paquistão, veio dizer:

*"...O conflito no Afeganistão não significa que tenhamos [os talibãs] de confrontar a comunidade internacional (...) os afegãos estão muito cansados de guerra. Eles querem a sua pátria. Eles querem paz no seu país. Eles querem independência. Os talibãs não querem dominar o mundo..."*²⁰

A Al-Qaeda parece estar cada vez mais preocupada com a progressiva perda do controlo dos acontecimentos no Afeganistão e a postura cada vez mais assertiva e independente dos líderes talibãs. Ora estas divergências devem ser vistas como uma oportunidade a ser explorada pela contra-subversão, se os objectivos estratégicos americanos se confinarem aos termos minimalistas do “White Paper”. Ou seja, uma solução política e uma estratégia de saída que não comprometam o essencial dos interesses internacionais, isto é, a transformação da região – Afeganistão e Paquistão – num santuário da Al-Qaeda e do terrorismo internacional. A oportunidade para isolar e separar os grupos subversivos da Al-Qaeda existe. Há, pois, que explorá-la.

19 EURASIA INSIGHT, *Afghanistan: Al-Qaeda Bloggers' Sparring with Taliban Could Signal Key Differences*, 3 Dezembro 2008 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp031208.shtml>), texto de Ron Synovitz. Tradução do autor.

20 Idem.

Há, no entanto, que deixar claro que as hostilidades não chegaram ainda a um impasse doloroso e, por isso, as condições para as “verdadeiras” negociações não estão maduras.²¹ Na realidade, a disponibilidade manifestada para negociar com os “talibãs moderados” insere-se numa lógica de divisão e enfraquecimento dos grupos insurrectos, assim como do substancial aumento de tropas verificado nos finais de 2008 e no início de 2009, o qual tem por finalidade última reverter a situação militar para negociar em condições mais vantajosas, desejavelmente numa posição de força, antecipando a saída do Teatro de Operações.²² O recente apelo da Administração americana às negociações com os elementos “talibãs moderados” deve ser interpretada como uma movimentação eminentemente táctica e não estratégica. As “verdadeiras” negociações com vista à discussão da solução política para o problema afegão terão de ter lugar com os protagonistas do conflito e não com elementos subsidiários. Há ainda que introduzir na equação, o facto de existirem desde há alguns anos vários programas em curso com o objectivo de estimular e acolher os elementos insurrectos que decidem entregar as armas às autoridades governamentais.²³

A Iniciativa Negocial Saudita

Em finais de 2008, as autoridades sauditas promoveram uma iniciativa negocial envolvendo os dirigentes dos principais grupos insurrectos. Inexplicavelmente, esta não atraiu a atenção dos analistas ocidentais. A importância de uma iniciativa de paz liderada pela Arábia Saudita, envolvendo apenas protagonistas islâmicos e excluindo os Estados Unidos do processo não pode, de modo algum, ser menosprezada. Ao contrário do propósito americano para negociar com os “talibãs moderados”, a diligência saudita congregou todos os grupos de insurrectos relevantes, os quais se fizeram representar ao mais alto nível nas diferentes rondas negociais. Os dirigentes

21 Verifica-se um impasse doloroso quando nenhuma das partes de um conflito consegue prevalecer sobre a outra, e reconhecem que a continuação do conflito só lhes trará prejuízos e nenhum benefício. Quando as partes concordam que o conflito chegou a esta fase ficam mais disponíveis para a negociação.

22 Parece que a prioridade da nova Administração é terminar a guerra, mas para isso acontecer é necessário que tenha lugar uma “surge” que crie as condições para se negociar numa posição de força. Sobre esta questão ver, por exemplo, as declarações de Joe Biden durante a visita ao Afeganistão em Chellaney, Brahma, *An Afghanistan 'Surge' Is a Losing Battle*, Wall Street Journal (EUA), 8 de Janeiro de 2009.

23 Devido a graves problemas de funcionamento, os resultados não têm sido os esperados, nomeadamente a falta de financiamento dos programas e o incumprimento das promessas de reintegração social feitas pelo governo.

talibãs deixaram a porta entreaberta a negociações com o governo de Karzai. Por seu lado, Karzai deu a entender, em Setembro de 2008, que estava pronto para entrar em negociações com os grupos insurrectos.²⁴ Um dos aspectos cruciais para se iniciarem negociações entre Cabul e os insurrectos parece ser o destino da Al-Qaeda. Negociações formais poderiam levar à expulsão dos combatentes da Al-Qaeda do Afeganistão, no caso de estes não se comprometerem a apoiar o governo.

Os dirigentes sauditas conseguiram estabelecer importantes canais de comunicação entre os diferentes grupos.²⁵ Neste processo, Abdullah Anas, um argelino que veio para o Afeganistão em 1983 para combater ao lado dos Mujahedines, desempenhou um papel persuasivo indispensável junto dos dirigentes talibãs.²⁶ Contudo, desconhece-se o tipo de empenhamento que a Arábia Saudita pretende vir a ter neste processo, isto é, se pretende apenas levar a cabo uma estratégia de mediação comunicativa ou se pretende ir mais longe. Qualquer tentativa de entabular um processo negocial com vista à obtenção de um acordo político terá de ter em consideração o que os sauditas andam a fazer.

A Manobra Militar

"...A resposta [ao levantamento] não reside em enviar mais tropas para a selva, mas nos corações e nas almas das pessoas..."

Sir Gerald Templer²⁷

24 Esta vontade manifestada pelo Presidente Karzai poderá não ser muito genuína visto poder relacionar-se com a necessidade de se aproximar dos líderes Pastuns, numa lógica meramente eleitoral, já que tem bastante a ganhar com isso. Pelo menos Karzai percebe que não pode governar o país sem, de um ou de outro modo, ter o apoio das comunidades Pastuns.

25 Apesar dos recursos à sua disposição, a estratégia de mediação saudita parece ter-se cingido ao estabelecimento de canais de comunicação entre as partes, não tendo a pretensão de se envolver noutras estratégias de mediação mais complexas.

26 Abdullah Anas permaneceu no Afeganistão entre 1983 e 1992. Ajudou a fundar o "Office of Services", organismo precursor da Al-Qaeda. Pertenceu ao círculo restrito de Osama Bin Laden tendo-se tornado mais tarde um dos principais chefes militares de Ahmed Massoud. Após renunciar ao sonho da *jihad* global foi-lhe concedido asilo político em Londres. Presentemente pertence aos órgãos dirigentes da FIS, o partido islamista argelino no exílio. Tinha o perfil ideal para ser um interlocutor aceite pelos talibãs.

27 Lapping, Brian, *End of Empire*, St. Martin's, New York, 1985, p. 224. O Marechal de Campo Sir Gerald Templer foi o Alto-Comissário Britânico na Malásia de Janeiro de 1952 a Maio de 1954.

Apesar do discurso baseado na *Comprehensive Approach*, de pouca utilidade na luta contra-subversiva, conforme foi atrás salientado, e nas três linhas de operações – segurança, governação e reconstrução e desenvolvimento – a actuação das forças internacionais tem-se pautado, com algumas excepções, pelo predomínio do paradigma da atrição.²⁸ Um flagrante que ilustra magistralmente este argumento é o emprego extensivo do poder aéreo, o qual tem causado um número incomportável de baixas civis. Os danos provocados por esta forma de emprego da força militar na imagem das forças internacionais junto da população foram tremendos, contribuindo significativamente para a sua alienação. Os insurrectos têm aproveitado estes erros mobilizando protestos públicos contra a presença das forças internacionais. A estes protestos juntam-se os das organizações de Direitos Humanos e da própria UNAMA contra esta forma de actuação.

Neste capítulo iremos averiguar como é que a nova estratégia se está a traduzir do ponto de vista da manobra militar. Vai manter ou alterar o paradigma da actuação? O *White Paper* é omissivo nesta matéria. Os principais contributos para compreender a nova abordagem militar encontram-se nas declarações das chefias militares, em especial do General David Petraeus, comandante do Comando Central dos EUA, e do General Stanley McChrystal, comandante da ISAF, um domínio onde houve algumas alterações, tanto no conteúdo e como no carácter autocrítico, admitindo-se os erros cometidos no passado. Contudo, uma análise rigorosa dos desenvolvimentos no âmbito da manobra militar deverá incluir um exame rigoroso das práticas, tendo sempre em conta dois aspectos principais: muito do que se pretende agora implementar no Afeganistão resulta da experiência contra-subversiva adquirida no Iraque; a importação de lições aprendidas, como seja o levantamento de milícias locais armadas, tinha já sido iniciada pelo General David McKiernan, o comandante da ISAF despedido pela Administração americana.

Foi comunicado que iriam ocorrer grandes mudanças na manobra militar. Apesar de muitos analistas estarem convictos que a substituição do General McKiernan se deveu mais a choques de personalidades do que propriamente a concepções estratégicas distintas,²⁹ esta foi publicamente justificada pela necessidade de introduzir

28 Uma excepção foi a actuação do contingente italiano no Vale de Surobi, no Comando Regional Cabul, 100 km a Leste de Cabul, no início de 2008, que produziu resultados fabulosos. Um dos seus maiores feitos foi terem conseguido convencer os líderes locais a assinar um documento em que manifestavam lealdade ao governo de Cabul. Uma experiência bem sucedida, pouco estudada e muito menos seguida.

29 As animosidades entre os dois generais são conhecidas e vêm desde a guerra no Iraque. Ao contrário daquilo que Stickings nos pretende fazer crer, a substituição de McKiernan por McChrystal não é o resultado de uma mudança dramática na estratégia americana ou se qui-

um novo pensamento e uma nova atitude. A nova equipa introduziu algumas mudanças na estrutura da ISAF no sentido da sua americanização. Criou-se mais um cargo de 2.º comandante para um general americano que ficou responsável pelas operações, relegando o outro 2.º comandante, cargo já existente na estrutura da ISAF e ocupado por um general britânico, para um papel marginal e irrelevante no processo da decisão.³⁰

Ciente dos erros do passado, o General McChrystal procura agora arrear caminho. Introduziu novos elementos no discurso enfatizando a necessidade de ganhar o apoio da população: "...nós temos de convencer as pessoas, e não matá-las. Eu tenho assistido à tentativa de extinguir este fogo com um martelo, e não funciona!..."³¹ Também novo no discurso é o reconhecimento das insuficiências de *intelligence*, tão crucial no combate contra-subversivo. Há a admissão de que o conhecimento que se tem dos grupos insurrectos é superficial e insuficiente. Essa falta de compreensão do modo de actuar dos talibãs gorou os esforços para contrariar a propaganda de descrédito dos EUA que aqueles têm conseguido levar a cabo.³² Esta *mea culpa* alarga-se à necessidade de um maior esforço para compreender a organização social afegã e o modo de obter a sua lealdade.³³

A manobra militar das forças internacionais enquadra-se, de uma forma geral, na teoria clássica da contra-subversão: forças de quadrícula e de intervenção (locais e gerais). A ausência de Estado faz com que a manutenção e o restabelecimento da ordem, que deveriam ser da responsabilidade primária das autoridades administrativas, tenha de ser geralmente feita pelas forças internacionais.³⁴ Cabe às forças de quadrícula viver com a população de modo a obter o seu consentimento e aceitação, proporcionar-lhe apoio socioeconómico ou psicossocial e garantir-lhe a sua segurança. À semelhança do Iraque, a nova liderança militar pretende fazer

sermos o resultado de um confronto entre duas concepções de fazer a guerra, entre uma "velha guarda" que pensa na guerra em termos convencionais e uma "nova guarda" orientada para os conflitos assimétricos e a luta contra-subversiva. Ver Stickings, Michael J.W., McKiernan, McChrystal, and Obama's new War in Afghanistan, <http://the-reaction.blogspot.com/2009/05/mckiernan-mchrystal-and-obamas-new-war.html>.

30 Foi nomeado para esta função o Tenente-General David Rodriguez que já tinha comandado a 82.ª Divisão pára-quedista no Afeganistão, em 2007/2008, sendo altamente considerado pelo trabalho efectuado no Comando Regional Leste.

31 Spiegel, Peter, *Commander Maps New Course in Afghan War*, Wall Street Journal, 12 Junho 2009. Tradução do autor.

32 Declarações de Richard Holbrooke, enviado especial americano para o Afeganistão e Paquistão, Burns, Robert, ISLAMABAD, Paquistão (AP).

33 Idem.

34 Há algumas excepções, como é o caso da segurança de Cabul onde a manutenção da ordem pública é da responsabilidade das forças afegãs.

sair os militares dos quartéis e colocá-los no meio da população, principalmente nos grandes centros populacionais, de forma a aumentar o sentimento de segurança entre a população e, simultaneamente, obter melhor *intelligence*, na tradição da doutrina clássica da luta contra-subversiva.³⁵ Mas isto não é novidade. Já era uma prática recorrente no Sul e no Leste do país, onde as instalações militares internacionais eram partilhadas com forças do Exército ou da Polícia afegã. Esta prática diferencia-se da empregue no Iraque no que respeita às milícias, iniciativa mais recente e de expressão reduzida. Apesar de se seguirem as prescrições doutrinárias, não se conseguiu ganhar a confiança dos habitantes, nem estabelecer um bom relacionamento com as comunidades locais.

A carência de tropas fazia com que os comandantes se sentissem tentados a levar a cabo operações de grande envergadura executadas por grandes unidades que concentravam grandes efectivos em pequenas frentes. Mas quando as tropas internacionais regressavam aos seus bastiões após as operações, não restava ninguém para proteger as populações dos combatentes insurrectos, ficando as mesmas indefesas e à mercê da sua sorte, sendo assim extremamente difícil obter a sua lealdade.³⁶ O dilema entre usar tropas em zonas remotas ou abandonar estas regiões para concentrar meios nas cidades e aldeias, de modo a proteger a população contra a intimidação dos talibãs, continua a dividir as chefias militares e políticas.

É razoável a relutância em empregar forças em zonas remotas, de importância estratégica reduzida onde seja difícil o governo exercer a sua autoridade ou desenvolver uma actividade económica.³⁷ Segundo o General McChrystal, não faz sentido colocar soldados em locais onde esse esforço não possa ser acompanhado por um nível de governação e desenvolvimento razoáveis. Mas há quem discorde desta medida argumentando que é errado abandonar as zonas rurais à acção dos insurrectos, que não é avisado retirar tropas das áreas mais remotas e inóspitas do Afeganistão profundo, porque apesar de aí viverem poucas pessoas,

35 No Iraque durante a *surge*, mais de 100.000 elementos das forças de segurança iraquianas e 100.000 milícias juntaram-se às forças americanas. Estes esforços conjugados geraram a força e os números necessários para confrontar os elementos subversivos. Mas o mais importante foi o modo como foram empregues, de acordo com os conceitos chave da contra-subversão. Ao movimentar as tropas de grandes bases operacionais, longe dos agregados populacionais, para pequenos quartéis junto das comunidades partilhadas com as forças locais, conseguiram ganhar a confiança da população e obter grandes dividendos, nomeadamente em termos de *intelligence*. Sob o guarda-chuva da segurança proporcionada pelo quartel local, os locais que rejeitaram os insurrectos passaram a denunciar os combatentes inimigos e os seus depósitos de armas.

36 Jaffe, Greg, *New Afghanistan Commander Will Review Troop Placements*, Washington Post (EUA), 16 Junho 2009.

37 Spiegel, Peter, op. cit.

os insurrectos usam-nas como refúgio para curar as feridas e preparar combates futuros.³⁸

A preocupação com a alienação da população causada pelas baixas civis, danos colaterais e insensibilidade cultural tem sido igualmente objecto de destaque no discurso da liderança militar americana. Nesta senda, o General McChrystal emitiu com pompa e circunstância mediática, a 6 de Julho de 2009, uma directiva táctica indicando aos seus comandantes subordinados como usar a força militar de modo a minimizar as baixas civis.³⁹ Mas também isto não é novidade. Os dois comandantes que o antecederam tinham igualmente emitido as suas directivas tácticas para minimizar os danos causados pelo emprego do poder aéreo.

À semelhança dos seus antecessores, McChrystal parece também não conseguir evitar as baixas civis. O tema sempre presente das baixas civis causadas pelos ataques aéreos, responsável por atritos entre o Presidente Karzai e as autoridades americanas, tem sido objecto de reavaliação discursiva. Mas segundo um relatório publicado pela unidade de Direitos Humanos da UNAMA, em Julho de 2009, o número de baixas civis continuou a aumentar durante o primeiro semestre de 2009, acompanhando a evolução e a intensidade dos combates entre as forças pro-governamentais e os rebeldes. Verificou-se, contudo, uma redução percentual significativa das baixas civis causadas pelas forças governamentais e internacionais, devido à alta prioridade colocada na sua diminuição. Apesar destes esforços, os ataques aéreos ainda continuam a ser a maior causa de mortes civis causadas pelas forças internacionais, durante os primeiros seis meses de 2009 com 40 incidentes, nos quais 200 civis perderam as vidas.⁴⁰

38 A abordagem do General McChrystal é muito contestada no seio do Exército americano. Há quem argumente o contrário. Isto é, ao manter os combatentes inimigos empenhados, combatendo as tropas americanas nos vales remotos, torna-se mais difícil atacar noutras regiões mais propícias ao desenvolvimento económico e ao progresso.

39 Convém recordar que esta medida não é inédita. Já outros comandantes da ISAF o tinham feito, exactamente com as mesmas motivações e os mesmos objectivos, mas provavelmente não o anunciaram de uma forma tão estridente.

40 A UNAMA registou a morte de 1.013 civis nos primeiros seis meses de 2009, um aumento de 24% quando comparado com o mesmo período em 2008. Segundo o relatório, tanto os elementos anti-governamentais como as forças pró-governo foram responsáveis pelo aumento das baixas civis. Contudo, foram mortos mais civis pela oposição do que pelas forças afegãs e internacionais. Entre Janeiro e Junho de 2009, 59% das mortes (595) foram causadas pelos rebeldes e 30.5% (310) pelas forças pro-governamentais. Isto significa uma alteração importante desde 2007 quando as primeiras eram responsáveis por 41% e as últimas por 46%. O relatório refere ainda que muitas das operações levadas a cabo pelo Governo afegão e os seus aliados resultaram igualmente no aumento da destruição de infra-estruturas, incluindo casas e bens essenciais à sobrevivência e manutenção das comunidades.

Quanto ao emprego das forças de intervenção, quer locais quer gerais, não se verificaram igualmente alterações de monta tanto do ponto de vista estratégico como tático. Continuou a caça aos chefes dos grupos rebeldes, tanto no Afeganistão como no Paquistão, apesar de estar razoavelmente provado que esta prática não contribui para desarticular a sua organização como, aliás, se tem verificado noutras contra-subversões, nomeadamente na Malásia, em que as consideráveis baixas infligidas aos insurrectos não lhes afectou a capacidade operacional.⁴¹

Como já referimos, a utilização de práticas bem sucedidas no Iraque já tinha sido iniciada no comando do General McKiernan. É disso exemplo a tão controversa decisão de promover a constituição de milícias de auto-protecção. Ainda é cedo para avaliar o impacto desta iniciativa, contudo a ideia não é inédita no Afeganistão pós talibã. A experiência já tinha sido posta em prática pela ISAF – a chamada força auxiliar de polícia – para ser abandonada pouco depois, por tal força se ter transformado em grupos predatórios que atacavam e intimidavam a população.

A operação levada a cabo na província de Helmand (Operação Khanjar ou "Golpe de Espada") em Julho de 2009, por sinal a maior operação das forças americanas desde o assalto a Fallujah, no Iraque, em 2004, pode fornecer-nos algumas pistas para reflexão. Os objectivos dessa ofensiva eram claros. No curto prazo, limpar os distritos em causa de insurrectos fazendo reverter para a posse do governo regiões de grande influência talibã, de modo a garantir uma ambiente favorável à realização de eleições nessas regiões, em 20 de Agosto de 2009. Como referiu Wardak, o Ministro da Defesa afegão, uma vez limpa a área, terá início o processo de registo dos eleitores.

O "Golpe de Espada" representa um tipo de operações que a doutrina desaconselha em conflitos desta natureza. Em guerras subversivas não se devem efectuar operações de grande envergadura com grandes unidades que concentrem grandes efectivos em pequenas frentes, mas um conjunto de pequenas operações dispersas por grandes áreas e devidamente coordenadas entre si.⁴²

Por terem sido muito poucos os combatentes talibãs mortos ou detidos, tendo em conta a envergadura da operação, e por não se ter identificado uma debandada em direcção ao Paquistão, cuja fronteira estava fortemente vigiada, torna-se legítimo interrogar até que ponto esta ofensiva pode, por um lado, representar uma derrota dos talibãs e, por outro, assegurar uma alteração qualitativa sustentável

41 Aliás, o afastamento dos antigos dirigentes, muitos deles líderes da oposição às tropas soviéticas, acabou por promover uma nova geração de dirigentes muito mais sectária e radical, e menos controlável pela Quetta Shura. São eles que agora imperam naquelas regiões.

42 EME, op. cit. Vol. I, p. VII.

do quadro de segurança na região. A informação disponível leva-nos a crer que a estrutura do movimento insurrecto não foi beliscada. A fraca resistência dos talibãs não significa que estes tenham sucumbido e que os ataques desferidos contra as forças internacionais tenham terminado. Retomar alguns distritos da província de Helmand não significa a derrota dos talibãs na região.⁴³

Sucesso tático, de curto prazo, não deve ser confundido com sucesso estratégico ou operacional. O grande desafio das contra-subversões não reside na capacidade das forças governamentais retomarem partes do território sob controlo dos grupos insurrectos, mas em manterem essa posse. A jurisdição do governo sobre a região só poderá ser assegurada se forem implementados programas de longo prazo contemplando uma presença permanente das forças nacionais, incluindo as de polícia. Naquela incluem-se igualmente as diversas instituições governamentais, nomeadamente as do poder judicial. Apesar de um discurso crítico sobre o passado, as decisões do General McChrystal não se afastam muito daquelas tomadas pelos seus antecessores.

Os soldados continuam a deslocar-se em viaturas blindadas com grande protecção transmitindo um sentimento demasiado defensivo e impossibilitando o contacto com a população.⁴⁴ As nomadizações, ou seja, a actuação discreta, durante algum tempo, em zonas afastadas das localidades onde se sabe ou se presume que existem elementos rebeldes, de forças muito móveis e de apreciável autonomia que numa constante actividade de patrulhamento procuram levar a cabo acções de combate de carácter limitado e o contacto com as populações, tão decisivas na acção contra-subversiva, parece que continuam a não se encontrar incluídas no catálogo de missões.

Uma análise compreensiva da manobra militar contra-subversiva tem de incluir necessariamente um exame do papel desempenhado pelas forças de polícia as quais, pela sua proximidade da população, desempenham um papel crucial no esforço integrado para separar a população dos insurrectos. A polícia deveria ter um papel importante na protecção das populações, o que não acontece. Os polícias devem ser amigos da população, sendo fundamental para o sucesso a existência de uma

43 Os insurrectos limitaram-se a utilizar as mesmas tácticas que os mujahedines usaram contra os soviéticos, isto é, evitar o confronto directo e frontal contra um inimigo mais poderoso que lhes seria fatal. As forças internacionais não encontraram combatentes porque uns deixaram a região em direcção ao Norte e ao Oeste, e outros esconderam as armas e misturaram-se com a população, à espera de melhores dias.

44 Os ingleses já tinham descoberto essa vulnerabilidade na Malásia. Em última análise, a táctica a ser empregue no Afeganistão não pode ser estabelecida pelas companhias seguradoras norte americanas.

relação de grande cumplicidade entre a polícia e a população. Mas a realidade é muito diferente daquilo que deveria ser. A população tem mais medo da polícia do que dos insurrectos.

A corrupção grassa nos quadros e a liderança é pobre, não conseguindo, de um modo geral, cumprir a sua missão principal de zelar pela segurança próxima da população. Algo tem sido feito para inverter esta situação e melhorar a sua capacidade, como é o caso do *Focused District Development*, mais conhecido por FDD, um programa de treino de oito semanas a que é submetida a totalidade do contingente policial de um distrito, em campos de treino fora da sua área de responsabilidade, qual se tornou uma das iniciativas mais bem sucedidas para melhorar o desempenho da polícia. Uma vez terminada esta formação regressam com formadores incorporados, que acompanham e orientam a sua actividade operacional.

Numa estratégia contra-subversiva baseada na abordagem indirecta a polícia desempenha um papel decisivo. Contudo, o levantamento da polícia tem sido e continua a ser relegado para segundo plano. A prevalência da lógica da aniquilação física dos insurrectos fez com que fosse dada prioridade à formação do exército em detrimento da polícia. Para além das declarações de circunstância em favor da necessidade de uma polícia mais capaz, não são visíveis alterações significativas que possam mudar esta prioridade. Como do antecedente, a manobra contra-subversiva continua assente na actuação cinética em detrimento da manobra indirecta.

A Manobra Psicológica e As Comunicações Estratégicas

Os especialistas na luta contra-subversiva dedicaram sempre uma atenção muito especial à acção psicológica sobre o adversário e sobre a população do território onde se desenrola a actividade contra-subversiva; e sobre esta última, para a tornar receptiva àquela acção, uma acção social eficaz que permita conservar ou reconquistar o seu apoio. Nos casos de sucesso, torna-se, por vezes, difícil distinguir entre manobra psicológica e manobra social, sendo mais adequado designá-las conjuntamente por manobra psicossocial.

Mais recentemente foi desenvolvido o conceito de Comunicações Estratégicas que, como o de *Comprehensive Approach*, não foi originalmente concebido para fazer face aos desafios da luta contra-subversiva. Não cabem no âmbito desta reflexão grandes considerações sobre a complexidade do conceito. Para familiarizar o leitor, diremos apenas que é uma função que integra todas as actividades não cinéticas, muito em particular as Informações Públicas, as Operações de Informação e as Operações Psicológicas e que, em última análise, tem por objectivo actuar no domínio

cognitivo afectando as percepções do público-alvo, neste caso não apenas do inimigo e da população no Teatro de Operações, como também da própria população e da população dos países aliados.

O *White Paper* sublinha a necessidade de desenvolver uma estratégia que impeça futuros ataques aos EUA e seus aliados – incluindo a população local –, por esta ordem,⁴⁵ e de contrariar as campanhas de informação dos terroristas. Refere ainda o *White Paper* que por isto ter ficado provado no Iraque, se deveria desenvolver no Afeganistão como primeira prioridade para melhorar a imagem dos EUA e dos restantes países contribuintes com tropas. O plano das comunicações estratégicas – incluindo media electrónica, telecomunicações e rádio – deveria considerar as melhores formas de contrariar a propaganda do inimigo.⁴⁶ A nomeação do Almirante Greg Smith para superintender aos assuntos das Comunicações Estratégicas é reveladora das preocupações nesta área.⁴⁷ Mas em abono da verdade, as preocupações com as comunicações estratégicas tiveram origem no tempo do General McKiernan. Quando assumiu o comando da ISAF levou consigo uma equipa de especialistas civis em comunicações estratégicas.

McChrystal afirmou quando tomou posse que os primeiros 18 meses iriam ser decisivos. Na ausência de progressos significativos corre-se o risco de se perder o apoio da sua opinião pública para o esforço de guerra, o que já vai acontecendo de uma forma expressiva nos EUA e nos principais países europeus contribuintes com tropas. Por isso, conforme referido no *White Paper*, as Comunicações Estratégicas devem dedicar-se prioritariamente às opiniões públicas dos EUA, aliados e depois... à população afegã. Ficam-nos grandes dúvidas se as Comunicações Estratégicas, um conceito *media e technology oriented* concebido com outras finalidades e para ser empregue noutros contextos sociais que não o da luta contra-subversiva, tendo como referência de utilização as sociedades desenvolvidas, serão o instrumento mais adequado para moldar as percepções dos diferentes grupos da sociedade afegã, nomeadamente das comunidades rurais, retrógradas e tradicionais da etnia Pastun. Para se ganhar a guerra no Afeganistão faz mais sentido utilizar instrumentos de comunicação adaptados às realidades de comunicação daquela sociedade. Para que a comunicação produza os efeitos desejados é necessário que integre os

45 Este comentário pertence ao autor.

46 Tradução de excertos do *White Paper* efectuadas pelo autor.

47 O Almirante Gregory J. Smith era o director das comunicações estratégicas no Comando Central Americano, e foi nomeado para as funções de director de comunicações e efeitos estratégicos tanto para as forças Americanas no Afeganistão como para a ISAF, de um modo semelhante ao que já tinha sido adoptado para o Iraque.

processos de comunicação utilizados no Afeganistão como, aliás, fazem os grupos insurrectos.

Não basta afirmar que é indispensável um novo pensamento e uma nova abordagem. Importa saber em que é que consiste exactamente esse novo pensamento. O conselho de sociólogos, antropólogos e psicólogos será seguramente mais adequado do que o de especialistas em marketing. Está por fazer o mapeamento humano da sociedade afegã, uma peça fundamental no processo de comunicação e de compreensão da imensa diversidade de redes de interacção social que constituem as sociedades. Alianças militares, igrejas, tribos, grupos de famílias, línguas comuns, cartéis da droga e por aí adiante são poderosas redes de interacção social que se torna necessário identificar, compreender o poder de cada uma, a sofisticação e a cumplicidade existente entre elas. A religião e as elites religiosas são outro assunto que foi e continua a ser negligenciado no âmbito da comunicação e, conseqüentemente, da acção psicológica. Se abordados de uma forma correcta, poderiam ser uma ajuda importante para separar os insurrectos da população.

Há que despende um grande esforço para se conseguir comunicar eficazmente com os afegãos. Os meios convencionais como a televisão e a imprensa apenas atingem uma pequena fracção da população (80% da qual é analfabeta). Por isso, uma campanha de comunicação assente nestes meios terá poucas probabilidades de ser bem sucedida. Para aumentar a nossa audiência, temos de compreender o alcance da comunicação tradicional, como seja, por exemplo, a comunicação cara-a-cara. Isto passa pelo contador de histórias, pelos poetas e cantores, pelo mullah e pela comunicação nos bazares onde se sente a intimidação dos insurrectos.⁴⁸ É preciso controlar a informação que circula nos bazares envolvendo os afegãos nessa tarefa, visto estarem mais habilitados para fazê-lo do que as forças estrangeiras.⁴⁹

Como prescrito na doutrina tradicional, os autóctones são os melhores instrumentos da luta contra-subversiva. Mas têm de ser empregues de modo adequado. A Polícia e o Exército afegãos deveriam desempenhar um papel decisivo na

48 O processo de comunicação deve combinar práticas tradicionais com modernas. Os insurrectos dão instruções aos poetas e aos cantores via internet sobre os temas e as mensagens que devem incluir nos seus poemas e canções.

49 A presença de soldados e polícias em uniforme nos sermões das 6.^a feiras – especialmente depois de serem acusados pelos talibãs de não serem muçulmanos –, ou a ajuda na lavoura ou noutras actividades quotidianas poderiam contribuir para aproximar estas duas instituições da população, especialmente a polícia. Estas actividades enquadram-se naquilo a que chamamos manobra social, psicológica ou psico-social, em contraponto com a designada reconstrução e desenvolvimento numa luta contra-subversiva. Insistimos no argumento de que acções deste tipo são mais eficazes para aproximar o governo da população do que as escolas que não funcionam e de que a população atrasada não sente a necessidade.

comunicação tradicional. Qualquer plano de comunicação que pretenda ser estrategicamente inovador terá obrigatoriamente de envolver os afegãos, muito em particular a Polícia e as Forças Armadas, e incorporar as técnicas da comunicação tradicional. Mas o processo de comunicação continua assente nas comunicações estratégicas, o qual é primariamente orientado para as opiniões públicas dos países ocidentais, relegando a população afegã para segundo plano. Recentemente, as forças americanas recorreram à utilização de redes sociais cibernautas (Facebook, Twitter e YouTube, por exemplo) para obter o apoio da população americana. Do nosso ponto de vista, faria mais sentido orientar os esforços para a concepção de produtos inovadores que permitissem captar o apoio da população afegã, já que sem o seu apoio não se ganha a guerra. Afinal, a população ainda continua a ser o centro de gravidade da acção contra-subversiva.⁵⁰ O que podemos verificar no domínio da Comunicação é uma maior atribuição de meios, não propriamente um pensamento ou uma prática nova.

Conclusões

Em finais de 2008, resultado da deterioração da situação militar, gerou-se no seio das elites políticas e militares ocidentais um largo consenso sobre a necessidade de uma nova estratégia que respondesse aos imensos desafios colocados pelo conflito afegão. Era urgente algo novo que pudesse reverter o desenrolar dos acontecimentos. É neste contexto de adversidade que a Administração Obama giza um plano para reverter uma situação estratégica desfavorável. A primeira alteração de fundo prende-se com o facto do conflito afegão se ter transformado na prioridade da política externa americana, o que se traduziu numa maior atribuição de recursos, não só militares como civis. A “surge” é militar e civil, tendo-se juntado a esse esforço várias instituições internacionais.⁵¹

A segunda mudança prende-se com a alteração do objectivo estratégico. Enquanto que a estratégia maximalista da Administração Bush assentava na presença prolongada de forças militares, em apoio de um governo que permitisse a concretização dos seus desígnios geoestratégicos mais ambiciosos naquela parcela do globo, a estratégia da Administração Obama baseia-se numa abordagem minimalista, isto é,

⁵⁰ E também da acção subversiva.

⁵¹ O Banco Mundial disponibilizou em Junho de 2009 uma linha de financiamento de mais de \$600 milhões para o Afeganistão, a ser implementada em três anos para tornar os sistemas governamentais mais eficazes e transparentes, e encorajar os investimentos do sector privado.

a derrota da Al-Qaida no Afeganistão e no Paquistão, procurando criar as condições para uma retirada.⁵² As negociações são pela primeira vez introduzidas no discurso político americano. Mas ao serem dirigidas para os “talibãs moderados”, devem ser encaradas como um procedimento tático que visa enfraquecer os diferentes grupos insurrectos e a sua base de apoio, e não negociações orientadas para a obtenção de uma solução política definitiva para o conflito. Na realidade não se trata de negociações mas de rendições, em tudo semelhantes aos programas já existentes e em vigor destinados a integrar socialmente combatentes que optem por depor as armas, facto que lhes retira uma grande dose de novidade. Não se atingiu ainda no Afeganistão uma situação de um impasse doloroso propícia a negociações bem sucedidas. Pelas razões aduzidas, o alcance daquela proposta deverá ser necessariamente reduzido.

Os restantes aspectos mencionados no *White Paper* não representam verdadeiramente uma nova abordagem. A nova estratégia para o Afeganistão é decalcada daquilo que se fez e está a fazer no Iraque. Isto é, criar uma situação militar favorável que possibilite negociar uma saída digna. Deve-se, no entanto, sublinhar que não são de agora os esforços para replicar no Afeganistão as lições aprendidas no Iraque. Já vinham sendo feitos do antecedente de uma forma sustentada. Por exemplo, o início do levantamento de milícias, igualmente à semelhança do que se fez no Iraque, teve lugar em finais de 2007, ainda durante o mandato do General David McKiernan.

O novo Plano passa ao lado das reticências conceptuais identificadas no texto e que tanto contribuíram para o actual impasse estratégico. Referimo-nos fundamentalmente à reconstrução e desenvolvimento e às questões organizacionais. O *White Paper* continua a referir-se à *Comprehensive Approach* e à Reconstrução e Desenvolvimento, termos próprios do *peacebuilding*, em vez de acção socioeconómica ou psicossocial, termos mais apropriados num contexto de luta contra-subversiva, não tendo presente nem incorporando as diferenças conceptuais existentes entre uma e outra coisa, nas suas diversas vertentes.

Salientámos a singularidade do empenhamento internacional no Afeganistão em que, pela primeira vez na história, a luta contra-subversiva é dirigida por organizações internacionais e não por um Estado, situação que é responsável por impasses extremamente difíceis de resolver. No entanto, esta questão ainda não foi identificada como problema. Há o reconhecimento dos efeitos – a impossibilidade endémica de coordenar, apesar de disfarçada por discursos apaziguadores – mas não há ainda

52 E daí designar-se por estratégia para o Afeganistão e Paquistão.

a compreensão das causas. Apesar de não estar mencionado no *White Paper*, o discurso dos responsáveis centrado na importância da população, na necessidade de a proteger, de ganhar as suas almas e os seus corações, sem ser novo assumiu agora uma maior visibilidade mediática. São muitas as declarações idênticas de antigos responsáveis da ISAF, para não dizer iguais ao presente discurso.

Ainda não está demonstrado que o discurso centrado na população vai corresponder a uma prática. Analisando casos concretos, como seja a ofensiva anglo-americana de Julho, no distrito de Helmand, verificamos que as forças internacionais continuam a pautar a sua actuação pelo paradigma da manobra directa e da atrição, em detrimento de uma abordagem indirecta em que prevaleça a lógica da alteração da vontade do povo. O grande esforço militar que se continua a empregar na caça aos chefes dos grupos insurrectos, assim como a prioridade colocada na expansão do exército em detrimento da polícia vêm, uma vez mais, reforçar o argumento de que a manobra contra-subversiva continua centrada na actuação cinética. A isto deverá acrescentar-se as baixas civis em resultado do recurso sistemático ao poder aéreo para colmatar as insuficiências em tropas. No terreno continua a dar-se demasiada ênfase ao uso da força, encontrando-se a manobra contra-subversiva demasiadamente dependente da utilização dos meios militares. Finalmente, o *White Paper* coloca ênfase nas Comunicações Estratégicas orientadas exclusivamente para práticas mediáticas de elevada componente tecnológica, tendo como alvo prioritário as opiniões públicas ocidentais. Do ponto de vista comunicacional, a população afegã e a comunicação tradicional – o instrumento de eleição para chegar às populações – são relegados para segundo plano. Ao contrário do título de um artigo de opinião publicado no *Wall Street Journal*, não se pode falar (ainda) da implementação de uma nova forma de guerra no Afeganistão.⁵³ Os motivos que justificavam uma mudança estratégica no passado continuam a permanecer válidos no presente.

Bibliografia

Akhund, Mullah Biradar, líder dos talibãs no Afeganistão, entrevista publicada em www.afghanislamicpress.com.

Branco, Carlos, *A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão*, in *Cadernos do IDN*, n.º 1, II Série, IDN, Lisboa, Dezembro de 2008.

53 Boot, Max, *General McChrystal's New Way of War*, *Wall Street Journal*, 17 Junho 2009.

- Chellaney, Brahma, *An Afghanistan 'Surge' Is a Losing Battle*, Wall Street Journal (EUA), 8 de Janeiro de 2009.
- EME, *O Exército na Guerra Subversiva*, EME, Lisboa, 1966. Vol. I, Generalidades; Vol. II, Operações contra Bandos Armados e Guerrilhas.
- Garcia, Francisco, *Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade: A Estratégia da Contra-subversão. Contributos Nacionais*, in *Estratégia*, Vol. XVI, IPCE, 2007, Lisboa.
- Jaffe, Greg, *New Afghanistan Commander Will Review Troop Placements*, Washington Post (EUA), 16 Junho 2009.
- Nagl, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Resolução do Conselho de Segurança da ONU N.º 1806 (2008).
- Resolução do Conselho de Segurança da ONU N.º 1868 (2009).
- Shahzad, Syed Saleem, entrevista - *Holbrooke reaches out to Hekmatyar*, Asia Times Online, 10 de Abril de 2009.
- Spiegel, Peter, *Commander Maps New Course in Afghan War*, Wall Street Journal, 12 Junho 2009.
- Stickings, Michael J.W., McKiernan, McChrystal, and Obama's new War in Afghanistan em <http://the-reaction.blogspot.com/2009/05/mckiernan-mcchrystal-and-obamas-new-war.html>.
- Synovitz, Ron, Eurasia Insight, *Afghanistan: Al-Qaeda Bloggers' Sparring with Taliban Could Signal Key Differences*, 3 Dezembro 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp031208.shtml>.
- Tamas, Andy, *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*, Canadian Defence Academy Press, Kingston, 2009.
- UNAMA, Human Rights Unit, *Afghanistan Mid Year Bulletin on Protection of Civilians in Armed Conflict*, Julho 2009.
- White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf.
- Wroughton, Lesley, *World Bank Approves New Afghanistan Aid Strategy*, 9 Junho 2009 <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE5582OM20090609>.

Novas Guerras, Novos Actores. As Empresas Militares Privadas

Mateus Kowalski*

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra (CES/FEUC)

Resumo

No início da década de 1990, verificou-se a emergência de um novo tipo de exércitos privados, agora sob a veste empresarial que marca a actual revolução nos assuntos militares. Estas empresas podem exercer funções que incluem o apoio logístico a operações militares, a manutenção de sistemas de armamento, a protecção de instalações, a protecção de pessoas ou o treino de forças militares, e até a participação directa em operações militares.

O artigo argumenta que a emergência destes novos actores no âmbito dos assuntos militares trouxe consigo um leque de dilemas desestruturantes com implicações na soberania estadual, nos direitos individuais e no recurso à violência em geral. São, assim, analisados os dilemas que lhes estão associados e indicados alguns caminhos por entre os desafios que o fenómeno acarreta, no sentido de o delimitar e regular.

Abstract

New Wars, New Actors – The Private Military Companies

In the beginning of the nineties, a new type of private armies has emerged as private companies. This phenomenon is a characteristic of the nowadays revolution in military affairs. These companies can perform various types of activities that range from the logistic support to military operations, the maintenance of weapons systems, the protection of facilities and persons or the training of military forces. The direct participation in military operations can be involved. The article argues that the emergence of this new type of actors within the scope of the military affairs has brought a variety of grave dilemmas with implications in state's sovereignty, in individual rights and in the recourse to violence in general. The article analyses the dilemmas associated pointing out to some paths between the challenges brought by the phenomenon, with the purpose of setting its limits and regulating it.

* O autor agradece o apoio concedido pela Fundação Calouste Gulbenkian para a realização do programa de Doutoramento.

1. Introdução

Uma das novidades das “novas guerras” de que fala Mary Kaldor (Kaldor, 2006) é a entrada em cena de novos actores nos assuntos militares. As Empresas Militares Privadas (EMPs) são um caso paradigmático, oferecendo complexos dilemas e desafios relacionados com a temática.

A utilização de forças militares privadas remonta à antiguidade. Podem ser encontrados exemplos da sua utilização quando mercenários nômadas participaram no ataque de Ramsés II a Kadesh, em 1294 a.C. Também os gregos e romanos recorreram frequentemente a este tipo de forças. Na Idade Média, bandos de homens armados ofereciam os seus serviços a quem os contratasse. Na Itália renascentista, as cidades-estado contratavam os *condottieri* para assegurar poder militar e evitar desviar força humana das actividades económicas para o serviço militar.

Foi só nos finais do século XVIII que os exércitos estaduais permanentes superaram a necessidade de utilização de exércitos de mercenários. Com a afirmação do princípio da proibição geral do recurso à força, designadamente com a Carta das Nações Unidas, a utilização de mercenários foi sendo progressivamente marginalizada. Durante a segunda metade do século XX, assistiu-se à acção de mercenários em diversos países africanos, que muitas vezes provinham das antigas potências colonizadoras, pondo em causa a estabilidade daqueles países normalmente ricos em minérios. A condenação da actividade mercenária adquiriu, então, contornos mais amplos e estruturados.

No início da década de 1990, verificou-se a emergência de um novo tipo de exércitos privados, agora sob a veste empresarial. Para tanto, contribuíram diversos factores: primeiro, o fim da Guerra Fria, que acarretou a diminuição das forças armadas e ao mesmo tempo alguma instabilidade global dispersa, fazendo aumentar a oferta de armamento e de pessoal militar disponível, bem como a procura pelos países em desenvolvimento de serviços militares especializados; depois, a dependência cada vez maior de tecnologias militares de ponta, normalmente produzidas e operadas por empresas privadas; ainda, uma tendência generalizada para a privatização de serviços do Estado (Singer, 2005).

Neste contexto, o presente estudo pretende enquadrar as EMPs na realidade globalizada das novas guerras bem como analisar os dilemas que lhes estão associados, procurando, igualmente, apontar alguns caminhos por entre os desafios que o fenómeno acarreta.

2. Novos Actores: as EMPs

As EMPs podem ser genericamente definidas como pessoas colectivas privadas com fins lucrativos que prestam serviços que envolvem o potencial uso da força de forma sistemática e através de meios militares e/ou a transferência ou a disponibilização desse potencial aos clientes (Ortiz, 2007).

A novidade que marca as EMPs é, precisamente, o seu carácter empresarial privado. São entidades com uma estrutura geralmente estável que prestam serviços no domínio da actividade militar e cujo objectivo é a obtenção de lucro. Obedecem, portanto, a uma lógica comercial, regendo-se pela lei do mercado. Apesar de terem como clientes Estados democráticos ou organizações internacionais, forneceram já serviços a ditaduras, grupos rebeldes, cartéis de droga ou até a grupos com ligações ao terrorismo. Estas empresas contam nos seus quadros com antigos militares altamente treinados de forças especiais e antigos agentes de serviços de segurança, possuindo sistemas de armamento sofisticados que anteriormente eram apenas utilizados por militares. Algumas destas empresas são até cotadas em bolsa.

Estas empresas oferecem diversos tipos de serviços. Podem exercer funções que vão desde o apoio logístico a operações militares, a manutenção de sistemas de armamento, a protecção de instalações, a protecção de pessoas ou o treino de forças militares, e até a participação directa em operações militares. A prestação de serviços na frente de combate pode, pois, estar incluída. Especula-se mesmo sobre a possibilidade de ser estendida a sua actuação a assuntos militares navais (Berube, 2007). Todas estas são actividades que anteriormente eram prerrogativas das forças armadas estaduais.

A contratação de EMPs é feita com diversos propósitos. Desde logo, permite a países com meios militares escassos o recurso a serviços militares especializados. Muitas vezes, as EMPs são as únicas a dar resposta a Estados que solicitam auxílio militar externo. Depois, permite a libertação de recursos da retaguarda para que o esforço das forças armadas se possa concentrar nas operações de combate. Assim, numa época em que existe uma tendência para a profissionalização das forças armadas, a sua utilização diminui a necessidade dos governos recrutarem mais tropas ou de recorrerem às forças na reserva. Além do mais, as baixas não-militares não constam dos relatórios militares oficiais. Por outro lado, ainda, podem intervir em locais onde os Estados não querem empenhar as suas forças armadas ou de forma que não seria bem aceite pela opinião pública ou mesmo pela comunidade internacional, designadamente no caso de conflitos internos.

A presença deste tipo de empresas tem sido recentemente relatada em zonas de conflito de baixa intensidade ou de pós-conflito como o Afeganistão, os Balcãs,

o Iraque, a Colômbia, a Somália ou o Sudão. A actividade das EMPs tem crescido rapidamente, em especial com os conflitos do Afeganistão e do Iraque. Estima-se que o volume de contratos relativos a estes dois países se situe entre 20 e 100 biliões de dólares (WGM, 2008).

Antes de prosseguir, do ponto de vista analítico, importa para o presente estudo aflorar a relação das EMPs com duas figuras afins: os mercenários e as empresas de segurança privadas (ESPs). O mercenário pode ser definido como um indivíduo que não é nacional nem residente de qualquer Estado parte num conflito e que intervém nas hostilidades com motivações materiais.¹ Para além de o conceito de mercenário ser objecto de alguma controvérsia (O'Brien, 2002), cujo debate não releva para este estudo, as forças de mercenários não são organizadas numa evoluída lógica empresarial como o são as EMPs. Já as ESPs são entidades estruturadas numa lógica empresarial e têm funções tão diversificadas como, entre outras, a protecção de pessoas, edifícios e instalações, transporte, ou a recolha e análise de informações. Ao contrário das EMPs, não exercem, porém, actividades militares.

Embora nem sempre seja fácil distinguir entre EMPs, que também podem exercer actividades de segurança, e ESPs que apenas exercem actividades não-militares, o presente ensaio incidirá na medida do possível sobre a dimensão militar privada por se entender ter maior relevância para o estudo deste fenómeno no contexto da revolução nos assuntos militares, tendo, porém, presente que num cenário de guerra estas duas dimensões se confundem.

Para os efeitos do presente estudo, de uma perspectiva meramente orgânica, a distinção entre EMPs e ESPs não é, pois, essencial. Assim, o critério mobilizado para a classificação das empresas será, antes, funcional e situado no contexto específico da sua actuação. Do ponto de vista terminológico, para facilitar o discurso, empregar-se-á, então, o acrónimo EMP para designar a realidade que se pretende analisar.

3. Os Novos Actores nas Novas Guerras

3.1. As EMPs como elementos das novas guerras

A emergência das EMPs é um fenómeno que claramente se situa naquilo a que tem vindo a ser designado por revolução nos assuntos militares. Esta “revolução”

¹ Vide artigo 1.º da Convenção Internacional contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treino de Mercenários, adoptada em Nova Iorque, a 4 de Dezembro de 1989.

caracteriza-se pela entrada no domínio dos assuntos militares de novas ameaças e novos actores com novos meios e novos métodos, a que correspondem novas doutrinas militares que superam os paradigmas vigentes até ao final da Guerra Fria dominadas, ainda, pelo pensamento clausewitziano (Correia, 2002).

As EMPs são novos actores destas novas guerras e ilustram a superação do conceito de guerra clausewitziano e dos seus paradigmas fundamentais. Em primeiro lugar, são actores privados e, portanto, não-estatais. Não se tratam, pois, de entidades políticas para as quais a guerra serve fins políticos, mas antes de empresas que encaram a guerra de uma perspectiva comercial. A actividade das EMPs numa guerra poderá até ser lícita, dependendo das circunstâncias, mas visa essencialmente o lucro. A utilização destes exércitos privados significa uma ruptura com o conceito de interesse público na medida em que para as EMPs o interesse público é meramente utilitário face ao interesse privado que domina o seu funcionamento.

Depois, estes novos actores têm uma fidelidade contratualizada. Portanto, “inimigo” passa a ser um conceito de contornos mais circunstanciais e de menor intensidade antagónica. Em teoria, o cliente de hoje pode até ser o inimigo de amanhã.

Um outro factor relevante é o da superação do conceito weberiano do Estado como detentor do monopólio da violência legítima organizada (Münkler, 2007). É certo, que do ponto de vista conceptual, se verificou já em certa medida uma transferência do monopólio do uso da força ao nível internacional para as Nações Unidas (Baptista, 2003), dentro de certos limites. De todo o modo, será sempre um poder público. Por outro lado, é uma competência que continuou a caracterizar a soberania dos Estados, até porque as forças armadas são ainda estaduais. Ora, as EMPs introduzem uma dimensão privada no fenómeno, contribuindo para aquilo a que tem vindo a ser designado por privatização da violência. É certo que é necessário distinguir entre o poder de usar a força e o exercício desse poder. As EMPs actuam essencialmente ao nível do exercício do poder que não detêm, de forma ligitimada pelos Estados. Porém, ainda assim, há um corte com o conceito clássico, mais marcado a partir dos finais do século XVIII, de que o monopólio do uso da força pelos Estados inclui o poder inerente e o seu exercício. Além do mais, o exercício do uso da força pelas EMPs escapa frequentemente ao controlo dos Estados.

As EMPs não dispõem de exércitos de massas clássicos, dotados, por exemplo, de esquadrões aéreos, frotas navais ou divisões blindadas. Dispõem, antes, de especialistas em assuntos militares e de unidades de combatentes altamente treinados para acções especiais rápidas e precisas. As guerras dissimétricas, que podem eventualmente degenerar em formas de combate em que o potencial do adversário mais forte é contido, são um cenário de intervenção propício para as EMPs. Por

outro lado, a actual preocupação de não sofrer baixas nas unidades combatentes das forças armadas encontra escape nas EMPs cujas baixas não são contabilizadas nos relatórios militares oficiais.

Refira-se, no entanto, que os conflitos clássicos persistem ao lado das novas guerras. Com a revolução nos assuntos militares, Clausewitz apenas deixou de ter exclusividade na influência da doutrina militar (Correia, 2002). Curiosamente, uma leitura actualizada do pensador prussiano quando refere que «tudo o que se relaciona com forças em guerra – tudo o que está ligado à sua criação, manutenção e utilização – pertence à actividade militar» (Clausewitz, 1997: 56), contribui para integrar conceptualmente as EMPs no fenómeno dos (novos) assuntos militares.

3.2. As EMPs no conflito do Iraque

O conflito no Iraque tem sido apontado como um caso paradigmático das novas guerras. Perfeitamente contextualizadas neste paradigma, também as EMPs encontraram no conflito do Iraque terreno fértil para o seu desenvolvimento. Para mais, com o prolongar do conflito, o recurso a serviços militares privados foi preenchendo um vazio causado pela relutância de alguns Estados em reforçarem os seus contingentes no Iraque, funcionando igualmente como forma de superar alguns constrangimentos políticos e de contornar o escrutínio público.

No Iraque, a actividade das EMPs desenvolve-se num amplo espectro de funções, que podem implicar a participação directa em combates, tais como: segurança pessoal, incluindo a segurança de Paul Bremer, antigo administrador da Autoridade Provisória da Coligação, e de Zalmi Khalizad, Embaixador dos EUA no Iraque; a protecção de instalações, designadamente a “zona verde”; a protecção de comboios de abastecimento; o apoio logístico, nomeadamente a gestão de Camp Doha no Kuwait, que serviu de plataforma logística para a invasão do Iraque, ou a manutenção e abastecimento de armamentos complexos como os aviões F-117 e U2, para além da operação de certos sistemas de combate; ou o treino e aconselhamento de forças iraquianas.

Estas EMPs encontram-se sedeadas em diferentes Estados, como os EUA (Blackwater, DynCorp, Vinell Corporation, entre outras), o Reino Unido (Aegis Defence Services, ArmorGroup, Control Risks Group, entre outras), a África do Sul, Israel, o Canadá e diversos Estados europeus.

Afigura-se difícil quantificar a presença das EMPs no Iraque. Mesmo referências mais recentes variam consideravelmente. De todo o modo foi recentemente citado um número que ronda os 180 mil contratados (Singer, 2008). A inexistência de uma contabilidade oficial revela contudo a ambiguidade e a falta de transparência que

rodeiam estas empresas. De todo o modo, significa que são, pelo menos, o segundo contingente em número no Iraque.

As baixas entre funcionários das EMPs constituem, igualmente, o segundo maior número depois das baixas entre as forças armadas dos EUA: desde 2003 até Agosto de 2007 terão morrido mil funcionários de EMPs e 13 mil terão sido feridos (WGM, 2008).

Têm sido relatadas violações de direitos humanos perpetradas por funcionários de EMPs, designadamente no conhecido caso da prisão de Abu Ghraib (WGM, 2008). O mesmo relatório menciona outras situações envolvendo funcionários de EMPs, tais como a detenção não autorizada de iraquianos ou o abrir fogo sobre civis iraquianos de forma indiscriminada.

As EMPs e seus funcionários gozavam de imunidade de jurisdição no Iraque. Porém, na sequência de um tiroteio em Bagdade em 2007 do qual resultou a morte de 17 civis que não constituíam uma ameaça e em que estiveram envolvidos, segundo o Departamento de Justiça dos EUA, cinco funcionários da Blackwater Worldwide, (Thompson e Risen, 2008), a questão da concessão de imunidade foi revista. O novo acordo relativo à presença de forças dos EUA no Iraque celebrado entre estes dois Estados, e que entraria em vigor a 1 de Janeiro de 2009, põe fim à concessão de imunidade às EMPs. Discute-se, agora, qual o futuro das EMPs no Iraque uma vez que poderá haver alguma relutância por parte dos funcionários em trabalhar sem aquela protecção jurídica. Alguns peritos referem que aquelas empresas poderão ver-se forçadas a contar cada vez mais com funcionários iraquianos (Risen, 2008).

4. Novos Actores, Novos Dilemas

A emergência das EMPs como novos actores das novas guerras traz consigo uma miríade de dilemas presentes em diversos elementos que marcam o fenómeno.

4.1. A privatização de funções públicas

Em primeiro lugar, surgem toda uma série de problemas associados ao exercício de uma função eminentemente pública através de meios privados, principalmente tratando-se de uma função que caracteriza de forma fundamental a soberania dos Estados. É certo que sempre existiu debate relativamente à privatização de determinadas funções públicas. Contudo, a defesa do Estado nunca entrou nesse debate, sendo que o domínio militar sempre foi justamente considerado como uma das mais exclusivas funções do Estado.

Porém, a privatização de serviços militares rompe com esta concepção de Estado, dando a entender que não existem funções que não possam ser privatizadas. Verifica-se, assim, a erosão da noção de soberania clássica westefaliana e a desintegração da noção weberiana associada de monopólio estadual da violência legítima (O'Brien, 2002). Os valores, o interesse nacional ou o patriotismo normalmente ligados às forças armadas podem assim ser secundarizados por considerações privadas comerciais. Ora, este desequilíbrio axiológico não deixa de constituir um elemento de perversidade que fere os princípios básicos que enformam o Estado.

O recurso a serviços militares privados por parte do Estado pode, ainda, acarretar outro tipo de perversidades. Podem adivinhar-se situações em que um Estado contrate EMPs para atingir fins que não possa prosseguir com os meios públicos de que dispõe quer porque não existem condições políticas para o fazer quer mesmo porque o fim não é lícito, designadamente quando pretenda intervir em conflitos internos apoiando uma das facções. Para além de assim as forças armadas não sofrerem baixas, o que tem sempre impacto na opinião pública, existe como que uma desresponsabilização do Estado apesar de este estar a prosseguir a sua política por outros meios. Sendo que estas acções são normalmente decididas ao nível do poder executivo, não são escrutinadas pelos restantes órgãos de soberania e podem não ser conhecidas da população. Tudo isto afecta o princípio democrático que deve enformar qualquer Estado.

Importa, ainda, assinalar que as EMPs têm nos seus quadros funcionários de diversas nacionalidades. Daqui podem resultar situações em que indivíduos da mesma nacionalidade pertençam a forças opostas ou, em última análise, que um funcionário de uma EMP combata o Estado da sua nacionalidade. A deturpação dos conceitos de soberania, nação ou defesa é assustadora.

Um dos argumentos essenciais que tem sido mobilizado em favor da contratação das EMPs é o da sua maior eficiência económica, uma vez que estas empresas acarretariam menor despesa pública quando comparada com os elevados custos associados à manutenção de forças armadas permanentes. O facto de serem contratadas apenas para missões específicas e o argumento de que o sector privado é mais eficiente sugerem que a contratação de EMPs pode ser economicamente benéfica para o Estado. Por outro lado, o Estado não tem que suportar certas despesas com os funcionários, tais como contribuições para a segurança social, entre outras. Ainda, pode ser invocado que as EMPs podem reduzir ou aumentar os seus efectivos com alguma flexibilidade conforme as exigências do mercado, otimizando a despesa de funcionamento das empresas e reduzindo, assim, o custo dos seus serviços.

Em contrário, pode ser contraposto que estas empresas são remuneradas em função dos contratos e não do número ou tipo de forças que empregam, o que

torna mais difícil de avaliar a sua eficiência económica. Por outro lado, não pode ser esquecido que muitos dos funcionários destas empresas foram treinados nas forças armadas e de segurança dos Estados, à custa de investimento público. São estes funcionários que agora auferem salários muito elevados, encarecendo os serviços prestados pelas EMPs. Ainda, a subcontratação, que é normal neste tipo de negócio, faz aumentar os custos de contratação de EMPs.

Porém, a discussão pode ser superada argumentando simplesmente que o factor económico não deve sequer ser tido em conta como critério primário no debate da contratação de EMPs pelo poder público. De facto, tratando-se do exercício de funções públicas essenciais com repercussões sérias nos elementos estruturais do Estado, a decisão de recorrer a EMPs não se coaduna com juízos de mera ponderação orçamental.

4.2. A lógica comercial

Se o Estado prossegue o superior interesse público definido politicamente, já as EMPs exercem a sua actividade empresarial motivadas pelo lucro. As EMPs viram nas novas guerras uma oportunidade de negócio em que, perversamente, a violência serve a lógica comercial que as enforma (Correia, 2004).

O exercício da acção armada no teatro de operações em função do lucro pode colocar em causa a adequada prossecução dos objectivos politicamente traçados. Desde logo, corre-se o risco de as EMPs procurarem maximizar o lucro em prejuízo da eficaz prossecução dos objectivos políticos. Podem, assim, ser adoptadas tácticas que prologuem o conflito enquanto actividade lucrativa. Por outro lado, poderá haver um maior desprezo pelos danos colaterais uma vez que ser selectivo nos alvos implica maiores custos e mais riscos para a segurança dos funcionários.

São conhecidos casos em que EMPs cobram serviços nunca prestados ou em que os sobreorçamentam (Singer, 2005). Existem, igualmente, relatos de situações em que os donos dos grupos empresariais em que muitas vezes as EMPs se encontram integradas ganham influência económica após um certo grau de segurança ter sido atingido, explorando concessões que tenham recebido e conquistando assim uma presença económica privilegiada no país em que a EMP operou (Adams, 2002).

O facto de a relação entre as EMPs e os clientes ser estabelecida por um contrato não deixa, igualmente de trazer dificuldades que, até há pouco, seriam inimagináveis num contexto militar. Por um lado, uma EMP pode fazer cessar o contrato ou suspendê-lo a meio de uma operação militar sem que daí advenham outras

consequências para a empresa para além das que decorrem da simples violação do contrato. De igual forma, um funcionário de uma EMP que, por exemplo, abandone o seu posto numa situação limite de combate apenas estará a violar o contrato que mantém com a empresa. Contudo, em qualquer dos casos, as operações militares podem ser seriamente afectadas.

4.3. O controlo limitado

O controlo por parte dos clientes, designadamente os Estados, é limitado. Daqui surgem um conjunto de outros problemas de natureza político-administrativa e operacional.

As forças armadas são controladas pelo poder político. Por sua vez, as chefias das forças armadas exercem um controlo sobre a actividade das unidades sob seu comando. Assim, o Estado garante, idealmente, que são cumpridos os objectivos estratégicos politicamente definidos, o regular cumprimento do orçamento e que a actuação das forças armadas se pauta pelos padrões definidos nacional e internacionalmente, e de acordo com regras de disciplina rigorosas.

A actividade militar privada não pode ser controlada da mesma forma, uma vez que as EMPs não integram a hierarquia militar nem fazem parte da administração pública. No limite, o cumprimento do contrato só pode ser verificado judicialmente e após a realização de auditorias. Ora, considerando o tipo de actividade exercida por estas empresas, o controlo pelo cliente, especialmente quando se trate de um Estado, afigura-se essencial. Este distanciamento entre o Estado-cliente e a empresa que lhe presta serviços militares é, portanto, um elemento preocupante.

A ligação ténue entre as instituições político-militares e as EMPs terá necessariamente impacto ao nível da elaboração da estratégia, do planeamento e da decisão operacional. Um impacto que pode ser entorpecedor e causador de indesejável incerteza, uma vez que coloca aquelas funções político-militares excessivamente condicionadas pela contratualização dos objectivos delineados.

Ademais, o facto de as EMPs não estarem integradas na cadeia de comando militar acarreta diversos problemas ao nível operacional. Não estando estas empresas integradas na hierarquia militar, verifica-se uma desestruturação do comando de operações que deixa de ser linearmente vertical, passando a existir grupos integrados nas operações militares que não se encontram sob comando directo dos oficiais. Nas EMPs, o chefe máximo é o presidente do conselho de administração.

4.4. *A concorrência com as forças armadas*

A privatização da actividade militar acarreta, igualmente, diversos dilemas para as forças armadas enquanto instituição. Em primeiro lugar, perdem a exclusividade do exercício de uma actividade social única que sempre assumiu uma dignidade própria enformada por valores nobres como a coragem, a honra ou o patriotismo. As EMPs podem contribuir para uma crise de identidade das forças armadas. O seu apego aos valores é menor, não têm motivações comunitárias, o seu estatuto social é comparativamente diminuto como também o é o seu papel, sendo que a remuneração financeira é geralmente superior.

Por outro lado, as EMPs são constituídas essencialmente por ex-militares, treinados nas forças armadas. A redução das forças armadas com o final da Guerra Fria levou a que se constituísse uma “bolsa de emprego” para militares altamente treinados. Mas mesmo actualmente, uma vez que as EMPs oferecem condições remuneratórias superiores, as forças armadas têm dificuldades em manter alguns dos seus soldados mais talentosos. A profissionalização das forças armadas pode contribuir para a falta de voluntários na medida em que os vocacionados preferam candidatar-se às EMPs do que às academias militares, tudo podendo acarretar prejuízos para a estabilidade e a qualidade das forças armadas.

É paradoxal que, para além do treino especializado de muitos dos funcionários das EMPs, que sejam antigos soldados, ter sido feito à custa de investimento público, é o dinheiro pago pelos Estados pelos serviços militares privados que adquirem que permite às EMPs pagar os salários elevados. Se do ponto de vista das EMPs esta lógica comercial é altamente rentável, do ponto de vista da instituição castrense a situação não pode deixar de provocar alguma frustração.

Algumas EMPs, nomeadamente dos EUA, podem mesmo evoluir para a dimensão de exércitos paralelos quase tão poderosos como certas forças armadas estaduais (Pfanner, 2006), designadamente quando comparadas com Estados com menores recursos ou quando contextualizadas nas novas guerras dissimétricas e assimétricas.

4.5. *A desresponsabilização e a impunidade*

A construção das normas que regulam os conflitos armados é marcada pela distinção entre aqueles que intervêm activamente no conflito armado e aqueles que o não fazem.² A divisão entre a esfera civil e a militar facilitava a distinção. Ora, os

² Vide artigo 3.º comum às Convenções de Genebra de 1949.

funcionários das EMPs são civis. Assim, em princípio, seriam protegidos como civis pelo Direito Internacional Humanitário, a menos que intervenham activamente nas hostilidades. Atendendo à multiplicidade de serviços que podem ser contratados para prestar num cenário de conflito e ao seu estatuto híbrido, a linha da “intervenção activa” é no caso das EMPs difícil de traçar. O seu estatuto jurídico num conflito armado pode, assim, estar constantemente a mudar. Por outro lado, o seu estatuto híbrido novo traz sérias preocupações no que respeita ao cumprimento pelas EMPs e seus funcionários com o Direito Internacional Humanitário e com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A responsabilização das EMPs e dos seus funcionários constitui outro dos problemas. A actividade pública, incluindo, portanto a actividade das forças armadas, é regulada pela lei e está sujeita quer ao controlo pelos órgãos de soberania quer ao escrutínio pelos cidadãos. Já no caso das empresas, não só a sua actividade passa mais despercebida aos olhos dos cidadãos, como o seu controlo pelos órgãos estaduais é muito mais ténue (Adams, 2002).

Existe falta de transparência e fraca regulação no sector. Desde logo, existe dificuldade em determinar as normas, internacionais e internas, que se aplicam às EMPs e aos seus funcionários. De igual modo, nem sempre é fácil determinar que autoridades são competentes para investigar e julgar os comportamentos ilícitos cometidos pelos funcionários das EMPs. Depois, como já referido, em certos casos estas empresas e os seus funcionários gozam de imunidade.

A própria selecção e contratação de EMPs, que deve ser transparente e sujeita a apertado controlo, não está subordinada a critérios de qualidade específicos para a natureza da actividade que desempenham. Por outro lado, enquanto que para uma pessoa poder integrar as forças armadas necessita de reunir rigorosos critérios no que respeita à sua personalidade e a antecedentes criminais, tal nem sempre acontece no caso das EMPs, sendo que frequentemente é cada uma destas empresas que decide os critérios de admissão de funcionários.

Todos estes são factores que propiciam a desresponsabilização e a impunidade.

5. Novos Dilemas, Novos Desafios

5.1. A delimitação e a regulação da actividade

Perante a problemática e os dilemas relacionados com a entrada em cena destes novos actores, importa agir no sentido de delimitar o fenómeno de forma rigorosa

e politicamente coerente, com consciência de que estão em causa aspectos importantes relacionados com a soberania estadual, com os direitos individuais e com o recurso à violência em geral.

De um ponto de vista pragmático, e independentemente de todas as críticas que o fenómeno possa eventualmente merecer, importa reconhecer que as EMPs estão para ficar (O'Brien, 2002; Singer, 2005). Tem sido referido, por exemplo, que no futuro imediato as forças armadas dos EUA sejam totalmente inoperantes sem o apoio técnico e logístico de empresas privadas (Cook, 2002). Porém, a privatização de serviços militares não pode significar a perda da titularidade do monopólio da violência legítima pelo poder público. O ideal será que o recurso a EMPs seja feito de forma complementar, privatizando serviços sem verdadeiramente privatizar competências marcadamente públicas. Os grandes desafios são, pois, por um lado delimitar a esfera de actuação das EMPs e, por outro, regular a sua actividade. Ademais, lidar com estes desafios pode levar à contenção da privatização dos serviços militares para níveis mais aceitáveis do ponto de vista quer quantitativo quer qualitativo.

A actividade militar prossegue fins públicos. A privatização de serviços militares não pode pôr em causa o superior interesse público que não se compadece com meras lógicas privadas comerciais. Esta ideia deve, pois, servir de mote para a delimitação da faculdade de recorrer a EMPs.

Assim, desde logo, as funções que sejam essenciais para uma missão devem ser desempenhadas pelas forças armadas (Singer, 2008). Depois, as EMPs não deverão tomar parte em operações de combate. A sua função deverá resumir-se a funções de apoio de retaguarda. Por outro lado, actividades que potenciam com alguma facilidade abusos, tais como interrogatórios ou a guarda de equipamento militar, não devem enquadrar o âmbito das suas funções.

Neste contexto, devem ser adoptadas políticas públicas relativamente à contratação de serviços militares privados. Em primeiro lugar, os Estados devem fazer um planeamento sobre o tipo de serviços que podem ser contratualizados com EMPs e em que casos, seguindo os critérios já aludidos. Por outro lado, deve ser garantida a transparência e a publicidade dos processos de contratação, bem como das funções exercidas em cada caso pelas EMPs, de modo a que o envolvimento destas empresas no exercício de funções públicas do Estado possa ser escrutinado não só pelos órgãos de soberania como também pela opinião pública. Note-se, aliás, que, do ponto de vista jurídico, a reponsabilidade internacional dos Estados pelos actos das EMPs que contratam e dos seus funcionários é muito mais ténue quando comparada com a responsabilidade sobre os actos praticados por um soldado das suas forças armadas (Hoppe, 2008).

A reorganização e valorização das forças armadas enquanto instituição, bem como a sua transformação para adaptação às novas guerras, poderão aumentar a sua eficácia e capacidade operacional, reduzindo a aparente necessidade de recurso a serviços militares privados. Mesmo que a manutenção de forças armadas em permanência seja mais dispendiosa para o Estado do que a contratação ocasional de EMPs, o que, como já referido, é discutível, o interesse público será melhor salvaguardado mantendo a esfera de decisão estratégica e operacional no domínio público e entregando a sua execução a quem é fortemente animado pela causa pública, como é o caso daqueles que integram as forças armadas. Essencialmente, é preciso ter em mente que a continuação da política se deve fazer cada vez mais por outros meios para além dos militares (Rumsfeld, 2002). A existência de forças armadas bem preparadas para os conflitos de baixa intensidade e a aposta em mecanismos diplomáticos de nível multilateral e bilateral poderão fazer reduzir a dependência do recurso a serviços militares privados.

A regulação da actividade das EMPs é igualmente fundamental. O ponto de partida para a construção normativa deve centrar-se no aspecto da coerção, como factor essencial que caracteriza a actividade das EMPs e que maiores preocupações acarretam no propósito da regulação.

Por um lado, o acesso à actividade deve ser sujeito a registo e licenciamento, sendo que cada contrato deve ser precedido de adjudicação. Por outro lado, devem existir critérios estritos para a admissão dos funcionários nas EMPs. A sensibilidade dos serviços prestados por estas empresas justifica um processo especialmente rigoroso. Ainda, devem existir mecanismos jurídicos que permitam a responsabilização das empresas e dos seus funcionários por actos ilícitos, eliminando as lacunas que possam levar à impunidade. Ao nível internacional, será de relembrar que, apesar das convenções internacionais aplicáveis aos mercenários serem insuficientes para regular esta nova realidade empresarial, existem normas de Direito Internacional Humanitário e de Direito Internacional dos Direitos Humanos que são aplicáveis às EMPs e aos seus funcionários.

A regulação pode ser feita a diversos níveis: ao nível internacional, ao nível legislativo nacional e também, de forma voluntária, através da auto-regulação por cada EMP. A regulação da actividade deve envolver não apenas os contratantes, as EMPs e os seus funcionários, como também os Estados da nacionalidade das EMPs e os Estados em cujo território actuam.

Ao nível nacional, a regulação das EMPs, nos casos em que existe, varia no que respeita a diversos aspectos tais como a opção entre os modelos de mera proibição ou de alguma regulamentação, a aplicação extraterritorial de legislação penal e civil, a concessão de algum tipo de imunidade, a sua ligação à figura do mercenário ou, ainda, a exigência da obtenção de licenças específicas.

Porém, a experiência tem demonstrado que a legislação nacional não é suficiente. A inexistência de harmonização de soluções internas dificulta a regulação de um fenómeno que é iminentemente transnacional. A construção de quadros normativos regionais, designadamente no âmbito da União Europeia, ou a conclusão de uma convenção internacional sobre a matéria são soluções a considerar, tendo embora bem presente as dificuldades inerentes a tal empreendimento, designadamente no que respeita à obtenção de consensos mínimos e da adesão ao processo pelos Estados com maior conexão com o fenómeno.

5.2. *O Documento de Montreux*

Em 2008 foi publicado o Documento de Montreux (DFAE et al., 2008) sobre as obrigações internacionais e boas práticas relacionadas com empresas militares privadas e de segurança que, pelo seu alcance, significado e singularidade, merece aqui ser referido. Este documento, de iniciativa do governo suíço em colaboração com o Comité Internacional da Cruz Vermelha e adoptado a 17 de Setembro de 2008, conta já com o apoio de 17 Estados³ com algum tipo de conexão com empresas militares privadas e de segurança.

O documento, apesar de não ser juridicamente vinculativo, reafirma a responsabilidade dos Estados em assegurarem que as empresas militares privadas e de segurança cumprem com as normas aplicáveis. Por outro lado, estabelece que os governos não devem permitir que aquelas empresas tomem parte em operações de combate.

O Documento de Montreux está dividido em duas partes. A primeira parte relembra as obrigações internacionais dos Estados relativamente a empresas militares privadas e de segurança, e também as aplicáveis às próprias empresas, seus dirigentes e funcionários. A segunda parte estabelece um conjunto de cerca de 70 recomendações de boas práticas relacionadas com empresas militares privadas e de segurança que são dirigidas aos Estados contratantes, aos Estados em cujo território as empresas militares privadas e de segurança actuam, bem como aos Estados da nacionalidade daquelas empresas.

Este documento, para além de servir de guia de boas práticas para a contratação de EMPs, oferece, igualmente, soluções de regulação que podem ser incluídas em legislação interna, designadamente de Estados que queiram regular a actividade de EMPs no seu território. Poderá mesmo servir de base para a elaboração futura de uma convenção internacional que regule a matéria.

3 Afeganistão, África do Sul, Alemanha, Angola, Austrália, Áustria, Canadá, China, EUA, França, Iraque, Polónia, Reino Unido, Serra Leoa, Suécia, Suíça e Ucrânia.

Os Estados que não participaram na iniciativa foram convidados a declararem o seu apoio formal ao documento. A adesão e participação no processo de Montreux pode facilitar o necessário consenso em torno da criação de sistemas de regulação e da harmonização de soluções que salvaguardem os dilemas que enformam o fenómeno.

6. Conclusão

Uma das características fundamentais da revolução nos assuntos militares é a emergência de novos actores que reclamam para si intervenção na organização da violência. As EMPs são um desses novos actores, sendo contratados para prestarem serviços militares privados essencialmente a Estados, precisamente quem, no conceito weberiano, goza de legitimidade para organizar a violência.

Maquiavel escreveu que «se um homem pensa assentar a segurança do seu Estado em forças mercenárias, jamais se encontrará seguro» (Maquiavel, 2000: 66). A afirmação goza de renovada actualidade, no sentido em que no século XXI as EMPs são um dos símbolos da erosão da soberania do Estado. A privatização da violência acaba por ser uma inversão do processo pelo qual os Estados modernos evoluíram (Kaldor, 2006).

A emergência das EMPs trouxe, pois, consigo um leque de problemas desestruturantes com implicações na soberania estadual, nos direitos individuais e no recurso à violência em geral. Afigura-se, por isso, necessário empreender um esforço no sentido de delimitar e regular o fenómeno, superando as suas perversidades. Nas novas construções políticas e jurídicas, o princípio de que a responsabilidade pela organização da violência é uma função pública deve permanecer inalterado.

Referências Bibliográficas

- Adams, Thomas (2002) "Private Military Companies: mercenaries for the 21st century" *Small Arms and Insurgencies*. 13(2), 54-67.
- Baptista, Eduardo Correia (2003) *O poder público bélico em Direito Internacional: o uso da força pelas Nações Unidas em especial*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Berube, Claude (2007) "Blackwaters for the Blue Waters: the promise of private naval companies" *Orbis*. 51(4), 601-615.
- Clausewitz, Carl von (1997) *Da Guerra*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

- Correia, Pedro de Pezarat (2002) *Manual de Geopolítica e Geoestratégia, vol. 1 – Conceitos, Teorias e Doutrinas*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Correia, Pedro de Pezarat (2004) “A tendência para a privatização da violência” *Janus 2005 – Anuário de Relações Exteriores*. 128-129.
- DFAE: Département Fédéral des Affaires Étrangères de la Confédération Suisse et al. (2008) *Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*. Montreux: DFAE, [www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/\\$FILE/Montreux-Document-eng.pdf](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908/$FILE/Montreux-Document-eng.pdf) [27 de Dezembro de 2008].
- Hoppe, Carsten (2008) “Passing the Buck: State Responsibility for Private Military Companies” *European Journal of International Law*. 19(5), 991-1014.
- Kaldor, Mary (2006) *New and old wars – organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.
- Maquiavel, Nicolau (2000) *O Príncipe*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Münkler, Herfried (2007) “Clausewitz and the privatization of war” in Strachan, Hew; Herberg-Rothe, Andreas (eds.) *Clausewitz in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press, 219-231.
- O’Brien, Kevin (2002) “Private Military Companies: options for regulation” Foreign and Commonwealth Office, <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/fco.gov.uk/Files/kfile/pmcobrien.pdf> [16 de Outubro de 2008].
- Ortiz, Carlos (2007) “The Private Military Company: an entity at the center of overlapping spheres of commercial activity and responsibility” in Jäger, Thomas; Kümmel, Gerhard (eds.) *Private Military and Security Companies: chances, problems, pitfalls and prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 55-68.
- Pfanner, Toni (2006) “Interview with Andrew Bearpark” *International Review of the Red Cross*. 88(863), 449-457.
- Risen, James (2008) “End of Immunity Worries U.S. Contractors in Iraq” *New York Times*, www.nytimes.com/2008/12/01/world/middleeast/01contractors.html?fta=y [9 de Dezembro de 2008].
- Rumsfeld, Donald (2002) “Transforming the Military” *Foreign Affairs*. 81(3), 20-32.
- Singer, Peter (2005) “Outsourcing war” *Foreign Affairs*. 84 (2), 119-132.

Singer, Peter (2008) "Militares privados: beneficios *vs* política pública" *Política Exterior*. 125, 65-77.

Thompson, Ginger; Risen, James (2008) "Plea by Blackwater Guard Helps Indict Others" *New York Times*, www.nytimes.com/2008/12/09/washington/09blackwater.html?_r=1&scp=1&sq=plea%20by%20blackwater&st=cse [9 de Dezembro de 2008].

WGM: Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of People to Self-Determination (2008) *Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of People to Self-Determination*. United Nations Human Rights Council Document A/HRC/7/7 of 9 January 2008.

O Fracasso das Contrapartidas*

Jorge Silva Paulo

Capitão-de-mar-e-guerra ECN. Chefe do Serviço de Combate à Poluição do Mar por Hidrocarbonetos. Direcção-Geral da Autoridade Marítima. Autoridade Marítima Nacional

Resumo

As contrapartidas são compensações, compras ou investimento, que um estado adquirente exige a um fornecedor estrangeiro pela importação de sistemas dispendiosos. A liberdade de circulação de capitais, a integração e o Euro esvaziaram a motivação original das contrapartidas na Europa. Mas a compensação das importações apela ao mercantilismo, ao proteccionismo e aos *media*, pelo que as contrapartidas persistem. Elas são hoje um “digestivo” das importações impopulares (como o material militar) ou muito dispendiosas (como aviões comerciais). Os benefícios estão por provar, mas os custos e o desperdício são conhecidos e medem-se em longas e complexas negociações dos contratos, em litígios por incumprimento, que distraem as alegadas empresas beneficiárias da inovação e das actividades produtivas, e falta de transparência dos processos. Por isso, apesar da “boa imprensa”, as contrapartidas são uma má ideia e um fracasso.

Abstract

The Failure of Offsets

Offsets are compensatory, reciprocal trade agreements for industrial products as a condition for military-related exports. Free movement of capital, the European integration and the Euro emptied the original reasoning behind offsets in Europe. But import compensation is a concept dear to mercantilism, protectionism and the media, so they persist. They are a “sweetener” of unpopular (like arms) or onerous (like commercial aircraft) imports. Benefits are not proven, but costs and waste are known and measure up in long and complex contract negotiations, litigation over failure to comply with offsets contracts, distracting the alleged beneficiary companies from innovation and production, and lack of transparency. That is why, despite their “good press”, offsets are a bad idea and a flop.

* Versão mais sintética nas Conferências da Cooperativa Militar Economia da Defesa e Desenvolvimento ISEG, em 20 de Fevereiro de 2009.

1. Introdução

Em muitos países, emerge dos *media* uma ideia genérica favorável às contrapartidas; hoje e em Portugal, porém, a ela acresce a de que são mal executadas, sem os *media* dizerem porquê,¹ nem darem relevo às teses contrárias. Em particular, assumem que é positiva a resposta à questão central: “*are offsets ‘free gifts’?*”²

De facto, as contrapartidas não são o ‘almoço grátis’ que parecem a alguns e, por isso, não são uma boa ideia, pelo que dificilmente poderão ser bem executadas, como já antes defendi.³ Peter Drucker diz que o mais importante não é fazer bem feito, mas fazer o que é preciso⁴ – neste caso, como concluirei, não fazer.

O artigo aborda a questão substantiva e económica, tem carácter analítico e assenta na experiência internacional,⁵ pois entre nós faltam estudos rigorosos e independentes.⁶ No capítulo dois, caracteriza-se o conceito de contrapartidas; no capítulo três, analisam-se as condições de execução e de viabilidade das contrapartidas; no capítulo quatro, estudam-se as causas e a expressão do seu fracasso; e no capítulo cinco, propõe-se uma explicação para a sua persistência, dado o fracasso generalizado onde têm sido exigidas.

2. Caracterização

2.1 Definição⁷

É usualmente aceite que as contrapartidas ou *offsets* são compensações que um estado que compra armas no exterior exige do fornecedor estrangeiro, tipicamente sob a forma de compras às suas empresas, chamadas beneficiárias.⁸ Fala-se ainda

1 Nesse sentido, e no âmbito militar, ver Leite (2000); Fernandes, Proença (2001); Coutinho (2003); Taborda, Felizardo (2003); Ganhão (2006); Lourenço (2006); Roza (2006); Coutinho (2009a); Coutinho (2009b); Ferreira (2009). No âmbito civil, ver Ferreira, Botelho (2009a); Ferreira, Botelho (2009b); Neto (2009); Pereira (2009); Simões, Silva (2009).

2 Cf. Hartley (2000) p.15.

3 Ver Paulo (2006) pp.226-228 e Paulo (2007).

4 Diz o autor: “[*this book*] does not tell [*managers*] how to do things right. It attempts to help them find the right things to do.; cf. Drucker (1964) p.xii.

5 Ver Bulgin (2006); e Smith (2007).

6 Os trabalhos publicados entre nós tendem a ser favoráveis às contrapartidas, desvalorizando as dificuldades dos processos e os fracassos; ver Féria (2000a) e (2000b); Silva (2001); e Bastos, Picciochi, Morgado (2007).

7 Ver US-DoC (2008).

8 No *Government Procurement Agreement* de 1994, os *offsets* definem-se assim numa nota de rodapé: “*Offsets in government procurement are measures used to encourage local development or improve*

de contrapartidas (*offsets*) ou contra-comércio (*countertrade*) no caso da importação de sistemas civis muito dispendiosos como aviões comerciais e centrais eléctricas.⁹ Alguns autores consideram as contrapartidas um subconjunto do contra-comércio,¹⁰ o qual visa contornar determinados limites à liberdade de comércio, o que o distinguirá do protecționismo das contrapartidas.

Um exemplo ajuda a explicar as contrapartidas: na aquisição por importação de um sistema de armas (como aviões ou navios militares) por um estado a um fornecedor estrangeiro, o adquirente exige a este que faça compras a empresas nacionais, de montante igual ou superior ao valor do fornecimento. Se virão a ser incorporadas no objecto de fornecimento são contrapartidas directas; se não, são indirectas.

Para vincular o fornecedor estrangeiro a comprar às empresas nacionais beneficiárias, o estado adquirente acorda com aquele um contrato¹¹ de contrapartidas, desejavelmente, a par do contrato de fornecimento; mas as compras resultarão de contratos entre o fornecedor e as beneficiárias¹² (ver figura 1).

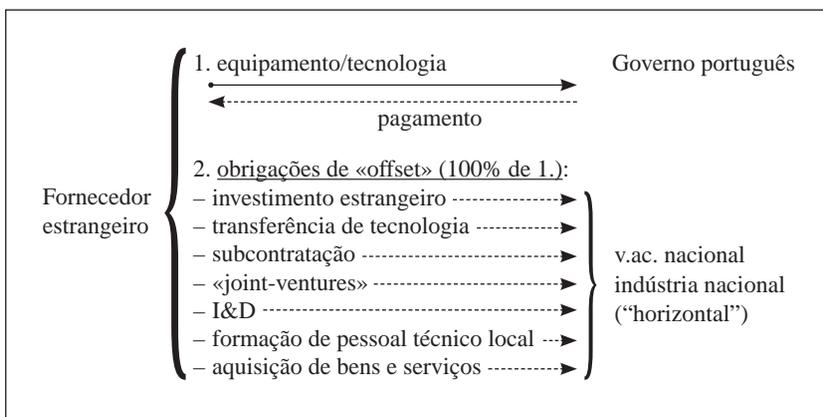


Figura 1 - Esquema dos contratos quando há contrapartidas¹³ (a traço interrompido).

the balance-of-payments accounts by means of domestic content, licensing of technology, investment requirements, counter-trade or similar requirements." Ver também Verzariu (1985) pp.43-51; Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; e Verzariu (2004).

⁹ *Barter* aparece por vezes neste contexto, mas refere-se a trocas em géneros, sem a intermediação de dinheiro; ver Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; e Verzariu (2004).

¹⁰ Para a variedade de termos e significados, ver Verzariu (1985) cap.3; Alexandrides, Bowers (1987) cap.1; Grant (1990) cap.1; Neves (2003) cap.1; ou Verzariu (2004).

¹¹ Isto é, por definição, um acordo livre entre pessoas autónomas.

¹² Ver Neves (2003) pp. 180-187.

¹³ Cf. Neves (2003) p.182.

É antiga a questão de fundo que se levanta:

*"Why are exporters asked to take back manufactured products which may be of poor quality, accept commodities which are already in oversupply, or transfer technology in order to make a sale?"*¹⁴

As circunstâncias e as razões que levarão um fornecedor a chegar a acordo com empresas às quais não tinha previsto fazer compras, e podendo não o fazer, pois é essa a natureza dos contratos, serão analisadas abaixo.¹⁵

2.2 Origem

O contra-comércio e as contrapartidas surgiram após a II Guerra Mundial para reduzir a volatilidade das paridades cambiais devida a bruscos e volumosos fluxos de divisas, como transferências para suportar forças militares no estrangeiro ou o pagamento de grandes equipamentos importados.¹⁶ A volatilidade afecta a competitividade de sectores sensíveis, como a agricultura, pelo que se buscaram formas de moderar ou eliminar tal volatilidade. A mais directa visa compensar os fluxos originais com fluxos simétricos; por exemplo, na compra de um dispendioso sistema de armas exigir ao fornecedor externo investimento em, ou compras a, empresas nacionais.¹⁷

Esta volatilidade era muito notada quando os fluxos financeiros entre estados resultavam mormente do comércio internacional: os grandes pagamentos instantâneos acarretavam variações bruscas na procura e na oferta de divisas e, por consequência, nas paridades cambiais bilaterais das moedas do negócio, podendo colocar bruscamente fora de alcance produtos de outros sectores até aí muito competitivos no mercado internacional.

Além da volatilidade, os desequilíbrios nas contas externas também podem pressionar no sentido de evitar as importações, ou da sua compensação por contrapartidas.

Mas a ideia de compensação inerente às contrapartidas encerra um simbolismo com forte apelo mercantilista e proteccionista; por isso, esvaziada a causa original, elas persistiram e até se alargaram a mais estados.

14 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.13.

15 Claro que, havendo interesse sincero e simultâneo de ambas as partes, pode formar-se um acordo livre entre elas.

16 Ver Chalmers (2000) p.45.

17 Ver Verzariu (1985) e Grant (1990) pp.27-28.

Cabe referir que as contrapartidas “entraram” em Portugal nos anos 1980s, para emular outros países e devido ao desequilíbrio das contas externas .¹⁸

3. Condições de Execução

No quadro do comércio internacional livre e de economias de mercado, pode chegar-se à execução das contrapartidas, além da situação óbvia – mas rara – na qual as duas partes alcançam genuinamente um acordo, em quatro situações:

- 1 - Exige-se que o fornecedor incorpore no objecto de fornecimento bens e serviços adquiridos no estado adquirente, que este prefere.
- 2 - O estado adquirente tem o poder necessário para forçar o fornecedor a executá-las.
- 3 - Ao objecto de fornecimento adicionam-se produtos, de fornecimento diferido, a que se decide chamar contrapartidas.
- 4 - Insuficiência de divisas do estado adquirente, podendo toda a transacção fazer-se sem pagamentos em dinheiro e só trocas em géneros (*barter*).

Conseguir chegar à execução de um programa de contrapartidas é uma condição óbvia do seu sucesso, mas é muito frequente que o fracasso se deva a nem se chegar a esta fase (ver capítulo 4).

3.1 *Produtos preferidos*

Neste âmbito há que distinguir dois casos: o estado adquirente prefere os produtos do seu país, pois servem melhor os seus requisitos; ou para garantir compras às suas empresas. É difícil saber em cada caso, se a primeira não passa de uma forma de encobrir a segunda. Mas a primeira faz depender o objecto de fornecimento da execução das contrapartidas, o que estabelece as condições de execução.

3.1.1 *Preferência fundamentada*

Neste caso, o fornecedor estrangeiro desconhece boas oportunidades de adquirir bens ou serviços no estado adquirente, e descobre-as pela exigência das contrapartidas. É pouco provável, porque os fornecedores de produtos sofisticados esforçam-

18 Ver Neves (2003) cap.2, subsecção III.

-se por conhecer bem os mercados dos seus fornecedores e subcontratantes; a sua competitividade depende disso. Pode ocorrer com componentes pouco valiosos e correntes, mas é improvável que tenha relevo em produtos sofisticados.

Também pode dever-se a questões genuínas, de natureza cultural, que levam os utentes a rejeitar um produto estrangeiro, não por o ser, mas por satisfazer requisitos alheios. Na verdade, o que está em causa aqui é Material de Fornecimento do Estado (MFE).

O MFE pode reduzir os custos de transacção no processo do fornecimento, ao simplificar o projecto do objecto de fornecimento – ou não, pois o fornecedor podia ter já uma solução tecnológica afinada e o MFE exigir-lhe novos estudos de integração, que o adquirente terá de suportar; nesse caso, o MFE onera o fornecimento.

Em qualquer caso, não está em causa uma compensação, mas uma preferência (bem ou mal) fundamentada, pelo que é incorrecto chamar-lhe contrapartida.

3.1.2 *Garantia de compras*

Não é difícil prever que haverá interesses organizados que afirmarão serem bons, mas que os estrangeiros não conhecem, pelo que os estados adquirentes devem encaminhar para si compras – certamente, extraindo lucros anormais. O sinal típico da tentativa racional de aproveitar as contrapartidas para alcançar lucros anormais está na tentativa de reduzir a concorrência, logo no acesso ao “bolo”:

“[...] numa operação como a presente [referindo-se à aquisição de novos submarinos para a Marinha], em que tudo se perspectiva no longo prazo [...] não podem ser admitidos *new-comers*, devendo antes contar-se apenas e tão-só com unidades detentoras das exigidas certificações de qualidade [...] com um histórico de sucesso bem transparente junto dos operadores do lado da procura que se pretende influenciar.”¹⁹

Por outro lado, pode ser um meio das autoridades políticas, centrais ou locais, tratarem de animar sectores económicos ou regiões deprimidas; ou, pelo menos, ganharem tempo até surgirem soluções duradouras. A viabilidade desta situação depende da seguinte.

19 Ver a discussão Féria (2000b) *versus* Paulo (2000); sublinhados meus.

3.2 Estado adquirente poderoso

Se o estado adquirente tem o poder necessário para obrigar o fornecedor estrangeiro a executar as contrapartidas, com incentivos negativos, como a ameaça e a aplicação de punições, ou incentivos positivos, como o acesso condicional a futuros contratos, há boas condições para as contrapartidas serem executadas e até serem um êxito.

É óbvio que são condições que só se aplicam a grandes estados adquirentes, com mais compras previstas ao mesmo fornecedor a curto ou médio prazo, e que, para darem credibilidade ao seu poder, podem cancelar o fornecimento - sem custos excessivos e com fornecedor alternativo em tempo útil. São condições muito exigentes, aplicáveis a poucos estados, e muito dificilmente a Portugal.

3.3 Fornecimentos diferidos chamados contrapartidas

Os mais usuais relatos de sucesso de contrapartidas referem-se a fornecimentos diferidos: o fornecedor estrangeiro entrega ou manda um seu fornecedor entregar, sem aumento de preço do fornecimento original, além deste e depois deste, outros produtos. Usualmente trata-se de transferências de tecnologia e serviços pós-venda (como a assistência técnica e serviços de manutenção do equipamento adquirido).

É difícil entender como se associam transferências de tecnologia e serviços pós-venda a compensação. De facto, são fornecimentos adicionais, mas pouco claros, pois o seu custo não está individualizado (estão englobados no objecto de fornecimento). Perante elevados montantes e sem se revelarem os custos das contrapartidas criam-se oportunidades para pagamentos indirectos, de subvenções a comissões, para efectuar "dumping"²⁰, e até pagamentos irregulares:

*"Offsets as a practice are very open to corruption."*²¹

*"[...] offsets can be used as a conduit for bribery since there is little oversight of the process, completion rates can be low and offset credits are employed meaning it is very difficult to calculate the real value added."*²²

*"This lack of monitoring or at least willingness to publish data, allows hefty commissions to go undetected possibly resulting in non-completion of a project."*²³

20 Em termos simples, trata-se da venda a um preço que não cobre os custos de produção.

21 Cf. TI (2005) p.2.

22 Cf. TI (2005) p.4.

23 Cf. TI (2005) p.6.

A individualização das parcelas dos produtos no total gera transparência, pois são claros os vínculos, e a associação directa entre requisitos, instrumentos e resultados.

Em todo o caso, a viabilidade da execução é real – só que não são contrapartidas.

3.4 *Insuficiência de divisas*²⁴

Este é o único real caso de sucesso: um estado adquirente não tem meios suficientes para pagar em divisas, e acorda com o fornecedor que este fará aquisições em valor tal que permitam ao adquirente reunir as divisas em falta para pagar o objecto de fornecimento.

O sucesso resulta de serem as contrapartidas que viabilizam o fornecimento original, por o adquirente não ter divisas para o pagar; assim, as duas partes ganham. Mas é marginal.

4. O Fracasso das Contrapartidas

O fracasso das contrapartidas deve ser analisado no conceito e na dimensão que assume nos casos concretos. Por isso, é útil perceber que o conceito original de contrapartidas se esvaziou e existem apenas situações marginais de potencial sucesso:

*"[...] countertrade is ultimately uneconomic and trade-distorting. [...] it is not a desirable practice in the long run because it does not promote efficiency in the same way as an unfettered market would."*²⁵

4.1 *Esvaziamento do conceito*

Com a liberalização dos movimentos de capitais, as paridades cambiais deixaram de ser determinadas pelos pagamentos do comércio internacional, e passaram a depender da dinâmica dos mercados financeiros, e em particular dos fluxos especulativos, maiores do que os fluxos devidos ao comércio internacional. Isto é, esvaziou-se o fundamento técnico das contrapartidas, restando apenas a insuficiência de divisas ou desequilíbrio externo.

24 Ou, mais genericamente, graves desequilíbrios na posição externa de um estado; ver Grant (1990) cap.2.

25 Cf. Grant (1990) p.47. De notar que o autor é um defensor assumido das contrapartidas.

O processo de integração europeia, a ambição de alargamento do mercado único europeu às indústrias de defesa e a criação de uma indústria de defesa europeia também têm sido elementos que se opõem às contrapartidas;²⁶ por isso, não surpreenderá que os Estados membros da UE tenham declarado (politicamente, ainda sem carácter vinculativo) aceitar eliminar as contrapartidas.²⁷

A criação da moeda única europeia (€) esvaziou as motivações técnicas das contrapartidas entre os estados que a integram, incluindo Portugal e os seus principais fornecedores de armas, justamente porque as importações se fazem na mesma moeda, o que deixa os motivos mercantilistas e protecionistas totalmente à vista:

*“In many ways, the arms trade is the model for the new mercantilism.”*²⁸

Acresce o *Government Procurement Agreement (GPA)*, em cujo artigo XVI os estados acordaram extinguir o contra-comércio (a que chama *offsets*) por se opor à liberalização visados pelo *GPA* e pelo *GATT*.²⁹ As contrapartidas militares podem ser, excepcionalmente, excluídas do *GPA*, pois o seu artigo XXIII admite que a segurança e a defesa nacionais podem exigir medidas contrárias à liberdade de comércio. Mas são excepções, que se referem a medidas e não a sectores.

4.2 *Prejuízos no objecto de fornecimento*

As contrapartidas acarretam prejuízos para o estado adquirente, e frequentemente para o fornecedor também – ou, pelo menos, para as empresas do estado do fornecedor. Como poderá haver benefícios, pelo menos para o adquirente, importa fazer o balanço.

4.2.1 *Aumento de preço do objecto de fornecimento*

Por haver algo irracional num fornecedor ter de fazer compras no estado adquirente que não tinha previsto, não pode surpreender que esse fornecedor use

26 São fundamentais no processo de integração europeia, em geral, e na criação do mercado único e da moeda única, em particular, o princípio da não-discriminação e o combate ao protecionismo, indispensáveis para criar um espaço económico idêntico à economia interna de um estado, unitário ou federal.

27 Nesse sentido, ver o Código de Conduta contra as Contrapartidas, em EDA (2008). Mas o impulso vem dos anos 1970s; ver Grant (1990) pp.73-76.

28 Cf. Coehn, Zysman (1986) p.7.

29 Ver http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm (consultado em 28-Fev-2009). Documentos de 1994.

racionalmente todos os meios ao seu alcance para passar ao adquirente os custos adicionais das contrapartidas:

“The seller must agree to award subcontracts to the buyer in an amount nearly equal to the foreign exchange cost of the purchase. Inevitably this adds to the cost.”³⁰

Perante a exigência de contrapartidas pelo adquirente, o fornecedor tende a aumentar o preço do objecto de fornecimento,³¹ para cobrir os custos de transacção das negociações dos contratos de contrapartidas e dos maiores custos de produção devidos às aquisições exigidas pelo adquirente. Se não as executar, retém o residual.

Só com o MFE é que o preço poderá não subir devido às “contrapartidas” (caso não haja custos adicionais de integração); mas não há compensação nem contrapartidas no MFE. É mais transparente, e certamente menos oneroso, que o adquirente obtenha os produtos que quer incorporar no fornecimento importado, que os entregue ao fornecedor (MFE), e que só caiba a este integrá-los. Se também cabe ao fornecedor obter o MFE, é inevitável que ele inclua uma margem pelo processo de aquisição, a que acrescerão eventuais comissões, compondo um preço maior.

É possível que os subcontratantes preferidos, tipicamente compatriotas do fornecedor, percam compras; por isso, é de esperar que se oponham. É o caso típico das empresas dos EUA, às quais outros estados exigem contrapartidas.³²

Pode suceder que dos maiores custos do fornecimento surjam ainda maiores benefícios para a economia do estado adquirente; mas o que espanta é que, se assim é, não sejam numerosos os estudos que o revelem, enquanto os estudos objectivos indicam o contrário.

Assim, é de esperar que, se não forem exigidas contrapartidas, o objecto de fornecimento, civil ou militar, seja mais barato.³³ E daí resultam benefícios óbvios.

4.2.2 Redução de qualidade do objecto de fornecimento

Uma forma mais sofisticada de onerar o adquirente pelas contrapartidas é pela redução da qualidade do objecto de fornecimento, através de uma infinidade de

30 Cf. Callaghan (1975) p.55. No mesmo sentido, Verzariu (1985) p.46.

31 Em rigor, o aumento pode reflectir-se directamente no preço ou nas suas revisões ou actualizações.

32 Ver Verzariu (1985) p.46; Friedberg (1992) p.83; Kapstein (1992) p.168; Sandler, Hartley (1995) p.240; e US-DoC (2008).

33 Como se constatou com a recente aquisição de aviões para a TAP; ver Sandler, Hartley (1995) p.240; e Simões, Silva (2009).

pequenas decisões de execução do contrato original, muito difíceis de detectar pelo adquirente, que conduzem a uma redução nos custos de produção e na qualidade dos bens e serviços a fornecer; em geral, só no médio prazo, em ações de manutenção, se vêm a sentir os custos adicionais de cortes no fornecimento original. É um exemplo clássico de risco moral, na forma de oportunismo pós-contratual com fraca capacidade de oposição.

Se o adquirente tiver capacidade para fiscalizar exaustivamente o fornecimento e de exigir o cumprimento rigoroso do contrato pelo fornecedor (o que é oneroso e difícil) pode vir a detectar, e até inverter, a situação e obter exactamente o que contratou. Mas o custo da fiscalização será tão alto que pode tornar o balanço desfavorável ao adquirente.

É certo que perante contratos com pequenas margens de lucro para o fornecedor (como os de navios militares), é forte a tentação de reduzir a qualidade do fornecimento 'aqui e ali', o que exige inspecção permanente e rigorosa. Mas as contrapartidas só pioram o que já é uma situação tensa.

Aceitar redução da qualidade do objecto de fornecimento em relação ao contrato original para obter benefícios noutra âmbito, sugere que o nível de qualidade contratado era exagerado, e não se percebe porque não se baixam os requisitos para obter um objecto mais barato, aplicando a poupança nesse outro âmbito, sem despesas com intermediários e com transparência.

4.3 Contrapartidas ficam por executar

Porque as contrapartidas oneram o fornecimento e o fornecedor, não surpreende que este trate de evitar a sua execução – mas só após garantir o contrato de fornecimento, pois um fornecedor que não as ofereça é excluído do processo de aquisição.³⁴ Mas é fácil concluir que, noutra modo de oportunismo pós-contratual, as condições de formação dos contratos de execução das contrapartidas prestam-se a que, quem não queira, consiga sem grande dificuldade não as executar, ainda que tenha que suportar alguns custos:

“No substantial American defense-products marketer will ever allow itself to get into a position where it would have to pay the penalty for failing to perform its offset commitment.”³⁵

34 Situação corrente e muito conhecida; ver Grant (1990) p.37.

35 Cf. Golden (1987) p.65.

É óbvio que se o fornecedor estrangeiro e as beneficiárias não chegam a acordo não se formam os contratos que visam executar as contrapartidas – só há contrato se as duas partes (fornecedor e beneficiárias) o quiserem em simultâneo. Não basta declarar que se quer: o fornecedor e as beneficiárias têm de alcançar o acordo e assinar os contratos de contrapartidas – e são infinitas as formas de não chegar a acordo, sem penalidades. Por isso, até um autor favorável às contrapartidas afirma com humor que:

“Countertrade is like sex – there is far more talk about it than there is action. [...] Only a small fraction of the opportunities discussed come to fruition.”³⁶

Às vezes, basta a incapacidade das beneficiárias satisfazerem os requisitos de qualidade e, sobretudo, de quantidade, para frustrar as negociações.³⁷ Fixar requisitos muito altos pode servir para provocar o colapso das negociações e deixar as contrapartidas por executar...

4.4 Dimensões do fracasso

4.4.1 Desperdício

Para os fornecedores os custos destas negociações não são negligenciáveis, mas são “um facto da vida”, estão internalizados: são um custo do processo e a cobrir com as receitas do contrato de fornecimento. Mas os custos de transacção são evitáveis e, por isso, são um desperdício.

Se, como é habitual, o fornecedor é uma grande empresa e as beneficiárias são pequenas ou médias empresas, pode imaginar-se o muito que custam às beneficiárias complexas e longas negociações, e conflitos “contra” fornecedores, que se apresentam com equipas de juristas muito seguras dos seus fins e possibilidades. Às longas negociações, tantas vezes estéreis, podem acrescentar-se ainda longos e complexos processos judiciais.

Para as beneficiárias, os custos das negociações são, em proporção, maiores e podem ser insuportáveis, pois medem-se em oportunidades perdidas de inovação e produção. São evitáveis, indesejáveis e, claro, um desperdício:

“Overall, many in industry would like to see offsets banned, as they are a nuisance and distraction from core business, preferring to compete on price and quality alone.”³⁸

36 Cf. Grant (1990) p.47. Nesse sentido, mas mais subtilmente, ver Verzariu (1985); e Verzariu (2004).

37 Ver Verzariu (2004).

38 Cf. TI (2005) p.7.

*"The cost of time, energy and tentative arrangements [...] is high and the resulting successful countertrade deals must be discounted to reflect the expense and opportunity costs of the unconsummated deals."*³⁹

Pior. Criam hábitos perversos nas empresas do adquirente, cujos custos de correcção, grandes e dificilmente quantificáveis, crescem com o tempo. Formando-se a expectativa de que podem obter encomendas sem ser no mercado (para aumentar o emprego, estimular regiões deprimidas, ou reanimar economias locais⁴⁰), é racional para os gestores investir no *lobbying* político e mediático, mais do que na inovação e na produção. Ainda que só tenham uma vaga esperança de vender por essa via, é racional não desistir dela. Sendo as contrapartidas intrinsecamente inviáveis e caras, a criação de interesses instalados que as procuram aumenta o desperdício e garante a oposição à eliminação desse desperdício.

Por fim, acresce o desperdício de tempo dos servidores públicos do estado adquirente que acompanham as negociações e os contratos de contrapartidas e que podiam ter ocupações mais rentáveis para os respectivos países. Também aqui não pode surpreender que se instalem interesses que só trazem desperdício, neste caso, de recursos públicos.

4.4.2 Extensão dos prejuízos

É abundante o comentário mediático e político favorável e a promoção das contrapartidas, pelos que usufruem ou esperam usufruir delas.⁴¹ Mas há reduzida informação analítica que revele com objectividade os custos e os benefícios dos contratos de contrapartidas, não só nas beneficiárias, mas em toda a economia dos estados adquirentes; por isso, não está provada a bondade das contrapartidas:⁴²

*"[...] given the lack of data and analytical instruments to evaluate the true impact of offset arrangements, the basis for firm conclusions about the positive benefits of offset arrangements is unclear."*⁴³

39 Cf. Grant (1990) p.47 (ver nota 25).

40 Porque, cabe perguntar, se não estão em crise, para que vai o Estado ajudá-los? Vai ajudar quem já está bem a ficar melhor? Como serve essa política os interesses ou o bem comuns?

41 Ver nota 1. Ver ainda as revistas especializadas, como o *Countertrade & Offset*, criada em 1983 (antes *Countertrade Outlook*).

42 Além de Callaghan (1975), ver Sandler, Hartley (1995) pp.239-241; Martin (1996) pp.40-44; Martin, Hartley (1996) pp.337-355; Cooper (1997) pp.141-144; Willett, Anthony (1997); Sandler, Hartley (1999) pp.153-155; Hartley (2000) p.15 e EDA (2007).

43 Cf. Willett, Anthony (1997).

Nos EUA, apurou-se em 1981 que:

*"A 1981 Rand Corporation/U.S. Air Force Study [...] projected that the F-16 fighter aircraft coproduced under the [...] U.S./EPG [European Participating Governments] program could be approximately 35% more expensive for the EPGs than purchasing the aircraft directly from the U.S. manufacturer."*⁴⁴

Em relação à Grécia, apurou-se que:

*"Greece could have saved \$50 million on the aircraft [forty F-16 bought in 1985] which are valued at about \$1 billion, if it had made the purchase with concessionary FMS [Foreign Military Sales] financing from the United States."*⁴⁵

Os estudos efectuados no, e sobre o Reino Unido (exportador e importador de armas em simultâneo) são privilegiados para comparar os dois lados da questão e revelam que:

*"As far as exports are concerned it would seem that offsets are having only a minimal impact on UK employment level despite the substantial sums involved. Similarly, although there are substantial sums of incoming offset work, the impact on domestic employment levels is also surprisingly low. There appears to be relatively little technology transfer and neither types of offset seems to have any significant impact on the international competitiveness of the UK economy."*⁴⁶

Na Holanda, apurou-se que:

*"[...] report by the National Audit Office states that the departments involved and the representatives of the Dutch defence industry gave estimates for these costs, varying between 1 and 10% of the contract value. The additional costs are charged to the Defence organization's procurement budget."*⁴⁷

Apesar disto, é reduzida e nem sempre credível, a informação sobre os valores dos custos e dos benefícios das contrapartidas:⁴⁸

"First, there is little, if any, routinely published data. Hence the analyst is reliant on the goodwill of those in industry and government to discuss such matters. Second, offsets

44 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.40.

45 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.41.

46 Cf. Martin, Hartley (1996) pp.351-352.

47 The Netherlands (2000) p.43.

48 Ver Lorell, Lowell (1995) cap.3.

are big business and are thus commercially sensitive. In an era of high unemployment, vote conscious governments are sensitive to the charge of spending large amounts of tax-payers money on products that generate few domestic jobs. One response to this is to cite the number of jobs created by offset work. [...] Third, those involved in both industry and government have vested interests. Consequently, it is sometimes difficult to disentangle fact from fiction.”⁴⁹

Estudos mais recentes e mais alargados revelaram que:

“[...] it is now quite clear that offsets do not result in arms acquisition cost reductions, that offsets do not stimulate broad-based civilian economic development, that neither substantial nor sustained job creation occurs, not even within the military sector, that almost no successful technology transfer into the civilian sector is observed, and that only limited technology transfer into the military sector occurs, often over decades and at high cost.”⁵⁰

Se alguma coisa é razoável prever em relação a Portugal, a partir dos estudos alheios, é que as contrapartidas trazem mais custos, mais desperdício e menos benefícios.

5. A Persistência

Se é verdade que as contrapartidas são um fracasso, tem de haver boas razões para que elas persistam e tenham defensores. Por exemplo, para tornar determinadas importações aceitáveis poderá ter de se recorrer a uma técnica que se sabe ser ineficaz e ineficiente (as contrapartidas), mas que tem “boa imprensa”.

“Although offsets can be costly and inefficient for the beneficiary countries, the countries still want to have offsets.”⁵¹

5.1 Uma inevitabilidade?

Pode defender-se a exigência de contrapartidas, porque os outros estados as exigem, por retaliação ou emulação. Mas é um argumento pobre: porque vai um

49 Cf. Martin, Hartley (1996) p.338.

50 Cf. Brauer, Dunne (2004), confirmado por EDA (2007).

51 Cf. Alexandrides, Bowers (1987) p.40.

governo actuar como os outros se não ganha nada com isso, e arriscando-se ainda a provocar uma espiral de retaliação proteccionista?

A emulação só faz sentido para os fornecedores e respectivos estados: as suas empresas exportadoras podem ser excluídas de processos de aquisição a favor das que, se calhar com má-fé, incluam contrapartidas nas propostas de fornecimento. Num mercado em que a procura se contraiu mais do que a oferta (*buyer's market*), o cliente tem poder para tentar extrair mais dos fornecedores (se consegue, é outra questão):

*"The multiplicity of sources allows the buyer to impose acceptance of large offset commitments on competing suppliers as these vie against each other by bidding up their offset obligations."*⁵²

Isto é, as contrapartidas são uma má ideia, mas os fornecedores têm inevitavelmente de declarar que se comprometem a executá-las:

*"It may be more costly, it may be inefficient and it may be advantageous only in certain sectors or circumstances. But in the short to middle run, it is a viable alternative to traditional sales and import/export agreements."*⁵³ E mais à frente: *"While it is logical to speak out against government-mandated countertrade in many ways, it is probably too late to do much about it."*⁵⁴

Em todo o caso, não se vê o que ganham os estados da UE em exigir contrapartidas entre si, até porque vários importam e exportam armas, pelo que é razoável esperar que sejam sensíveis a ambos os lados da questão – mas não surpreenderá que façam um balanço caso a caso e decidam em função da sua posição resultante de exportador ou importador.

5.2 Os interesses activos e organizados

O discurso pró-contrapartidas é feito por gestores, empresários e associações industriais, ainda que eles saibam melhor do que ninguém que são um fracasso, porque conhecem as negociações que não chegam a produzir os contratos nem os resultados esperados. Mas podem esperar vender mais por essa via e daí obter lucros anormais, como propõe a *public choice*:⁵⁵

52 Cf. Verzariu (1985) p.46.

53 Cf. Grant (1990) p.152.

54 Cf. Grant (1990) p.153.

55 Cf. Gold (1999) p.264.

“Because the benefits of offsets accrue to the exporting firms while the costs, in terms of lost output, income, and employment, are borne by different firms [and the client] there may be a tendency to utilize offsets to a greater extent than is optimal for the economy as a whole.”

Ou seja, poucos beneficiam, mas beneficiam muito; e muitos perdem, mas perdem pouco individualmente. Mesmo que o balanço revele uma perda, isso não é fácil de concluir, e são poucos os que têm um incentivo suficientemente forte para reagir contra a situação: pouco têm a perder pela sua manutenção, mas os custos que têm de suportar para mudar a situação podem ser bem superiores aos benefícios esperados.

5.3 *Apelo do proteccionismo*

O proteccionismo existe em muitos países e, apesar do avanço da integração europeia, não desapareceu. A persistência do proteccionismo explica largamente por que razão as contrapartidas não desapareceram, e até mantêm pujança e vitalidade nos *media*, entre alguns sectores industriais e no meio político.

A explicação proposta tem dois momentos:

1. Importar tem “*má imprensa*” e importar armas, ainda pior.
2. As contrapartidas são o “*anti-ácido*” que ajuda a “*digerir*”⁵⁶ essas importações,⁵⁷ na base da ideia de que são um ‘*almoço grátis*’.

5.3.1 *A “má imprensa” das importações*

Há muito que se sabe que o mercantilismo, para o qual exportar é bom e importar é mau, conduz a um perigoso absurdo: o que uns exportam outros importam; por isso, não é possível **todos** os estados exportarem mais do que importam; se todos tiverem esse fim autárquico, gera-se uma competição destrutiva, que leva à guerra – a primeira metade do século XX prova-o.

Porém, as ideias de compensação e de justiça estão presentes no discurso mediático, e nalguns meios políticos, sobre contrapartidas: diz-se que elas devem servir para ajudar a promover a indústria nacional e as exportações. E são ideias enraizadas há muito tempo, em muitos países (mais de 130 exigem contrapartidas) e em muitos sectores.

56 Em anterior versão deste trabalho usei a expressão “*adoçante*” que ajuda a “*engolir*”.

57 Ver Sandler, Hartley (1995) p.241.

Mas como a própria palavra “proteccionismo” não tem “boa imprensa”, não é inédito que alguém se declare contra, nos planos teórico e discursivo, mas venha a favorecer práticas proteccionistas, como as contrapartidas, e defenda a sua aplicação. De facto, a defesa das contrapartidas insere-se no discurso proteccionista sofisticado e defensivo.

5.3.2 *As contrapartidas são um “digestivo”*

Para realizar os seus fins, os estados têm por vezes de fazer importações dispendiosas, que suscitam oposição, nem sempre susceptível de persuasão com explicações factuais e directas. Além disso, há sempre interesses activos e organizados que esperam poder obter o concurso dos poderes públicos para a realização dos seus fins.

As contrapartidas podem ajudar a vencer este tipo de dificuldades, ao servirem a ideia de compensação, mesmo que não atinjam o fim substantivo declarado. A associação a coisas que não têm “má imprensa”, como o apoio à indústria nacional, pode ser a única forma de alguns governos defenderem aquisições de material militar perante o eleitorado:

“[...] offsets are one of the main ways, if not the main way, for an importing government to gain popular support for the purchase of weapon systems.”⁵⁸

“Offsets is a political tool used by most countries to justify large military hardware purchases to their constituents.”⁵⁹

Os fornecedores encaram as contrapartidas como “um facto da vida”:⁶⁰ para poderem ser aceites em processos de aquisição têm de as oferecer, ainda que não tenham a intenção de as concretizar. Por isso, são fluentes no discurso das contrapartidas.

6. Conclusão

As contrapartidas são compensações que um estado adquirente exige a um fornecedor estrangeiro pela importação de armas, e realizam-se em compras a empresas beneficiárias do estado adquirente.

58 Cf. TI (2005) p.6.

59 Cf. Golden (1987) p.65.

60 Ver US-DoC (2008).

A liberalização da circulação de capitais, a integração europeia e o Euro esvaziaram a motivação original das contrapartidas na UE, e o discurso político oficial europeu rejeita-as. Mas a compensação das importações tem forte apelo mediático, e é uma ideia cara ao proteccionismo e ao mercantilismo, pelo que as contrapartidas persistem.

Não há estudos rigorosos e independentes que exibam ganhos sociais das contrapartidas. Os exemplos divulgados de sucesso das contrapartidas ou se referem a fornecimentos adicionais diferidos ou não permitem avaliar se os custos ficaram abaixo dos benefícios imputados às contrapartidas. Mas há desperdício e custos nas longas negociações para a formação dos contratos das contrapartidas, nos litígios pelo seu incumprimento e no acompanhamento que o sector público faz, que distraem as organizações do que é essencial, a inovação e a produção. Entretanto, há estudos credíveis que mostram que as contrapartidas acarretam preços mais altos ou menor qualidade do fornecimento original, e maior fiscalização dos objectos de fornecimento. A este desperdício acresce a falta de transparência, que abre oportunidades para subvenções e pagamentos pouco claros.

Apesar da “boa imprensa”, as contrapartidas são uma má ideia e um fracasso. Mas elas persistem, porque são o “digestivo” dos governos para facilitar importações impopulares.

Bibliografia

- Alexandrides, Costas; Barbara Bowers (1987) *Countertrade. Practices, Strategies, and Tactics*, John Wiley & Sons.
- Bastos, Vela; Cortes Picciochi; Lila Morgado (2007). *As Contrapartidas Directas na Aquisição e Sustentação de Sistemas de Armas e Equipamentos de Defesa*, Trabalho de Investigação de Grupo, Curso de Promoção a Oficial General, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Brauer, Jurgen; Keith Hartley, editors (2000) *The Economics of Regional Security*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Brauer, Jurgen; J.Paul Dunne (2004) “Arms Trade Offsets and Development”, *8th International Conference on Economics and Security*, Bristol: University of West of England, Jun.
- Bulgin, Roger (2006) *Background to Offset & Industrial Participation*, London: Offsets 2000; Aug.

- Callaghan, Thomas A., Jr. (1975) *U.S./European Economic Cooperation in Military and Civil Technology*, Washington, DC: CSIS Press-Georgetown University, September.
- Chalmers, Malcolm (2000) *Sharing Security. The Political Economy of Burdensharing*, London: MacMillan Press Ltd.
- Cohen, Stephen; John Zysman (1986) "Countertrade, Offsets, Barter and Buybacks: A Crisis in the Making", *California Management Review*, vol. XXVIII, n°2, Winter, pp.41-55.
- Cooper, Neil (1997) *The Business of Death. Britain's Arms Trade at Home and Abroad*, London: Tauris Academic Studies.
- Coutinho, Alexandre (2003) "As contrapartidas como factor de inovação", *Executive Digest*, Jun, pp.30-33.
- Coutinho, Alexandre (2009a) "Fornecedores não cumprem contratos", *Expresso*, 07-Fev, p.15.
- Coutinho, Alexandre (2009b) "Portugal negociou verbas de €3000 milhões", *Expresso*, 24-Jan, p.11.
- Drucker, Peter F. (1964) *Managing for Results*, New York: Harper & Row Publishers.
- European Defence Agency (2007) *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, Final Report of 06-DIM-022, 12-Jul.
- _____ (2008) *The Code of Conduct on Offsets*, Brussels, 24-Oct.
- Féria, Luís Palma (2000a) *As Contrapartidas das Aquisições Militares. Instrumento de Desenvolvimento Económico*, Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia, Fev.
- _____ (2000b) "À Boleia das Compras Militares", *Economia Pura*, ano II, n°21, Fev, pp.56-58.
- Fernandes, Pedro; Bruno Proença (2001) "Guerra Submarina nas Contrapartidas", *Exame*, 18-Abr, pp.102-110.
- Ferreira, Lurdes (2009) "Efacec negociou contrapartidas mas nenhuma se concretizou", *Público*, 03-Fev, p.4.
- Ferreira, Lurdes; Leonete Botelho (2009a) "Carta da Airbus contraria versão de Mário Lino sobre contrapartidas", *Público*, 21-Jan, pp.16-17.
-

- Ferreira, Lurdes; Leonete Botelho (2009b) "Lino preferiu o desconto ao *cluster*", *Público*, 04-Fev, pp.4-5.
- Friedberg, Aaron L. (1992) "The End of Autonomy: The United States After Five Decades", in eds. Vernon; Kapstein *Defense & Dependence in a Global Economy*, Washington DC: Congressional Quaterly Inc, pp.69-90.
- Ganhão, Miguel Alexandre (2006) "Criado o banco de contrapartidas", *Correio da Manhã*, 08-Ago.
- Gold, David (1999) "The Changing Economics of the Arms Trade", in editors Markusen; Costigan, *Arming the Future*, New York: Council on Foreign Relations Press, pp.334-370.
- Golden, L. Duke (1987) "The International Offset Phenomenon in the Aerospace Industry", in editor Korth, *International Countertrade*, Westport, Co: Quorum Books, pp.61-67.
- Hammond, Grant T. (1990). *Countertrade, Offsets and Barter in International Political Economy*, London: Pinter Publishers.
- Hartley, Keith (2000) "The Economics of European Defense Procurement", in editors Brauer; Hartley *The Economics of Regional Security*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.7-24.
- Kapstein, Ethan Barnaby (1992) *The Political Economy of National Security. A Global Perspective*, McGraw-Hill Inc.
- Korth, Christopher, editor (1987) *International Countertrade*, Westport, Co: Quorum Books.
- Leite, Agostinho (2000) "Contratos de contrapartidas servem mal interesses nacionais", *Diário Económico*, 07-Ago, pp.6-7.
- Lorell, Mark; Julia Lowell (1995) *Pros and Cons of International Weapons Procurement Collaboration*, Santa Monica, CA: RAND, MR-565-OSD.
- Lourenço, Nuno Sá (2006) "Governo quer renegociar contrapartidas até ao fim do Verão", *Público*, 03-Ago.
- Markusen, Ann; Sean Costigan, editors (1999) *Arming the Future*, New York: The Council on Foreign Relations Press.
- Martin, Stephen, editor (1996) *The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

- Martin, Stephen (1996) "Countertrade and Offsets: An Overview of the Theory and Evidence", in editor Martin, *The Economics of Offsets*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.15-48.
- Martin, Stephen; Keith Hartley (1996) "The UK Experience with Offsets", in editor Martin, *The Economics of Offsets*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers, pp.337-355.
- Neto, Henrique (2009) "Contrapartidas e interesses vários", *Público*, 31-Jan, p.38.
- Neves, Arnaldo Costa (2003) *Dos Contratos de Contrapartidas no Comércio Internacional (Countertrade)*, Coimbra: Almedina, Mar.
- Paulo, Jorge Silva (2000) "Proteccionismo versus Contrapartidas", *Economia Pura*, ano III, nº26, Jul, pp.10-11.
- _____ (2006) *O Mercado Único da Defesa*, Lisboa: Prefácio.
- _____ (2007) "Contrapartidas: e não se pode exterminá-las?", *Revista Militar*, Jun/Jul, nº6/7, pp.821-824.
- Pereira, Ana Torres (2009) "Aviação civil fora do regime de contrapartidas", *Jornal de Negócios*, 21-Jan, p.12.
- Roza, João Trigo da (2006) "Defesa e Competitividade. Há que Definir uma Visão Estratégica", *Economia Pura*, Fev-Mar, pp.70-73.
- Sandler, Todd; Keith Hartley (1995) *The Economics of Defense*, Cambridge University Press.
- _____ (1999) *The Political Economy of NATO*, Cambridge University Press.
- Silva, João Pedro Taborda da (2001). *Utilização de contrapartidas associadas a grandes compras na dinamização da inovação tecnológica: Uma metodologia de estruturação de casos*, Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia e Gestão de Tecnologia. Instituto Superior Técnico, Set.
- Simões, Cátia; Nuno Miguel Silva (2009) "TAP negociou um desconto em vez de contrapartidas", *Diário Económico*, 21-Jan, p.22.
- Smith, Keri (2007) "Briefing. Offsets in Europe", *Jane's Defence Weekly*, 28-Nov.
- Taborda, João Pedro; José Rui Felizardo (2003) "Como negociar contrapartidas", *Público*, 06-Out, p.17.
-

The Netherlands (1999) *Framework Memorandum for the 2000 Defence White Paper*, Ministry of Defence.

Transparency International (2005) *Preventing Corruption in the Official Arms Trade. Offsets*, 29-Jun.

US Department of Commerce (2008) *Offsets in Defense Trade. Thirteenth Study*, Bureau of Industry and Security, December.

Vernon, Raymond; Ethan Barnaby Kapstein (1992) *Defense & Dependence in a Global Economy*, Washington DC: Congressional Quarterly Inc.

Verzariu, Pompiliu (1985) *Countertrade, Barter, and Offsets. New Strategies for Profit in International Trade*, McGraw-Hill.

_____ (2004) "The Global Landscape of Offsets in the New Millennium"
http://www.barternews.com/global_landscape_part1.htm; http://www.barternews.com/global_landscape_part2.htm; ambos visitados em 12-Mar-2009.

Willet Susan; Ian Anthony (1997) *Countertrade and Offsets Policies and Practices in the Arms Trade*, Copenhagen Peace Research Institute; Working Paper, Sept.

A Estratégia, o Estado e a Nação

Abel Cabral Couto

TGen (Ref)

Alocação proferida, em 2 de Novembro de 2009, na Sessão Solene de Abertura do Curso de Defesa Nacional 2009/2010 no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa.

Strategy, State and Nation

Inaugural Lecture of the National Defence Course held at the 2nd November 2009 at National Defence Institute.

Colaborador regular desta Casa desde a sua fundação e antigo assessor, subdirector e director do presente Instituto, é com natural emoção que participo activamente nesta cerimónia. Agradeço ao senhor director do IDN o ter querido, mais uma vez, honrar-me.

Poderá causar estranheza que me proponha abordar um tema para o qual não sou particularmente hábil, por, na sua parte mais substantiva, ser do domínio da Ciência e da Sociologia Políticas. Mas, por um lado, há uma relação, dialéctica, muito estreita e umbilical, entre a política e a estratégia: a primeira comanda a segunda, que, por seu turno, a serve, mas não de forma passiva; por outro lado, apesar da vitalidade e virulência com que se manifesta na actualidade, o facto nacional tem cambiantes, ou suscita questões, que não são “politicamente correctas” ou contrariam quadros mentais considerados dominantes, pelo que, tal como em Eça, “a nudez forte da verdade” é, frequentemente, suavizada pelo “manto diáfano da fantasia”, circunstâncias essas que me não afectam.

A estratégia postula, pelo menos:

- a permanência do Ser, pela vontade de sobrevivência ou desejo de segurança;
- a alteridade, a existência de um Outro ou Outros, dotados de liberdade de decisão e de acção;
- um ambiente ou situações agonísticos.

No plano superior da política, o Ser de que, pela estratégia, se procura garantir a segurança ou permanência é, naturalmente, o Estado territorial. Todavia, especialmente desde 1957, quando o politólogo americano J. Herz publicou um ensaio, que veio a tornar-se célebre, é vastíssima a literatura que aponta ao desaparecimento do Estado territorial, à semelhança do que aconteceu, no passado, com outras formas de organização política. São variadas as teses que suportam tal previsão, umas de carácter determinista, outras de natureza voluntarista. Entre as mais frequentes, refiro as seguintes:

- A globalização das economias, em consequência da viragem civilizacional em curso, com a passagem a uma sociedade informacional, de fluxos, de livre circulação de bens, pessoas, capitais e informação, que abate alguns dos mais importantes instrumentos de regulação que eram próprios do Estado e que assim fica desprovido de significativos atributos que, para muitos autores, estiveram na base da sua génese e afirmação. Esta tese reflecte, no fundo, um neomarxismo, em que uma modificação profunda da infraestrutura eco-

nómica originária, inevitavelmente, uma alteração da superestrutura política e ideológica.

- A crescente impossibilidade de uma guerra entre Estados: no caso de Grandes Potências, tal resultaria de uma paralisia pelo terror, motivada pelos riscos inaceitáveis de uma guerra nuclear; no caso de Pequenas Potências, aquela impossibilidade derivaria da sua incapacidade de criar e sustentar forças armadas capazes, devido aos enormes custos dos equipamentos e à elevada taxa de atrito que produzem, bem como da intervenção paralisadora da ONU e, especialmente, das Grandes Potências, interessadas na conservação da estabilidade ou no bloqueamento de situações que possam escapar ao seu controlo ou ferir os seus interesses. O Estado territorial ficaria, assim, privado de um outro dos seus atributos ou privilégios fundamentais históricos - o de fazer a guerra.
- Em face da dimensão dos problemas que se põem à Humanidade como um todo - pressões sobre o ambiente e sobre certos recursos naturais, por exemplo - a progressiva passagem de uma sociedade de Estados a uma comunidade internacional, que desembocaria, a longo prazo, num Governo Mundial e, em fase intermédia, em organizações políticas regionais ou continentais, que esvaziariam os actuais Estados das suas competências mais marcadamente políticas.
- A visão do Estado como causa e fator da guerra: a paz, ainda que regionalizada, só seria possível pela superação dos Estados, integrando-os numa outra organização política, para a qual seria transferido o foco das lealdades políticas. A guerra seria, assim, o fruto da pluralidade e diversidade, já que exige um Outro, pelo que, nesta óptica, e perversamente, a paz implica o Império.
- Os Estados, na sua maioria, são demasiado pequenos para poderem enfrentar a maioria dos problemas actuais, desde os da segurança aos do progresso económico, que exigem grandes espaços ou espaços-regiões.

As teses voluntaristas sobre o desaparecimento do actual estado territorial levantam, à teoria da estratégia, um problema interessante, o de uma estratégia de auto-negação ou de anomia.

Todavia, a realidade apresenta-se profundamente diferente da prevista pelas teses expostas. De facto, desde o fim da II Guerra Mundial, o número de Estados quadruplicou e este fenómeno não se verificou apenas nas regiões do globo politicamente jovens, visto que, mesmo no velho espaço europeu, berço do Estado territorial, o seu número duplicou, praticamente, e o processo parece estar longe de terminado. Por outro lado, considerando os três indicadores usualmente utilizados

para se avaliar o grau de progresso e de desenvolvimento económico-social - o PNB *per capita*, a competitividade e o índice de desenvolvimento humano - nos 10 primeiros lugares figuram, pelo menos, 8 pequenos países, dos quais a larga maioria nem sequer é detentora de matérias primas essenciais. Um deles - Singapura - é do tipo do Estado-Cidade da Antiguidade. Finalmente, os orçamentos e as áreas de intervenção do Estado têm aumentado, e não diminuído.

A proliferação do número de Estados resulta, sobretudo, da vitalidade do nacionalismo ou, numa terminologia menos ambígua, do “facto nacional”, e que assim surge como o grande motor da transformação da paisagem política mundial. E, por outro lado, das suas características derivam também a irredutibilidade e a virulência da maior parte dos conflitos recentes ou em curso. Julgo, assim, conveniente que nos debrucemos um pouco sobre o “facto nacional”.

Diz-se, por vezes, que todas as definições são incompletas e parciais. Tal se passa com a definição do que é uma Nação. Um professor universitário inglês, depois de uma vida dedicada ao estudo da origem das nações e às manifestações do nacionalismo, escreveu: “Sou levado a concluir que não se pode estabelecer uma “definição científica “ de Nação; mas o fenómeno tem existido e continua a existir”. E talvez a definição mais simples resida nas frequentemente citadas palavras de Rupert Emerson: “uma nação é um conjunto de pessoas que sentem que constituem uma nação”, o que põe em relevo a dimensão subjectiva da nação. Quando um grupo significativo de indivíduos evidencia essa crença podemos dizer que possui uma “consciência nacional”. Numa definição enciclopédica, a “nação é um conjunto de indivíduos que partilham uma origem étnica, uma língua, uma cultura e uma história comuns, enraizados num dado espaço territorial”. Mas a nação não tem apenas uma dimensão étnica e cultural, mas também uma dimensão política: toda a nação contém, em potência, a sua autodeterminação e a sua assunção como Estado, gerando-se, então o chamado Estado-Nação. Mas, como se sabe, a Nação não é o Estado: há nações que não se materializaram ainda num Estado e há Estados multinacionais; e, em rigor, um Estado-Nação, como Portugal, é mais a excepção que a regra. O ponto que pretendo reter é o seguinte: sendo o Estado, essencialmente, um “aparelho político - administrativo, de tomada e imposição de decisões”, o centro anímico e dinâmico da acção política é a Nação, agindo o Estado, através dos seus órgãos, à luz duma dada interpretação dos interesses nacionais ou da comunidade. É a Nação o real Ser, portador de uma determinada identidade, que é compartilhada, em elevado grau, pelos membros da comunidade nacional, que é relativamente homogénea e que é exclusiva, isto é, possuidora de características que a distinguem de outras comunidades nacionais, que lhe são estranhas ou estrangeiras: o “nós” implica um “eles”; tomo consciência de Mim pelo conhecimento e reconhecimento

do “Outro”; sei quem sou sabendo quem não sou. E, nesta óptica, os regionalismos, quando essencialmente políticos e não meramente administrativos, são como que micro ou protonacionalismos. O sentimento nacional tende a explodir quando uma comunidade nacional se sente oprimida, subjugada, negativamente discriminada, ignorada ou esquecida; ou quando, pelo contrário, essa comunidade evidencia grande pujança e superior capacidade e pretende seguir o seu próprio caminho.

O culto da identidade e do sentimento nacional desempenha três importantes funções: transcender o esquecimento através da posteridade, assegurando a continuidade passado-presente-futuro; realizar a fraternidade, através de símbolos, cerimónias e ritos que ligam a vida aos mortos ilustres; e, especialmente em períodos de decadência, restaurar a auto-estima e a dignidade colectivas, através da invocação de uma “idade de ouro” ou de grandezas passadas.

São várias as teorias que tentam explicar a origem das nações e do nacionalismo. Pela sua importância para a conclusão a que, mais adiante, pretendo chegar, refiro, apenas, a que coloca o acento tónico na possibilidade de comunicação – língua e meios –, que se acelera com o surgimento da imprensa e que se exponencia com a sucessiva aparição dos jornais, da radiodifusão e da televisão e, mais ainda, com a internet. Na linha das ideias de Benedict Anderson, que visão mais nítida pode ser dada de uma comunidade secular, naturalmente ritualizada e cronometrada, que a da audição, a uma hora certa, de um noticiário da televisão, em que milhões de indivíduos, desconhecidos entre si, compartilham dezenas de acontecimentos, muitas vezes relativamente banais, ocorridos com pessoas e em locais desconhecidos, mas que os entusiasma, enfurecem, lhes suscitam comentários, ou emocionam, ao ponto de provocarem movimentos de solidariedade, apenas por um sentimento de pertença a uma mesma comunidade? Além disso, o aparecimento do jornal com a sua regularidade e organização noticiosa deu origem a uma concepção do tempo como algo vazio e homogéneo, onde os acontecimentos se organizam segundo uma lógica cronológica. A ideia de uma organização social evoluindo num tempo homogéneo e vazio ajusta-se perfeitamente à ideia de Nação, que é desta forma concebida como uma comunidade sólida, que se desloca regularmente na História. Comunidade sólida mas não imutável: tal como uma árvore, tem as raízes solidamente mergulhadas nas profundidades do passado, mas há ramos que apodrecem e secam, outros têm de ser podados e afeiçoados aos tempos e novos ramos nascem e se desenvolvem.

O Estado-Nação reveste-se de características singulares. Seguindo de perto a sistematização e as ideias de Edgar Morin, o Estado-Nação é uma comunidade de destino, memorizado e transmitido, de geração em geração, em primeiro lugar pela família, depois pela escola, pelos cantos, jogos, livros, etc. e, antigamente,

pelo SMO. A identificação do “eu” com o passado torna presente a comunidade de destino. Por isso, as estratégias de desnacionalização passam, obrigatoriamente, pela desvalorização da história, pela sua dessincronização ou desarticulação, por um cuidadoso jogo de luzes e sombras sobre os acontecimentos, etc.

Mas é também uma entidade mitológica, na terminologia que invoca, uma simbiose de géneros, uma Pátria, mas, como dizia Natália Correia, também uma Mãria: a Nação, de género feminino, comporta as qualidades da Terra-Mãe, do Lar a que se regressa, do amor pela Mãe-Pátria; o Estado, de género masculino, dispõe da autoridade reconhecida ao pai, ao chefe da família, a quem se deve obediência.

A mitologia matri-patriótica suscita como que uma religião, com os seus grandes textos ou lendas, as suas cerimónias de exaltação, os seus símbolos, o culto dos seus heróis e mártires. Os mitos e os ritos são o cimento necessário de qualquer sociedade e geram e alimentam os sentimentos de solidariedade e de comunidade. Por isso, as estratégias de desnacionalização passam também pela desvalorização ou supressão de certos mitos e ritos.

A Revolução Francesa foi o grande arauto da libertação e da possibilidade de afirmação do Ser, inicialmente no plano individual, mas que rapidamente se transportou para o colectivo; os meios de comunicação de massa e de circulação de pessoas alargaram a toda a humanidade a mensagem dos direitos humanos e da democracia; a internet veio democratizar e generalizar o acesso ao conhecimento, proporcionando a cada vez mais vastas camadas de populações maiores graus de liberdade, de realização e de afirmação; indivíduos e comunidades tomam maior consciência de si, da sua identidade, da sua situação relativa nos planos económico, social, cultural e político. Por isso a sociedade informacional, em que já nos encontramos a navegar em velocidade de cruzeiro, é, por um lado, intrinsecamente desagregadora em todos os domínios, do económico ao político, passando pelo social; mas, por outro lado, a intensificação da comunicação facilita e estimula a cooperação, e a sua institucionalização, tendo em vista a resolução de importantes problemas comuns. Neste quadro, não admira que a maior parte dos conflitos das últimas seis décadas e da actualidade se relacionem, não tanto com o “ter”, mas sim com o “ser,” por razões étnicas, religiosas ou culturais. Quer dizer, os grandes conflitos actuais, são, na sua maioria, de natureza identitária. Ora, enquanto os conflitos de ordem material adquirem um carácter comercial, pelo que são passíveis de soluções de compromisso e negociáveis, os conflitos identitários, quando assumem a forma violenta, tendem a ser do domínio do absoluto, do “tudo ou nada”. Tornam-se campo fértil das grandes e profundas emoções e paixões, dos ódios viscerais, da violência cega e descontrolada, frequentemente de grandes genocídios.

E o processo auto-alimenta-se, na medida em que a guerra é um poderoso factor de reforço da coesão e da solidariedade comunitária.

E fecho o círculo. A fenomenologia e a problemática que aflorei estão na génese do fenómeno estratégico e têm relevância na teoria e na prática. No que a Portugal respeita, julgo que interessa em quatro planos: no global, no regional, no local e no interno.

No plano global, entendo que qualquer eventual intervenção em conflitos identitários, por iniciativa própria ou no quadro da NATO, da UE ou da CPLP, deve ser precedida de uma cuidadosa avaliação das suas origens e causas, antecedentes históricos, forças em presença, características do meio físico e do meio humano, etc., etc., para se evitar o risco de arrastamento para situações imprevistas ou indesejáveis. Além disso, os sistemas de forças aconselháveis são, normalmente, diferentes dos requeridos para conflitos clássicos, no que respeita à composição, aos equipamentos, ao tipo de instrução e treino e à mentalização daqueles sistemas. E os meios de intervenção aconselháveis não se reduzem aos policiais e militares.

No plano regional, considero que, à luz do referido, a UE tem de ser feita com as nações e não contra ou sem as nações. Caso contrário, estas podem "explodir" (têm feito alguns avisos...) e, na linguagem popular, "com a água do banho, deitam fora o menino", o que seria muito grave e um lamentável retrocesso histórico. Talvez convenha ter presente que, no plano microsociedade, a época é da propriedade horizontal e, excepcionalmente, dos condomínios fechados, não para se constituírem comunidades "hippies", mas para que as células constituintes - as famílias - se possam realizar mais plenamente, em lar próprio e com mais segurança, ainda que à custa de espaços de fruição e de responsabilização comuns...

No plano local, a estratégia nacional deve ter sempre presente que a vizinha Espanha enfrenta delicadas tensões identitárias, que podem manter-se, ou não, cristalizadas, controladas e localizadas. No mínimo, há que impedir que o território nacional possa ser fonte de abastecimento, espaço de passagem ou área de refúgio e de recuperação de agentes e de actividades hostis ao Estado espanhol, o que exige correcta cooperação internacional, serviços de informações atentos, credíveis, bem orientados e eficazes e adequadas medidas de controlo do território.

Finalmente, no plano interno, a estratégia nacional não pode descurar medidas que visem o reforço da coesão e da solidariedade nacional, tendo em especial atenção as tendentes a, tanto quanto possível, evitar que os regionalismos possam evoluir para secessionismos.

Admito que toda esta fenomenologia e problemática surja, a muitos ilustrados espíritos, como ultrapassada, desajustada ou mesmo, numa terminologia suave, não-progressista. Sem formular qualquer juízo de valor, receio que vivam num mundo idealizado. Mas, à cautela, cuido-me com dois resguardos:

- O mais cosmopolita, o mais respeitado, ouvido e requestado intelectual português vivo, radicado há décadas em França, tem, como “cavalo de batalha” do grosso da sua reflexão e da sua produção escrita, Portugal, a identidade nacional, o ser português, as suas virtudes e defeitos, singularidades e originalidades. E, na ponta final da vida, o seu grande projecto mobilizador relacionou-se com as suas origens mais profundas, a pequena e perdida aldeia onde nasceu e viveu curtos anos da infância, à qual deixa parte do seu legado. Há um comovedor relato de uma sua visita recente àquela aldeia, à procura dos restos e da perspectiva de uma rua, talvez dos vestígios de uns muros ou árvores, certamente das sombras ou memórias de figuras passadas.
- E Fernando Pessoa, – tantas vezes, como Deus, invocado em vão – intuitivo e sibilino como todos os grandes poetas, escreveu: “Quem não tem a consciência certa das raízes profundas do seu Ser, isto é, do povo a que pertence, de que coisa pode ter certeza ou noção?”.

Muito obrigado pela vossa atenção.

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 |
| | 123 | Verão | Portugal e a Aliança Atlântica |

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. 125, 126 e 127)

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



4ª
Série

Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO

Editorial

António José Telo

Que Visão para a Defesa? Desafios que se Colocam a Portugal
Nuno Severiano Teixeira

Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
Abel Cabral Couto

O Contexto Estratégico Mundial
Adriano Moreira

Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral
de Segurança e Defesa
Alexandre Reis Rodrigues

A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal
José Loureiro dos Santos

Caminhos para uma Segurança Alargada em Portugal
José Eduardo Garcia Leandro

Que Visão para a Defesa?
António José Telo

Extra Dossier

Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão
Maria do Céu Pinto

Guerra Colonial – Uma Aliança Escondida
Aniceto Afonso

A Nova Estratégia Americana para o Afeganistão
e a Manobra Contra-subversiva. Continuidade ou Mudança?
Carlos Martins Branco

Novas Guerras, Novos Actores. As Empresas Militares Privadas
Mateus Kowalski

O Fracasso das Contrapartidas
Jorge Silva Paulo

A Estratégia, o Estado e a Nação
Abel Cabral Couto



INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

ISSN 0870-757X

