

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

O processo de aprovação de Regras de Empenhamento para as operações de âmbito Nacional e no seio da ONU, OTAN e UE. Contributos para um modelo.

*Renato Afonso Gonçalves de Assis
MAJ ART*



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O processo de aprovação de Regras de Empenhamento para as operações de âmbito Nacional e no seio da ONU, OTAN e UE. Contributos para um modelo.

Maj Art Renato Assis

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2007/08

Lisboa – 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

O processo de aprovação de Regras de Empenhamento para as operações de âmbito Nacional e no seio da ONU, OTAN e UE. Contributos para um modelo.

Maj Art Renato Assis

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2007/08

Orientador:
CTEN António Manuel Neves Rodrigues

Lisboa – 2008



Agradecimentos

Aos meus Pais pelos valores, apoio e incentivo que sempre me transmitiram;

À minha esposa, Rosarinho, pelo estímulo e compreensão;

Ao meu filho, João Vasco, e à minha filha, Carminho, pelo tempo que os privei da minha companhia.



Índice

Resumo	v
Abstract	vi
Palavras-chave	vii
Lista de Abreviaturas.....	viii
1. Introdução	1
2. Revisão da literatura.....	4
a. Do <i>justum bellum</i> , ao <i>jus gentium</i> , passando pela indiferença até às ROE	4
b. O quadro legal das ROE	7
c. As operações militares e as ROE.....	9
d. A acção política nas ROE	12
e. Síntese conclusiva.....	15
3. Caracterização do modelo de ROE.....	17
a. Vectores de utilização das ROE	17
b. Dimensões da legítima defesa	18
c. O Cumprimento da missão e sua envolvente.....	19
d. Síntese conclusiva	23
4. Níveis de comando existentes e sua relação com as ROE.	24
a. Níveis de comando em Portugal.....	24
b. Os níveis de comando na ONU.....	25
c. Os níveis de comando na OTAN.....	26
d. Os níveis de comando na UE	26
e. Análise dos casos ONU, OTAN e EU <i>versus</i> caso português.....	27
f. Síntese Conclusiva.....	28
5. Instantes do modelo de ROE.....	30
a. O <i>Operational Planning Process</i>	30
b. O processo das ROE no quadro da OTAN.....	32
c. Passos do processo <i>versus</i> controlos, conceitos e critérios	35
d. Síntese conclusiva.....	36
6. Conclusões e recomendações	37
a. Conclusões	37
b. Recomendações.....	39
Bibliografia.....	41
Apêndice 1 – Lista de Abreviaturas.....	1
Apêndice 2 – Corpo de Conceitos.....	1



Apêndice 3 – Modelo de Análise Hipotético-Dedutivo.....	1
Apêndice 4 – Direito Internacional.....	1
Apêndice 5 – Uso da Força na OTAN, UE e Portugal	1
Apêndice 6 – As Operações Militares	1
Apêndice 7 – O <i>Targeting</i>.....	1
Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando.....	1
Apêndice 9 – Quadro Explicativo – Níveis de Comando / Controlos / Critérios e Conceitos	1
Apêndice 10 – Tarefas a Realizar Durante a «Construção» de um Perfil de ROE.....	1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Entidades existentes nos diferentes níveis de comando na OTAN, UE e ONU.....	27
--	-----------



Resumo

Na actualidade, para responder à crescente necessidade, por motivos e propósitos políticos, de intervenção das Forças Armadas dos Estados numa imensidão de situações de conflito, onde o uso da força e as metodologias militares são inevitáveis e muitas vezes não reguladas pelo Direito (nacional e internacional), tornou-se necessário a implementação de regras – as ROE – que as salvaguardem.

Neste contexto, tendo em conta a crescente utilização de Forças portuguesas em operações militares e a não existência de um processo de decisão formal de ROE a nível nacional, o presente estudo, baseado no método científico e recorrendo à análise da trilogia enquadrante das ROE (política, direito e operações militares), à doutrina vigente da OTAN, UE e ONU, bem como, à Lei portuguesa, pretende contribuir para o referido processo, identificando procedimentos e/ou passos para elaboração de um perfil de ROE, aprovação e subsequentes pedidos de alteração.

Assim, com este trabalho, foram identificados os vectores de actuação das ROE, bem como, os conceitos/critérios a eles agregados, que definidos e/ou validados nos diferentes patamares de comando na fase de pré-planeamento contribuem para um melhor perfil de ROE. Por sua vez, esses conceitos/critérios, depois de definidos e/ou validados, associados aos instantes do processo de decisão e aos controlos (políticos e militares), foram os «ingredientes» que permitiram chegar ao objectivo do nosso trabalho – apresentar um modelo formal para o processo de aprovação das ROE nas FFAA portuguesas.



Abstract

Currently, in response to the rising need brought about by political motives and purposes of military intervention by States in many situations of conflict where the use of force and military methodologies are inevitable, and in many cases not regulated by Law (national or international), it has become necessary to implement rules – ROE – as a safeguard.

In this context, and bearing in mind the increasing use of Portuguese forces in military operations and a non-existing formal decision-making process of ROE on a national level, the present study based on the scientific method and using the trilogy analysis tying in with ROE (politics, law and military operations), the doctrine of NATO, EU and UN as well as the Portuguese Law in force, claims to contribute to the aforementioned process, identifying procedures and/or steps for the elaboration of a ROE profile, its approval and subsequent requests for alteration.

Therefore, in this task, forms of action of ROE have been identified as well as added beliefs/criteria which, when defined and/or validated on different commanding levels in its pre-planning phase contribute towards a better ROE profile. In turn these beliefs/criteria, having been defined and/or validated, associated with the urgency of the decision process and powers (political and military), have been the «ingredients» that have allowed us to reach the goal of our task – to present a formal model for the process of approval by ROE and the Portuguese Armed Forces.



Palavras-chave

Regras de Empenhamento

Política

Uso da Força

Jus ad bellum

Jus in bello

Legítima Defesa

Objectivo Militar

Necessidade Militar

Danos Colaterais

Operações Militares

Cumprimento da Missão



Lista de Abreviaturas

Pelo elevado número de abreviaturas, apresenta-se em Apêndice 1



1. Introdução

A última década do século XX produziu profundas mudanças no Sistema Político Internacional (SPI). Motivada pela desagregação do Bloco de Leste e consequente emergência de uma Potência (hegemónica, selectiva e temperada) de nível global, assistimos, actualmente, a um SPI com carácter de uni – multipolaridade, ao invés da bipolaridade que graçou até à queda do Muro de Berlim. Fruto desta conjuntura temos assistido ao desabrochar de renovadas ameaças e riscos, sendo “[...] possível definir linhas de instabilidade, envolvendo a África do Norte, a África Subsariana, o Médio Oriente, os Balcãs, o Cáucaso, a Ásia Central e a Ásia do Sul [...]” (CEDN, 2003: 280).

A conflitualidade daí resultante, caracteriza-se então, por uma crescente emergência de crises que vieram dar relevo à política de prevenção de conflitos, gestão de crises e intervenção humanitária, determinando a presença de forças militares em diferentes regiões e redefinindo os parâmetros orientadores do emprego das Forças Armadas (FFAA) e seu *modus operandi*.

Assim, surgiu a necessidade das FFAA intervirem num vasto leque de situações dentro e fora do seu território nacional, em situações de paz, crise, conflito armado ou guerra, onde por vezes é necessário a utilização da força, com vista a atingir objectivos políticos.

Neste contexto, dominado por interesses tão fortes quanto voláteis, mas também por regras jurídicas cuja aplicação muitas vezes deixa de ser clara, importa salvaguardar os militares e os seus Estados, de eventual responsabilidade nacional e internacional, de carácter civil e criminal, que poderá ocorrer por falta ou excesso de reacção.

Para isso foram criadas as ROE, emanadas por uma autoridade política competente¹ para o efeito, que visam regular as circunstâncias, grau e modo em que forças militares e indivíduos poderão fazer **uso da força**, de forma a garantir que a sua aplicação é cuidadosamente controlada.

Este trabalho insere-se nesse contexto, abordando a problemática da necessidade de ter um modelo eficaz e coerente, para um processo de aprovação das ROE nas FFAA portuguesas, dando contributos e/ou identificando critérios/conceitos para o processo.

Numa altura em que as FFAA já detêm um enorme manancial de experiência e conhecimentos adquiridos no âmbito das *Crisis Response Operations* (CRO), de diferentes tipos e Teatros de Operações (TO), num ambiente multinacional de âmbito OTAN, ONU e UE, importará uma tomada de consciência real para esta temática. A importância deste trabalho é densificar e formalizar caminhos e possíveis critérios/conceitos, contribuindo para um modelo nacional, ainda não formalmente existente, de processo de aprovação das ROE.

¹ Um Estado ou Organização Internacional competente que lidera a operação em causa.



Perante o tema proposto, pretende-se, com este trabalho, identificar os procedimentos e/ou passos para elaboração de perfil das ROE, aprovação e subseqüentes pedidos de alteração, contribuindo para um modelo nacional de processo de aprovação das mesmas e sua agilidade, indicando quais os níveis de comando, controlos e critérios/conceitos associados.

Vamos delimitar a nossa investigação aos seguintes aspectos:

- ✓ Estudo da doutrina OTAN, UE, ONU e dos Estados Unidos da América (EUA);
- ✓ Análise no âmbito legal, do uso da força, *ao jus in bello*;
- ✓ Estudo do emprego de Forças conjuntas, de âmbito nacional, e o emprego de forças nacionais em CRO, no âmbito multinacional combinado, nos cenários externos, decorrentes do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e do Conceito Estratégico Militar (CEM);
- ✓ Análise de processos, já existentes, no âmbito desta temática.

Para execução do estudo recorreremos ao método **hipotético-indutivo** baseado na formulação de hipóteses, das quais se deduzem consequências, que deverão ser testadas, confirmando-se ou não a sua veracidade. Conduzimos a investigação da seguinte forma:

- ✓ Consulta de bibliografia diversa (doutrina OTAN, doutrina dos EUA e de outros que normalmente se constituem de menção), como forma de obtenção do enquadramento conceptual relativamente ao tema;
- ✓ Consulta de bibliografia nacional, para determinar o que existe sobre o tema, no Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), nos Ramos das FFAA e no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM);
- ✓ Realização de entrevistas² a militares com experiência relacionada com esta temática;
- ✓ Seguindo o modelo de análise³ elaborado para o trabalho.

Propomo-nos responder à seguinte questão central: **“Que modelo formal adoptar para o processo de aprovação das ROE, nas FFAA portuguesas?”**

Associada a esta questão central, de forma a sistematizar o estudo, foram identificadas as seguintes questões derivadas, que são respondidas neste trabalho:

QD 1 – Em que vertentes assenta o uso dum perfil de ROE?

QD 2 – Que critérios/conceitos devem ser tomados em conta na «construção» de um perfil de ROE?

QD 3 – Quais os níveis de comando por que deverá passar o modelo das ROE a implementar?

² Ver Entidades Entrevistadas na Bibliografia.

³ Ver Apêndice 3 – Modelo de Análise Hipotético-dedutivo.



QD 4 – Por que instantes deverão passar o modelo das ROE a implementar?

QD 5 – Em que níveis de comando devem se estabelecer/definir critérios/conceitos a ter em conta na «construção» de um perfil de ROE?

Foram equacionadas as hipóteses abaixo discriminadas, que procuram ser as respostas às questões derivadas, anteriormente apresentadas e que servirão de linha condutora para o desenvolvimento do trabalho:

H1 – Existem duas vertentes onde assenta o uso de um perfil de ROE – a legítima defesa e o cumprimento da missão;

H2 – Os conceitos de legítima defesa colectiva, nacional, de unidade e individual e a definição de acto hostil, intenção hostil e Força hostil;

H3 – Nos níveis político (Conselho de Ministros), estratégico-militar (CEMGFA) e operacional (comandante da Força) e o tático;

H4 – Por dois instantes – durante o planeamento e após o planeamento da operação;

H5 – Nos níveis político, estratégico-militar e operacional.

Dada a elevada particularização do tema, pensamos apresentar, desde já, a definição das ROE. Estas são entendidas como “[...] *directivas para as Forças Militares (incluindo indivíduos) que definem as circunstâncias, condições, grau, e modo, em que a força, ou acções que possam ser interpretadas como provocatórias, podem ser aplicadas.*” (MC 362/1, 2003: 2). Os restantes conceitos, que sustentam o presente trabalho, estão expressos no Apêndice 2 – Corpo de Conceitos.

Tendo em atenção a questão central, as questões derivadas e as hipóteses, foi o presente trabalho dividido por partes e estas, por sua vez, estruturadas por capítulos, como a seguir se indica:

No capítulo a seguir à introdução – **o segundo** – são abordados os conceitos e aspectos associados aos pilares em que assentam o uso da força militar e, conseqüentemente, as ROE. No capítulo seguinte – **o terceiro** – são dissecadas as vertentes de utilização das ROE, bem como, todos os aspectos e conceitos que lhe estão implícitos. No **quarto capítulo** são analisados os diferentes níveis de comando, decorrentes da Lei portuguesa, bem como a sua comparação com os níveis de comando da ONU, OTAN e UE. Pretende-se, no **quinto capítulo**, identificar os instantes mais marcantes do processo de decisão das ROE, recorrendo, para isso, à análise do *Operational Planning Process* (OPP) e do processo das ROE no quadro da OTAN.

No **sexto e último capítulo** são apresentadas as conclusões e recomendações do trabalho. Começamos por um resumo das sínteses conclusivas, elaboradas ao longo do estudo e, com elas, se podem confirmar ou refutar as hipóteses. Respondemos à questão central, tecendo considerações sobre as conclusões do estudo e terminamos apontando algumas recomendações que entendemos como ajustadas e oportunas.



2. Revisão da literatura

Nas primeiras páginas deste trabalho será apresentada uma breve síntese histórica do uso da força, nos seus diferentes aspectos, assim como, se revisita e se esclarece qual o quadro legal de utilização do uso da força e, conseqüentemente, da aplicação das ROE. Falar-se-á, também, do papel da política relativamente ao uso da força militar e suas implicações nas ROE. De seguida, ir-se-á explanar a enquadrante do uso da força em operações militares, bem como, se referirá qual o objecto, aplicabilidade e âmbito das ROE que, em conjunto com os já referidos aspectos, são os enquadrantes do tema a tratar. Por último, identificar-se-á o ponto de situação actual do uso da força em Portugal e das ROE ao nível do EMGFA.

a. Do *justum bellum*⁴, ao *jus gentium*⁵, passando pela indiferença até às ROE

(1) Da Antiguidade Clássica à Idade Média

O fenómeno da guerra ou conflito armado, tem acompanhado o «homem», desde que este se organizou em comunidades recolectoras e, desde a Antiguidade Clássica, que esse mesmo «homem» se questiona se existirão regras «justas» da guerra, que prevaleçam sobre a lei e os «comandos» políticos, obrigando-os a cumpri-las ou transgredi-las. Desde a Grécia, passando por Roma e pela China antiga, todas elas deixaram escritos sobre o assunto, através dos seus mais ilustres filósofos ou pensadores⁶, salientando-se as ideias da “*utilidade ou bem comum*” romana, o conter a “*progressão imperialista*” grega e o “*suprimir a violência e a restabelecer a ordem*” chinesa (Rogero, 2002: 403-404).

Por seu lado, na Idade Média, os Doutores da Igreja, como Santo Agostinho e S. Tomás de Aquino, defendiam que “*a guerra não é imediatamente ilícita quando possui uma «justa causa»*” (Rogero, 2002: 404), sendo então as Cruzadas, uma guerra «santa» e, por isso, «justa», do que decorre que, “Direito à guerra”, ou *jus ad bello*, pertencia à moral, à ética, à filosofia política e jurídica. É, também, deste período, que são geradas as regras de combate da Cavalaria, que são hoje aceites como o primeiro quadro teórico do *jus in bello*, “Direito da guerra”, Direito Internacional Humanitário (DIH) ou Direito dos Conflitos Armados (DCA).

Durante este período, e apesar dos escritos apresentados, o uso da força era completamente detido pelo poder político, ou seja, os líderes das civilizações antigas – China, Egipto, Grécia, Cartago, Roma, etc – e, mais tarde, na Idade Média, os líderes feudais, que se foram instalando, não deram nenhuma importância à legalidade desse mesmo uso.

⁴ «Guerra Justa».

⁵ «direito natural».

⁶ Sócrates, Tucídides, Cícero, Mo Tzu, Sun Tzu e Wu Ch'i.



(2) Do Renascimento ao período da indiferença

Neste período, deu-se início, com o advento do Renascimento e a consecução da paz de Westefália (1648), ao aparecimento de várias correntes de pensamento sobre o assunto, como a Escola de Salamanca⁷ e o *Ernstfall* da teoria alemã⁸, que defendiam as teses do *jus gentium*⁹, comum à civilização humana, e da intervenção internacional contra a nação bárbara ou tirânica (Rogeiro, 2002: 407-408). No entanto, só com Hugo Grócio¹⁰, com o seu *De Jure Belli ac Pacis* (1625), onde refuta a ideia da guerra ser incompatível com o Direito, é defendido o direito comum dos povos no recurso à guerra (*jus ad bellum*) e na conduta da mesma (*jus in bello*), colocando o conflito como instrumento racional para a realização da justiça natural, ou seja, uma via de execução do «direito natural». Por sua vez, Emeric Vattel¹¹, no seu *Le Droit des Gens* (1748), reforça o «direito natural» e sustenta as ideias de Grotius, complementando-as com as ideias de justiça da guerra, por ambas as partes, e a neutralidade de terceiros (Miranda, 2006: 11-13).

O emergir da revolução francesa (1789), as subsequentes campanhas napoleónicas e o equilíbrio de poderes existentes, após o Congresso de Viena (1815), traduz a afirmação do Estado como depositário de toda a autoridade, legitimidade e vontade como fonte de todo o Direito, passando a existir uma indiferença, no que concerne ao recurso à guerra. Não existiram, por isso, de forma explícita ou implícita, durante o século XIX e parte do século XX, regras jurídicas sobre o recurso à força, por parte dos Estados, culminando, esta situação, com a 1ª Guerra Mundial (Miranda, 2006: 13-14). São, no entanto, deste período, as Conferências de Genebra (1864) e de Haia (1899 e 1907), onde se destacaram os esforços de Henri Dunant¹² e Fedor Martens¹³, dos quais resultaram a criação da Cruz Vermelha e das primeiras das principais regras do *jus in bello*, as hoje conhecidas – Convenções de Genebra¹⁴ e de Haia¹⁵ – e onde foi estabelecida a necessidade de declaração de guerra ou *ultimatum*, limitação do recurso à força, por falta de pagamento de

⁷ Francisco Vitória, Domingo de Soto e Francisco Suarez.

⁸ Richard Zouch, Samuel Pufendorff, Christian Wolff, Cornelius Bynkershoek, Leibniz e Immanuel Kant.

⁹ “Direito das gentes” do direito romano, de onde provém, consistia nas “normas consuetudinárias romanas, consideradas como comuns a todos os povos e por isso aplicáveis não só aos cidadãos romanos como também aos estrangeiros em Roma” Actualmente, o chamado “Direito das gentes” constitui espécie de sinónimo do Direito Internacional Público, com a inclusão do indivíduo como actor nesse cenário, além dos Estados e das OI.

¹⁰ Hugo Grotius (10 de Abril de 1583 – 28 de Agosto de 1645), jurista holandês, considerado o pai do Direito Internacional moderno.

¹¹ Emerich or de Vattel (25 de Abril de 1714 – 28 de Dezembro de 1767), foi filósofo e diplomata e jurista suíço, as suas teorias contribuíram para a actual lei e política internacional.

¹² Jean Henri Dunant (8 de Maio de 1828 - 30 de Outubro de 1910), foi um filantropo fundador da Cruz Vermelha. Foi também o vencedor do Prémio Nobel de Paz em 1901.

¹³ Fyodor Fyodorovich Martens (8 de Agosto de 1845 – 20 de Junho de 1909), foi um diplomata e jurista russo que deu um enorme contributo à lei internacional, em especial ao DCA.

¹⁴ Normas sobre “[...] os métodos e os meios de combate [...]” (Swinarski, 1991: 25).

¹⁵ Normas sobre “[...] a protecção das vítimas dos conflitos armados [...]” idem.



dívidas contratuais e alternativa dos meios de resolução pacífica (Miranda, 2006: 13-14).

(3) O período entre Grandes Guerras mundiais

Após a 1ª Guerra Mundial, em anexo ao Tratado de Versalhes (1919), é criada a Sociedade das Nações (SdN)¹⁶ e o seu Pacto, assim como, mais tarde, o Protocolo para a Resolução Pacífica dos Conflitos Internacionais (1924), os Acordos de Locarno, que estabelecem garantias mútuas de arbitragem (1925), o Tratado Briand-Kellog, de renúncia geral à guerra, e o Acto Geral de Arbitragem, ambos de 1928 (Miranda, 2006: 15-16). Porém, a falta de efectividade destes Tratados, aliados às limitações¹⁷ da SdN, não impediram a eclosão da 2ª Guerra Mundial. Já no decorrer deste conflito, a Grã-Bretanha e os EUA assinaram a Carta do Atlântico¹⁸, que seria a primeira pedra da ONU e que haveria de substituir a SdN, passando a Carta das Nações Unidas (CNU)¹⁹ a ser a principal referência de controlo do uso da força nas relações internacionais e, conseqüentemente, do *jus ad bellum*²⁰, constituindo-se hoje na base de legitimidade das intervenções militares. Em 1949, são assinadas as quatro Convenções de Genebra, que em conjunto com as Convenções de Haia, se constituem como as principais referências legais do *jus in bello*, que são hoje, os limites da necessidade militar em operações militares.

(4) O «nascimento» das ROE

Assim, só com o «aparecimento» da CNU, em conjunção com as Convenções de Haia e de Genebra, ficou definido o quadro legal internacional que regula o uso da força nos nossos dias. Em termos políticos, a necessidade do uso da força ficou, assim, delimitado às resoluções do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas (NU). As operações militares passaram, então, e durante a sua conduta, a regerem-se pelo *jus in bello*. Porém, neste último âmbito, só na década de 50 do século XX, durante a Guerra Fria, aparecem as ROE, quando os navios dos EUA, em alto mar, sofriam acções de «intimidação» por parte de navios do Pacto de Varsóvia. Por este motivo, foi necessário conferir orientações aos comandantes, que lhes permitissem controlar o risco de escalada, durante o confronto com o adversário. Esta noção foi, durante os anos 60 do século passado, introduzida, também, pelos elementos da Força Aérea e do Exército dos EUA estacionados na Coreia do Sul, tendo-se, após isso, expandindo às FFAA da maioria dos países ocidentais (Martineau, 2004:18).

¹⁶ Organização com o cariz idêntico ao da actual ONU.

¹⁷ Falta de definições, ausência de mecanismos institucionais ou de meios de resolução de controvérsias.

¹⁸ Assinada em 9 de Agosto de 1941 e dada a conhecer em 14 do mesmo Mês.

¹⁹ Na sequência da Carta do Atlântico, a CNU é assinada em S. Francisco por 50 países em 26 de Junho de 1945, entrando em vigor em 24 de Outubro.

²⁰ O uso juridicamente legitimado da força, costumava ser o «atributo supremo» da soberania e a expressão mais cabal da qualidade de Estado. A partir de 1945, a CNU consagrou a condenação internacional dessa prerrogativa e o «*jus ad bellum* foi transformado em *jus contra bellum*».



b. O quadro legal das ROE

(1) O Direito Internacional Público (DIP)

Considerando a amplitude e abrangência do DIP, no que se refere ao uso da força, devemos entender que ela tem, como principais peças jurídicas, a CNU, no âmbito do *jus ad bellum* e o DIH e o DCA, no âmbito do *jus in bello*.

(a) O *jus ad bellum*

A CNU estabelece, como propósito principal, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, conforme nº4 do artigo 2º, «banindo» o uso da força como método de resolução de conflitos, no contexto das relações internacionais, constituindo-se, assim, a Carta, como o edifício jurídico de segurança mundial. Como modo de actuação, a ONU, pode recorrer ao seu CS, para intervir, por meios pacíficos, no âmbito do seu Capítulo VI, e recorrer ao Capítulo VII, quando opta pelo uso da força, aquando de ameaça à paz, ruptura da paz e/ou agressão²¹, ou seja, quando haja utilização da força «ilícita», por parte de um Estado. Por outro lado, a ONU, ainda pode recorrer às operações de paz, que não estando no âmbito dos Capítulos VI e VII, estão fundamentadas pelo fim geral das NU (artigo 1º), sendo estas conhecidas como intervenções do «Capítulo VI e meio». A Carta prevê, como excepções ao uso da força, apenas, a legítima defesa (artigo 51º) e a acção de organizações regionais (artigos 53º e 54º), quando sob autoridade do CS (Miranda, 2006: 269-277).

(b) O *jus in bello*

Por sua vez, o DIH e o DCA, que a partir deste momento designaremos por Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados (DIHCA), possui um conjunto de normas destinadas a temperar, por motivos humanitários, os efeitos dos conflitos armados. Protege as pessoas que não participam, ou que deixaram de participar, nas hostilidades²² e limita o emprego de meios²³ e métodos de guerra.

É, assim, nos instrumentos jurídicos do Direito de Haia²⁴ e do Direito de Genebra²⁵, complementados com outros tratados e resoluções das NU, de onde se salienta o denominado Direito de Nova Iorque²⁶, que o DIHCA encontra as principais referências para a escolha dos armamentos e das tácticas que podem ser utilizados, num ambiente de conflito armado e fixa os direitos e os deveres dos combatentes, durante as operações militares, por forma a que não sejam infligidas, ao adversário, baixas e destruições desnecessárias aos objectivos do conflito, com

²¹ Resolução 3314 da AG das NU. Conceito de agressão da ONU.

²² Civis ou ex-combatentes, feridos, doentes ou prisioneiros.

²³ Instalações, equipamentos e transportes dos serviços sanitários e religiosos.

²⁴ Ver Apêndice 5 – Direito Internacional

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*.



incidência na protecção da população civil, tendo em conta o equilíbrio entre a necessidade militar e a proibição de causar sofrimentos excessivos aos combatentes.

Neste âmbito, salientam-se, ainda, os princípios²⁷, que estão inerentes ao *jus in bello* – a necessidade, a discriminação, a proporcionalidade, o não uso perverso das regras humanitárias e a humanidade – que estão assentes nos tratados, atrás referidos, e que foram já ratificados por todos os Estados do mundo. Dentre estes princípios, que são conceitos jurídicos²⁸ e são, igualmente, centrais para este trabalho, temos: o objectivo militar, a necessidade militar e os danos colaterais. O primeiro – **objectivo militar**²⁹ – está relacionado com o princípio da discriminação; por seu lado, no segundo caso – **a necessidade militar**³⁰ – decorre do princípio da necessidade e, por último – **os danos colaterais** – que está implícito no princípio da proporcionalidade. Por outro lado, estes conceitos estão interligados e relacionados, senão vejamos; a necessidade militar apenas existirá se o objectivo militar for um objectivo lícito, ou seja, se se verificar uma vantagem militar. Já no caso dos danos colaterais, este não se materializa sem a existência dos conceitos de objectivo militar e de necessidade militar, isto porque, só existirão danos colaterais em objectivos militares lícitos (Leandro, 2008). Como se perceberá, qualquer destes conceitos, são de reter e serão, como iremos ver, da máxima importância para a elaboração das ROE.

(2) O Direito Interno português

Por seu lado, no quadro legal interno português, as principais peças legais são a Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente o seu artigo 8º, e as Leis nº100/2003 e 101/2003, de 15 de Novembro, a Lei 105/2003, de 10 de Dezembro e a Lei 31/2004, de 22 de Julho, que permitem a adesão completa das normas internacionais, por parte do Direito Interno português, factos que responsabilizam, em particular, os comandantes militares, com especial incidência para os escalões mais baixos³¹, por forma a facilitar a aplicação interna da lei penal internacional (Leandro, 2005: 196). Ainda, neste âmbito, importa referir que, a legítima defesa se encontra também, contemplada na lei portuguesa, nos artigos 32º e 33º do Código Penal, respeitante a pessoa³² ou pessoas³³ e sua respectiva propriedade, bem como sobre terceiros, sendo, assim, um complemento ao artigo 51º da CNU, cujo significado é referente a um Estado. Este conceito, de legítima defesa, é o que mais efectividade e abrangência tem para as Forças militares

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ver Apêndice 2 – Corpo de Conceitos.

²⁹ Nº2 do artigo 52º do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra. Apêndice 3 – Corpo de Conceitos.

³⁰ Nº5 do artigo 54º e nº2 do artigo 56º do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra, entre outros. Ver Apêndice 2 – Corpo de Conceitos.

³¹ Companhia e batalhão.

³² Pode ser interpretado como nacional ou estrangeiro.

³³ Pode ser interpretado como uma força militar.



em operações militares, já que, neste é definido como o Estado português tem identificado o grau e proporcionalidade de legítima defesa.

c. As operações militares e as ROE

Mesmo, com a «proibição» do uso da força, com a implementação da CNU, em 1945, continuaram a proliferar «novos» conflitos³⁴, especialmente, após a dissolução do Pacto de Varsóvia. Estes conflitos, com uma nova «roupagem», de natureza variada, incluindo situações de guerra e não guerra, combate e não combate, organizam-se no espectro das operações³⁵ com uma tipologia³⁶ diversa, dependendo do autor, e com tendência para evoluir para novas formas.

Estas «novas» exigências, determinaram a alteração e desenvolvimento de novas doutrinas de emprego das FFAA, bem como, a necessidade de uma maior precisão de actuação e maior controlo político (Carreira, 2004: 49).

(1) O espectro das operações militares versus a DIHCA e as ROE

Como foi verificado, o actual espectro das operações já não é coincidente com o existente durante as duas Guerras Mundiais, do século passado, e mesmo o da Guerra Fria. Actualmente, ele é mais abrangente, cobrindo um leque vasto de amplitude, não coincidindo com o DIHCA. Como foi já demonstrado, anteriormente, a base conceptual do DIHCA é aplicável, apenas, no quadro dos Estados soberanos, não contemplando intervenções como: *humanitarian relief, nation building, peace keeping, terrorism, asymmetrical warfare, etc* (Hittinger, 2000: 3-4).

Assim, presentemente, o Político e o General têm que entender as implicações e consequências, intencionais e não intencionais, que estão inerentes a todo o espectro das operações e identificar como se usa a força militar, respeitando ou tentando respeitar o DIHCA. Neste «confronto» entre o espectro e o DIHCA, encontram-se as ROE e a sua aplicação. Apesar do DIHCA permitir o uso da força, de forma «alargada», as restrições impostas pelo poder político e pela operação, as ROE, jamais permitiriam mais «violência» do que a permitida pelo DIHCA. À medida que o conflito vai «crescendo» de intensidade no espectro conflitualidade, as ROE aumentam de abrangência, resultando numa, praticamente, «sintonia» com o DIHCA (Hittinger, 2000: 4-5).

A condução de operações militares está, assim, circunscrita pela aplicação do DIHCA. Este, é o princípio geral que se deve aplicar na «construção», desenvolvimento e aplicação das ROE. No entanto, quanto à questão legal, existe outra que não deve ser esquecida – a lei nacional. Neste contexto, deverão ser tidos em consideração quer as leis nacionais, quer as convenções e

³⁴ Ver Apêndice 6 – As Operações Militares.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem.*



tratados ratificados pelo país ou países em causa (MC 362/1, 2003: 3).

Porém, quando a participação é combinada, no âmbito de uma Coligação, Aliança ou Organização regional ou internacional, as ROE, geralmente, definidas por estas entidades, encontram a legitimidade na ou nas resoluções do CS das NU e/ou normas de carácter específico (Resolução de organismo competente de uma Organização Regional³⁷, *Terms of Reference (TOR)*³⁸, *Status of Forces Agreement (SOFA)*, Directrizes para a Missão (*Guidelines*)³⁹), e a sua base legal no DIHCA e no Direito Interno dos diferentes países, como já referido. Apesar disso, nestes casos, a lei nacional tem preferência perante o DI e os diferentes países podem estabelecer *caveats*⁴⁰. Estes são conhecidos por restrições ou amplificadores das ROE iniciais, estabelecidas para a Força, como um todo, que garantem o cumprimento das leis (MC 362/1, 2003: 3) e dos propósitos políticos nacionais.

(2) O objecto e aplicabilidade das ROE

Podemos, então dizer que, o objecto das ROE, é permitir às autoridades civis e militares o controlo do uso da força nos diferentes escalões de comando, dependendo das limitações impostas pelo poder político e os constrangimentos legais (nacionais e internacionais). Ao determinar as condições para o uso da força, elas permitem aos comandantes a colocação de Forças militares em situações de paz, crise ou guerra, controlando, assim, o nível de hostilidade. A filosofia destas regras é evitar o escalar da violência contra o ou os adversários. Porém, elas detêm uma outra função «escondida» – ao estabelecer o critério de identificação do adversário – evitar disparos amigos desconexos e sem sentido (Martineau, 2004: 18-19).

Assim, as ROE fixam parâmetros nos quais o comandante deve operar para atingir a missão que lhe foi atribuída, decorrente das leis nacionais, internacionais, do mandato e até mesmo algumas projectadas para atestar o apoio da opinião pública (Carreira, 2004: 47). O campo de utilização destas regras é vasto, desde a articulação da acção militar com as directivas políticas, passando por razões disciplinares, axiológicas⁴¹ e de ética, controlo da escalada, optimização do emprego dos meios e gestão dos factores tempo, lugar e missão (Carreira, 2004: 48).

³⁷ Inclui o mandato, por um período, eventualmente, renovável, no qual é nomeado o Comandante da Força, a missão da Força, os Estados participantes e o seu grau de contribuição, recomendações para o financiamento da operação.

³⁸ Consiste numa directiva do SG das NU ou da Organização Regional ao Comandante da Missão, com o detalhe e o conteúdo genérico do mandato, especialmente, em relação à estrutura de comando, os desígnios e os objectivos da missão, assim como a composição da Força.

³⁹ Normas especificamente redigidas para cada operação de paz pela Divisão Militar do *Department of Peacekeeping Operations*, dependente da Secretaria-geral das NU. Nelas se incluem referências gerais à finalidade da missão, às características geográficas, sociais, etc. da zona onde vai ter lugar a missão, a organização geral da força, o sistema de selecção e os requisitos mínimos dos participantes na missão, os horários, licenças, autorizações de viagens, etc.

⁴⁰ Estes podem ser políticos, legais ou relacionados com capacidades operacionais.

⁴¹ Um Estado pode abster-se de utilizar uma arma que é permitida pelo DI num determinado contexto.



Mesmo em casos de claras violações do «mandato», do DIHCA, ou de abuso de direitos humanos, a correcta elaboração das ROE, pode servir para aumentar a credibilidade da força e do consentimento relativamente à operação, quer a nível nacional quer internacional. Este facto, pode levar a que a força perca o consentimento a nível local, mas logo que o problema⁴² seja isolado poderá ser, então, possível promover um amplo consentimento (AJP 3.4.1, 2001: 3-5).

Estas situações de extremo, em que a linha que separa o correcto e o incorrecto uso da força armada é ténue, torna-se algo perigoso, devendo ser evitada ao máximo. Como se sabe, o uso da força inadequado, poderá ter consequências perversas, que poderão ir para além do nível tático, comprometendo o relacionamento civil-militar, a própria força, a sua legitimidade, consentimento⁴³, imparcialidade⁴⁴ e, em última análise, a operação como um todo (AJP 3.4.1, 2001: 3-5).

Pelo referido e perante o actual quadro conflitual, sempre que uma Força militar for destinada a uma destas «novas» operações, deverá ser feita uma avaliação criteriosa e rigorosa. As questões a levantar são, obviamente: o TO; a tipologia da operação; as culturas em «confronto», etc, para estudar e perceber qual será o estado final desejado, qual a proporcionalidade do uso da força requerida, bem como as suas necessárias limitações. Assim, estes devem ser os ingredientes «guias» do comandante, para identificação do grau e forma de Força, ou seja, avaliar com rigor as ROE a implementar na sua unidade, na fase de planeamento, bem como, mais tarde, indicar as medidas correctivas (gestão) a implementar nas mesmas, durante a conduta⁴⁵ da operação.

(3) Âmbito das ROE

Pela complexidade do actual espectro das operações, os comandantes e os seus subordinados, terão de estar munidos de um conjunto de regras não ambíguas – as ROE – que definam os seus direitos e obrigações, na utilização da força militar, para o cumprimento da missão e garantia da sua legítima defesa. Só, assim, poderá ser garantida a integridade e liberdade de acção necessária, a uma Força militar no terreno, no quadro legal vigente e na consecução dos objectivos

⁴² Casos de banditismo, milícias, grupos armados, grupos subversivos, etc.

⁴³ Este requisito é sempre desejável em todas as modalidades das missões de apoio à paz, embora no caso do uso da força na modalidade *Peace Enforcement*, o consentimento acaba por ter, no imediato, um papel menos determinante.

⁴⁴ Característica essencial, uma vez que uma conduta sem posicionamentos convenientes apenas a cada uma das partes, reforça a sua legitimidade internacional e o seu estatuto próximo da figura de «não combatentes». Mesmo em missões do tipo *Peace Enforcement* a imparcialidade deve ser observada, através da execução das tarefas que derivem da estrita aplicação do instrumento legitimador – o «mandato».

⁴⁵ Nas situações de excepção e/ou possibilidade de escalada, deverão existir disponíveis, do comandante operacional, ROE previamente autorizadas, mas retidas, nos diferentes níveis hierárquicos, para fazer face a situações de extremo e elevado risco.



políticos definidos e, conseqüente, a execução do «mandato» estabelecido, contra os actos hostis ou iminentes, perpetrados pela facção ou facções presentes no TO. Existem, assim, dois grandes vectores que moldam a utilização das ROE nas operações militares – a legítima defesa e o cumprimento da missão.

No que diz respeito ao cumprimento da missão, o grau de força a utilizar deve ser o necessário para cumprir as tarefas e, assim, atingir os objectivos estabelecidos para a missão. O uso da força deverá ser limitado ao grau, intensidade e duração necessária para atingir os objectivos propostos. Neste âmbito, deverá ser feito um esforço razoável e prudente para controlar a situação, sem usar a força. Sempre que as condições permitirem, as forças hostis potenciais, devem ser avisadas de que se recorrerá à força, se necessário, dando-lhes, no entanto, a oportunidade de se retirarem ou cessarem com potenciais acções de ameaça. O comandante, presente na local, deverá ter em consideração as acções que não envolvam a aplicação de força directa para avisar potenciais forças hostis (MC 362/1, 2003: 5).

Por outro lado, o uso da força poderá ser autorizado pelas ROE, na defesa de forças, pessoal e propriedade designadas – legítima defesa. Nesta situação, o grau da força usada dependerá das ROE, das circunstâncias, da natureza do que se pretende proteger, e no âmbito duma coligação ou Força liderada por uma OI, também da lei nacional dos países contribuintes com forças.

d. A acção política nas ROE

(1) A política e o seu campo de acção

Não existe um consenso generalizado sobre o que é Política. No entanto, sabemos que o seu campo de actuação e as matérias porque se interessa é vasto. Existem vários estudiosos, no intuito de perceberem o fenómeno político, que analisam associações e instituições não estatais⁴⁶, bem como os “[...] *fenómenos de alteração, reforma, destruição ou renovação da ordem pública* [...]” e, mesmo, as “[...] *guerras internacionais, passando pelas eleições, greves e guerras civis*” (Rogero, 1993: 84). Por outro lado, existem outros analistas que integram na Política “[...] *as ideias, as doutrinas e as ideologias acerca da natureza do homem e a sua relação com a sociedade, com o Estado, com o poder*”. (Rogero, 1993: 85).

Como se sabe, muitos outros assuntos são passíveis de integrar o fenómeno político, sendo, por isso, difícil encontrar uma definição. Existem, por conseguinte, pontos de convergência para o seu estudo. Estes passam pela análise de “[...] *fenómenos sociais que envolvem escolhas mais ou menos profundas, que se relacionam com a obtenção, posse, administração, perda de poder, e que*

⁴⁶ Partidos políticos e grupos de pressão.



na maior parte das vezes traduzem uma tentativa de resolução não violenta de conflito [...]” (Rogeyro, 1993: 87), sendo que, e quando necessário, o uso da força militar é uma possibilidade, tal como Clausewitz salientou, ao escrever “*a guerra é um instrumento da política*” (1832: 306). Outras noções são importantes, quanto ao seu uso. É a sua dimensão teleológica, ou seja, de quais os seus fins⁴⁷, determinados e concretos que podem, devido a este aspecto, tomar proporções de conflitualidade. Quanto a este aspecto, existem analistas que salientam a Política como a detentora do «monopólio de violência» e outros que lhe atribuem a seguinte trilogia «exclusividade, inclusividade e universalidade» (Rogeyro, 1993: 87).

Por outro lado, de acordo com Robins, a política passa por um vasto conjunto de áreas do saber – a teoria política, a política comparada, a sociologia política, a política urbana, a administração pública, a economia política moderna e as relações internacionais (Rogeyro, 1993: 143-147). Como se pode ver, a política de um Estado é a que permite o relacionamento com outros Estados e actores do SPI, bem como, no seu interior, no relacionamento entre as diferentes instituições. O Estado é, então, a entidade que determina ou não, o uso da força, estabelecendo a sua actuação a nível nacional e internacional. Assim, em termos legais, o uso da força é exclusivo do patamar político, devendo este, por isso, estabelecer quais as linhas de actuação da sua defesa e dos seus interesses. Por este motivo, o poder político, é o principal responsável pela actuação do seu vector militar, devendo, para isso, estabelecer o que pretende das suas FFAA.

(2) Influência da política nas ROE

Pela dimensão política, os factores que influenciam as ROE são diversos: a conformação da acção militar com o objectivo político; a necessidade ou desejo de apoio político internacional; a necessidade de apoio nacional e social⁴⁸; a necessidade ou a vontade na gestão de crises⁴⁹; os interesses económico-financeiros; os interesses ambientais e os interesses pós-conflito⁵⁰ (Carreira, 2004: 48). Assim, as ROE, que têm a sua essência na Política (Correia, 2008), são o veículo que assegura que os objectivos políticos, de um Estado ou OI, tenham reflexo nas acções das forças no terreno, sendo de particular relevância que a comunicação entre o mais alto nível político e os comandantes militares, seja muitas vezes impossível ou difícil (Carreira, 2004: 47). A orientação política das ROE é diversa, podendo passar por adopção ou não, de atitudes provocatórias, manutenção do *status quo* ou o escalar (MC 362/1, 2003: 7).

(3) O uso da força e o emprego das FFAA em Portugal

Com o 25 de Abril de 1974 e com a «nova» Constituição daí decorrente, o uso da força

⁴⁷ A segurança, prosperidade e bem-estar (Couto, 1988: 23).

⁴⁸ Papel dos *media*.

⁴⁹ O escalar ou não.

⁵⁰ A importância das relações diplomáticas.



ficou restringido. O caso português de plena aceitação da CNU na CRP (artigo 8º), em que o princípio da interdição do uso da força, está plenamente admitido, aceitando, apenas, o uso da força em legítima defesa, conforme artigo 51º da CNU, artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte (TAN) e Título V do Tratado da União Europeia (TUE) e em missões humanitárias e de paz, no quadro das OI⁵¹, às quais pertencemos (nº5 do artigo 275º da CRP).

Assim, o Primeiro-Ministro, em conjugação com o Governo (LDNFA, artigo 41º e 43º) conduz a política de defesa nacional, tendo como principais orientações desta, as vertidas no Programa de Governo. Fazendo uma análise ao Programa do actual Governo – o XVII Governo Constitucional – identificam-se as prioridades estabelecidas para as FFAA (PXVIIGC, 2005: nº4 do ponto II do Cap V): devem ser adequadas aos objectivos da política de defesa, as áreas de interesse estratégico nacional; devem participar, no sistema de defesa colectiva da Aliança Atlântica e na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), bem como em missões internacionais, no quadro das organizações internacionais de que Portugal é membro, nomeadamente a ONU, UE, OTAN, a *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); devem, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional; devem continuar a executar missões de interesse público; devem manter o empenhamento nos projectos e programas de Cooperação Técnico-Militar (CTM) com os Países Africanos de Expressão Oficial Portuguesa. Por outro lado, analisando o CEDN, de onde se retiram os valores permanentes da defesa nacional, o Espaço Estratégico de Interesse Nacional, as ameaças relevantes, Sistema de Alianças e Organizações Internacionais e as Missões e Capacidades das FFAA (CEDN, 2003), conjugado com o CEM, podemos identificar os principais cenários de actuação das FFAA (CEM, 1998: nº2 do Cap IV): defesa directa da integridade do Território Nacional (TN); situações de crise ou conflito regionais que possam afectar os interesses nacionais, dentro e fora do TN; protecção/evacuação de comunidades de portugueses no estrangeiro; situações de crise e de conflito armado abrangidas pelos compromissos assumidos com a OTAN, União da Europa Ocidental (UEO) e a Euroforça; operações de paz ou humanitárias, no âmbito da ONU, nomeadamente nos países africanos lusófonos; no âmbito da cooperação, nomeadamente com os países africanos lusófonos; na preservação da segurança e valorização do ambiente, perante missões de interesse público.

Em resumo, podem, assim, identificar-se dois tipos de cenários de âmbito geral – os internos e os externos. Nos internos, temos a Defesa Militar do País (artigo 5º do TAN e/ou artigo

⁵¹Ver Apêndice 5 – Uso da Força OTAN, UE e Portugal.



51º da CNU), as missões de interesse público e a, eventual, declaração do Estado de Sítio e/ou de Emergência. Por outro lado, nos externos, temos de satisfazer os compromissos internacionais no quadro das OI a que pertencemos, a protecção das vidas e interesses dos portugueses (onde quer que se encontrem), a prevenção ao terrorismo e, por último, a participação em projectos e programas de cooperação técnico-militar com os países africanos lusófonos.

Neste quadro, verifica-se a necessidade da implementação de ROE para este diversificado leque de actuação, devendo o poder político estar, bem ciente, do grau e da proporcionalidade do uso da força pretendido, para cada um destes cenários, definindo-o e, através dos seus controlos, poderem ser estabelecidos os perfis adequados.

(4) Actual situação no EMGFA relativa a ROE

Actualmente, no EMGFA, existem, apenas, duas situações nas quais são «trabalhadas» ROE. Quando se recebem perfis de ROE de OI, aquando da participação de Forças portuguesas em operações lideradas por essas OI, e no âmbito do Plano PÉGASO, decorrente do Plano de Contingência N°01/CEMGFA/2001, para eventual execução de uma NEO fora do TN (Carvalho, 2008). No primeiro caso – Forças portuguesas em operações lideradas por OI – o procedimento realizado pela Divisão de Operações (DIOP) do Centro de Operações das Forças Armadas (COFAR)⁵² é a análise ao perfil elaboração pela OI líder da operação, nem sempre recorrendo ao apoio de pessoal especializado⁵³ (os *political adviser* (POLAD) e os *legal adviser* (LEGAD)), submetendo-o posteriormente ao CEMGFA, que o aprova (Correia, 2008). No segundo caso – execução duma operação de evacuação de cidadãos nacionais (NEO) fora do TN – existe um perfil de ROE, elaborado pela DIOP/COFAR e aprovado pelo CEMGFA (Correia, 2008), como «anexo E» ao denominado Plano PÉGASO, que tem sido testado nos exercícios da série Lusíada.

e. Síntese conclusiva

Em toda a história da humanidade, sempre existiram conflitos militares ou guerras e implicitamente, vontade de escrever e/ou legislar sobre esses conflitos. Desde os primeiros tempos, até ao século XX, existiu essa vontade, apesar de ser pouco vinculativa, passando a ser mais efectiva nos dias que correm, isto porque a necessidade sempre se sobrepôs à legalidade e, conseqüentemente, à legitimidade, porque esta foi, quase sempre, irrelevante. A primeira – a necessidade – teve e tem a ver com o nível político e a sua vontade de «resolver» os seus assuntos com o uso da força e, conseqüentemente, a utilização das operações militares. Identifica-se, assim, a existência de dois tipos de necessidade de uso da força – a necessidade política e a necessidade

⁵² Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando. Ver organização.

⁵³ No EMGFA existe um Gabinete Jurídico que, não estando na alçada da DIOP/COFAR, apenas trata de assuntos jurídicos administrativos.



militar. A primeira – a necessidade política – relacionada com o *jus ad bellum*, e a sua vontade, ou não, do uso da força, determina, se necessário, esse uso aos «seus» militares. Por outro lado – a necessidade militar – relacionada com *jus in bello*, será activada dada a inevitabilidade da condução de operações, por imperativo político.

Com a necessidade política, temos a legitimidade em duas vertentes, a sua ligação com o seu carácter legal – a legalidade – e, por outro lado, a percepção moral da Comunidade Internacional em relação ao conflito em questão. Por seu lado, com necessidade militar, temos o «confronto» do *jus in bello* – legalidade durante a conduta de operações – com os propósitos políticos a atingir. Neste «confronto» encontram-se as ROE, com o propósito de responder ao desafio e responder afirmativamente às três. Estas regras permitem, assim, fazer o balanço entre os propósitos políticos, a necessidade militar e o *jus in bello*.

Os propósitos políticos que, com as suas motivações e objectivos, são susceptíveis de conflitualidade, deparam-se com uma diversidade de factores influenciadores, e necessitam, muitas vezes, de fazer intervir, para a resolução de crises, as suas FFAA em operações militares. Assim, estas operações têm, na actualidade e após a dissolução do Pacto de Varsóvia, enfrentado conflitos com uma nova «roupagem», de natureza variada e tipologia diversa que, dependendo do autor, terão tendência para evoluir para novas formas, mas cujas regras jurídicas (nacionais e internacionais) existentes, não cobrem a sua actuação. Para solucionar esta situação, torna-se necessário a utilização de regras – as ROE – que permitem a utilização dos métodos militares, respeitando a Lei, para atingir os propósitos políticos e, assim, salvaguardar os militares de eventuais responsabilidades políticas.

No âmbito legal, a «construção» das ROE, o *jus ad bellum* não tem relevo, porque o seu âmbito é a necessidade ou não do uso da força ao nível político, ao contrário do *jus in bello* – uso da força durante as operações – sendo este o quadro legal a seguir pelas referidas regras. Neste quadro, temos, assim, o conceito de legítima defesa, decorrente da CNU e do Direito interno, sendo este último mais vinculativo. Por outro lado temos, dos tratados e princípios do DIHCA, os conceitos de objectivo militar, necessidade militar e danos colaterais. Os conceitos referidos são, como foi identificado, fulcrais e base para o estabelecimento das ROE, devendo ser as linhas condutoras de qualquer tipo de operação militar, legitimada ou não, de artigo 5º ou não artigo 5º.

Por último, importa evidenciar o papel do patamar político, pela sua capacidade de relacionamento interna e externa, devendo este último, definir objectivos e, através dos seus controlos, a actuação efectiva e sem ambiguidades da Força militar, evitando, assim, situações de fragilidade e potenciando a sua aplicação precisa e controlada, desresponsabilizando, deste modo, comprometimentos políticos e de possível impacto da opinião pública nacional e internacional.



3. Caracterização do modelo de ROE

Neste capítulo, além de se analisar o modelo implícito das ROE, verificam-se as vertentes onde assenta a sua utilização, bem como, os conceitos inerentes, pretendendo-se identificar quais destes, têm impacto no processo de decisão e na «construção» dum perfil de ROE.

a. Vectores de utilização das ROE

(1) A legítima defesa

Como identificado no capítulo anterior, e de acordo com o DIHCA e o Direito interno, o uso da força militar poderá ser, apenas, utilizada em legítima defesa. Assim, importa definir o que é utilizar a força neste contexto. De acordo com o MC 362/1 (2003: 4), consiste no uso da força **necessária**⁵⁴ e **proporcional**⁵⁵, incluindo a força letal e não letal, para defender⁵⁶ pessoal e a Força contra um ataque⁵⁷ efectivo ou iminente⁵⁸. Por esta definição, podemos, então, concluir que a legítima defesa inclui a própria Força e terceiros⁵⁹, bem como, a propriedade respectiva. Como se vê, este conceito, pode ser flexível e de maior ou menor abrangência, dependendo do tipo de missão a desempenhar. Assim, a legítima defesa poderá ser restrita à Força militar – menor grau de legítima defesa – ou, em última análise, abranger, para além da Força militar e sua propriedade, outras Forças militares designadas, cidadãos (nacionais e internacionais) designados e sua propriedade – maior grau de legítima defesa. Podemos, então, dizer que legítima defesa pode ser extensiva a pessoas e sua propriedade – **legítima defesa extensiva** – desde que autorizada por uma autoridade competente. Esta possibilidade está prevista no catálogo das ROE da OTAN, que classifica estas pessoas de *Persons with Designated Special Status* (PDSS) e a propriedade por *Property with Designated Special Status* (PrDSS) (MC 362/1, 2003: 3).

Assim, um comandante militar poderá estar autorizado, superiormente, a garantir a legítima defesa de certos cidadãos e sua propriedade, permitindo-lhe o direito de tomar as medidas necessárias, incluindo o uso da força necessário e proporcional, para as defender. No entanto, neste caso, deverá ter-se em atenção não só o «mandato» em vigor, mas, também, as ROE implementadas. Por outro lado, a opção por esta aproximação limitada,

⁵⁴ Significa que o uso da força é indispensável para assegurar a legítima defesa contra um ataque a decorrer ou iminente.

⁵⁵ Significa que o uso da força deve ser comensurável com a percepção do nível de ameaça que se nos opõe. A força a usar deverá ser limitada no grau, intensidade e duração necessários para a legítima defesa.

⁵⁶ Medidas de *force protection*.

⁵⁷ Significa o uso da força contra Forças militares e seu pessoal.

⁵⁸ Significa que a necessidade de defesa é manifesta, instantânea e avassaladora.

⁵⁹ Em casos de resposta a abusos de direitos humanos direccionados sobre civis no terreno.



pode pôr em causa a credibilidade da força, não apenas perante a Comunidade Internacional e as partes em conflito, mas igualmente perante as agências humanitárias que operam desarmadas e geralmente desprotegidas (AJP 3.4.1, 2001: 3-5 a 3-6).

(2) O cumprimento da missão

Além do mais, de acordo com os manuais militares e, portanto, de acordo com a missão e/ou o cumprimento da missão, o modo de emprego do uso da força, deverá, sempre, ser precisa, apropriada, proporcional e dirigida. Para poder ser considerada **precisa**, necessita de evitar danos colaterais⁶⁰. Para ser **apropriada**, necessita de se verificar a não existência de alternativa. Por outro lado, para a força a utilizar ser **proporcional**, deverá ser empregue durante o tempo estritamente necessário e de igual intensidade à ameaça. Porém, para ser **dirigida**, ela deverá centrar-se sobre a ameaça, a fim de evitar a crise ou a escalada da tensão, evitando ou minimizando os danos colaterais (AJP 3.4.1, 2001: 3-5). No entanto, quanto à sua configuração – o cumprimento da missão – pode dividir-se em três formas – interferência ao cumprimento da missão; Força declarada como hostil; objectivos militares a atingir.

b. Dimensões da legítima defesa

Já vimos como deve ser usada a força militar em a legítima defesa, bem como, o objecto abrangido pela legítima defesa. Importa agora verificar que tipos de legítima defesa podem existir. Ao verificarmos o quadro legal das ROE, no capítulo anterior, deparamo-nos com o conceito de legítima defesa colectiva e individual, decorrentes da CNU. Porém, e de acordo com o JA 422, podemos identificar, para além destes, mais dois – a legítima defesa nacional e a legítima defesa de unidade. Importa, agora, definir o que são cada um destes tipos de legítima defesa. No caso da **legítima defesa nacional**, podemos designá-la como o acto de defender o Estado em si, as suas Forças militares e em certas circunstâncias, os cidadãos nacionais, sua propriedade e/ou os interesses comerciais desse Estado. Por sua vez, a **legítima defesa colectiva**, é o acto de defesa de Forças militares não nacionais, pessoas estrangeiras designadas, sua propriedade e interesses (JA 422, 2006: 87). Quanto à **legítima defesa de unidade**, podemos defini-la como o acto de defesa de uma unidade militar nacional, incluindo o seu pessoal e material, bem como outras unidades nacionais nas imediações. Por fim, temos a **legítima defesa individual**, que é um direito inerente a qualquer indivíduo de se defender, a ele próprio, e à sua unidade, bem como a outras unidades nacionais nas imediações (JCS-SROE, 2000: A-4). Contudo, não basta estarem

⁶⁰ Evitar-se baixas entre os civis.



estes conceitos determinados, é necessário, para que eles tenham validade, que uma autoridade⁶¹, para isso credenciada, defina, para cada operação ou campanha, qual é o conceito das diferentes legítimas defesas, em especial a legítima defesa que envolva terceiros – a colectiva e a nacional⁶². Já nos dois outros casos – a individual e a de unidade⁶³ – será necessário definir qual a força ou forças nacionais que estão envolvidas e/ou abrangidas.

c. O Cumprimento da missão e sua envolvente

No âmbito do cumprimento da missão, já analisámos, anteriormente, o uso da força militar, quanto ao modo de emprego – precisa, apropriada, proporcional e dirigida – e quanto à sua configuração – a interferência ao cumprimento da missão, as Forças designadas como hostis e os objectivos militares a bater. Quanto à configuração, importa agora definir e escarpelizar cada uma destas formas.

(1) O acto hostil e a intenção hostil

Assim, no primeiro caso – a interferência ao cumprimento da missão – que poderá acontecer em duas situações: na obstrução de operações militares amigas ou na violação de áreas à guarda das Forças amigas. Esta interferência efectiva-se quando se verifica a existência de um acto hostil ou quando algo ou alguém demonstra intenção de praticar um acto hostil contra a nossa Força. Daqui ficam duas situações, completamente diferentes, que importa explicar – acto hostil e intenção hostil⁶⁴. No primeiro caso – **o acto hostil** – é materializado quando uma Força designada ou indivíduos cometem ou contribuem para um acto que cause prejuízos ou coloque em perigo as nossas Forças, outras Forças designadas ou pessoas designadas (MC 362/1, 2003: A-1-2). Por sua vez – **a intenção hostil** – é identificada quando uma Força designada ou indivíduos demonstrem uma intenção hostil contra as nossas Forças, outras Forças designadas ou pessoas designadas. Neste segundo caso, torna-se bastante mais difícil conseguir identificar a ameaça, sendo por isso necessário alcançarem-se critérios ou condições para a definir. Assim, essas condições são a existência de capacidade, preparação e treino de indivíduos, grupos de pessoal ou unidades que originem a ameaça de causar prejuízos, assim como, a existência de factos evidentes, mesmo recorrendo às informações, que demonstrem a intenção de atacar ou causar prejuízos (MC 362/1, 2003: A-1-1).

⁶¹ No caso dos EUA a autoridade política pode ser exercida pelo Presidente e/ou pelo Secretário da Defesa.

⁶² Nos EUA estes conceitos são pela denominada autoridade política.

⁶³ Nos EUA estes conceitos são definidos pelo nível estratégico-militar, nas SROE do JCS.

⁶⁴ Na NATO estes conceitos estão definidos no MC362/1, mas no caso nacional os mesmos deverão ser validados ou definidos em documento oficial nacional.



(2) Força declarada como hostil

Situações haverá, em que a Força militar terá de lidar com Forças designadas como adversas e/ou indivíduos suspeitos ou mesmo infractores ao DIHCA. O modo de lidar com estas Forças e/ou indivíduos não é, necessariamente, igual às situações já referidas. O exercício da autoridade, para deter ou capturar estes elementos, necessita de uma coordenação «apertada» com as autoridades civis. Nestes casos, as ROE devem conter indicações precisas sobre o grau da força autorizada, aquando do empenhamento e posterior detenção ou captura (MC 362/1, 2003: C-2).

Nesta situação, a doutrina americana, identifica a necessidade de clarificar o conceito de Força hostil⁶⁵. Desta forma, «Força hostil» é qualquer civil, paramilitar, Força militar ou terrorista que assim seja declarada por uma entidade superior competente. Este conceito está patente na doutrina americana, autorizando o empenhamento sobre uma Força declarada como hostil, sem que exista acto hostil ou intenção hostil. Neste quadro, existe uma clara definição, por parte de um poder ou autoridade, do que é força hostil e, conseqüentemente, ao responsabilizar-se, «liberta» as Forças militares a actuarem, sem restrições, sobre essa Força ou indivíduos (JA 422, 2006: 87-88).

(3) Objectivos militares a atingir

(a) O *targeting*

O *targeting* é o processo que “[...] *define que objectivos devem ser seleccionados, quais os meios que os irão atingir e por que ordem de prioridade, especificando, igualmente, quais os objectivos que são restritos ou que não podem ser designados como tal*” (RC Informações; 2006: I-6-12). Este processo tem uma progressão lógica e ajuda o processo de decisão do comandante, com uma metodologia que liga os objectivos com os efeitos. Por outro lado, é suficientemente flexível para se adaptar a qualquer operação militar e, através de várias áreas funcionais, como a interdição aérea, as operações de informação, etc. Este processo permite, assim, ao comandante operacional, responsável pelo processo, empregar recursos com eficácia, atingindo os objectivos pretendidos (AJP 3.9, 2005: 1-1). O processo, tem como principal propósito, minimizar a duplicação de acções e torna-se importante o seu uso, na integração de fogos (letais e não letais), sincronizando-os no tempo, espaço e propósito. O *targeting* é, assim, autorizado pelo nível político, dirigido pelo nível estratégico e executado pelo nível operacional, podendo ser aplicado em todo o espectro do conflito e em todos os níveis de comando.

⁶⁵ Nos EUA estes conceitos são definidos pelo nível estratégico-militar, nas SROE do JCS.



(b) Ciclos do *targeting*

Por outro lado, o seu ciclo, que utiliza as possíveis funções militares contra um objectivo, divide-se em seis diferentes fases⁶⁶ – objectivos, orientação e intenção do comandante; pesquisa, validação, designação e prioritização; análise de capacidades; decisão do comandante e designação; planeamento da missão e execução; avaliação de resultados. O ciclo de *targeting* é, assim, racional e interactivo pois que, metodicamente, analisa, prioriza e define forças contra alvos⁶⁷ do adversário, de forma sistemática, para atingir os efeitos apropriados sobre os objectivos. Se os efeitos desejados não forem atingidos inicialmente, os alvos são reciclados através do processo⁶⁸ já referido (AJP 3.9, 2005: 1-4).

O processo de *targeting* é conduzido na fase de planeamento do OPP, permitindo uma maior rapidez na execução. Todos os alvos não considerados no planeamento inicial – os imediatos – serão integrados na execução, ou seja, no TST⁶⁹ *targeting*. Os dois processos são coordenados, por dois mecanismos de coordenação – o *Joint Targeting Co-ordination Board* (JTCB)⁷⁰ e o *Info Ops Co-ordination Board* (IOCB)⁷¹. Basicamente, o primeiro processo, utiliza o *Joint Intelligence Preparation of the Battlespace* (JIPB) para localizar áreas de actuação e alvos de interesse para a consecução dos objectivos operacionais. Após os alvos estarem na *Joint Integrated Prioritised Target List* (JIPTL), são direccionados os meios de *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance* (ISTAR), elegendo a sua posição e postura, para ser possível o planeamento antes da execução. Por seu lado, com o segundo processo, é focada a sua cooperação e coordenação durante a execução das missões, ou seja, sobre alvos imediatos. O principal fim do *targeting* é, então, bater alvos transitórios – planeados⁷² – e de oportunidade – os imediatos⁷³ – cujas prioridades são urgentes para o apoio aos objectivos de campanha (AJP 3.9, 2005: 1-3).

(c) O *targeting* e as suas implicações

De acordo com o DIHCA, apenas os alvos que são objectos militares⁷⁴, garantem a não existência de alvos civis ou de «duplo uso», podendo, assim, serem considerados

⁶⁶ Ver Apêndice 7 – O *Targeting*.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Alvos que necessitam resposta imediata porque põem ou podem por em perigo forças amigas ou representam um elevado ganho militar. Exemplos de TST: plataformas de lançamento de foguetes, mísseis terra-ar e balísticos, veículos, instalações e nós de C2, vasos navais civis e/ou militares a lançar minas, alvos fixos (quando se tornam em TST), forças de operações especiais adversárias, etc.

⁷⁰ Conforme indicações do comandante: revê informação sobre os alvos; apoia orientações e prioridades; prepara JIPTL.

⁷¹ Orienta os efeitos e a sequência do INFO OPS *targeting*.

⁷² Decorrentes do planeamento inicial e que consta da JIPTL.

⁷³ Ver nota de rodapé nº70.

⁷⁴ Ver Apêndice 7 – O *Targeting*.



objectivos militares⁷⁵ legítimos⁷⁶. Para o conseguir, o comandante deverá centrar a sua acção nos critérios para o sucesso do *targeting*. Estes são, basicamente, o planeamento centralizado e a execução descentralizada. O primeiro decorre da intenção⁷⁷ e orientação⁷⁸ do comandante, assim como, da definição de prioridades e critérios para a sua execução. A segunda consiste, por sua vez, na delegação de autoridade para os comandantes subordinados. No entanto, para atingir os critérios referidos, é imperiosa a pré-existência dos seguintes requisitos: categorias de TST pré-aprovadas; orientação e definição de alguns alvos pré-definidos; existência de comunicações robustas; informação relevante e em tempo sobre os alvos, ameaças e análise de danos colaterais (CD); procedimentos de Comando e Controlo (C2), sistemas que permitam a execução descentralizada, sincronização simultânea e o desconflitar entre componentes (AJP 3.9, 2005: 6-2). Como vimos, a orientação e a definição de critérios são, em conjunto com a intenção e o estabelecimento de prioridades do comandante, centrais para o *targeting* e seus ciclos. No entanto, a orientação e a definição de critérios, como iremos ver, são para as ROE, de importância crucial para a ajuda da sua «construção».

Assim, no processo de *targeting*, ao mais alto nível, deverá ser indicado, por proposta militar, quais as categorias de alvos considerados para a operação ou campanha. Por sua vez, no mais alto nível militar, com base nas categorias referidas, deverão ser definidos critérios para selecção de alvos, critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos e restrição a tomar em conta para redução de CD. Por seu lado, após análise das orientações superiores, o comandante operacional deve clarificar e definir os seguintes aspectos: a coordenação de procedimentos de C2, a aplicação das ROE, a autoridade para autorização de empenhamento⁷⁹, requisitos para identificação positiva (PID)⁸⁰, parâmetros para fazer face a CD (CDE⁸¹ e CD-RA⁸²) e estabelecer as condições para uma alvo ser considerado um

⁷⁵ Combatentes e objectos que pela sua natureza, localização, propósito ou uso dão uma efectiva contribuição à acção militar e cuja sua neutralização captura ou destruição parcial, relativo às circunstâncias temporais, oferecem uma vantagem militar concreta.

⁷⁶ Ver Apêndice 7 – O *Targeting*.

⁷⁷ Criar uma alteração na conduta do adversário.

⁷⁸ Estipula as condições de execução das operações.

⁷⁹ Só as categorias de alvos aprovadas pelo nível político serão consideradas no TST. Todos os alvos que não estejam nesta situação deverão ser remetidos para aprovação para o nível político.

⁸⁰ Baseado em requisitos, estabelecidos pelo comandante, para identificação dos alvos durante a execução do TST. Diferentes tipos de alvos e locais diferentes poderão necessitar de uma variada informação, vinda de vários sensores, para que possa haver a confiança necessária para a autorização do ataque.

⁸¹ Baseado em requisitos, estabelecidos pelo comandante, estimam-se os danos colaterais nos alvos, calculando o número de baixas civis e militares (aceitáveis e em que circunstâncias), para eliminar ou minimizar esses mesmos danos colaterais. Parâmetros que são, normalmente, analisados: data-hora do ataque, condições meteorológicas do ataque, a arma a usar, a envolvente e a geografia do local, infra-estruturas envolventes e civis no local do ataque.



objectivo militar (AJP 3.9, 2005: 6-3 e 6-4).

Em resumo, podemos dizer que os principais critérios existentes, no *targeting*, nos quais o comandante se pode apoiar para a ajuda na «construção» das ROE são: categorias de alvos considerados, critérios para selecção de alvos, critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos e restrição a tomar em conta para redução de CD, a PID dos alvos, as «ferramentas» que permitem a redução dos danos colaterais – o CDE e o CD-RA – e as condições para um alvo ser considerado um objectivo militar.

d. Síntese conclusiva

Neste capítulo foram aflorados os dois vectores sobre os quais podem ser aplicadas as ROE em operações militares, bem como, as condições e os conceitos/critérios a eles associados que poderão e deverão ser verificados, e tidos em conta, para a sua elaboração. Assim, as ROE assentam a sua utilização, basicamente, em duas vertentes – **a legítima defesa e o cumprimento da missão**.

Para se verificar o uso das ROE em legítima defesa será, então, necessário estar bem definido, por parte de uma autoridade competente, política ou militar, e para cada operação, os conceitos de **legítima defesa colectiva, nacional, de unidade e individual**. No referente ao cumprimento da missão, deverão ser estabelecidas ou validadas as definições/critérios de **acto hostil, intenção hostil**, no âmbito da interferência, e de **Força hostil**, no âmbito de força declarada como hostil. Por outro lado, quanto ao âmbito dos objectivos militares a atingir, importa que sejam definidas **as categorias de alvos considerados, os critérios para selecção de alvos, os critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos, as restrições a tomar em conta para redução de CD, os critérios para a PID e CD e as condições para que um alvo seja considerado um objectivo militar**.

Confirma-se, assim, a hipótese (H1) de existirem duas vertentes para a aplicação das ROE, ficando parcialmente confirmada a hipótese (H2) de quais os critérios/conceitos, que se devem tomar em conta na «construção» de um perfil das ROE. Por este motivo, torna-se necessário acrescentar à hipótese, os critérios decorrentes dos objectivos militares e, consequentemente, do *targeting*.

⁸² Processo que avalia potenciais riscos de existirem danos colaterais no TST e que elimina os alvos do processo de aprovação de ataque, quando possam causar danos colaterais acima do definido. Este processo possibilita delegar a decisão de ataque aos alvos, ao mais baixo nível de comando.



4. Níveis de comando existentes e sua relação com as ROE.

A utilização do aparelho militar, aquando do seu aprontamento e, mais tarde, no desenrolar das operações, envolve responsabilidades repartidas pelo poder político e pela hierarquia militar. Através da cadeia de comando, as opções militares, decididas pelo poder político, são sujeitas aos processos que, finalmente, as transformam nas acções, que a componente operacional do sistema de forças, executa. Os vários intervenientes têm diferentes níveis de autoridade, cuja separação nem sempre é perfeitamente clara. Importa, assim, identificar os níveis de comando existentes em Portugal, que decorrem da Lei e fazer paralelismos com a realidade da OTAN, UE e ONU, de forma a retirar indicações que possam ajudar a perceber quais as responsabilidades inerentes a cada nível.

a. Níveis de comando em Portugal

(1) O nível político

Assim, após a análise da Lei portuguesa⁸³, podemos dizer que, apesar do Presidente da República (PR) ser o Comandante Supremo das FFAA, a política de defesa nacional (DN) é conduzida pelo Governo, sendo a direcção dessa política da responsabilidade do Primeiro-Ministro. Poderá, no entanto, se assim o entender, delegar no Ministro da DN, a direcção da actividade interministerial tendente à execução da política da DN. Contudo, o Governo tem de informar o PR das linhas gerais dessa política, sendo na realidade, conforme da praxis institucional, a palavra do PR vinculativa nesta matéria (Carreira, 2008). Em tempo de guerra, a diferença não é substancial, em virtude das competências das diferentes entidades se manterem, sendo acrescida ao PR a responsabilidade «real» de condução da política de defesa nacional. Tal como se pode deduzir da Lei, este patamar é o político, responsável pela elaboração e execução da componente militar da política de defesa nacional. Para isso, e tal como refere o PEMGFA, cabe ao Ministro da DN “[...] a coordenação da acção militar com as acções não militares”, bem como “[...] a promulgação de directivas ministeriais e a definição de objectivos políticos [...]” (1993, 4-8).

(2) O nível estratégico-militar

Por sua vez, descendo um patamar, a Lei atribui ao Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), a responsabilidade de garantir a prontidão, disponibilidade, sustentação e emprego das forças da componente operacional, exercendo o comando operacional das FFAA em tempo de paz, e de comando completo, em tempo de guerra. Temos, assim, uma mesma entidade a actuar a dois níveis de decisão, o estratégico e o operacional, o que é de compatibilidade questionável e difícil exequibilidade. Porém, existe a intenção do Ministro da DN,

⁸³ Ver Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando.



através da Despacho nº 236/MDN/2005 de 20 de Outubro⁸⁴, de vir a alterar esta situação e concentrar “[...] no Ministério da DN a responsabilidade politico-estratégica e da definição de prioridades e obtenção e atribuição de recursos” bem como “a eliminação da atribuição das responsabilidades conflituais aos diferentes níveis de decisão [...]” (2005: 3). Ao CEMGFA deve caber, em primeira instância, o «interface» político-militar. Estamos no patamar estratégico-militar, que tal como é referido pelo PEMGFA, é exercido pelo CEMGFA, “[...] a quem compete a implementação dos objectivos políticos”, que contando com a colaboração dos Chefes de Estado-Maior (CEMs) dos Ramos, estabelece os objectivos de campanha e o *end state*, promulgando “[...] directivas iniciais de planeamento, planos e outros tipos de directivas no seu quadro de competências” (1993, 4-8).

(3) O nível operacional e tático

No patamar operacional, a Lei portuguesa⁸⁵ contempla a existência de dois comandos operacionais permanentes na dependência do CEMGFA – o Comando Operacional da Madeira (COM) e o Comando Operacional dos Açores (COA) – e a Força de Reacção Imediata (FRI), pela Directiva nº5/CEMGFA/2005 de 7 de Junho, com vista a uma eventual NEO. Para além destes, existem os comandos operacionais dos Ramos, na dependência dos CEMs respectivos. Neste patamar é executado todo o planeamento das operações, de que resulta o plano de campanha, onde são estabelecidos os objectivos operacionais, sendo utilizado “[...] a Força militar para atingir os objectivos estratégicos ou de campanha” (PEMGFA, 1993: 4-8), sob o comando conjunto de um único homem - o comandante operacional.

Agregado a este, encontra-se o nível tático, responsável pela execução das operações, empregando as forças para cumprir tarefas e atingir os objectivos militares. A obtenção destes objectivos contribui para o sucesso do nível operacional e estratégico. Neste patamar encontram-se os comandantes de componente, por exemplo da FRI.

b. Os níveis de comando na ONU

No âmbito das NU, o órgão responsável⁸⁶ pela manutenção da paz e segurança internacionais é o seu CS⁸⁷, estando, para isso, investido de autoridade conferida pela CNU. As *Peace Support Operations* (PSO) estabelecidas são mandatadas, através de resoluções do CS, que assim, determinam a política geral de manutenção de paz. Não tendo exercido, jamais, como está previsto

⁸⁴ Entretanto reforçado com o Despacho 18/MDN/2008 de 18 de Fevereiro, que determina novas recomendações relativas à reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

⁸⁵ Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando.

⁸⁶ É composto por quinze membros, cinco permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e EUA) e dez não permanentes (eleitos pela AG, com base na representação regional).

⁸⁷ Em certas circunstâncias a AG pode estabelecer uma operação de manutenção de paz assente no consentimento.



na CNU, o controlo directo sobre as operações militares das NU, essa função tem sido, tradicionalmente, atribuída ao Secretário Geral (SG). Por seu lado o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), principal órgão de apoio do SG para as operações de paz, é o responsável pelo planeamento, preparação, condução e direcção de todas as operações de paz das NU, salientando-se, entre as suas vastas funções, a direcção política e executiva das PSO, que garante orientação e apoio em assuntos militares, polícia e administrativo-logístico, desenvolve planos e metodologias operacionais e planeamento de contingência, etc (AJP 3.4.1, 2001: 1-5). Pelo referido, anteriormente, podemos identificar que, no quadro das NU, o nível político é exercido pelo CS, em parceria com o SG, e o nível estratégico é exercido pelo SG/DPKO. Por sua vez, o nível operacional é exercido, pelo DPKO em conjunto com o *force commander* (FC), que é nomeado após aprovação do conceito de operações (CONOPS), que inclui contribuições e custos da operação.

c. Os níveis de comando na OTAN

Na OTAN, o nível estratégico, preocupa-se com a aplicação dos recursos, para atingir os objectivos estabelecidos pelo nível político – o *North Atlantic Council* (NAC). As operações das Forças da Aliança são dirigidas, planeadas e executadas por três níveis de comando – o estratégico-militar, o operacional e o tático. Ao nível político, são dadas a direcção política, os objectivos políticos e os recursos. Por seu lado, o nível estratégico-militar, através do *Strategic Command* (SC) em conjunto com o *Military Committee* (MC), estabelece os objectivos de campanha e o *end state* pretendido e as capacidades necessárias para a campanha, assim como, reconhece os constrangimentos políticos, financeiros e legais para o uso da força e analisa os riscos. Por sua vez, o nível operacional, através do *Command Joint Task Force* (COMJTF) e o seu *Joint Force Commander* (JFC), decide que objectivos militares são necessários para atingir o *end state* estabelecido, bem como, a sequência operacional por quais os objectivos deverão ser atingidos, fazendo para isso, a atribuição de Forças às respectivas componentes, a coordenação e integração de todas as operações, assim como, a identificação de requisitos logísticos e suas prioridades. Por fim, o nível tático, com os *Component Commander* (CC) conduzem tarefas táticas e atingem objectivos militares necessários para o sucesso da campanha (AJP 01(C), 2006: 2-20 a 2-22).

d. Os níveis de comando na UE

No caso da UE, o Conselho Europeu decidiu estabelecer estruturas políticas e militares permanentes, de forma a dotar a União de órgãos de gestão de crises. Para isso temos, ao nível político, o próprio Conselho, que detém a activação dos controlos políticos. Noutra patamar, mas ainda no nível político, temos o *Political and Security Committee* (PSC) com as funções de monitorizar a situação internacional, ajudar a definir políticas dentro da PESC, preparar respostas



face a crises e exercer o controlo político e direcção estratégica, etc (Council of EU nº11096, 2003: 12). Por sua vez, ao nível estratégico-militar, temos, o *EU Military Committee* (EUMC), que é o órgão de conselho da PSC, cuja missão é efectuar recomendações em todas as matérias militares dentro da EU e, o *EU Military Staff* (EUMS), que apoia o EUMC no acompanhamento da situação militar nos vários TO, conduz o planeamento e conduta a nível estratégico das operações de *Crisis Management Operation* (CMO) da UE, prescritas no artigo 17º do TUE e monitoriza, ainda, a execução das operações militares a cargo da UE (Council of EU nº11096, 2003: 13). Por seu lado, neste mesmo nível, temos o *Operation Commander* (OpCdr) que, com o seu *Operation Headquarters* (OHQ), é responsável pela condução do planeamento operacional⁸⁸, identificação das forças (geração, activação, coordenação e projecção), condução de operações ao nível estratégico-militar, coordenação do regresso das forças no final da operação e relato das situações ao PSC, através do EUMC. Por último, temos o *EU Force Commander* (FCdr) e o seu *Force Headquarters* (FHQ), cujas responsabilidades são: conduzir o planeamento paralelo com OpCdr, recomendar a melhor estrutura de força (designação e emprego), planear ao nível operacional o *Operation Plan* (OPLAN) e enviar a respectiva *Operation Order* (OPORD) superiormente, estabelecer um conceito logístico para a operação e conduzir a operação na *Joint Operation Area* (JOA) (Council of EU nº11096, 2003: 14-15).

e. Análise dos casos ONU, OTAN e EU *versus* caso português

Ao analisar os casos da ONU, OTAN e da EU, verificamos algumas divergências, quanto à composição e respectivas responsabilidades, nos seus níveis de comando. Apesar destas, estão bem definidos, no entanto, para além do patamar político⁸⁹, três níveis de comando – o estratégico-militar, o operacional e o tático. No quadro que a seguir se apresenta, está patente quem exerce os níveis de comando nas referidas OI:

Tabela 2 – Entidades existentes nos diferentes níveis de comando na OTAN, UE e ONU

Nível de Comando	ONU	OTAN	UE
Político	CS/SG	NAC	CE
Político-estratégico ⁹⁰			PSC
Estratégico-militar	SG/DPKO	MC/SC	EUMC/EUMS/OpCdr
Operacional	DPKO/FC	JFC	FCdr
Tático	CC	CC	CC

⁸⁸ CONOPS, SOR, OPLAN e ROE.

⁸⁹ Ao nível político a decisão de actuação numa determinada situação é tomada de diferente maneira. No caso da ONU, por acordo do CS com apenas 15 elementos, nos quais 5 têm poder de veto. No caso da OTAN por consenso dos representantes dos países membros. No caso da EU, por unanimidade dos representantes dos países membros.

⁹⁰ Não é considerado um nível de comando, estando inserido no nível político.



Porém, as divergências são notórias, sendo o caso da ONU o mais gritante. O nível político é partilhado pelo CS e pelo SG. À semelhança do nível político, os níveis estratégicos e operacionais, também são de partilha de responsabilidade e conduta, no primeiro entre o SG e o DPKO, e no segundo, entre o DPKO e *force commander*. Por outro lado, é a OTAN que melhor tem definido os seus níveis e responsabilidades associadas, não havendo partilha de responsabilidades, entre os diferentes níveis e entidades. Por último, temos o caso da UE, que é intermédio entre o caso da ONU e da OTAN, mas bastante semelhante ao da OTAN.

Desta análise, podemos retirar, para o caso português, ao nível político, o caso da EU e da OTAN que, com os seus Conselho Europeu e NAC, se assemelham ao nosso Conselho de Ministros, detendo a responsabilidade de accionar os controlos políticos. Por sua vez, descendo um patamar, podemos, recorrendo ao caso da UE, verificar que as responsabilidades do PSC são semelhantes às do nosso Ministro da DN – estamos no nível político-estratégico – ajuda a definir a política de defesa, estabelece prioridades e atribui recursos, coordena a acção militar com a não militar e exerce controlo político e direcção estratégica.

Tal como o verificado, anteriormente, no caso da UE e da OTAN, existe um nível de comando que faz o «interface» entre o político e o militar – o nível estratégico-militar. Este, à excepção da ONU, é ocupado por militares da maior patente – no nosso caso o CEMGFA – que apoiados pelos seus Estado-Maiores (EM) – no nosso caso o EMGFA – têm como principal função a tradução das intenções e objectivos políticos em objectivos de campanha e num *end state*. Por sua vez, ao nível operacional, atribuído ao comandante operacional e seu EM, cabe-lhes a tarefa de conduzir o planeamento das operações, transformando os objectivos de campanha em objectivos operacionais num documento – o plano de campanha. Por último, ao nível tático, com as diferentes componentes, resta-lhes a execução das operações.

f. Síntese Conclusiva

Neste capítulo, foram identificados os níveis de comando que, decorrentes da Lei portuguesa, podem ser comparados com as realidades da ONU, OTAN e UE. Assim, os níveis de comando existentes em Portugal, decorrentes da Lei, são quatro – **o político, o estratégico-militar, o operacional e o tático**. Porém, ao nível político, tal como no caso da EU, podemos identificar, dois, eventuais, patamares diferenciados – o político



propriamente dito (Primeiro-Ministro e Conselho de Ministros) e o político-estratégico⁹¹ (o Ministro da DN) – em que o primeiro detém os controlos políticos e o segundo é responsável pelo controlo político e pela direcção estratégica. Deste modo, o Primeiro-Ministro e Conselho de Ministros fazem uso dos controlos políticos e o Ministro da DN, através de directivas ministeriais, decorrentes de Resoluções do Conselho de Ministros, define os objectivos políticos. Baixando para o nível estratégico-militar, temos o CEMGFA, a maior patente militar do país, e tal como na EU e OTAN (OpCdr e SC), é o responsável pela interligação político-militar, determinando, na sua directiva inicial de planeamento, os objectivos de campanha e *end state* pretendido. O EMGFA, seu EM, apoia o CEMGFA na sua missão. O nível operacional, tal como na UE e OTAN (FCdr e JFC), é garantido pelo COM, COA, FRI ou outra Força aprovada para tal que, na dependência do CEMGFA, planeia as operações, e estabelece os objectivos operacionais e o plano de campanha.

Confirma-se, assim, a existência de quatro níveis de comando – o político (Primeiro-Ministro e Conselho de Ministros), o estratégico-militar (CEMGFA), o operacional e o tático – e com isso validada a hipótese três (H3) do trabalho. É, no entanto, de referir que, os controlos políticos, deverão ser sempre exercidos no maior patamar de decisão política, tal como acontece na OTAN e UE.

⁹¹ Esta situação poderá ser ainda mais reforçada, se o Primeiro-Ministro assim o entender, aquando da sua eventual delegação da actividade interministerial na execução da política de DN no Ministro da DN.



5. Instantes do modelo de ROE

Neste capítulo pretende-se apreciar o OPP, e tudo o que lhe está adstrito, de forma a analisar o que poderá influenciar o processo de decisão e a «construção» dum perfil de ROE. Por outro lado, pretende-se analisar como é o processo de ROE no quadro da OTAN, por ser o mais conhecido e ter dado as melhores provas, de forma a retirar paralelismos para o caso português.

a. O *Operational Planning Process*

(1) Discrição, aplicabilidade e propósito

Nas *Guidelines for Operational Planning* (GOP) está inerente um processo – o OPP – que descreve uma sequência lógica do processo cognitivo e que associa os procedimentos que, comandantes e estados-maiores utilizam, para analisar a situação, deduzir a missão e determinar o melhor método para cumprir as tarefas atribuídas e o *end state* estabelecido. Inclui, também, a identificação de capacidades das Forças militares necessárias para executar a operação, assim como, o planeamento da sua projecção e implementação. O OPP é aplicado na OTAN e nas FFAA portuguesas, para apoio do planeamento operacional nas operações militares – artigo 5º e não artigo 5º – que inclui os requisitos, quer do planeamento avançado, quer do planeamento de resposta a crises (GOP, 2005: 4-1) (PEMGFA, 1993: 12-12 a 12-15).

(2) Passos do processo

O OPP consiste em cinco passos diferenciados – a iniciação, a orientação, o desenvolvimento do conceito, o desenvolvimento do plano e a revisão do plano. No primeiro passo – a iniciação – estabelecem-se os requisitos para a conduta do planeamento operacional, assim como, a direcção geral inicial e as limitações ao planeamento. Deste passo salienta-se a Directiva Iniciadora (ID), emanada pelo nível político, que é a verdadeira iniciadora do processo, bem como as consequentes orientações estratégicas. No segundo passo – a orientação – é analisada a situação para determinar o que é pretendido atingir pela alta autoridade, precisando a sua missão e *end state*. O foco, deste passo, está centrado na análise da missão e os seus produtos principais são a missão restabelecida, o desenho operacional e a directiva de planeamento do comandante. Por sua vez, no terceiro passo – o desenvolvimento do conceito – é determinado o modo mais efectivo e eficiente para cumprir a missão. O foco, deste passo, é no desenvolvimento e análise de possíveis modalidades de acção (M/A) para o cumprimento da missão, incluindo os meios necessários, com o intuito de ajudar o comandante a decidir sobre a melhor. Esta escolha é a base para o desenvolvimento do CONOPS e o estabelecimento da declaração de necessidades (SOR), que são os principais produtos deste passo. Quanto ao quarto passo – o desenvolvimento do plano – são nele identificadas as Forças necessárias para implementar o plano, sendo organizado o *timetable* para a sua projecção na JOA, assim como, os planos para a sua protecção, treino e sustentação. O



resultado é um plano desenvolvido, com anexos das diferentes áreas funcionais, aprovado pela autoridade imediatamente superior na hierarquia. Por fim, no quinto e último passo – a revisão do plano – é assegurado que o próprio plano se mantém válido, relativamente aos seus requisitos, orientação e doutrina, assim como, em relação à sua viabilidade, aceitabilidade e aplicabilidade. Nesta fase, são realizadas revisões periódicas ao plano, que poderão identificar alterações necessárias e, como resultado, uma nova orientação de planeamento (GOP, 2005: 4-5).

Para o processo de decisão das ROE, existem momentos, já atrás referidos, que são de importância essencial – **a iniciação**, com o emanar da ID, **a orientação**, onde se identifica o problema militar, e **o desenvolvimento do conceito de operações**, onde é apresentada a maneira de resolver o problema militar, com a aprovação do CONOPS.

(3) Os controlos políticos e militares do OPP

O OPP permite a máxima liberdade, ao comandante e seu EM, para planear, desenvolvendo ideias e conceitos e assegurando os controlos políticos e militares sobre o próprio processo. É, por isso, importante existir uma clara orientação, aos níveis político e estratégico-militar, plasmada na ID, enviada a nível operacional, para posterior aprovação do CONOPS e respectivos planos, controlando, assim, os passos do processo de planeamento. De acordo com as GOP, existem dois tipos de controlos – os políticos e os militares. Os ditos controlos políticos são: emanação da ID; aprovação do CONOPS e do SOR provisório do OPLAN estratégico; aprovação das categorias de alvos e grupos de alvos específicos; aprovação das ROE; autorização para efectivação da Força; aprovação do OPLAN estratégico; autorização da projecção da Força e a autorização da execução. Por seu lado, quanto aos controlos militares, eles são: emanação de instruções iniciais e orientações para planeamento; delegação ou retenção de autoridade para coordenar e planear; aprovação do CONOPS e SOR provisório; aprovação do OPLAN e a emanação de mensagens de activação e ordens de execução (GOP, 2005: 4-7).

Para o processo de decisão das ROE salientam-se, como mais relevantes, no caso dos controlos políticos, a emanação das ID, a aprovação do CONOPS e do SOR provisório do OPLAN estratégico; a aprovação das categorias de alvos e grupos de alvos específicos; a aprovação das ROE. No caso dos controlos militares, destacam-se a emanação de instruções iniciais e orientações para planeamento e a aprovação do CONOPS e SOR.

(4) Intervenientes no processo com impacto nas ROE

O comandante operacional tem o seu EM que o apoia para o planeamento e conduta de uma operação. Normalmente, existem três elementos⁹² que são seus conselheiros – o chefe de

⁹² O LEGAD e o POLAD poderão ser civis.



estado-maior, o LEGAD e o POLAD. O chefe de estado-maior, após as directivas e orientações do comandante, é o responsável por coordenar o EM, dando-lhe orientações e estabelecendo prioridades. Por sua vez, o POLAD, não pertencendo a nenhuma secção ou célula do EM, dá conselhos sobre assuntos políticos locais, regionais, nacionais e internacionais relativos a aliados, parceiros e/ou da *host nation*, bem como, a assuntos relacionados com OI e *Non-Governmental Organization* (NGO). Por sua vez, o LEGAD, tal como o POLAD, não pertencendo a nenhuma secção de EM, aconselha em assuntos relativos à lei internacional e mandatos, aos aspectos legais das ROE, assuntos legais e judiciais relativos a parceiros e aliados, bem como, aspectos legais que surjam da presença da Força na JOA (AJP 3(A), 2007: 2-13).

Relativamente ao restante EM, e tendo em conta a importância de todas as células, destaca-se o papel de três delas – o J2, o J3 e o J5. O J5, sendo o responsável pelas «operações futuras», cabe-lhe, através do *Joint Operational Planning Group* (JOPG) iniciar e desenvolver todos os aspectos⁹³ relativos ao planeamento duma operação, dando posterior assistência ao J3, aquando da transformação do OPLAN em OPORD (AJP 3(A), 2007: 2-17 e 2-18). Por sua vez, o J3, responsável pela conduta duma operação, através do *Joint Operation Centre* (JOC), usa os meios da Força para apoio das operações planeadas e imediatas, sugerindo, se necessário, alterações ao perfil de ROE aprovado (AJP 3(A), 2007: 2-14 e 2-15). Por fim, o J2, é responsável por fornecer informações precisas, em tempo e relevantes aos requisitos operacionais e de segurança do comandante (AJP 3(A), 2007: 2-15) e, conseqüentemente, do J5 e J3 para que possam planear e conduzir as operações, respectivamente.

Durante o planeamento, as células com mais relevância para a «construção» das ROE, são o J2 e o J5, em conjunção com o POLAD e o LEGAD, e o acompanhamento do J3. Durante a conduta das operações, a célula do J3, assume a «liderança», substituindo o J5, mantendo-se o referido em relação aos outros elementos e/ou células.

b. O processo das ROE no quadro da OTAN

(1) Como «nascem» as ROE

Após o conflito «estalar» é emitido um mandato, que decorre, normalmente, de uma resolução do CS das NU que, assim, legitima a operação. O nível político (NAC) estabelece, através da ID⁹⁴, o *end state* e os objectivos estratégicos que deverão ser atingidos para determinada missão, assim como: a legitimidade da operação, a natureza da operação, a missão estratégica e as tarefas; autorizações e limitações (restrições e condicionamentos), a duração espectável da missão (se possível), aspectos logísticos e factores de apoio essenciais, os mecanismos de coordenação, no

⁹³ COA, CONOPS, SOR, ROE, *targeting* inicial e OPLAN.

⁹⁴ Ver Apêndice 9 – Quadro Explicativo – Níveis de Comando / Controlos / Critérios e Conceitos.



âmbito da cooperação civil-militar (CIMIC) e as orientações para a elaboração das ROE (AJP 3.4.1, 2001: 1-1). Estas últimas são as orientações que deverão incluir, as limitações, as autorizações ou as restrições que a acção militar tem de incorporar para o cumprimento da missão. Estas, deverão ser sucintas e não ambíguas, deixando o comandante e a Força sem dúvidas dos limites ou restrições no grau de possível utilização da força (MC 362/1, 2003: 6).

O NAC estabelece, através da ID a *Political Policy Statement* (PPS), que não é mais que uma narrativa sucinta da situação, que pretende «guiar» o comandante operacional no seu planeamento e conduta. O PPS explicará, em linguagem clara e corrente, reflectindo a intenção geral, perante o contexto, que autoriza as ROE para a missão. O PPS poderá mudar, à medida que os objectivos e as autorizações das ROE se desenvolverem e/ou alterarem, reflectindo as alterações de orientação política. O PPS será complementado com o *Political Policy Indicator* (PPI), que clarifica a tendência que resultará do desenvolvimento da situação. Os PPI estão divididos em três categorias, com critérios de avaliação diferenciados – XRAY, YANKEE e ZULU. No primeiro – o XRAY / *De-escalation* – pretende-se uma estratégia político-militar, que minimize o envolvimento da Força na crise, ao necessário, de forma a atingir os seus objectivos. No segundo caso – YANKEE / *Maintain status quo* – pretende-se uma estratégia político-militar, que use as Forças militares para manter a situação presente ou o retorno à situação vigente antes do conflito. Por último, no terceiro caso – o ZULU / *Risk of escalation is acceptable* – pretende-se uma estratégia político-militar que autorize o uso da força para alcançar a mudança do *status quo* actual e gerar uma envolvente favorável (MC 362/1, 2003: 7).

(2) Durante o planeamento da operação

O processo de planeamento e de aprovação pode ser independente do planeamento da operação. Contudo, é importante que as ROE sejam planeadas em paralelo e com uma estreita ligação com o desenvolvimento e a revisão do OPLAN (MC 362/1, 2003: 8-9). É por isso que, após o nível político (NAC) ter definido os seus objectivos e imperativos, na ID, o nível estratégico-militar (SC), através das instruções complementares de planeamento, transforma ou traduz, para termos militares, as orientações políticas relacionadas com o uso da força⁹⁵. A primeira análise e preparação é feita pelas células de J5, responsável pela elaboração das ROE, e J3, em conjunto com o LEGAD e o POLAD, e em ligação com as restantes células do EM do comandante operacional, assim como, com os EM das componentes, se necessário. O primeiro *draft* das ROE é apresentado, com o CONOPS e o *draft* do anexo de *targeting*⁹⁶, que é enviado

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Nomeadamente com a categoria de alvos, lista de alvos restritos e proibidos, os TST e as actividades de operações de informação.



para o nível estratégico-militar (SC), que toma conhecimento e os envia, através do MC, para o nível político (NAC) para aprovação. Logo que o CONOPS é aprovado, imediatamente o *draft* das ROE é passado a perfil e referenciado como «anexo E» ao OPLAN (Monot, 2005: 23).

(3) Após o planeamento da operação

Baseado na missão e tarefas do OPLAN e com o desenvolver da situação, o nível estratégico-militar (SC), poderá considerar apropriado implementar certas ROE, em apoio do cumprimento da missão. O SC requisita as ROE necessárias ao NAC, através do MC, emitindo uma mensagem de ROE *request* (ROEREQ). O NAC, baseado no aconselhamento do MC, autoriza todas ou parte das ROE requisitadas e envia a sua decisão para o SC, através de uma mensagem de ROE *authorisation* (ROEAUTH). Após esta autorização, o SC implementará as «novas» ROE, enviando uma mensagem de ROE *implementation* (ROEIMPL).

Com o decorrer da operação, haverá necessidade de reter ou libertar ROE, em determinados níveis de comando. Para permitir este «jogo» é necessário implementar as *dormant* ROE⁹⁷. Estas ROE permitem ao SC poder planear, preparar ordens, executar treinos, antes que entrem em vigor. *Dormant* ROE são aprovadas pelo NAC, sendo úteis para alterações graduais do envolvimento operacional, garantindo, assim, flexibilidade. O nível político, tem, assim, em conta, as circunstâncias incertas em que decorrem as operações militares. Por outro lado, apenas um evento significativo poderá accionar uma *dormant* ROE, sendo para isso, necessário determinar os termos e/ou os critérios objectivos⁹⁸ em que isso se verifica. Por fim, sempre que o SC pretender accionar uma *dormant* ROE, deve, através do MC, notificar o NAC.

Aquando da implementação das ROE às Forças, o comandante deve agir de acordo com o perfil autorizado, não sendo, no entanto, obrigado a passar todas as regras, que lhe estão autorizadas, para os comandantes subordinados. Se uma autoridade superior cancela ou restringe uma ROE, previamente implementada, o comandante deve, imediatamente, rever a sua orientação, para com os comandantes subordinados, com vista a actuar perante essa revisão. Mesmo perante as ROE implementadas, o comandante é responsável por assegurar que as Forças apenas utilizem o grau de força que deve ser lei, perante as circunstâncias do momento (MC 362/1, 2003: 9).

(4) Classificação de segurança das ROE

A classificação de segurança das ROE, para uma operação, será determinada por circunstâncias políticas e operacionais. O perfil aprovado e todas as mensagens das ROE, devem ter a mesma classificação de segurança que o OPLAN (MC 362/1, 2003: 9-10).

⁹⁷ Basicamente são ROE que estão «adormecidas» em diferentes níveis de comando.

⁹⁸ Data-hora em que fica efectiva ou expira, etc.



c. Passos do processo *versus* controlos, conceitos e critérios

Vimos, anteriormente, por um lado, os controlos existentes, e por outro, os critérios/conceitos. Contudo, não foram identificados os níveis de comando onde os mesmos devem ser accionados e qual a sua relação.

Em primeiro lugar, e como vimos, temos, no processo de decisão das ROE e consequentemente, do *targeting*, dois instantes perfeitamente definidos – durante e após o planeamento da operação.

Quanto ao primeiro, já vimos que todo o processo⁹⁹ se inicia com o controlo político – a emanção da ID – onde, entre outras coisas, define orientações para elaboração das ROE e tarefas, autorizações e limitações. É, pois, no primeiro item que deverá constar, para além, da descrição da PPS e indicação do PPI, a definição de legítima defesa colectiva e nacional para a operação. Por outro lado, nas tarefas, autorizações e limitações deverão constar as categorias de alvos aprovados, considerados pelo nível político¹⁰⁰.

Por seu lado, ao nível estratégico-militar, no controlo – instruções iniciais e orientações para o planeamento – deverão ser estabelecidas as definições de acto hostil, intenção hostil e Força hostil, bem como, difundidos os critérios para selecção de alvos, os critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos e as restrições a tomar em conta para redução de CD. Por último, ao nível operacional, quando o comandante, após deduzir toda a informação recebida, utiliza o seu controlo – instruções iniciais e orientações para o planeamento – define os critérios para a PID e CD e as condições em que um alvo deve ser considerado um objectivo militar.

Com todos estes dados, o EM da força conjunta, começa o planeamento, sendo desenvolvidos todos os produtos a ele inerentes, onde se incluem os *drafts* das ROE e do *targeting*, que são enviados, em conjunto com o CONOPS e o SOR, para aprovação a nível estratégico e político, e que, se aprovados, estes níveis fazem uso de mais dois controlos – aprovação do CONOPS e SOR e das ROE. De seguida, e após o desenvolvimento do OPLAN e seus anexos, os níveis estratégico e político fazem uso de outro controlo – aprovação do OPLAN. Por fim, o nível político, fazendo uso dos seus controlos restantes – autorização para activação da força, autorização para a projecção da força e autorização para a execução da operação – fechando o círculo.

Após o planeamento, ou seja, no segundo instante, ficam os níveis estratégico-militar e operacional, com os seus controlos – emanção de mensagens de activação e ordens de execução – para a conduta da operação.

⁹⁹ Ver Apêndice 9 – Quadro Explicativo – Níveis de Comando / Controlos / Critérios e Conceitos.

¹⁰⁰ As categorias de alvos e critérios de selecção são deduzidos da intenção política pelo nível estratégico, que os envia para aprovação à *posteriori* ao nível político. Nível político aprova-os fazendo uso de outro controlo por ele detido – aprovação de categorias de alvos e critérios de selecção.



Em resumo podemos dizer que, durante o planeamento, o poder político, faz uso dos seus controlos antes da execução, na procura do melhor perfil de ROE, e que, durante a condução da operação, o poder político só os utiliza em excepção (Leandro, 2008).

d. Síntese conclusiva

Neste capítulo foram, então, explanados os passos porque devem passar, não só o processo de decisão das ROE e do *targeting*, a ele directamente relacionado, bem como, os níveis hierárquicos, e os controlos que lhes estão associados. Assim, o processo de decisão das ROE, passa por dois instantes perfeitamente identificados – **durante e após o planeamento da operação**. No primeiro caso, relevam-se os passos da iniciação, com os seus controlos – emanação da ID e as instruções iniciais e orientações para o planeamento dos respectivos comandantes – e o desenvolvimento do conceito, com os controlos – aprovação do CONOPS e SOR e das ROE – que efectivam o perfil de ROE para a operação. No segundo caso, após o planeamento, verifica-se como essencial, o papel do nível estratégico-militar, como interligação do nível militar com o político, que baseados no OPLAN, na missão e avaliação da situação determina, do perfil aprovado e da implementação ou não de novas ROE para apoio ao cumprimento da missão. Para além deste, salienta-se, ainda, o papel de «gestores» das ROE dos níveis estratégico-militar e operacional que, com o perfil aprovado, fazem uso da força militar na procura do *end state* da operação.

Por outro lado, foram, também, abordados os critérios e conceitos que servem de base para a «construção» das ROE, e em que níveis de comando devem ser estabelecidos. Salientam-se, ao nível político, os conceitos de **legítima defesa colectiva e nacional** e as **categorias de alvos** considerados. Ao nível estratégico-militar, relevam-se as definições de **legítima defesa de unidade e individual, acto hostil, intenção hostil e Força hostil**, bem como, a definição dos **critérios para selecção de alvos, os critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos e as restrições, a tomar em conta, para redução de CD**. Por fim, ao nível operacional, destaca-se a definição dos **critérios para a PID e CD e as condições em que um alvo deve ser considerado um objectivo militar**.

Fica, assim, confirmada a hipótese (H4) de existência de dois instantes, no modelo de processo de decisão das ROE, ficando confirmada, também, a hipótese (H5) que são os níveis político, estratégico-militar e operacional, os que devem definir os critérios/conceitos a ter em conta na «construção» de um perfil de ROE.



6. Conclusões e recomendações

“Na falta de ROE, qualquer pessoa tem direito à legítima defesa. Contudo, não está na génese das ROE permitir a utilização de legítima defesa, mas sim, controlar o uso da força”

François Martineau

Nas sínteses conclusivas, elaboradas no final dos anteriores capítulos, são dadas respostas às questões derivadas e foram confirmadas as hipóteses propostas para o estudo, sendo acrescentadas, quando necessário, mais algumas achegas. Ir-se-á, em primeira análise, fazer um resumo geral do trabalho, com as partes mais significativas para, de seguida, se responder à questão central.

a. Conclusões

Foi iniciado o nosso trabalho de investigação com uma retrospectiva histórica da trilogia – política, operações militares e direito –, bem como, da sua enquadrante actual, no que diz respeito à aplicação das ROE em operações militares. Assim, foi exposta a actuação em operações militares, em especial a sua **necessidade de emprego por imperativo e propósitos políticos** em conflitos de natureza variada e tipologia diversa, muitas vezes sujeitas a uma diversidade de factores influenciadores, cujas **regras jurídicas existentes não cobrem a sua actuação**. Neste quadro foi realçada a importância do **jus in bello** e o **direito interno** dos países, e destes, sublinhados os conceitos de **legítima defesa**, **objectivo militar**, **necessidade militar** e **danos colaterais**, como determinantes no planeamento e conduta das operações. Por último, foi dado realce à política, por ser sua a **responsabilidade de emprego das FFAA**, e devendo, por isso, para além da definição de objectivos, definir o grau de uso da força pretendido e, através dos seus controlos, garantir a actuação efectiva e, sem ambiguidades, da Força militar, desresponsabilizando-a de compromentimentos políticos.

Foi caracterizado, com o apoio das doutrinas da OTAN e dos EUA, o modelo que está implícito, no uso das ROE em operações militares, tendo sido destacados os dois vectores sobre os quais assentam a sua aplicação – a **legítima defesa** e o **cumprimento da missão**. Neste âmbito, foram, ainda, descritos os critérios/conceitos que deverão ser estabelecidos ou validados em cada uma das vertentes.

Analizou-se comparativamente, a legislação portuguesa e a doutrina da ONU, OTAN e EU, para encontrar paralelismos e pontos de convergência, concluindo que existem, no caso português, quatro níveis de comando – **o político, o estratégico-militar, o operacional e o tático** – podendo, no entanto, o político ter, se o Primeiro-Ministro o entender, dois patamares diferenciados – o Conselho de Ministros e o Ministro da DN. Foi, também, verificado que os



controles políticos deverão situar-se ao mais alto nível político, ou seja, no Conselho de Ministros, e os controles militares situar-se-ão no nível estratégico-militar e operacional.

Foram, recorrendo-se ao caso da OTAN, explanados por que momentos – durante e após o planeamento – e níveis hierárquicos, o processo de decisão das ROE deve passar, bem como os controles e os critérios/conceitos associados a cada um deles, ficando demonstrado, que os níveis político, estratégico-militar e operacional têm todos eles um papel importante a desempenhar na fase de planeamento, ao estabelecerem restrições e limitações ao uso da força e, após haver «solução para o problema militar», posterior aprovação. Nesta fase, no entanto, o papel do nível político é da maior relevância considerando que é a altura de definir a sua intenção e objectivos, utilizando os seus controles, antes da execução, de forma a chegar ao perfil de ROE desejado, para apoio da operação militar. Por sua vez, os níveis estratégico-militar e operacional, em especial este último, são os que, com os «dados» do problema, vão encontrar a solução do mesmo. Por outro lado, após o planeamento, ou seja, durante a conduta, o papel de maior importância é o atribuído aos níveis estratégico-militar e operacional que, com base no perfil aprovado pelo nível político, vão «gerir» o uso da força militar, através da expressão conhecida como «jogo das ROE». Salienta-se, contudo, que o nível político, aquando da necessidade de obtenção de ROE, que não estão contempladas no perfil do planeamento¹⁰¹, usa dos controles apenas em situação de excepção, sendo o nível estratégico-militar o interlocutor, conselheiro e responsável pela implementação.

Feita que está a abordagem e, respectivas considerações às respostas derivadas, responder-se-á agora à questão central – **Que modelo formal adoptar para o processo de aprovação das ROE, nas FFAA portuguesas?** Tendo em conta a delimitação do trabalho e as missões que, actualmente, nele se enquadram – NEO e prevenção ao terrorismo – propõe-se o seguinte modelo¹⁰²: Iniciando o processo, o Governo, através duma Directiva do Ministro da DN, estabelece a definição da missão militar e intenção política. Após o que, o CEMGFA/EMGFA desenvolvem um plano com categorias de alvos e definem critérios de selecção de alvos, enviando-os para aprovação do Governo. Após essa aprovação, o Governo emite uma Resolução de Conselho de Ministros, onde, para além das categorias e critérios de selecção de alvos, lhe acrescenta a descrição da PPS e a indicação do PPI, bem como, a definição de legítima defesa nacional e/ou colectiva. Com esta, o CEMGFA/EMGFA, através da directiva inicial de planeamento, define e/ou valida não só os conceitos de legítima defesa de unidade, acto hostil, intenção hostil e força hostil, mas também os critérios de quantificação de danos aceitáveis nos

¹⁰¹ Situação a evitar, o perfil de ROE deve ser o mais robusto possível, contemplando ROE *dormant*, às quais se possa recorrer, sem que seja necessário recorrer a novas ROE.

¹⁰² Ver Apêndice 9 – Quadro Explicativo – Níveis de Comando / Controlos / Critérios e Conceitos.



alvos, as restrições a tomar em conta para a redução de CD e os critérios para selecção de alvos, aprovados pelo nível político. Com esta directiva o comandante operacional, dá a sua orientação, onde constarão os critérios para a PID e CD e as condições em que um alvo deve ser considerado um objectivo militar e que, em conjunto com as orientações superiores, o seu EM¹⁰³ elabora uma proposta de perfil de ROE mais adequada para a operação em concreto. Este será, então, objecto de aprovação, pelo Governo, através do CEMGFA. Desta forma, após a aprovação política, o perfil será comunicado ao CEMGFA, que detém a responsabilidade de o implementar, autorizando ou não qualquer pedido dos níveis subordinados, dentro do já aprovado. No caso de obtenção de novas ROE, fora do perfil, é, também, ele é responsável pela sua requisição e, após aprovadas, da sua implementação.

O processo descrito é o que melhor se adequa, à nossa situação, na conduta duma operação conjunta nacional, sob a direcção do CEMGFA. Contudo, aquando de missões no âmbito de compromissos assumidos internacionalmente, este processo deverá ter uma diferente condução. Como se sabe, neste caso, o perfil das ROE são estabelecidas pela OI, líder da operação, enviando-o para os países participantes, para análise e aprovação parcial ou completa. Nesta situação, e após a recepção do perfil respectivo, pelo EMGFA, o mesmo deverá ser analisado pela DIOP/COFAR, responsável¹⁰⁴ pela definição de ROE para as FFAA portuguesas que, em conjunto com o POLAD e o LEGAD, bem como, com o comandante da Força a empregar, dá parecer, com proposta de eventuais *caveats*, e o submete, através do CEMGFA, para aprovação ao Governo. Após aprovação, através de Resolução de Conselho de Ministros, o perfil é reenviado, com parecer final de Portugal, para a OI, líder da operação.

b. Recomendações

Com o decorrer deste trabalho e, à medida que foram estabelecidos os contactos achados por necessários, com diferentes personalidades, constatou-se ser real, o desconhecimento sobre o qual este tema está votado, a nível militar, e em especial ao nível político. Este sentimento foi, ainda, mais fortalecido, no decorrer das entrevistas realizadas às poucas personalidades com conhecimento e experiência, onde ficou bem patente a necessidade de formação legal específica, nesta área, do uso da força – a militar. Esta implica a existência de formação no âmbito jurídico e militar, ou seja, de LEGAD's para apoio na «construção», análise e revisão de ROE. Importa referir que, esta formação, deverá ser em duas vertentes – militar e legal. Esta situação deve-se à falta de «visão» da coisa militar que, um indivíduo formado em direito terá, sendo que, o inverso, também, é verdade. No entanto, nas situações em que não existam LEGAD's com a «dupla»

¹⁰³ Ver Apêndice 10 – Tarefas a Realizar Durante a «Construção» de um Perfil de ROE.

¹⁰⁴ Ver Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando.



formação, será sempre preferível, dar a tarefa a um militar do que a um indivíduo formado apenas em direito já que, a percepção que o militar tem sobre a realização das tarefas para o cumprimento da missão e, conseqüentemente, de como usar a força militar é, visivelmente superior. Pelo referido, esta formação deverá ter a sua base de recrutamento, preferencialmente, em militares do quadro, que estejam interessados em adquirir formação no âmbito do direito e, em segunda prioridade, aos formados em direito, devendo estes, após terminado o curso, serem acompanhados por indivíduos com bastante experiência militar, ganhando, assim, treino e «rodagem», antes de exercerem a função de LEGAD¹⁰⁵.

Além da referida formação, existe a necessidade de implementação dum Gabinete Jurídico no EMGFA, agregado à DIOP/COFAR, que funcione em permanência, com um mínimo de dois LEGAD's¹⁰⁶ e os POLAD's necessários¹⁰⁷, com a principal atribuição de apoio na «construção», análise, revisão de perfis de ROE e desenvolvimento de *lessons learned* nesta temática, ao âmbito nacional conjunto e, internacionalmente, ao âmbito multinacional combinado. Sabendo da não existência deste Gabinete, actualmente, o EMGFA deverá recorrer-se a uma parceria com a Marinha¹⁰⁸ – actualmente, com maior experiência nesta matéria – para que se possam verificar as melhores práticas e trocas de experiências, no intuito do ganho de rotinas e do «saber-fazer» do «futuro» Gabinete.

Noutra vertente, o EMGFA, em cooperação e coordenação com os Ramos, deverá empenhar-se no sentido da «construção» dum catálogo de ROE nacional, à semelhança dos existentes na OTAN, UE e EUA, no qual seja vertida o *know how* e as *lessons learned* já existentes, para futura referência às operações a desenvolver por Portugal e pondo em execução as Regras de Empenhamento Nacionais (REN), tal como prescrito no PEMGFA (1993: 3-9). Este catálogo, deverá ser desenvolvido sob orientação da DIOP/COFAR, havendo necessidade de ser revisto anualmente. Neste, deverão ser incluídos, tal como no MC 362/1 da OTAN e nas SROE dos EUA, os conceitos possíveis¹⁰⁹.

Por último, deverão ser, em posteriores trabalhos/estudos, analisadas, as melhores formas de processo de decisão das ROE, para os cenários internos, sendo crucial, que para isso, se faça a análise da Lei nacional, em particular no que diz respeito à autoridade marítima e aérea, estado de sítio e de emergência, bem como, a relativa à defesa militar do país, fora do âmbito das OI.

¹⁰⁵ Deverá ser analisada a experiência já existente na Marinha, mais particularmente no Departamento Jurídico Operacional e Internacional da Divisão de Pessoal e Organização Estado-Maior do Armada.

¹⁰⁶ Oficial com bastante experiência e «traquejo» nesta função.

¹⁰⁷ Um oficial por cada TO, onde Portugal tenha Forças militares, com experiência ao nível político-militar.

¹⁰⁸ Ver nota n° 105.

¹⁰⁹ Conceitos estabelecidos ao nível estratégico-militar que não sejam passíveis de alteração.



Bibliografia

Monografias (livros)

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. Edição nº 40830/3237. Publicações Europa-América

COUTO, Abel Cabral (1988) *Elementos de Estratégia*. Volume I. Lisboa: Nova Esperança.

LEANDRO, Francisco (2005). *As Armas das Vítimas*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto de Defesa Nacional. ISBN 972-8471-92-0

MIRANDA, Jorge (2006). *Curso de Direito Internacional Público*. 3ª Edição. Estoril: Príncípia Editora. ISBN 972-8818-77-7

ROGEIRO, Nuno (2002). *Guerra em Paz*. Lisboa: Ed. HUGIN. ISBN 972 794 140 0

ROGEIRO, Nuno (1993). *Política*. Lisboa, Ed. Difusão Cultural. ISBN 972-709-179-2

SOUSA, Fernando de (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Edições Afrontamento/CEPESE. ISBN 972-36-0752-2

TRUYOL Y SERRA (1962). *Noções Fundamentais de Direito Internacional*. 2ª Edição portuguesa, Coimbra.

SWINARSKI, Christophe (1991). *A norma e a Guerra: Palestras sobre Direito Internacional Humanitário*, Porto Alegre: Sérgio António Fabris Editor.

Artigos de publicações em série (revistas)

CARREIRA, José. (2004). *O Direito Humanitário, as regras de empenhamento e a condução de operações militares*. Cadernos Navais. Lisboa. ISBN 972-8004-70-2. Nº11. 1-64.

RIBEIRO, A. S. (2006). *O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças - Processos e Deficiências*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.

Artigos de publicações em série electrónicas

HITTINGER, William R. (2000). *Rules of Engagement as a Force Multiplier* [em linha], Small Wars Journal [referência de 12 de Outubro de 2007]. Disponível na internet em <http://smallwarsjournal.com/documents/hittinger.pdf>



MARTINEAU, François (2005). *The Rules of Engagement in Ten Questions* [em linha], Ministère de la defense, General military review, doctrine n°4, Abril de 2005 [referência de 14 de Novembro de 2007]. Disponível na internet em <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/US/doctrine/art6.pdf>

MONOT, Jean-Lou (2005). *Rules of Engagement on Overseas or National Territory Operations, Employment Vision* [em linha], Ministère de la defense, General military review, doctrine n°6, Março de 2005 [referência de 14 de Novembro de 2007]. Disponível na internet em http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine06/us/doctrine/art_7.pdf

Legislação e outros documentos oficiais

LEI CONSTITUCIONAL n° 1/2005. *Constituição da República Portuguesa - CRP*. D.R. I – Série. A (2005-08-12). 4642-4686.

LEI n.º 29/82. *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – LDNFA*. (1982-12-11), Com as alterações Lei n° 41/83 (1983-12-21), Lei n° 111/91 (1991-08-29), Lei n° 113/91 (1991-08-29), Lei n° 18/95 (1995-07-13), Lei Orgânica n° 3/99 (1999-09-18) e Lei Orgânica n° 4/2001 (2001-08-30).

LEI n° 111/95. *Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas – LOBOFA*. (1995-08-29) Com as alterações Lei n° 18/95 (1995-07-13).

LEI n° 100/2003. *Código de Justiça Militar – CJM*. D.R. I – Série 265 (2003-11-15) 7800-7821.

LEI n° 101/2003. *Estatuto dos Juizes Militares e dos Assessores Militares do Ministério Público*. D.R. I – Série 265 (2003-11-15) 7821-7824.

LEI n° 105/2003. *Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais*. D.R. I – Série 294 (2003-12-10).

LEI n° 31/2004. *Adapta a legislação penal portuguesa ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional, tipificando as condutas que constituem crimes de violação do direito internacional humanitário — 17ª alteração ao Código Penal*. D.R. I – Série A 171 (2004-07-22) 4560- 4565.

LEI n° 59/2007. *Código Penal – CP*. D.R. I – Série 170 (2007-09-04). 6181- 6258.



Decreto do Presidente da República nº10/92. *Ratificação dos Protocolos Adicionais I e II às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 – PA I e II. D.R. I – Série 77 (1992-04-01) 1515-1545.*

DECRETO-LEI nº 48/93. *Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas – LOEMGFA. D.R. I – Série (1993-02-26).*

CNU (1945). *Carta das Nações Unidas.* ONU. São Francisco

TAN (1949). *Tratado do Atlântico Norte.* OTAN. Washington DC

TUE (1992). *Tratado da União Europeia.* UE. Maastricht

Council of European Union nº11096 (2003). *EU Military C2 Concept.* European Union Military Committee. Brussels.

PXVIIGC (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009.* Governo da República Portuguesa. Lisboa

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros nº 6/2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional – CEDN. D.R. I – B Série. 16 (2003-01-20). 279-287.*

Conceito Estratégico Militar - CEM. Aprovado em 8 de Janeiro de 1998.

Conceito Estratégico Militar – CEM. Aprovado pelo MEDN em 22 de Dezembro de 2003. Confirmado pelo CSDN de 15 de Janeiro de 2004. MDN. Lisboa.

MIFA04 (14 de Janeiro de 2004). *Missões Específicas das Forças Armadas.* MDN. Lisboa.

DESPACHO nº 236/MDN/2005, de 20 de Outubro. *Directiva para a reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas.* MDN. Lisboa.

DESPACHO nº 18/MDN/2008, de 18 de Fevereiro. *Directiva para o desenvolvimento do processo legislativo relativo à reorganização da estrutura superior de Defesa Nacional e das Forças Armadas.* MDN. Lisboa.

DIRECTIVA nº5/CEMGFA/2001, de 12 de Março de 2001. *Directiva para Forças de Reacção.* EMGFA. Lisboa.

PLANO DE CONTINGÊNCIA Nº01/CEMGFA/2001, de 18 de Janeiro de 2005. *Plano Pégaso.* EMGFA. Lisboa.



Publicações

AAP-6 (2006). *NATO Glossary of Terms and Definitions*. NATO Standardization Agency (NSA).

AJP-01(C) (2006). *Allied Joint Doctrine*. NATO Standardization Agency (NSA).

AJP-3(A) (2007). *Allied Doctrine for Joint Operations*. NATO Standardization Agency (NSA).

AJP-3.4 (2005). *Non-Article 5 Crise Response Operations*. NATO Standardization Agency (NSA).

AJP-3.4.1 (2001). *Peace Support Operations*. NATO Standardization Agency (NSA).

AJP-3.9 (2005). *Joint Targeting* (2nd Study Draft). NATO Standardization Agency (NSA).

GOP (2005). *Guidelines for Operational Planning* (Final Revision 1). Supreme Headquarters Allied Power Europe: Belgium.

JCS Standing ROE (2000). *Standing Rules of Engagement for US Forces*. Joints Chiefs of Staff. Washington D.C.

JA 422 (2006). *Operational Law Handbook*, The Judge Advocate General's Legal Center and School, Charlottesville, Virginia.

JP 3-07 (1995). *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*. Joints Chiefs of Staff. Washington D.C.

MC 362-1 (2003). *NATO Rules of Engagement*. NATO Standardization Agency (NSA).

PEMGFA (1993). *PEMGFA/OPS 100*. Lisboa: Estado-Maior General das Forças Armadas.

Regulamento de Campanha Informações (2006). EME. Lisboa.

Regulamento de Campanha Operações (edição provisória) (2005). IAEM. Lisboa.

Entrevistas

CARREIRA, VAlm José Manuel Penteado e Silva Carreira, Subdirector da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM). Depoimento realizado na DGAM em 14 de Março de 2008;



LEANDRO, TCor Art Francisco da Silva. Depoimento realizado no *Joint Headquarters Lisbon* em 03 de Abril de 2008;

CORREIA, CFR António José de Jesus Neves, Chefe do Departamento Jurídico Operacional e Internacional da Divisão de Pessoal e Organização do Estado-Maior da Armada. Depoimento realizado no IESM em 24 de Abril de 2008;

GODINHO, TCor Inf João Carlos Carvalho e Cunha, Chefe de Estado-Maior da Brigada de Intervenção (BrigInt). Depoimento realizado no Quartel-General da BrigInt em 10 de Abril de 2008;

CARVALHO, CTen João Manuel de Magalhães Duarte, colocado no EMGFA, na célula de exercícios do COC/COFAR. Depoimento realizado no EMGFA em 02 de Maio de 2008;

SANTOS, Cap Jur Carla Maria Caetano Pedro dos, actualmente a frequentar o Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea. Depoimento realizado no IESM em 09 de Abril de 2008;



Apêndice 1 – Lista de Abreviaturas

AG – Assembleia Geral

AJP – Allied Joint Publication

AR – Assembleia da República

ATACMS – Army Tactical Missile System

C2 – Comando e Controlo

CC – Component Commander

CD – Collateral Damage

CDE – Collateral Damage Estimation

CD-RA – Collateral Damage – Risk Assessment

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEM – Conceito Estratégico Militar

CEMGFA – Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas

CEMs – Chefes de Estado-Maior

CIMIC – Civil-Military Co-operation

CJM – Código de Justiça Militar

CMO – Crisis Management Operation

CNU – Carta das Nações Unidas

COA – Comando Operacional da Açores

COC – Centro de Operações Conjunto

COFAR – Centro de Operações das Forças Armadas

COM – Comando Operacional da Madeira

COMJTF – Command Joint Task Force

CONOPS – Concept of Operations

CP – Conflict Prevention



CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRO – Crisis Response Operations

CRP – Constituição da República Portuguesa

CS – Conselho de Segurança

CTM - Cooperação Técnico-Militar

DCA – Direito dos Conflitos Armados

DF - Dispositivo de Forças

DI – Direito Internacional

DIH – Direito Internacional Humanitário

DIHCA – Direito Internacional Humanitário e dos Conflitos Armados

DIMIL – Divisão de Informações Militares

DIOP – Divisão de Operações

DIP – Direito Internacional Público

DN – Defesa Nacional

DPKO – Department of Peacekeeping Operations

EM – Estado-Maior

EMCC – Estado-Maior Coordenador Conjunto

EMGFA – Estado-Maior-General das Forças Armadas

EO – Evacuation Operations in a Non-permissive Environment

EUA - Estados Unidos da América

EUMC – EU Military Committee

EUMS – EU Military Staff

FC – Force Commander

FCdr – EU Force Commander

FFAA – Forças Armadas



FHQ –Force Headquarters

FRI – Força de Reacção Imediata

GOCEDN – Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

GOP – Initiating Directive

HA – Assistance to Humanitarian Operations

HN – Host Nation

HO – Humanitarian Operations

ID – Initiating Directive

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

INFO OPS – Information Operations

IOCB – Info Ops Co-ordination Board

ISTAR – Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance

JFC – Joint Force Commander

JIPB – Joint Intelligence Preparation of the Battlespace

JIPTL – Joint Integrated Prioritised Target List

JOA – Joint Operations Area

JOC – Joint Operation Centre

JOPG – Joint Operational Planning Group

JTCB – Joint Targeting Co-ordination Board

JTL – Joint Targeting List

LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

LEGAD – Legal Adviser

LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

LOEMGFA – Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas

LPM - Lei de Programação Militar



LRT – List of Restrict Targets

M/A – Modalidade de Acção

MC – Military Committee

MLRS – Multiple Launch Rocket System

MOOTW – Military Operations Other Than War

MSCA – Military Support to Civil Authorities

NA5CRO – Missões não artigo 5º

NAC – North Atlantic Council

NEO – Non-Combatant Evacuation Operations

NGO – Non-Governmental Organization

NSFS – Naval Surface Fire Support

NSTL – No-Strike Target List

NU – Nações Unidas

OHQ – Operation Headquarters

ONU - Organização das Nações Unidas

OpCdr – Operation Commander

OPLAN – Operation Plan

OPORD – Operation Order

OPP – Operational Planning Process

OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PB – Peace Building

PDSS – Persons Designated with Special Status

PE – Peace Enforcement

PESC – Política Externa e de Segurança Comum



PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

PID – Positive Identification

PK – Peace Keeping

PM – Peace Making

PO – Peace Operations

POLAD – Political Adviser

PPI – Political Policy Indicator

PPS – Political Policy Statement

PR – Presidente da República

PrDSS – Property Designated with Special Status

PSC – Political and Security Committee

PSO – Peace Support Operations

PXVIIG – Programa do XVII Governo Constitucional

REN – Regras de Empenhamento Nacionais

ROE – Rules of Engagement

ROEAUTH – ROE authorisation

ROEIMPL – ROE implementation

ROEREQ – ROE request

SAR – Search and Rescue

SC – Strategic Command

SdN – Sociedade das Nações

SF - Sistema de Forças

SG – Secretário Geral

SOFA – Status of Forces Agreement

SOPF – Separation of Parties by Force



SOR – Statement of Requirements

SPI - Sistema Político Internacional

SR – Stabilisation, Reconstruction and Military Advice to Third Countries

TAN – Tratado do Atlântico Norte

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça

TN - Território Nacional

TO – Teatro de Operações

TOR – Terms of Reference

TPI – Tribunal Penal Internacional

TST – Time Sensitive Target

TUE – Tratado da União Europeia

UE - União Europeia

UEO - União da Europa Ocidental



Apêndice 2 – Corpo de Conceitos

Acto Hostil – “[...] forças designadas ou indivíduos que cometam ou contribuam para um acto intencional que cause prejuízos ou perigo sério sobre forças amigas ou designadas ou pessoas designadas [...]” (MC 362/1, 2003: A-1-2)

Ataque – “O uso da força contra qualquer força ou pessoal dirigido a um alvo ou objectivo.” (MC 362/1, 2003: F-1)

Ataque Iminente – “quando é manifesto, instantâneo e difícil de resistir; usualmente referente a ameaças em que são necessárias acções defensivas.” (MC 362/1, 2003: F-3)

Danos Colaterais – “[...] são danos não intencionais ou acidentais que afectam infra-estruturas, equipamentos ou indivíduos e que ocorrem como resultado de uma acção militar legítima contra um alvo militar.” (Leandro, 2005: 20)

Direito Internacional Público – “[...] Conjunto de normas reguladoras das relações entre Estados ou entre sujeitos de Direito Internacional Público [...]” (Sousa, 2005: 66).

Direito Internacional Privado – “[...] Regras de conflitos determinadas em cada ordem jurídica pelo respectivo legislador nacional [...]” (Sousa, 2005: 67)

Força Hostil – “Qualquer civil ou terrorista, força paramilitar ou militar que tenha sido declarada hostil por autoridade apropriada.” (JA 422, 2006: 87)

Força Letal – “Força entendida como suficiente de causar a morte ou ferimentos graves que resultem em morte.” (APP 6, 2006: 2-M-6)

Força Mínima – “Força, que inclui a força letal, limitada ao grau, intensidade e duração necessária para atingir o objectivo.” (APP 6, 2006: 2-D-1)

Intenção Hostil – “[...] ameaça reconhecida com base nas seguintes condições: capacidade de treino de indivíduos, grupos ou unidades que criem ameaça ou inflijam estragos ou a evidência, mesmo com acesso às informações, duma intenção de ataque ou de causa de danos.” (MC 362/1, 2003: A-1-1)

jus in bello ou DIH e DCA - “[...] corpo de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente aplicável aos conflitos armados,



internacionais ou não internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afectados, ou que possam ser afectados pelo conflito.” (Swinarski, 1991: 25)

Legítima Defesa – *“o uso da força necessária e proporcional, incluindo força letal, para defender forças militares amigas e seu pessoal contra um ataque ou ataque iminente.”* (MC 362/1, 2003: F-6)

Legítima Defesa Colectiva – *“O acto de defender cidadãos, forças militares, propriedade e interesses estrangeiros designados dum acto hostil ou intenção hostil demonstrada”* (JA 422, 2006: 87)

Legítima Defesa Extensiva – *“[...] ter o direito para tomar as medidas necessárias, incluindo o uso da força proporcional e necessária para defender outras forças militares e seu pessoal contra um ataque ou ataque iminente.”* (MC 362/1, 2003: F-6)

Legítima Defesa Individual – *“O direito inerente para usar todos os meios disponíveis, bem como, tomar as acções apropriadas para a defesa do próprio, das forças militares a que pertença ou outras que se encontrem na vizinhança, contra um acto hostil ou intenção hostil demonstrada. [...]”* (JCS-SROE, 2000: A-4)

Legítima Defesa Nacional – *“O acto de defender o país, as forças militares do país e, em certas circunstâncias, pessoas nacionais e sua propriedade, e/ou interesses comerciais nacionais dum acto hostil, intenção hostil demonstrada ou força hostil declarada.”* (JA 422, 2006: 87)

Legítima Defesa de Unidade – *“O acto de defender uma força militar em particular, incluindo o seu pessoal, e/ou outras forças militares na vizinhança, contra um acto hostil ou intenção hostil demonstrada.”* (JCS-SROE, 2000: A-4)

Necessidade Militar – *“Princípio pelo qual um beligerante tem o direito de aplicação de medidas requeridas para a conclusão, com sucesso, duma operação militar, não esquecendo, contudo, as leis da guerra.”* (APP 6, 2006: 2-M-5)

Objectivo Militar – *“[...] limitados aos que, pela sua natureza, localização, destino e*



utilização, contribuam efectivamente para a acção militar e cuja destruição total ou parcial, captura ou neutralização ofereça, na ocorrência, uma vantagem militar precisa” (PA I, 1949: n°2 do artigo 52°)

Propriedade – “Propriedade ou informação, incluindo material classificado sob controlo de forças amigas ou PDSS, cuja perda aumente o risco de lesão grave ou morte de forças amigas ou PDSS, ou, por outro lado, aumente o risco de dano substancial ou perda de propriedade crítica.” (MC 362/1, 2003: F-5)

Propriedade Crítica – “Instalações médicas ou públicas essenciais, ou outras estruturas essenciais à missão, instalações, propriedade ou áreas especificamente designadas” (MC 362/1, 2003: F-5)

PDSS – “Indivíduos, grupos ou organizações designadas por autoridade apropriada” (MC 362/1, 2003: F-5)

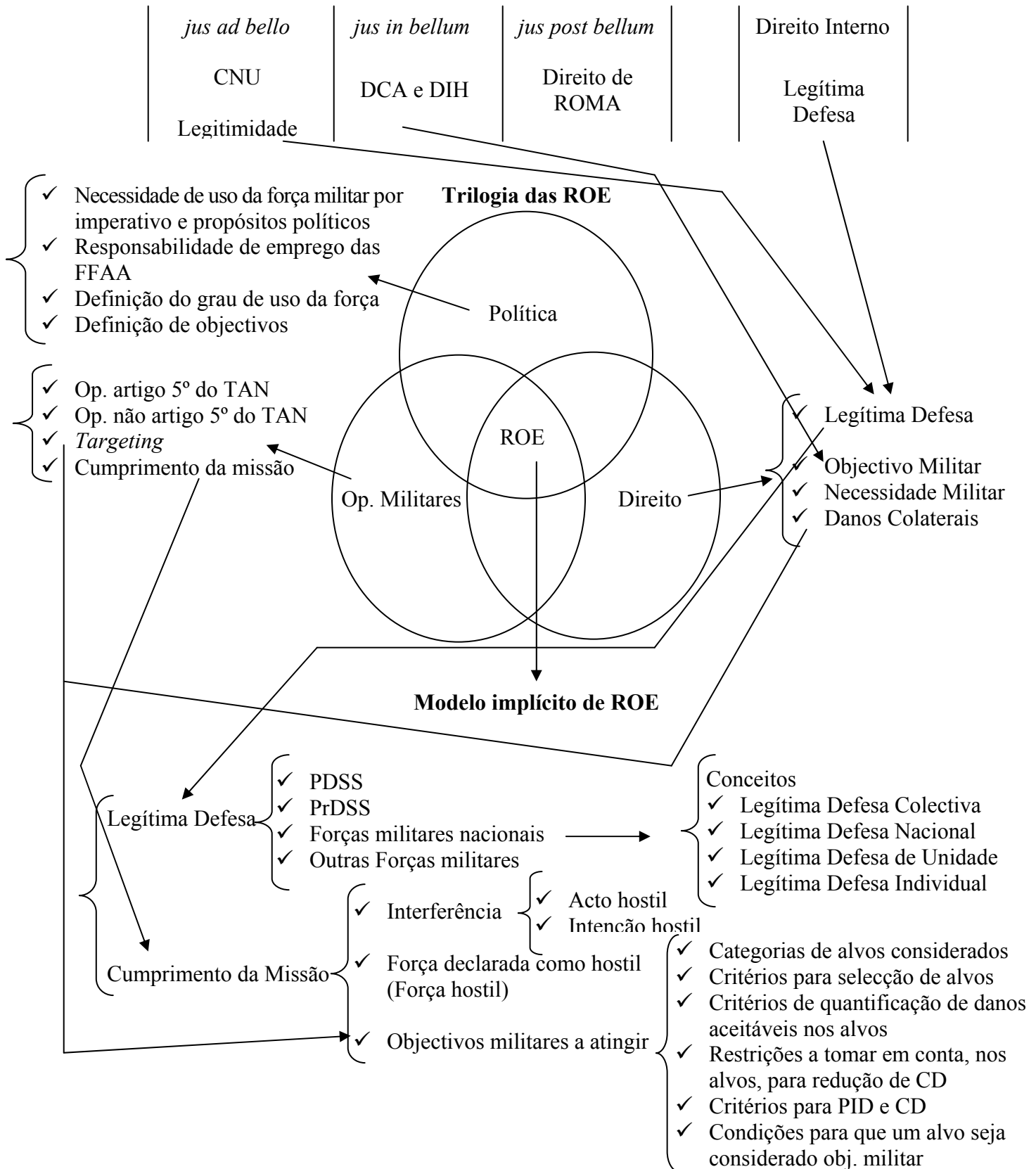
PrDSS – “Propriedade designada por autoridade apropriada” (MC 362/1, 2003: F-5)

Targeting – “É o processo integrado de selecção de potenciais objectivos através da análise da informação disponível sobre o adversário, bem como a combinação da resposta mais apropriada, para ataque aos mesmos objectivos, tendo em atenção a missão, os requisitos operacionais, o enquadramento legal, as capacidades da força militar e as orientações políticas” (Leandro, 2005: 23-24)

Vantagem Militar – “É o concreto e directo antecipado resultado, duma operação militar. É atingido com acções ofensivas e defensivas para conquistar, destruir ou neutralizar um alvo militar.” (MC 362/1, 2003: F-4)

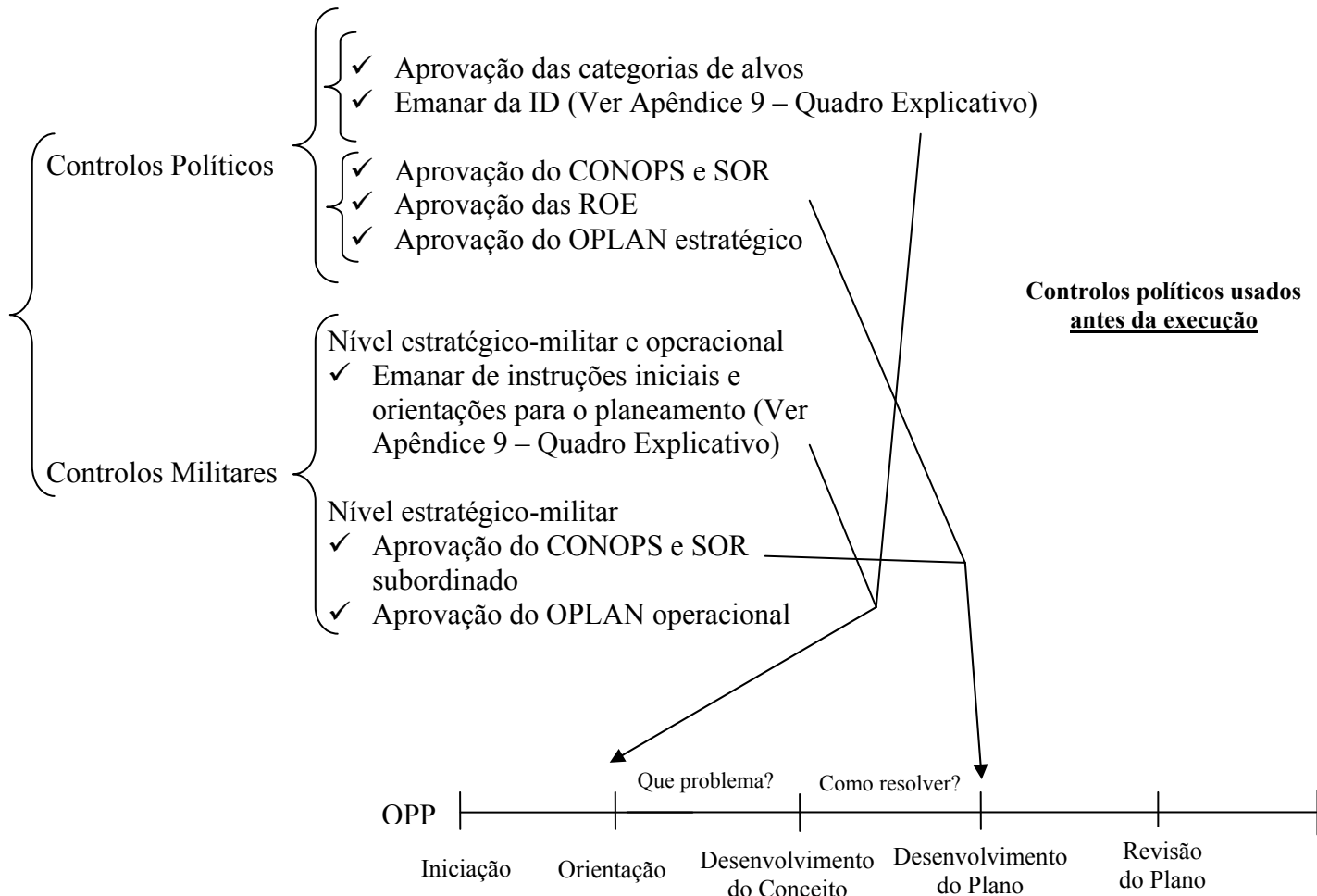


Apêndice 3 – Modelo de Análise Hipotético-Dedutivo

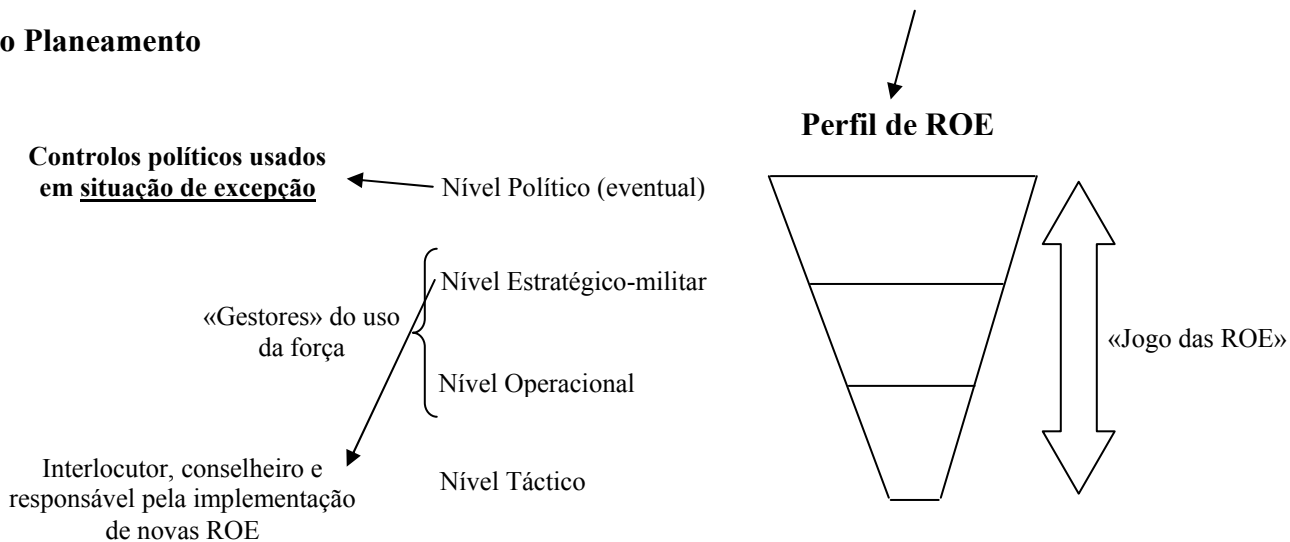




Durante o Planeamento



Após o Planeamento





Apêndice 4 – Direito Internacional

1. Direito Internacional Público

Apesar das suas origens, e que podem adquirir sentidos diferentes, tal como o referido por Truyol y Serra (1962: 23 e segs), as expressões de Direito Internacional (DI), DIP¹¹⁰ e “Direito das gentes”, serão consideradas como sinónimas. Como é sabido, existem vários critérios para definição de DIP, sendo difícil a sua materialização escrita. No entanto, importa relevar os elementos mais significativos. Assim o DIP contem no seu âmbito as “[...] *relações reguladas [...] entre Estados [...] nacionais ou tendencialmente nacionais [...]*” (Miranda, 2006: 22) e “[...] *sujeitos do Direito Internacional em geral [...]*”, contendo “[...] *as normas do Direito Internacional [...]*”, ou seja, “[...] *o Direito relativo a matérias internacionais [...]*”, bem como, “[...] *os processos de formação das normas*¹¹¹ [...]” (Miranda, 2006: 23) que pretende “[...] *a organização da comunidade internacional [...]*” (Miranda, 2006: 24). Constatam-se, portanto, que o DIP é um ordenamento jurídico, e não é um ramo do Direito, abarcando “[...] *as funções características, tradições, problemas ou necessidades peculiares [...]*” de “[...] *diferentes zonas geográficas, continentes ou subcontinentes, segmentos particulares [...]*” (Miranda, 2006: 26), sendo por isso regional com tendência para a universalidade, dividindo-se por áreas. Estas podem classificar-se em «geral ou comum»¹¹², «convencional»¹¹³, próprio das organizações internacionais, especial¹¹⁴ e até fundamental ou «constitucional»¹¹⁵. Sobre esta última, salientam-se algumas normas – a CNU, Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) e das Convenções de Viena sobre conclusão, interpretação, validade, aplicação e cessação de vigência de tratados – estruturantes das relações internacionais e da própria comunidade internacional (Miranda, 2006: 28), definindo estas, as fontes¹¹⁶ e os princípios de *jus*

¹¹⁰ De acordo com Sousa (2005: 68) “[...] *todo o Direito Internacional será público, já que aquilo que se designa por Direito Internacional Privado é composto por regras internas de conflitos.*”

¹¹¹ Tratados multilaterais gerais, decisões de órgãos de organizações internacionais e de entidades afins, que se contrapõem aos do Direito interno (Miranda, 2006: 24).

¹¹² Normas de carácter geral, fontes e sobre sujeitos do DI. Vinculativo a todos os Estados.

¹¹³ Vinculativo a alguns Estados.

¹¹⁴ Subdivide-se em sectores ou ramos. Sectores afins do Direito interno: DI dos direitos humanos, DI penal, DI do trabalho, DI económico. Sectores atravessam horizontalmente: DI da educação, DI da segurança social, DI do ambiente. Sectores específicos: DI humanitário ou DI dos conflitos armados, Direito do Mar e Direito do Espaço.

¹¹⁵ CNU. É, no entanto, prudente esta classificação, por faltar poder constituinte, por não existirem os mesmos mecanismos do Direito Interno.

¹¹⁶ Definidas pelo artigo 38º do Estatuto do TIJ.



*cogens*¹¹⁷ do DIP.

Neste contexto, encontram-se o *jus in bello* – Direitos de Genebra, de Haia e de Direito de Nova Iorque¹¹⁸. No entanto, não existem normas anteriores às acções bélicas, como a própria permissão do emprego das armas – *jus ad bellum* ou actos como o *ultimatum*, que fazem parte do chamado “Direito à guerra”, em oposição ao “Direito da guerra”, não impedindo que outras disposições se situem, simultaneamente, noutros conjuntos normativos decorrente das fontes do DIP, em especial o Direito de Roma – *jus post bellum*¹¹⁹.

a. O actual *jus ad bellum*

A ilegalização do uso da força, como princípio geral e fundamental da organização mundial, surge apenas com o nº4 do artigo 2º da CNU. Este artigo insere-se numa estrutura global da Carta, que assenta sobre o pilar básico da necessidade da paz mundial, como é patente no seu artigo 1º. Para além disso, a referida Carta apresenta-se como o tratado fundacional da ordem internacional, já que a mesma se encontra, hierarquicamente, numa posição superior aos restantes tratados, como consta no artigo 103º.

A Carta admitiu apenas raras excepções à proibição do uso da força: a legítima defesa (artigo 51º), individual e colectiva, a autorização dada pelo CS¹²⁰ ao abrigo do Capítulo VII, designadamente, o seu artigo 42º, as medidas contra um Estado inimigo (da 2ª Guerra Mundial), nos artigos 53º e 107º¹²¹, e, dentro de certos condicionalismos, a acção de organizações regionais (artigos 53º e 54º) quando, sob autoridade do CS. Como estas duas últimas excepções, ou não estão em vigor, ou se subsumem a autorização do CS, as únicas excepções substantivas existentes são, por isso, a legítima defesa e a autorização do CS (Miranda, 2006: 269-270). De notar, apenas, em termos prévios que, como excepções que são a uma regra geral, que, aliás, constitui o princípio básico sobre que assenta todo o edifício jurídico de segurança mundial, não podem, segundo regras básicas de Direito, ser

¹¹⁷ Direito cogente, imperativo, vinculativo. Determinam a nulidade de quaisquer outras que as contrariem (artigos 53º e 64º da Convenção de Viena) e prevalece sobre as obrigações decorrentes de qualquer outra convenção (artigo 103º da CNU).

¹¹⁸ Define a salvaguarda de direitos humanos e limitação do uso de certas armas.

¹¹⁹ “Direito da paz” são as normas que decorrem do conflito armado, mas somente são aplicadas ao fim das agressões, através do Tribunal Penal Internacional (TPI).

¹²⁰ Assistência às próprias NU (nº 5 do artigo 2º) ou a título excepcional, as operações de paz e de ingerência humanitária.

¹²¹ Tidas por já caducadas e objecto de eliminação numa resolução já aprovada, que entrará em vigor quando se realizar a esperada revisão geral da Carta.



interpretadas de modo extensivo mas apenas, literalmente ou mesmo de modo restritivo.

Conforme decorre do artigo 51º da Carta, a legítima defesa, contra um ataque armado, constitui-se como um «direito natural», podendo ser invocado por qualquer Estado e até, com ajustamentos, a outros sujeitos de base territorial. Este «direito» rege-se pelo princípio da proporcionalidade¹²², apesar deste não ser explícito no artigo 51º, e de carácter subsidiário e temporário (2ª parte do artigo 51º)¹²³ (Miranda, 2006: 270)

Por seu lado, no âmbito do Capítulo VI da Carta, o CS poderá intervir nos conflitos internacionais por sua iniciativa (artigos 34º e nº1 do artigo 36º), por iniciativa da Assembleia Geral (AG) (nº3 do artigo 11º) e por iniciativa do Secretário-Geral (artigo 99º). Poderá, ainda, intervir por iniciativa dos Estados envolvidos (nº 1 e 2 do artigo 35º). Neste tipo de intervenção os resultados poderão ser, por grau crescente: convite às partes no sentido da solução pacífica do conflito (nº2 do artigo 33º), abertura de inquérito (artigo 34º), recomendação dos processos ou métodos adequados de solução (nº1 do artigo 36º) e recomendação de solução adequada (nº2 do artigo 37º) (Miranda, 2006: 272). Por outro lado, poderá, ainda, intervir no campo do Capítulo VII, aquando de ameaça à paz¹²⁴, ruptura da paz¹²⁵ e/ou agressão¹²⁶, o CS, após a verificação da existência da situação (artigo 39º), adopta as consequentes medidas apropriadas (artigos 40º e seguintes). Estas podem, segundo o princípio da proporcionalidade, ser: medidas provisórias e recomendações (artigo 40º) e/ou medidas obrigatórias, que podem conter sanções¹²⁷ e meios coercivos¹²⁸ (artigos 42º e seguintes) para com os Estados infractores (Miranda, 2006: 273-274).

Existem, no entanto, outras maneiras do uso da força, por parte da ONU, através das operações de paz, que apesar de não abrangidas pela Carta, fundamentam-se pelo fim geral das NU de “*manter a paz e a segurança internacional*” (CNU, preâmbulo), com a possibilidade de tomar as medidas colectivas eficazes, que sejam necessárias (artigo 1º), para restabelecer a paz (artigo 42º e seguintes) (Miranda, 2006: 277), podendo usar-se a força no “interesse comum” (CNU, preâmbulo), com consentimento no âmbito do Capítulo VI, ou sem consentimento no âmbito do Capítulo VII.

¹²² A defesa deverá ser adequada à forma e ao conteúdo da agressão, à sua intensidade e à sua gravidade.

¹²³ O agredido deve comunicar a situação às NU, e cessar a sua reacção, logo que o CS adopte as providências necessárias.

¹²⁴ Agravamento da crise que torna iminente o conflito armado.

¹²⁵ Verifica-se já a ocorrência de conflito, podendo ser unilateral ou bilateral.

¹²⁶ Abertura de hostilidades, de carácter unilateral, de um Estado contra o outro.

¹²⁷ Económicas e diplomáticas (artigo 41º).

¹²⁸ A utilização de forças militares (artigo 42º a 47º).



b. O actual *jus in bello*

Como vimos, o *jus in bello*, encontra-se na área de actuação do DIP e designa-se como o ordenamento jurídico, de origem convencional ou consuetudinária, da comunidade internacional que visa promover a paz em situações de conflitos armados e após o fim das hostilidades, por intermédio da repressão da violência, sob as seguintes formas: protecção de vítimas e bens, limitação de meios e métodos de combate, salvaguarda dos direitos humanos e julgamento dos infractores.

(1) Direito de Genebra

O chamado Direito de Genebra, composto por quatro convenções de 1949 e dois Protocolos Adicionais de 1977, protege as pessoas que não participam nos combates, como os civis o pessoal médico ou religioso. Protege igualmente aqueles que já deixaram de combater, como os doentes, os feridos e os prisioneiros de guerra. As pessoas protegidas, não devem ser atacadas, não devem ser submetidas a ataques físicos ou a tratamentos humilhantes. Os doentes e feridos devem ser recolhidos e tratados. Os prisioneiros de guerra têm direito a alimentação adequada, a um alojamento condigno e a um conjunto de garantias jurídicas. Certos locais e objectos, tais como os hospitais e as ambulâncias, não podem ser atacados por gozarem do mesmo tipo de protecção (Carreira, 2004: 20-21). As pessoas e os locais protegidos podem utilizar um emblema — por exemplo a Cruz ou o Crescente Vermelho — que serve para os identificar e proteger.

(2) Direito de Haia

Por sua vez, o Direito de Haia, inspirado no Código Lieber (1863), prende-se com a limitação dos meios e métodos de combate, que se relacionam com a escolha das armas a utilizar no decurso de um conflito, bem como com as tácticas de guerra empregues. O Direito de Haia, fixa os direitos e deveres dos beligerantes, na conduta das operações, e limita a escolha dos meios com vista a ferir o inimigo. Estas regras têm em vista, a necessidade de ter em conta necessidades militares das partes em conflito, nunca esquecendo, porém, os princípios de humanidade (Carreira, 2004: 20). O Direito de Haia encontra a maior parte das suas regras nas Convenções de Haia de 1899, revistas em 1907, mas igualmente em algumas regras do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949.

(3) Direito de Nova Iorque

Por fim, temos o terceiro tipo de regras, que dizem respeito à protecção dos direitos



humanos, em período de conflito armado. São chamadas «regras de Nova Iorque», por terem na sua base a actividade desenvolvida pelas NU. Com efeito, é importante referir que, em 1968, a AG das NU adoptou a Resolução 2444 (XXIII) com o título “*respeito dos direitos humanos em período de conflito armado*”, o que constitui um marco, verdadeiro sinal da mudança de atitude desta organização, no que diz respeito ao «Direito humanitário». Se, desde 1945, a ONU não se ocupou deste ramo do direito, com a justificação de que tal indicaria uma falta de confiança, na própria organização, enquanto garante da paz, o ano de 1968 pode ser considerado como o do nascimento deste novo foco de interesse. As NU têm desde então, vindo ainda a mostrar um grande interesse em tratar questões, como as relativas às guerras de libertação nacional, e à interdição ou limitação da utilização de certas armas clássicas (Carreira, 2004: 21-23).

(4) Princípios Fundamentais do DIH e DCA

Analisando o Direito Internacional e as suas normas, constata-se que o uso da força encontra-se confrontado com cinco princípios: a necessidade, a discriminação¹²⁹, a proporcionalidade, o não uso pífido das regras humanitárias e o da humanidade. O primeiro princípio – **a necessidade** – do qual decorre o conceito jurídico de necessidade militar¹³⁰, que proíbe destruições ou sofrimentos desnecessários à preservação de uma vantagem militar. No caso do segundo princípio – **a discriminação** – faz a distinção entre combatentes e não combatentes, entre propriedade com estatuto especial designado e objectivos militares¹³¹ e, ainda, entre estes últimos e objectivos não militares. Os princípios referidos têm a sua aplicabilidade prática com o terceiro princípio – **a proporcionalidade**¹³² – que interdita as acções militares, cuja perda de vidas ou de propriedade seja excessiva, em relação, a uma vantagem militar real. Quanto ao quarto – o **não uso pífido das regras humanitárias**¹³³ – que se consubstancia na censurabilidade de comportamentos e que fazem com que a outra parte acredite na prática honesta e de boa fé das regras humanitárias, agindo, no entanto, em desacordo com essas mesmas regras, em

¹²⁹ Existem autores que o referem como princípio da distinção.

¹³⁰ N°5 do artigo 54° e n°2 do artigo 56° do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra, entre outros.

¹³¹ N°2 do artigo 52° do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra.

¹³² Alínea b) do n°5 do artigo 51° e alínea b) do n°2 do artigo 57° do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra.

¹³³ Artigo 37° do Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra.



proveito próprio¹³⁴ (Leandro, 2005: 51-52). Por último, o quinto – o da humanidade – e talvez o mais importante, que é um princípio guia, limitando acções que se podiam justificar à luz da necessidade militar. A peça fundamental, para consubstanciar este princípio, é a cláusula Martens, que previne o argumento de uma determinada actividade não ser proibida por não prevista nos tratados.

c. Direito Interno Português

(1) A Constituição da República Portuguesa

A Constituição de 1976 é de carácter «monista moderada»¹³⁵ e favorável à recepção automática¹³⁶ do Direito Internacional (Miranda, 2006: 143). É claríssimo o texto aprovado, na CRP no seu artigo 8º, nº1, no qual “*As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum*¹³⁷ *fazem parte integrante do direito português.*”. Por sua vez, o mesmo artigo, no seu nº2, refere as normas de convenções internacionais, explicitando que “[...] *regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o estado português*” e no nº3, reporta-se às normas das organizações internacionais de que Portugal faça parte “[...] *vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos*”. Por fim, no seu nº4, o mesmo artigo foca que as normas das instituições e disposições dos tratados da União Europeia “[...] *são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União [...]*”.

(2) Normas do DI versus Direito Interno

Tendo em conta que a operacionalização do DI, com relevância para as normas do DIH, se apresenta difícil, quando comparado com a investigação penal do Direito Interno, em situação de paz, por inexistência dum Ministério Público, faz com que o seu papel seja substituído pela cadeia de comando e pela opinião pública, através da denúncia. Assim sendo, os Estados têm vindo a fazer um esforço no sentido de consciencializar as

¹³⁴ Exemplo: uso de protectores de actividade sanitária para ocultar outro tipo de actividade, relativas a operações militares, que confirma nítida vantagem

¹³⁵ «Monismo moderado» “*verifica-se quando “[...] a Constituição do Estado [...] regula o modo como as normas internacionais adquirem relevância ou são recebidas na ordem interna*” (Miranda, 2006: 143)

¹³⁶ Sistemas de «recepção» ou «recepção automática» nas quais “*as normas internacionais vigoram enquanto tais, interpretadas e integradas de acordo com os critérios de Direito Internacional e sofrendo as vicissitudes que aí sofram*”. Por sua vez em contraposição, temos os sistemas de «transformação» ou de «execução» nas quais “*as normas internacionais só vigoram na ordem interna se convertidas em normas do Direito interno*” (Miranda, 2006: 144).

¹³⁷ «Direito Internacional geral ou comum» “[...] *vinculativo de todos os estados (e dos demais sujeitos) [...] reconduzível aos princípios gerais do DI e ao costume universal ou parauniversal*” (Miranda, 2006: 27-28).



respectivas FFAA para a observação rigorosa do DIH, integrando essas normas no respectivo Direito Interno (Leandro, 2005: 195-196).

No caso português, após a quarta revisão constitucional, e com a publicação das Leis nº100/2003 e 101/2003, de 15 de Novembro, a Lei 105/2003, de 10 de Dezembro e a Lei 31/2004, de 22 de Julho que aprovam, respectivamente, o fim dos Tribunais Militares em tempo de paz, o novo Código de Justiça Militar (CJM), o Estatuto dos Juizes Militares e Assessores Militares do Ministério Público, assim como, a alteração à Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, e por último, a adaptação da Legislação Penal portuguesa ao Estatuto do Tribunal Penal Internacional¹³⁸, está lançado o novo quadro jurídico que permite a adesão completa às regras internacionais, por parte do Direito Interno português (Leandro, 2005: 196).

(3) Legítima Defesa no Direito Interno

Para além do prescrito pelo DI, acerca da legítima defesa, veja-se o artigo 51º da CNU, no qual existe o direito de legítima defesa, natural e individual, para repelir um ataque em execução ou eminente, perpetrado por individuais, colectivos ou contra terceiros. Este direito que nunca é negado quer no DI, quer no Direito Interno, estando, por isso, previsto pelo CP português, no seu artigo 32º, onde define como “[...] *legítima defesa o facto praticado como meio necessário para repelir a agressão actual e ilícita de interesses juridicamente protegidos do agente ou de terceiro*”¹³⁹. Por outro lado, o nº1 do artigo 33º do Código Penal, define o caso de excesso de legítima defesa quando “*houver excesso dos meios empregados [...]*”, sendo qualificado como “*ilícito*”¹⁴⁰.

¹³⁸ Tipificando as condutas que constituem crimes de violação do DIH.

¹³⁹ Pessoal ou propriedade, individual ou colectiva de ataque sobre o agente ou sobre terceiros.

¹⁴⁰ O agente não é punido se o excesso resultar de perturbação, medo ou susto, não censuráveis (nº2 do artigo 34º do CP).



Apêndice 5 – Uso da Força na OTAN, UE e Portugal

1. No quadro das Organizações Internacionais

a. A Organização do Tratado do Atlântico Norte

O TAN¹⁴¹ de Abril de 1949 – que é a base legal e contratual da Aliança – foi constituído no âmbito do artigo 51º da CNU, que reafirma o direito inerente dos estados independentes à defesa individual ou colectiva.

Para a Aliança do Atlântico Norte, a CNU tem uma dupla relevância. Em primeiro lugar, proporciona a base jurídica para a criação da Aliança; em segundo lugar, estabelece a responsabilidade geral do CS das NU sobre a paz e segurança internacionais. O TAN contém estes dois princípios fundamentais. No seu preâmbulo, o Tratado deixa claro, desde o início, que a CNU constitui o quadro em que a Aliança opera. Nas suas primeiras frases, os membros da Aliança reafirmam a sua confiança nos propósitos e princípios da Carta, e no artigo 1º comprometem-se a resolver as disputas internacionais, por meios pacíficos, de acordo com os objectivos da Carta e a abster-se de recorrer à ameaça ou à utilização da força, de qualquer forma, de modo a não haver incompatibilidade com os propósitos das NU.

O artigo 5º é a chave do Tratado. Em caso de agressão contra um Estado-membro, todos os restantes se comprometem a tomar as medidas necessárias, incluindo o emprego da defesa armada, para restabelecer e assegurar a segurança na região do Atlântico Norte. A OTAN tem, assim, dois tipos de objectivos, nomeadamente:

- ✓ Objectivos de carácter geral, consagrados no preâmbulo do Tratado¹⁴²:
 - “[...] *Salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas nos princípios da democracia, das suas liberdades individuais e do respeito pelo direito*”;
 - Garantir “[...] *a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte*”¹⁴³ (TAN, 1949: preâmbulo).
- ✓ Objectivos específicos, que têm um carácter gradativo, estando estatuídos nos vários artigos do Tratado e sempre de acordo com o artigo 5º do mesmo, a saber:
 - Resolução pacífica de qualquer conflito em que os Estados-membros se

¹⁴¹ Assinado em Washington a 4 de Abril de 1949.

¹⁴² Os quais correspondem ao artigo 52º da CNU.

¹⁴³ Segundo o artigo 6º do Tratado de Washington, a OTAN auto limitou-se geograficamente ao Norte do Trópico de Câncer. Trata-se de uma particularidade, dado que em 1966 com a retirada da França, sob a égide de DeGaulle, cessaram alguns Tratados Bilaterais em relação à França (entre eles, o de salvaguardar o território da Argélia – antiga colónia Francesa).



encontrem inseridos, tal como na CNU (artigo 1º);

- Promover as relações internacionais pacíficas e amigáveis e estimular a cooperação económica entre os Estados-membros (artigo 2º);
- Desenvolver a capacidade individual e colectiva para resistir a um ataque armado – capacidade de resposta eficaz a um conflito (artigo 3º);
- Cooperação defensiva e assistência mútua, enquanto objectivos centrais da Aliança (artigo 5º); tendo como particularidade que, cada Estado-membro, tem a liberdade de tomar as medidas que considere necessárias para responder à ameaça. Isto significa que a intervenção militar de um Estado-membro, na defesa de outro Estado-membro, não é de carácter obrigatório.

Quanto ao uso da força, para além do já referido – artigo 5º do Tratado, podemos acrescentar a possibilidade de intervenção «fora-de-área»¹⁴⁴, no âmbito do artigo 7º, introduzida pelo novo conceito estratégico da OTAN, de 1999¹⁴⁵, e reforçada pelo de 2002¹⁴⁶.

b. A União Europeia

Com a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1991, foi criada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), como um dos três pilares da UE, prevendo-se a constituição de uma política de defesa comum. Contudo, só na revisão do Tratado de Amesterdão, em 1997¹⁴⁷, é que a União foi dotada com os instrumentos necessários para dar uma resposta adequada aos desafios que se lhe colocavam, no virar do século, quer externos¹⁴⁸, quer internos¹⁴⁹. Foi, ainda, com esta revisão, que foram introduzidas as missões de *Petersberg*¹⁵⁰, referidas pela Declaração com o mesmo nome, à altura no quadro da UEO, integrado na EU e com relações estreitas entre estas e a OTAN. No entanto, em 1999,

¹⁴⁴ Missões não artigo 5º (NA5CRO), conforme AJP-3.4 – Crisis Response Operations.

¹⁴⁵ Desde a sua fundação o seu conceito estratégico sofreu algumas alterações, mas não tão profunda como em 1999, aquando da Cimeira de Washington, no momento em que a OTAN celebrava o seu Cinquentenário, quando foi aprovada uma nova alteração no seu conceito estratégico. O novo conceito estratégico reflectia o panorama alterado da segurança euroatlântica, do final do século XX.

¹⁴⁶ Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, assistiu-se a um aprofundamento da reformulação do conceito estratégico. Esta reformulação teve em conta os ataques de 11 de Setembro. Foi, também, reforçada a capacidade para enfrentar quaisquer ameaças – “*venham de onde vierem*” (terrorismo, armas de destruição maciça em mãos hostis)

¹⁴⁷ Assinado em Outubro de 1997 e entrou em vigor em Maio de 1999.

¹⁴⁸ A rápida evolução da situação internacional, a globalização da economia mundial e o seu impacto sobre o emprego, a competitividade e a criação de postos de trabalho, o terrorismo, a criminalidade, o tráfico de droga, a pressão migratória, os desequilíbrios ecológicos, as ameaças à saúde pública.

¹⁴⁹ O futuro alargamento e a necessidade de dotar a UE de instrumentos adequados para poder assumir as responsabilidades assumidas pelo TEU.

¹⁵⁰ Criadas em Junho de 1992, aquando do Conselho Ministerial da UEO realizado no Hotel de Petersberg, nas proximidades de Bona. Compreendem: missões humanitárias ou de evacuação de cidadãos, missões de manutenção da paz e Missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.



quando do Conselho Europeu de Colónia, foi criada a PESD, que entrou em vigor com a efectivação do Tratado de Amesterdão e que tem por objectivo permitir, à União, desenvolver as suas próprias capacidades civis e militares, de gestão das crises e de prevenção dos conflitos, à escala internacional, contribuindo, assim, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, em conformidade com a CNU. A PESD, que não implica a criação de um exército europeu, deverá evoluir de forma compatível e coordenada com a OTAN e a UEO, mas, sem esta última, integrada no seu seio¹⁵¹.

A UE, através do TUE tem, assim, dois tipos de objectivos, nomeadamente:

- ✓ Objectivos de carácter geral, consagrados no preâmbulo do Tratado, que visam “[...] *promover o progresso económico e social dos seus povos, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e no contexto da realização do mercado interno e do reforço da coesão e da protecção do ambiente, e a aplicar políticas que garantam que os progressos na integração económica sejam acompanhados de progressos paralelos noutras áreas*” (TUE¹⁵², 2003: C321E/9);
- ✓ Objectivos específicos, no âmbito da PESD, que têm um carácter gradativo, estando estatuídos nos vários artigos do Tratado e sempre de acordo com o Título V do mesmo, visando tornar a UE mais eficaz na utilização da sua influência diplomática e do seu peso económico, nas relações com países terceiros, na promoção da paz e na estabilidade e prosperidade do mundo;

Quanto ao uso da força, também a EU não o prevê como método de resolução de conflitos, conforme prescrito no seu artigo 11º. Assim, a PESC tem definido dois diferentes tipos de missões militares que podem ser realizadas. Para além de contribuírem para a defesa colectiva, no âmbito da aplicação do artigo 5º do Tratado de Washington e do Título V do Tratado de Bruxelas (alterado), as unidades militares dos Estados-membros da UE podem, também, nas já referidas missões de *Petersberg*, serem expressamente integradas conforme o estabelecido no nº2 do artigo 17º do TUE.

c. No Quadro das Forças Armadas Portuguesas

No caso português a aceitação do Direito Internacional, através do nº2 do artigo 8º da CRP, e, assim, da CNU e das restantes normas, preconiza a “[...] *solução pacífica dos*

¹⁵¹ Com a assinatura do Tratado de Amesterdão consagrou a UEO como parte integrante do desenvolvimento da União uma vez que esta organização lhe conferia uma capacidade operacional no domínio da defesa. Todavia, este papel foi abandonado, quando da entrada em vigor do Tratado, em favor do desenvolvimento de estruturas e capacidades próprias à União, no âmbito da PESD. A prová-lo está a transferência das capacidades operacionais da UEO para a União.

¹⁵² Preambulo do TUE.



conflitos internacionais [...]” (CRP, nº1 do artigo 7º), “[...] pela via da negociação e da arbitragem [...]” (LDNFA, nº1 do artigo 2º), recorrendo apenas “[...] à guerra para casos de agressão militar efectiva ou iminente” (LDNFA, nº3 do artigo 2º), ou seja, em legítima defesa, conforme prescrito pelo artigo 51º da CNU, competindo às FFAA a defesa da “[...] República” (CRP, nº1 do artigo 275º), “[...] a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações [...]” (CRP, nº2 do artigo 273º). Em complemento, as FFAA podem, ainda, participar em missões humanitárias e de paz (CRP, nº5 do artigo 275º) (LDNFA, artigo 3º), no plano internacional, assim como colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações e, ainda, em acções de cooperação técnico-militar (CRP, nº6 do artigo 275º).

Para além, do referido pela Constituição e, conforme prescrito pela LDNFA, o Primeiro-Ministro é o responsável pela direcção de política de defesa nacional (nº1 do artigo 43º), competindo-lhe, através do Conselho de Ministros, coordenar e orientar todos os ministros para esta matéria. Para isso, as principais orientações desta política estão vertidas no Programa de Governo, que é aprovado pelo Conselho de Ministros e submetido à Assembleia da República (AR) (LDNFA, nº3 do artigo 4º).

Para permitir deduzir quais os cenários de actuação, missões das FFAA, Sistema de Forças (SF) e Dispositivo de Forças (DF) torna-se necessário, retirar do enunciado do Programa do Governo e dos Objectivos Permanentes de Defesa Nacional (LDNFA, nº5 do artigo 4º) para se atingir as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN) que, elaborado pelo Governo, é submetido à AR e que após aprovado dá origem ao CEDN¹⁵³. Deste documento decorrem a definição do CEM¹⁵⁴ do qual, por sua vez, depende a definição das MIFA¹⁵⁵, bem como, a definição do SF e DF, em função dos quais se devem traçar as perspectivas e as prioridades em matéria de reequipamento, através da Lei de Programação Militar (LPM).

¹⁵³ Espelhada a avaliação dos contextos estratégicos internacional e nacional, os valores permanentes da Defesa, a designação do espaço estratégico onde se afirmam e protegem os interesses do Estado, as ameaças relevantes, o sistema de alianças e as missões e capacidades necessárias para dar resposta às ameaças e riscos.

¹⁵⁴ Documento onde estão inscritos os princípios de acção estratégica geral militar do Estado para materialização dos objectivos da política de DN (Ribeiro, 2006, 10)

¹⁵⁵ Estabelecem as missões específicas das Forças Armadas no seu conjunto – para as quais a Marinha, o Exército e a Força Aérea contribuem com as capacidades e meios previstos no Sistema de Forças Nacional para as respectivas componentes, e o EMGFA no âmbito do Comando e Controlo – bem como as missões que são particulares de cada um dos Ramos (MIFA04, 2004, 1).



Apêndice 6 – As Operações Militares

1. Natureza dos «novos» conflitos armados

No pós Guerra Fria, as FFAA dos diversos países da OTAN, pelo novo quadro conflitual vigente, foram chamadas a participar numa multiplicidade de missões e/ou operações, para além do designado por «guerra». Estas «novas» operações têm, como finalidade, salvaguardar a liberdade e a segurança dos países membros da Aliança, através da utilização de meios políticos, civis e militares. São operações desencadeadas em observância do DIHCA e a sua abrangência ultrapassa as meras operações de apoio à paz estendendo-se, também, a outros tipos de operações militares tais como: o apoio a operações humanitárias e de apoio à evacuação de não combatentes, assistência a catástrofes, imposição de sanções e embargos, busca e salvamento e apoio às autoridades civis, entre outras.

2. O Espectro das Operações Militares

Os diferentes manuais para planeamento das operações militares, categorizam os conflitos recorrendo a um esquema designado «espectro» das operações e/ou conflito. Este, é particularmente útil aos decisores, no plano político-militar, para a ponderação do uso da força e do quadro legal em que as forças militares vão ser empregues.

Assim, o espectro das operações militares examinado compreende três categorias – paz, crise ou guerra (AJP-3.4, 2005: 1-1). Para cada uma delas, as forças militares intervêm em função dos objectivos e finalidades a atingir, utilizando os meios de coacção de diferentes formas, mas fazendo uso, ou a ameaça do uso da força, em todo o espectro. Podem, assim, definir-se situações desde a resposta a crises, emergentes ou em desenvolvimento, a operações de guerra¹⁵⁶, fazendo uso de operações de combate¹⁵⁷ e não combate, assim como, a existência ou não de consentimento¹⁵⁸ das partes. Esta construção é doutrinal e meramente operativa, mas tem o mérito de reconhecer que, conflito armado e guerra, não é uma questão de tipo, mas de escala e grau (RC Operações (edição provisória), 2005: parte I 2-14).

3. Tipologia das Operações Militares

A evolução da tipologia das operações militares, estando longe de ser pacífica, tem

¹⁵⁶ Numa situação de guerra o estado final atinge-se através da coerção, pelo que a fronteira é definida pelo grau de parcialidade.

¹⁵⁷ As operações de combate devem ser entendidas como todas aquelas em que é necessário o emprego do combate táctico para alcançar os objectivos definidos.

¹⁵⁸ A linha do consentimento é particularmente importante em Operações de Resposta a Crises, em que o emprego da força militar poderá ou não ser aceite de igual forma por todas as partes envolvidas.



sofrido, desde a década de 80 do Século XX, uma profunda adaptação às novas condições da ordem internacional, desde a “Agenda para a Paz”¹⁵⁹, de 1992, do Secretário-geral das NU, Boutros-Ghali, passando pelo reafirmar, em 1999, por parte de Kofi Annan, dos propósitos do referido documento, acentuando o seu carácter preventivo¹⁶⁰ e, com a aprovação do novo Conceito Estratégico da OTAN, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo em Washington (1999), terminando com o Conselho Europeu de Colónia (1999), prevendo-se, assim, que esta tendência não fique por aqui, perante o quadro da actual conflitualidade. Dentro do espectro, já identificado anteriormente, podemos verificar diferentes formas de tipologia, conforme a entidade que a define.

No âmbito da ONU, as Operações de Paz compreendem *preventive diplomacy*, *peacemaking*, *peacekeeping* e *post-conflict peace building*. Porém, se analisarmos o espectro do ponto de vista da EU, no âmbito das operações não artigo 5º, tal como previsto no *Headline Goal 2010*, verificamos a existência das ditas missões de Petersberg «alargadas», cuja existência conhece *separation of parties by force* (SOPF), *conflict prevention* (CP), *stabilisation, reconstruction and military advice to third countries* (SR), *evacuation operations in a non-permissive environment* (EO) e *assistance to humanitarian operations* (HA). Já no caso dos EUA, também no âmbito das operações não artigo 5º, de acordo com o JP 3-07 (1995: III-1), temos as ditas *Military Operations Other Than War* (MOOTW) que compreendem *arms control*, *combatting terrorism*, *DoD support to counterdrug operations*, *enforcement of sanctions / maritime intercept operations*, *enforcing exclusion zones*, *ensuring, freedom of navigation and overflight*, *humanitarian assistance*, *military support to civil authorities* (MSCA), *nation assistance / support to counterinsurgency*, *NEO*, *peace operations* (PO), *protection of shipping*, *recovery operations*, *show of force operations* e *strikes and raids*.

Por fim, temos a tipologia preconizada pela OTAN que, após a publicação do seu Conceito Estratégico de 1999, é a adoptada por Portugal, conforme previsto no RC Operações (edição provisória) (2005: parte I 2-14), e as divide em operações de Defesa Colectiva¹⁶¹ (artigo 5º do TAN) e *Crisis Response Operations* (CRO) (não artigo 5º do TAN) (AJP 3.4, 2005: 1-1 a 1-2). No que diz respeito às CRO, estas, ainda se subdividem em PSO e *Other Non-Article 5 Crisis Response Operations and Tasks*.

¹⁵⁹ Actuação em 4 esferas de acção.

¹⁶⁰ *Preventive disarmament, citizen diplomacy and blue line*.

¹⁶¹ Inclui *Operações Ofensivas*, *Defensivas*, *Retrógradas*, *Transição*, *Aeromóveis*, *Aerotransportadas*, *Anfibias*, *Informação* e em *Ambientes Específicos*.



Em relação às PSO, estas incluem: *Peace Keeping* ou Manutenção de Paz (PK)¹⁶², *Peace Enforcement* ou Imposição da Paz (PE)¹⁶³, *Conflict Prevention* ou Prevenção de Conflitos (CP)¹⁶⁴, *Peace Making* ou Restabelecimento da Paz (PM)¹⁶⁵, a *Peace Building* ou Consolidação da Paz (PB)¹⁶⁶ e *Humanitarian Operations* ou Operações Humanitárias (HO)¹⁶⁷ (AJP 3.4, 2005: 3-1 a 3-4). Por sua vez as *Other Non-Article 5 Crisis Response Operations and Tasks* ou outras Operações e Tarefas de Resposta a Crises incluem: *Support of Humanitarian Operations* ou Apoio às Operações Humanitárias, que se subdividem em *Assistance for Internally Displaced Persons and Displaced Persons and Refugees* ou Assistência a Deslocados e Refugiados e *Humanitarian Operations* ou Operações Humanitárias (fora do âmbito das PSO), *Support of Disaster Relief* ou Apoio a Assistência a Desastres; *Search and Rescue* ou Busca e Salvamento (SAR), NEO, ou *Extraction Operations* ou Operações de Extração, *Military Aid/Support to Civil Authorities* ou Apoio às Autoridades Cíveis e *Enforcement of Sanctions and Embargoes* ou Imposição de Sanções e Embargos (AJP 3.4, 2005: 4-1 a 4-9).

¹⁶² Decorrem de acordo com os princípios da Capítulo VI da CNU (resolução pacífica dos conflitos) com o intuito de monitorizar e facilitar a implementação de um acordo de paz.

¹⁶³ Decorrem normalmente no âmbito do Capítulo VII da CNU (ameaça ou ruptura da paz, acto de agressão).

¹⁶⁴ Conduzidas no âmbito do Capítulo VI da CNU, no entanto, se existir necessidade de deter e coagir as partes através de um mandato de imposição, este, poderá ser emitido de acordo com os princípios do Capítulo VII.

¹⁶⁵ Engloba as actividades diplomáticas conduzidas após o início de um conflito tendo em vista alcançar um cessar-fogo ou um rápido acordo de paz.

¹⁶⁶ Engloba as acções que apoiam medidas políticas, económicas, sociais e militares com o objectivo de fortalecer os acordos políticos e diminuir as causas de conflito.

¹⁶⁷ Destina-se a aliviar o sofrimento humano das populações, em locais onde as autoridades responsáveis não têm capacidade ou não demonstram vontade de o fazer.



Apêndice 7 – O *Targeting*

1. Necessidade do *targeting*

Com as ameaças existentes no actual quadro conflitual, tornam-se necessárias diferentes respostas de segurança. Continua a ser necessário utilizar actos de força ou de ameaça desse uso, nas operações militares, para deterem ou agirem coercivamente sobre um adversário, mesmo em situações cujos propósitos são meramente humanitários. As Forças militares têm, assim, de ser capazes de empregar e coordenar funções letais e não letais complexas, em cenários de ameaça variada e numa panóplia de diferentes operações.

Para efectivar e gerar poder de combate na JOA, os fogos têm que ser integrados com outras capacidades militares. Os comandantes operacionais, com o apoio dos seus EM, sincronizam, uma variedade de fogos no tempo, espaço e propósito. O trabalho conceptual dos fogos, consiste em efeitos desses mesmos fogos (letais e não letais) conjuntos, resultante do emprego das diferentes componentes da Força. A correcta utilização dos fogos é cumprida com o uso do ciclo de *targeting* conjunto. Um conceito de *targeting*, bem desenvolvido, será necessário para que a Força conjunta possa atingir, com sucesso, as acções autorizadas pelo nível político, dirigidas pelo nível estratégico e executadas pelo comandante operacional conjunto. Neste nível – o operacional – o *targeting* centra-se e determina acções específicas para utilizar força (letal e não letal), para criar efeitos previstos e esperados, de forma se atingirem os objectivos de campanha ou operacionais (AJP 3.9, 2005: 1-1).

2. O Propósito do *targeting*

As Forças conjuntas necessitam de um processo de *targeting* conjunto, com o fim de minimizar o conflitar ou a duplicação de acções, durante as operações militares, assim como, para mitigar potenciais e indesejáveis consequências resultantes dessas operações. Consequentemente, o processo de *targeting* conjunto, deve ser entendido, como um meio necessário, para atingir os efeitos sobre os objectivos eleitos pelo comandante operacional. Um entendimento, deste processo, irá permitir o apoio aos seguintes pontos: objectivos do comandante operacional; foco nos centros de gravidade e pontos decisivos do adversário; coordenação, sincronização e desconflitualização de acções; resposta rápida aos TST que apresentem oportunidades limitadas para a acção; possibilidade de disponibilizar o melhor meio ao alvo a bater, desde que os recursos o permitam; mínima duplicação de esforços; avaliação expedita às operações executadas; perspectiva comum do esforço relativo a todo o *targeting* em apoio do comandante; integração total de todas as capacidades, letais e não



letais (AJP 3.9, 2005: 1-2).

3. Princípios do *targeting*

O processo de *targeting* conjunto, disponibiliza meios para bater alvos e atingir os objectivos operacionais, definidos pelo comandante. Em apoio deste propósito e o ciclo de *targeting* deverá garantir os efeitos pretendidos, diminuindo os indesejados danos colaterais. Assim, o processo baseia-se em princípios – a focalização, o *effects based*, a interdisciplinaridade e a sistematização. No primeiro caso – a focalização – o processo deve centrar-se em atingir os objectivos operacionais. No entanto, para atingir esses objectivos, o *targeting* deverá respeitar os parâmetros do OPLAN, das ROE e do DIHCA. No que diz respeito ao segundo – o *effects based* – ele está directamente relacionado com a produção de efeitos. A análise do *targeting* considera a possibilidade do uso de todos os meios, para atingir os efeitos desejados, centrado nas forças disponíveis, armas (letais e não letais) e/ou plataformas. A arte do *targeting* procura atingir os efeitos com o mínimo risco, tempo e recursos. Quanto ao terceiro princípio – a interdisciplinaridade – é requerido o esforço de muitas disciplinas funcionais. O processo de *targeting* é baseado em contributos diversos e de várias disciplinas, como por exemplo as informações, as operações de informação, os aspectos legais associados, etc. Por último, com o quarto princípio – a sistematização – e em apoio dos objectivos do comandante, o processo de *targeting* procura atingir efeitos de modo sistemático (AJP 3.9, 2005: 1-4).

4. O ciclo no *targeting*

a. A necessidade do ciclo

A relação entre as funções aplicadas por uma Força militar contra um objectivo, é conhecida pelo ciclo de *targeting*. É o mecanismo pelo qual os produtos do ISTAR se interligam aos meios ofensivos, de forma a assegurar, que é utilizado o sistema de armas mais adequado, para atacar cada objectivo. O *targeting* é um processo conduzido pelas «operações», tendo por base a informação fornecida pelas «informações». É, normalmente, aplicado em todo o espectro de conflito e a todos os níveis de comando (RC Informações, 2006: I-4-33).

O *targeting* é conduzido de acordo com o ciclo de *targeting*, sendo coordenado, normalmente, através de dois grupos de trabalho, estabelecidos pelo comandante da Força conjunta. A maior parte do processo de *targeting* é conduzido, na fase de planeamento do OPP, com muitas decisões de selecção de objectivos a serem tomadas, antes do início da operação. Isto permite que os objectivos sejam batidos logo que identificados.

Conseguir deter a forma mais eficaz para controlar o ciclo de *targeting*, ao mesmo



tempo que se responde a mudanças de natureza operacional, é fundamental para a condução, bem sucedida, das operações. Os elementos chave na condução do processo de *targeting* são: a capacidade para detectar e avaliar potenciais objectivos; pessoal treinado, incluindo a necessidade de todos os membros de uma célula de *targeting* multinacional serem treinados a um nível comum; comunicações sólidas e gestão de dados; capacidade de providenciar uma avaliação (RC Informações, 2006: I-4-34).

b. Passos do ciclo de *targeting*

Os passos no ciclo de *targeting* dividem-se em seis fases. Estas fases são as mesmas para a Força operacional, componentes e áreas funcionais subordinadas, consistindo nas seguintes actividades:

- ✓ Objectivos, orientação e intenção do Comandante.

A orientação e as prioridades emitidas pelo comandante;

- ✓ Pesquisa, validação, designação e prioridades.

Este passo inclui a identificação de objectivos operacionais e táticos;

- ✓ Análise de capacidades.

Neste passo, os alvos pretendidos são integrados numa lista de objectivos, ordenada por prioridades, para ser sujeita a aprovação, analisando-se as capacidades dos meios ao dispor do comandante;

- ✓ Decisão do comandante e designação.

É feita a correspondência de armas apropriadas, ou outras capacidades, aos respectivos objectivos;

- ✓ Planeamento da missão e execução.

É recolhida informação acerca de alvos individuais ou conjuntos de objectivos e, juntamente com informação dos meios disponíveis do comandante, são integradas no plano de execução. É neste passo que se determina qual/quais as componentes que irão bater os objectivos;

- ✓ Avaliação de resultados.

É feita uma avaliação dos resultados dos ataques ou de outras acções apropriadas sobre os objectivos e, conforme se julgue apropriado, feitas recomendações no sentido de voltar a atacar determinado objectivo (AJP 3.9, 2005: 2-1 a 2-8).

5. Os alvos

As Forças militares atacam alvos com o propósito de os capturar, destruir, degradar, neutralizar, explorar ou outra acção que esteja de acordo com a intenção do comandante. Um alvo não é crítico, por si só, apenas é importante se contribuir para atingir



os objectivos militares pretendidos. Assim, os alvos são, normalmente, seleccionados para reduzir o potencial do adversário, para que o comandante possa levar a cabo operações com sucesso, para atingir o *end-state* estratégico (AJP 3.9, 2005: 1-2).

Existem duas categorias de alvos, de acordo com o AJP 3.9, os planeados e os imediatos ou inopinados. Os planeados são alvos conhecidos que, de acordo com as prioridades do comandante, são designados como TST. Esta categoria de alvos pode, ainda, dividir-se em duas subcategorias – os «em tempo» e os «à ordem». Os primeiros são atacados em data-hora designada e, nos outros, o ataque só se efectivará quando a situação melhor o exigir (AJP 3.9, 2005: 6-1).

Por sua vez, dentro dos imediatos, que podemos caracterizar como alvos que não lhes foi atribuído data-hora de ataque, temos outras duas subcategorias – os não planeados e os não considerados. Os não planeados, por seu turno, para além de não terem data-hora de ataque, também não têm qualquer tipo de meio atribuído para os bater. Por fim, temos os da subcategoria dos não considerados, que se podem caracterizar como alvos que são desconhecidos ou que não se espera haver interesse operacional (AJP 3.9, 2005: 6-2).

Estão, assim, perfeitamente identificadas, duas categorias de alvos: os que pelo seu limitado número, representam uma transitória oportunidade – os planeados – e os que por não estarem designados, quando detectado o seu valor, se constituem como remuneradores e de oportunidade.

6. Objectos Militares *versus* Objectos Civis ou de Duplo Uso

Decorrentes do DIHCA, apenas alvos que sejam militares poderão ser atacados. Contudo, é necessário diferenciar estes objectivos quanto ao objecto e uso. Enquanto existem objectos militares¹⁶⁸, perfeitamente caracterizados, não deixando por isso dúvidas, existem outros, que são considerados de «duplo uso»¹⁶⁹, sendo, por isso, grande a dificuldade de identificar a legalidade de os definir como objectivos militares. Quando falamos de combatentes e objectos que pela sua natureza, localização, propósito ou uso dão uma efectiva contribuição à acção militar e cuja neutralização captura ou destruição parcial, relativo às circunstâncias temporais, oferecem uma vantagem militar concreta, podemos dizer que são objectivos militares legítimos.

Num conflito armado, todos os alvos militares confirmados terão de ser objectos militares. Porém, nalguns deles, poderão encontrar-se, para além dos objectos militares, objectos civis. Antes de atacar, estas instalações, é obrigatório analisar a situação e a

¹⁶⁸ Exemplos: Militares, avião de combate, submarinos, depósitos de munições, etc.

¹⁶⁹ Exemplos: pontes, sistemas eléctricos, combustível, nós de comunicações, etc.



informação disponível para determinar se são «reais» objectos militares (AJP 3.9, 2005: 1-7).

7. O TST *targeting*

O TST conjunto refere-se a todos os TST que requerem cooperação e coordenação por dois ou mais componentes para uma execução com sucesso. Normalmente, no interior duma área de operações de componente, o comandante de componente determina prioridades e usa medidas orgânicas para empenhar os seus TST. Contudo, uma larga porção de TST, envolve fronteiras sombra, entre as componentes e/ou do nível operacional, para os procurar detectar, seguir, decidir, executar e avaliar. Estes TST «verdadeiramente» conjuntos, necessitam de ser prioritizados, categorizados, coordenados, desconfituados e orientados para se poderem atacar (AJP 3.9, 2005: 6-1).

Os TST, por trazerem perigo para as forças amigas, ou serem altamente remuneradores, transitórios e de oportunidade, são alvos que requerem resposta imediata no apoio aos objectivos de campanha.

a. Critérios para o sucesso do TST *targeting*

O sucesso para um empenho contra um TST, requer um planeamento centralizado e uma execução descentralizada. O planeamento centralizado decorre da intenção e orientação do comandante operacional, responsável pela execução do *targeting*, bem como da definição de prioridades e critérios para as acções a tomar sobre os TST. A execução descentralizada consiste na delegação de autoridade do comandante operacional para os seus comandantes de componente. Assim, é obrigatória a existência de certos requisitos para ser possível o já atrás definido, e que inclui: categorias de TST pré-aprovadas; orientação e definição de alguns alvos por parte do comandante operacional; existência de comunicações robustas para apoio ao TST *targeting*; capacidade para informação relevante e em tempo sobre os alvos, ameaças e a análise de CD; procedimentos de C2 e sistemas que permitam execução descentralizada, sincronização simultânea e o desconfituar entre as componentes e a Força conjunta.

b. Outras considerações sobre o TST *targeting*

Existem três considerações que devem ser tomadas em conta, para a consecução do TST *targeting*, a saber: um processo de decisão rápido, a necessidade de um bom sistema de informações e a análise do risco. No primeiro – processo de decisão rápido – é conseguido através de mecanismos de C2 e pré-planamento detalhado e coordenado. Para além disso, uma clara orientação sobre o critério de empenhamento, será essencial, para uma boa utilização do JIPB e dos sistemas de ISTAR.



Quanto à segunda consideração - necessidade de um bom sistema de informações – torna-se premente a utilização do JIPB, para identificar a provável localização ou áreas de operação, de onde os TST podem surgir. Dependendo de ameaça, recursos disponíveis e nível de confiança do IPB, os comandantes podem eleger a posição e postura dos meios de aquisição e requisitos de ataque, sobre as áreas previstas. Para além disso, durante a fase de execução, os meios de ISTAR monitorizam, de perto, o estado dos alvos, para que se possa planear antes de executar (AJP 3.9, 2005: 6-3).

Por fim, quanto ao terceiro – análise do risco – o comandante operacional, principal responsável pelo TST *targeting*, deverá dar orientações que estimulem a análise do risco e a de prevenção da existência de CD. A percepção, do nível de risco aceitável, é um aspecto crítico para o empenhamento sobre um TST. A apropriada resposta a cada TST depende do nível de conflito, do claro resultado pretendido e das ROE estabelecidas. A solução passa por elevado treino, orientações e procedimentos de operação detalhados e comunicações em tempo real (AJP 3.9, 2005: 6-4).

c. Ciclo do TST *targeting*

Por seu lado, o processo de funcionamento do TST *targeting* passa por seis passos: o procurar, o centrar a atenção, seguir, decidir, executar e avaliar. No primeiro caso – o procurar – as informações processam-se, como no JIPB, para determinar a posição possível dos TST e o plano de pesquisa e os meios de ISTAR, tradicionais e não tradicionais, estão focados para fazer a primeira detecção. No segundo passo – o centrar a atenção – os sensores são usados para identificar e geolocalizar e fazer a primeira análise do risco. No terceiro passo – seguir – da posição localizada, os sistemas de aquisição e seguimento, monitorizam o alvo, confirmando uma PID. Este passo é contínuo, começando no passo anterior até à avaliação. Através do quarto passo – decidir – o processo de decisão, utiliza a informação disponível, confrontada com as ROE, para autorizar ou não o empenhamento no alvo. Com o quinto passo – executar – a ordem de empenhamento é dada, ao meio¹⁷⁰ escolhido, e é executada a missão. Por último, com o sexto passo – avaliação – é feita uma avaliação, durante e após, o empenhamento do alvo, para determinar a necessidade de re-ataque ou não (AJP 3.9, 2005: 6-7 e 6-8).

8. Orientações do comandante para o *targeting*

No início de qualquer operação, o comandante operacional, deverá disponibilizar e

¹⁷⁰ Aviões de ataque, Helicópteros, *Army Tactical Missile System* (ATACMS), *Multiple Launch Rocket System* (MLRS), artilharia convencional, mísseis de cruzeiro, *Naval Surface Fire Support* (NSFS) e forças de operações especiais.



definir o seu entendimento sobre três aspectos – quais os objectivos a atingir e qual a sua intenção e orientações para a operação. Podemos, então, dizer que os objectivos operacionais irão apoiar o *end state* do nível político e estratégico, enquanto o foco da intenção é criar uma alteração na conduta do adversário. Por seu lado, a orientação a facultar, irá estimular as condições da execução da operação¹⁷¹.

O comandante operacional estabelece as condições para a constituição dum alvo e fornece orientações e prioridades para o *targeting*. Apenas alvos que estejam dentro das categorias dos estabelecidos pelo nível político, podem ser considerados. Os alvos que estiverem fora deste critério devem ser enviados, pelo comandante operacional, para o nível político, para aprovação. A orientação do comandante deve clarificar e definir a coordenação de procedimentos entre componentes, aplicação das ROE, restrições e as condições em que se reporta. Assim, os elementos a constar nas indicações do comandante são: prioridades a ter em conta para TST; autoridade que autorizada um empenhamento; requisitos para a PID; orientação para a elaboração das ROE do *targeting*¹⁷²; definição de parâmetros para fazer face ao CD¹⁷³; orientação sobre aspectos de coordenação e C2¹⁷⁴; orientação sobre análise do risco¹⁷⁵ (AJP 3.9, 2005: 6-4 e 6-5).

9. As INFO OPS

A aplicação das operações de informação (INFO OPS), pode ser considerada em todos os níveis das operações – desde o nível estratégico até ao nível tático. As INFO OPS devem ser uma parte integral do planeamento de uma campanha, desde o início, e devem conter as capacidades disponíveis a implementar (AJP 3.9, 2005: 2-10) devendo, o seu planeamento, ser integrado no *targeting*, utilizando, para isso, os respectivos mecanismos de coordenação.

10. Mecanismos de coordenação do *Targeting*

São, normalmente, estabelecidos grupos de trabalho para executar as tarefas e a organização das funções do *targeting*, permitindo, ao comandante operacional, a delegação da responsabilidade. Podem ser, assim, criados dois grupos de trabalho – o JTCB e o IOCB. No primeiro grupo, também conhecido como *Joint Targeting Working Group* (JTWG), e onde estão os representantes do EM da Força conjunta e das componentes, deve, de acordo com as indicações do comandante, rever a informação dos alvos,

¹⁷¹ Limitações de CD, requisitos do PID, as ROE a implementar.

¹⁷² De acordo com o DIHCA, as leis nacionais e as restrições e considerações decorrentes da situação.

¹⁷³ Requisitos para orientação do CDE e do CD-RA.

¹⁷⁴ Como deverá ocorrer entre componentes o C2, a coordenação, o desconflitar e a sincronização.

¹⁷⁵ Os riscos a tomar deverá balançar entre a vulnerabilidade das nossas forças e as janelas de oportunidade dos alvos.



desenvolver a orientação, prioridades e preparar a *Joint Targeting List* (JTL). Porém, durante a condução das operações o JTCB mantém, sobre a sua alçada, a *List of Restrict Targets* (LRT), assim como, as áreas onde as Forças de operações especiais estão ou estarão a operar, evitando, assim, danos nas operações correntes e futuras (AJP 3.9, 2005: 2-9).

No segundo grupo, possível de implementar – o IOCB – é realizada a orientação, dos efeitos, a sequência e INFO OPS *targeting*, de forma que, os seus objectivos específicos sejam entendidos e permaneçam coordenados, dentro do processo de *targeting*, como um todo (AJP 3.9, 2005: 2-10).

11. Terminologia de *targeting*

Há alguns termos básicos de *targeting* cuja compreensão é essencial para a condução do processo de *targeting*. Segue-se uma explicação desses termos:

a. *A Joint Target List*

A JTL é a lista primária de objectivos para apoiar uma determinada operação. Representa os objectivos disponíveis para atingir efeitos estratégicos e operacionais que podem ser atacados na consecução dos objectivos operacionais.

b. *A Joint Integrated Prioritised Target List*

Após a JTL ter sido aumentada, com os alvos retirados dos OPLAN das componentes, obtém-se a *Joint Integrated Target List* (JITL). Esta, depois de aprovada, e de terem sido atribuídas prioridades, origina a JIPTL. Esta é a base para o processo de atribuição dos meios de ataque aos respectivos objectivos (AJP 3.9, 2005: 2-11).

c. *Objectivos Não-Restritos*

São conjuntos de objectivos, tipos ou áreas, para os quais a aprovação, para o ataque, foi delegada ao comandante, sem necessidade de aprovação militar ou política superior. Permanecem sujeitos a validação legal (RC Informações, 2006: I-4-36).

d. *A Restricted Target List*

Os RTL são um subconjunto dos objectivos da JITL que requerem especial atenção, quando não se procura a simples destruição. Esta classificação poderá ser motivada tendo em conta: a particular sensibilidade do local; a necessidade de desconflitualizar qualquer acção proposta em relação a outras actividades; a avaliação ao local e que determinou que o mesmo tem demasiado valor para a pesquisa de informações; a intenção de utilizar um único tipo de arma; a intenção de explorar um objectivo; considerações de reconstrução pós-conflito. Uma proposta para atacar um RTL tem de ser autorizada por autoridade superior.



e. A *No-Strike Target List*

É uma lista de objectivos, a não atacar, elaborada pelos elementos da Força Conjunta e aprovada pelo comandante. Esta lista inclui, também, objectivos, definidos por altas autoridades, para não serem atacados e ainda outros objectos e alvos que não são para serem destruídos. A destruição de objectos ou alvos da lista, poderá interferir ou pôr em causa, não só operações militares projectadas, conduzidas por forças amigas, mas, também, relações amigáveis com pessoal ou governos locais.

Aumentos ou cortes na *No-Strike Target List* (NSTL) têm de ser cuidadosamente controladas e coordenadas, pela Célula de *Targeting*, de forma a minimizar a possibilidade de fratricídio e para maximizar a eficácia do combate (AJP 3.9, 2005: 2-12).



Apêndice 8 – Legislação Portuguesa Relacionada com os Níveis de Comando

1. Em tempo de paz

Em tempo de paz, o PR é o Comandante Supremo das Forças Armadas (CRP, alínea a) do artigo 134º) (LDNFA, alínea a) do nº4 do artigo 38º), no entanto, toda a política de defesa nacional é conduzida pelo Governo, que após informar o PR (LDNFA, alínea b) e c) do artigo 39º), define “*as linhas gerais da política governamental [...], bem como as da sua execução*” (LDNFA, alínea a) do nº2 do artigo 42º), sendo, o Primeiro-Ministro, politicamente responsável pela sua direcção (LDNFA, nº1 do artigo 43º), que pode “*delegar no todo ou em parte [...]*”, apenas a direcção da “*[...] actividade interministerial tendente à execução da política de defesa nacional*” (LDNFA, alínea e) do nº2 do artigo 43º) “*[...] no Ministro da Defesa Nacional*” (LDNFA, nº2 do artigo 43º). Além disso o “*[...] Ministro da Defesa Nacional é politicamente responsável pela elaboração e execução da componente militar da política de defesa nacional, pela administração das Forças Armadas e pela preparação dos meios militares e resultados do seu emprego, bem como pela administração dos órgãos, serviços e organismos dele dependentes.*” (LDNFA, nº2 do artigo 43º).

Por seu lado, O CEMGFA, chefe militar de maior elevada autoridade na hierarquia das FFAA, é o principal conselheiro do Ministro da DN, respondendo perante o Governo “*[...] pela prontidão, disponibilidade, sustentação e emprego das forças e meios que constituem a componente operacional do sistema de forças*” (LOBOFA, nº2 do artigo 6º), salientando-se, das suas competências, o “*[...] planear, dirigir e controlar a execução da estratégia da defesa nacional, superiormente aprovada, nomeadamente o emprego operacional do sistema de forças*” (LOBOFA, nº5 do artigo 6º). Exerce, também, em tempo de paz, “*[...] o comando operacional das Forças Armadas*” (LOBOFA, nº3 do artigo 6º).

2. Em tempo de guerra

O PR pode “*declarar a guerra [...], sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante a autorização da Assembleia da República [...]*” (CRP, alínea c) do artigo 135º) (LDNFA, alínea d) do nº4 do artigo 38º). Após a efectivação do estado de guerra, todo o processo de decisão desta, bem como de toda a política de defesa nacional, será da responsabilidade do PR “*[...] em conjunto com o Governo, nos termos do artigo 63º*” (LDNFA, alínea h) do nº4 do artigo 38º). Assim, PR e Governo assumem, em conjunto, a condução da guerra, devendo o Governo tomar “*[...] providências necessárias*



para assegurar o livre exercício da soberania e o funcionamento dos respectivos órgãos [...]” (LDNFA, nº3 do artigo 41º). Quanto aos membros do Governo, continuam a deter as mesmas competências, em estado de guerra, enquanto o CEMGFA, que mantém as suas responsabilidades, é-lhe acrescida o exercer, “*sob autoridade do Presidente da República e do Governo, o comando completo das Forças Armadas*” (LOBOFA, nº4 do artigo 6º).

3. O Nível Operacional

Para este nível hierárquico a lei portuguesa estabelece a possibilidade de “[...] *constituir comandos operacionais na dependência do CEMGFA ou dos CEM dos ramos com o objectivo de efectuarem o planeamento e treino e o emprego operacional das forças e meios que lhe forem atribuídos*” (LOBOFA, nº1 do artigo 10º). Actualmente, para além dos comandos operacionais existentes em cada ramo das FFAA, através das suas respectivas leis orgânicas, existem já implementados, através do artigo 19º da LOEMGFA, os COM e COA. Têm, como principais atribuições, a elaboração e actualização de planos de defesa militar e de contingência, exercer o comando operacional das forças e meios que lhes forem atribuídos, planear e conduzir e avaliar o treino operacional conjunto.

4. O Estado-Maior-General das Forças Armadas

A Lei Orgânica do EMGFA¹⁷⁶ (LOEMGFA) cria e desenvolve o Estado-Maior Coordenador Conjunto (EMCC) e o Centro de Operações das Forças Armadas (COFAR) (LOEMGFA, artigo 2º). O primeiro é um órgão de planeamento e apoio à decisão do CEMGFA, enquanto o COFAR permite ao EMGFA, em tempo de guerra, constituir-se em Quartel-General Conjunto, possibilitando ao CEMGFA, o exercício do comando completo das FFAA (LOEMGFA, artigo 12º). Em tempo de paz, dispõe de um EM, que integra a Divisão de Informações Militares (DIMIL) e a Divisão de Operações (DIOP). Tem ainda um órgão especificamente dirigido ao exercício do comando operacional – o Centro de Operações Conjunto (COC) (LOEMGFA, artigo 12º).

Define o Decreto-Lei nº 48/93 de 26 de Fevereiro, que compete à DIOP “[...] *a elaboração e accionamento de estudos, pareceres, bem como de projectos de directivas, [...]*”, entre outros, “[...] *relacionados com:*

- ✓ *A preparação e actualização de planos de defesa militar e de planos de contingência, a submeter à aprovação superior;*
- ✓ *As condições de emprego de forças e de meios afectos à componente operacional do sistema de forças nacional no cumprimento de missões e tarefas relacionadas*

¹⁷⁶ Decreto-Lei nº 48/93 de 26 de Fevereiro.



com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, inclusivamente em situação de calamidade pública [...];

- ✓ A definição das regras de empenhamento aplicáveis à actuação das Forças Armadas;*
- ✓ A avaliação e controlo dos estados de prontidão, dos graus de disponibilidade e da capacidade de sustentação de combate estabelecidos para as forças;*
- ✓ A programação de exercícios conjuntos e a orientação do treino a seguir nos exercícios combinados” (LOEMGFA, nº3 do artigo 15º).*



Apêndice 9 – Quadro Explicativo – Níveis de Comando / Controlos / Critérios e Conceitos

Níveis de Comando	Responsabilidade	Responsabilidades Específicas	Orientações das ROE e <i>targeting</i> (Critérios/Conceitos)
Político		<ul style="list-style-type: none">✓ Direcção política;✓ Objectivos políticos,✓ Obtenção de recursos.	Na directiva inicial: <ul style="list-style-type: none">✓ Legítima defesa colectiva e nacional,✓ Categoria de alvos e critério de selecção de alvos.
Estratégico-militar	Obj. de Campanha	<ul style="list-style-type: none">✓ Objectivos de campanha;✓ <i>End state</i>;✓ Capacidades necessárias para a campanha;✓ Reconhece constrangimentos políticos, financeiros e legais ao uso da força;✓ Analisa o risco.	Nas instruções iniciais e orientações para planeamento: <ul style="list-style-type: none">✓ Legítima defesa de unidade;✓ Legítima defesa individual;✓ Acto hostil, intenção hostil e força hostil;✓ Critérios para selecção de alvos;✓ Critérios de quantificação de danos aceitáveis nos alvos;✓ Restrições a tomar em conta para a redução de CD.
Operacional	Plano de Campanha	<ul style="list-style-type: none">✓ Obj. militares operacionais necessários para atingir o <i>end state</i>;✓ A sequência operacional;✓ Atribuições de forças para atingir os obj.;✓ Determina requisitos logísticos e suas prioridades;✓ Coordena e integra as operações.	Nas instruções iniciais e orientações para planeamento: <ul style="list-style-type: none">✓ Critérios para a PID e CD;✓ Condições em que um alvo deve ser considerado obj. militar;
Táctico	Batalhas	<ul style="list-style-type: none">✓ Conduz tarefas tácticas;✓ Atinge obj. militares para o sucesso da campanha.	



Apêndice 10 – Tarefas a Realizar Durante a «Construção» de um Perfil de ROE

Estabelece-se como padrão, para a análise destes passos, o JA 422, da doutrina americana, de onde retiradas as tarefas a realizar no desenvolvimento e estabelecimento dum perfil de ROE, em especial durante a fase de planeamento e em particular nos passos segundo e terceiro – orientação e desenvolvimento do conceito. Assim, no segundo passo, durante a análise da missão, as tarefas a desenvolver são:

- ✓ Rever o catálogo das ROE (MC 362/1) e quaisquer ROE já existentes, de operações idênticas anteriores;
- ✓ Rever quaisquer ROE pré-aprovadas, pelo escalão superior e verificar a necessidade/validade das autorizações existentes;
- ✓ Rever os documentos de planeamento de carácter político, militar e legal que possam afectar as ROE. Tomar em consideração limitações ao uso da força, no âmbito estratégico e tático, que sejam impostas, como:
 - Directiva Inicial;
 - Lei nacional e internacional, incluindo a CNU;
 - Lei da *Host Nation* (HN);
 - Resolução do CS das NU, outras normas específicas; ROE da Força, quando em ambiente multinacional;
- ✓ Analisar os requisitos das ROE perante a situação e as fases (pré-conflito, conflito e pós-conflito) duma operação e o *end state* desejado;
- ✓ Revisão interna do perfil das ROE, desenvolvidas nesta fase;
- ✓ Estabelecer contacto, com os comandos superiores, adjacentes e inferiores para desenvolver planeamento concorrente (JA 422, 2006: 108-109).

Por sua vez, aquando do desenvolvimento do conceito, durante o desenvolvimento das M/A a tarefa mais relevante, é determinar os requisitos das ROE que apoiem o conceito operacional de cada uma das M/A. Porém, durante o mesmo passo, mas durante a análise das M/A, é importante verificar as seguintes tarefas:

- ✓ Análise das ROE durante o «jogo da guerra», em particular, para cada M/A, na identificação das ROE, que normalmente ficam retidas no escalão superior e que necessitem de ser libertadas;
- ✓ Identificar as ROE necessárias, nos diferentes pontos decisivos ou por decisão do comandante;
- ✓ Refinar as ROE, apoiando a sincronização em cada fase das M/A propostas.



Por seu lado, ainda no desenvolvimento do conceito, mas durante a fase de comparação das M/A, é importante verificar qual o impacto das M/A nas ROE e da necessidade de autorizações superiores, ainda, não atribuídas.

Após a M/A e o CONOPS estarem escolhidos, o perfil de ROE correspondente seleccionado, é presente ao comandante operacional, que fazendo a sua estimativa, verifica a necessidade de algum refinamento a executar, antes do mesmo ser enviado para aprovação superior (nível estratégico-militar e político).