

Parâmetros para uma nova "Política" Militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças

Intervenção de Portugal

Resumo

As Forças Armadas têm hoje missões que ultrapassam o quadro das missões tradicionais por forma a responder a novos riscos e ameaças tais como: fundamentalismo religioso, terrorismo e narcotráfico entre outros. Esta intervenção procura avaliar quais os parâmetros que deverão definir uma nova política militar para enfrentar esses riscos e ameaças.

Abstract

Today, the Armed Forces have other missions beyond the traditional ones to answer new risks and threats such as religious fundamentalism, terrorism and drug traffic among others. This paper analysis which must be the parameters that help to define a new military policy in order to face these risks and threats.

Participantes no Grupo de Trabalho

IDN

Chaves Gonçalves
Campos Neves
Lopes Barbosa

CASD

Corrado Meano
Arrigo Riva
Mustafa Harrate

CESEDEN

Atilano Hinojosa
Juan Gomes
Manuel Cumbreño

CHEM

Gilles Fugier
Thierry Cambournac
Bernard Ducateau

Introdução

O tema da presente reflexão é de tal modo importante nos dias de hoje que, estamos certos, já foi e continua a ser objecto de estudo por eméritos pensadores no âmbito das ciências sociais. Contudo, tendo como princípio que, por pouco podermos fazer, não se justifica desistir, não investigando o assunto em apreço, até porque no âmbito das relações internacionais constata-se a incomensurável velocidade de mudança e a globalização instantânea da sua percepção.

Assim, após 1989 e com a implosão da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), os Estados Unidos da América (EUA), apoiados no seu contínuo e sustentado desenvolvimento tecnológico e pelos seus aliados de sempre da NATO, surgem como vencedores da Guerra-Fria. Como única superpotência restante ter-se-ão pensado uma fortaleza inexpugnável ao que de mal ia acontecendo no mundo. Parecendo não resistir ao apelo do endémico isolacionismo, que no seu seio sempre grassou, tem objectivado a resolução prioritária dos seus problemas internos. Apesar da retracção do dispositivo militar, motivada pelo desgaste da Guerra-Fria e das novas prioridades domésticas, a situação política internacional, caracterizada por perigosos vazios de poder e pelo aumento da conflitualidade mundial, não favoreceu esse desígnio. Nesta conjuntura, o intervencionismo prevaleceu sobre o isolacionismo, privilegiando dessa forma e como sempre o interesse nacional americano.

Tal parecia indicar que os EUA continuariam a actuar como superpotência global, liderando os assuntos internacionais, evitando a constituição de potências hegemónicas na Eurásia ou no Pacífico, mas preservando sempre os seus interesses, particularmente no terceiro mundo. Naturalmente os EUA não adormeceram nos braços da vitória, tendo adequado o seu instrumento militar aos novos tempos, incrementando-lhe características de rapidez de intervenção em qualquer parte do globo na defesa dos seus interesses com uma superioridade qualitativa e quantitativa e com precisão do emprego de meios e segurança na actuação dos seus recursos humanos.

Após interpretação da conflitualidade do mundo pós-moderno, esta foi a resposta preparada como reajustamento à imprevisibilidade e diversidade que já se suspeitava serem as características das novas ameaças e riscos que se sentiam despontar. Como consequência da postura, algo arrogante, de superpotência única que pretende liderar segundo o seu interesse todos os assuntos de importância global, os EUA encontram-se em frontal oposição a muitos Estados e grupos humanos, talvez pela heterogeneidade do sistema político internacional.

Apesar das medidas tomadas, em 11 de Setembro de 2001 o coração dos EUA foi atingido por um ataque que demonstrou vários aspectos, a saber:

- a imprevisibilidade de “novas” ameaças;
- a ausência de escrúpulos morais nos seus fautores, justificando o uso de quaisquer meios face aos fins a atingir;
- a capacidade técnica, financeira e imaginativa demonstrada de infligir danos, de uma amplitude até então insuspeita;
- a capacidade de atingir directamente os centros de poder político, económico e militar;
- as diferentes, diversificadas e dificilmente identificáveis origens da ameaça executada;

Pouco podem justificar as razões do acontecido, à luz dos princípios humanistas que defendemos. As razões para tal situam-se no profundo ressentimento e intolerância, fomentados nas abissais assimetrias existentes, exacerbados no mundo actual, que a globalização veio evidenciar, transformando os mais desfavorecidos em terreno propício ao recrutamento de agentes da violência.

Como consequência, propomo-nos analisar quais as novas ameaças e riscos com que os Estados se confrontam e considerar qual a melhor solução de uso dos instrumentos militares e de todas as forças¹ envolvidas na segurança para, prioritariamente, se lhes opor. Finalmente procuraremos apresentar os parâmetros de uma nova “política” militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças.

1. Definição tradicional de Ameaça, Risco e Vulnerabilidade

A noção de risco está normalmente associada a uma vulnerabilidade que possa ser usada por qualquer adversário ou inimigo para imposição da sua vontade. Esta vulnerabilidade decorre da insuficiência da visão estratégica de um Estado, que resulta na diminuição da capacidade para fazer face a uma ameaça.

Enquanto a ameaça “se centra predominantemente na dialéctica entre nós e o outro, a noção de risco centra-se, sobretudo, nas nossas vulnerabilidades” e está relacionada com a probabilidade relativa de ocorrência de a ameaça se efectivar.

1 Forças de segurança: polícia, serviços de estrangeiros, serviços de inteligência e serviços especiais.

Os riscos podem ser agrupados em demográficos, tecnológicos, económicos, religiosos, étnicos, militares, ambientais e políticos.

Por outro lado, tradicionalmente, entende-se por ameaça “qualquer acontecimento ou acção, em curso ou previsível, que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais. As ameaças podem ser de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc.)²” e correspondem a uma forma de coacção, gerada por uma vontade consciente, tendo em vista a prossecução de objectivos próprios. A coacção pode ser exercida por uma ou várias formas, conforme os meios empregues, e que classificamos como acções psicológicas, diplomáticas, de política interna, económicas e militares.

Convirá não ser esquecido que nos situamos no âmbito estratégico e, como tal, só se consideram acontecimentos ou acções provenientes de uma vontade consciente e não de causas naturais. Portanto, pode-se inferir que a ameaça é o produto de uma capacidade por uma vontade consciente ou intenção.

As ameaças são, em última análise, uma função de decisões ou opções políticas, as quais produzem um “efeito de campo” que afecta os interesses dos outros (ameaças a outros) ou que são susceptíveis de provocar reacções nos outros (ameaças de outros). Tal significa que a ameaça pressupõe a existência do “outro”, do agente da acção.

O potencial estratégico nunca é suficiente para cobrir todas as vulnerabilidades. Como tal, planeia-se para cobrir as vulnerabilidades mais prováveis de serem exploradas por outros, não esquecendo contudo as consideradas mais perigosas. Só se correm os riscos considerados aceitáveis, quer porque se considera remota a possibilidade de ser explorada a vulnerabilidade em questão, quer porque o que se arrisca tem pouco valor face aos custos que a sua superação implicaria. Porém, há riscos que são inaceitáveis porque convidam outrem a desenvolver intenções que à partida não teriam e, desse modo, esses mesmos riscos configurarem uma potencial ameaça. Daqui a importância que se atribuiu à identificação das vulnerabilidades e à consequente percepção dos riscos a cobrir, conforme o valor que poderá ser afectado.

Pelo referido poder-se-á concluir que há riscos que precedem a existência de ameaças, em situações que não foram devidamente considerados e acautelados, sendo, portanto, susceptíveis de uma exploração por parte de uma vontade opositora consciente.

2 Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, Vol. I, Lisboa, IAEM, 1988, pg. 329.

2. Evolução dos conceitos de ameaça e risco

O relativo controlo dos conflitos durante a Guerra-Fria desapareceu. Hoje, os conflitos são imprevisíveis, de origens e causas diversas e menos “moderados” pela nova ordem internacional. Tal implica que as ameaças e riscos são multifacetados, difusos e geograficamente disseminados por todo o globo. Os atentados de Setembro de 2001 aos EUA ilustraram na perfeição a imprevisibilidade dos meios empregues, bem como da origem das novas ameaças, em grande parte devido aos novos actores bélicos que mais à frente se caracterizarão. Há ainda pouco claras percepções da ameaça e identificação do inimigo, o qual já não é apenas aquele contra o qual se combate ou contra quem provavelmente o viremos a fazer. Poderemos afirmar que, actualmente, ameaça e inimigo³ identificam-se com tudo aquilo, ou aquele, que pela sua natureza, comportamento ou objectivos pode perturbar ou pôr em risco a segurança dos povos e das sociedades políticas e/ou os interesses dos poderes em presença.

Hoje em dia, aos riscos assumidos e motivados por vulnerabilidades próprias há a necessidade imperativa de prestar a máxima atenção a fenómenos diversificados e complexos como o terrorismo nacional ou transnacional, grandes movimentos migratórios, proliferação de armamentos, em especial de destruição maciça, narcotráfico e outros, que podem originar vulnerabilidades e, conseqüentemente, gerar riscos.

O Ministro da Defesa dos Países Baixos, Sr. Voorhoeve, em 1994, num relatório apresentado à Assembleia da UEO, definiu, acertadamente e para surpresa de alguns, o inimigo, logo a ameaça, como “as colectividades e os indivíduos que recorrem à violência para atingir objectivos iníquos e ilícitos. Estas colectividades são Estados governados por bandos de criminosos, grupos étnicos, teocráticos linguísticos ou ideológicos que pregam o ódio e a dominação, ou organizações criminosas que sabotaram as bases de numerosas nações (i.e. Estados), dando origem a uma praga poderosa que é o meio da droga, do branqueamento do dinheiro, do tráfico de armas e da violência”⁴. Após este relatório ficaram melhor definidas as chamadas novas ameaças.

Hoje, a nível estatal a ameaça identifica-se na expressão de Madelaine Allbright com o “Estado pária” (também chamado marginal ou fora-da-lei na terminologia americana) ou, como mais recentemente passou a ser uso no léxico estratégico e nas relações internacionais, o “Estado fonte de preocupação” (“*State of concern*”).

3 FERREIRA, Rui Manuel da Silva. “Repensar a Conflitualidade”, Lisboa, IAEM, 2001.

4 FERREIRA, Rui Manuel da Silva. “Repensar a Conflitualidade”, Lisboa, IAEM, 2001.

As ameaças que actualmente pairam sobre o mundo são de vária ordem, algumas novas e outras nem tanto, mas rejuvenescidas porque qualitativa e quantitativamente incrementadas. No seu conjunto, é possível identificar as de carácter político-estratégico e as vincadamente sócio-políticas. As primeiras englobam o reacender dos nacionalismos reprimidos, a disputa pelo controlo de zonas de matérias-primas e seus fluxos e a proliferação das armas de destruição maciça. Relativamente às segundas, temos os fluxos migratórios, os fundamentalismos étnicos e religiosos e as actividades de terroristas, organizações multinacionais do crime organizado e de narcotráfico e as actividades financeiras associadas.

Foi nossa pretensão aclarar o entendimento de ameaça, de vulnerabilidade e de risco no contexto estratégico, através da análise da evolução dos seus conceitos, relevando de seguida os factores que podem afectar ou pôr em causa a segurança nacional ou internacional ou os interesses dos Estados. Estes factores são de natureza multifacetada e não só de índole militar. Possuem novos contornos, mas não deixam de poder constituir ameaças ou riscos à segurança global e, por inerência, à segurança e aos interesses nacionais.

3. Caracterização do Sistema Político Internacional

A queda do muro de Berlim veio alterar profundamente a situação política internacional, pondo fim a quatro décadas de confronto entre dois blocos, que se mantinham internamente unidos e mutuamente dissuadidos na perspectiva de um conflito, tanto no domínio convencional como nuclear, permitindo só nas periferias alguma liberdade de acção.

Com a desintegração do bloco Leste, a ameaça de um confronto generalizado desvaneceu-se, mas verificou-se, a breve prazo, que o vazio de poder provocado por aquele trouxe como consequência desastrosa a emergência de conflitos outrora contidos pela dinâmica bipolar. A libertação de tensões provocou a ocorrência de variados conflitos regionais nas fronteiras da Rússia, nos Balcãs e em África, originando milhares de vítimas.

Entretanto, para além dos tradicionais instrumentos militares da política dos Estados, nomeadamente as forças armadas e as forças irregulares de expressão nacional, novos agentes da violência se perfilam nos conflitos modernos. Organizados de forma paraestatal, subestatal ou mesmo marginal e podem ser frequentemente observados numa mesma guerra em confronto ou em combinações entre si. Estes velhos agentes da violência começam a ser reconhecidos como novos actores na guerra, dada a exponencial amplitude

atingida pelas suas actividades e pelas consequências destas. Tais grupos financiam-se através de formas de economia criminosa, da exploração ilícita de recursos que mobilizam nos territórios que controlam, bem como através de financiamentos externos de Estados apoiantes ou de grupos de diáspora. Referimo-nos a movimentos fundamentalistas étnico-religiosos, grupos terroristas, estruturas nacionais ou transnacionais do crime organizado, do tráfico de armamentos, do narcotráfico, do contrabando e da migração em massa e não controlada pelas autoridades legítimas.

As actuais ameaças à paz e à segurança passaram a assumir um carácter multifacetado, imprevisível e transnacional. Estas são o reflexo de um sistema multinacional marcado pela interdependência e pluralidade de modelos políticos, culturais, religiosos e civilizacionais. Assim, há Estados organizados segundo valores e princípios diferentes, com comportamentos imprevisíveis e a favorecer fortemente a violência, enformados por concepções políticas que visam modificar profundamente o sistema internacional, que, por isso, caracterizamos como heterogéneo, logo a tender para o desequilíbrio.

O novo ambiente de segurança internacional é caracterizado por ameaças e riscos a elas associados, ambos de forma difusa, multifacetada e multidireccional. Este aponta para a sua globalização e para a proliferação de manifestações regionais associadas ao alastramento de nacionalismos, radicalismos e à crescente vulnerabilidade dos Estados.

Pode afirmar-se que no novo ambiente internacional coexistem factores que criam condições para o desanuiamento, para a cooperação e para a preservação da paz com factores de instabilidade, potencialmente geradores de crises ou conflitos. É um ambiente, em que o desaparecimento de uma ameaça militar perfeitamente caracterizada e delimitada deu lugar à percepção da existência de riscos diversificados, multifacetados e geograficamente disseminados.

Um dos factores potenciador de conflitos é a disseminação dos armamentos convencionais, a maior parte originária dos países resultantes do fraccionamento da ex-URSS. Fáceis de obter, através dos canais tradicionais ou do tráfico ilícito, em muito têm contribuído, nos últimos anos, para a eclosão de conflitos regionais. A proliferação das armas de destruição maciça e dos respectivos vectores de lançamento vem contribuindo para o aumento de tensões em diversos pontos do globo, perturbando as condições necessárias ao estabelecimento de uma paz duradoura.

A difusão generalizada das novas tecnologias e a liberalização operada na circulação de pessoas e capitais possibilitam o acesso a meios sofisticados a qualquer indivíduo ou organizações extremistas, capazes de cometer terríveis atentados como os verificados recentemente em Washington D.C. e Nova Iorque.

A globalização veio acentuar e tornar mais evidentes as assimetrias entre os diferentes espaços, levando ao incremento da intolerância política, religiosa e étnica, dando origem a diversos conflitos armados geradores de consideráveis fluxos de refugiados nem sempre fáceis de conter.

A explosão demográfica verificada, nomeadamente em países de escassos recursos, bem como as agressões aos equilíbrios ambientais, são preocupações que mobilizam a opinião pública, considerando a grande dimensão dos riscos associados e a extrema dificuldade em lhes fazer face.

A dimensão planetária dos órgãos de comunicação social, nomeadamente a televisão, tem um efeito potenciador das acções levadas a cabo pelos grupos terroristas, oferecendo a estes a projecção que pretendem para os seus ideais. Eles permitem a obtenção de um duplo objectivo pretendido: um tremendo impacto psicológico nas populações e o evidenciar da impotência do Estado ou Aliança para garantir a protecção e segurança de pessoas e bens. O terrorismo, ao atingir populações inocentes, pretende quebrar nelas a confiança nas autoridades estabelecidas, demonstrando a incapacidade destas em garantir a segurança pública. Poderá também funcionar como um catalizador de agregação no repúdio pelos danos causados, aliás como aconteceu em 11 de Setembro nos Estados Unidos da América. Neste processo, são de relevar os efeitos perversos originados pelo cumprimento do dever de informar, assumido prioritariamente pelos profissionais dos *media*, e o serviço que assim e objectivamente prestam aos terroristas. Estes efeitos e as suas implicações continuam a ser objecto de acesas discussões no seio daqueles profissionais no que se prende com os aspectos éticos, deontológicos e de auto-regulação.

Dada a dimensão global dos muitos problemas que o mundo enfrenta hoje, que vão da protecção ambiental, à gestão de recursos alimentares, das migrações transnacionais, às epidemias em larga escala, as organizações internacionais assumem importância crescente na cena política internacional e inúmeras organizações não governamentais ascendem ao papel de actores de relevo no sistema político internacional.

Contudo, apesar de partilharmos das preocupações que enumerámos precedentemente, aconselhamos prudência no tratamento destas questões, pois num mundo sem constrangimentos estratégicos globais é muito mais fácil a afirmação da democracia e dos valores associados. Tal exige a sua intransigente defesa face à manifesta fragilidade perante as arremetidas dos seus inimigos, mas sempre no respeito pela legalidade democrática. Não esquecendo a atenção devida a estes fenómenos, concordamos que o discurso securitário, usado usualmente como citado pelos extremistas que são no fundo inimigos da

Democracia, é pernicioso e perverso. Naturalmente que tais ameaças globais só podem existir com a reunião das capacidades e da determinação em as usar.

Algumas reflexões, relativamente ao brutal ataque terrorista desencadeado nos EUA, conduzem-nos ao apuro técnico necessário para a utilização dos sofisticados aviões comerciais utilizados, onde se estima que a sua preparação deverá ter durado cerca de 2 a 3 anos. Assinalamos a ausência nos seus autores, directos e indirectos, de barreiras limitativas, no aspecto moral, ao uso dos meios que planearam e da morte que provocaram a milhares de inocentes civis, crianças, mulheres e homens. Face aos objectivos a atingir – acção deliberada de desafio ao mundo ocidental, através do ataque aos centros de poder político, económico e militar dos EUA – exclui, de imediato, ter sido um ataque de oportunidade contra objectivos remuneradores de ocasião, situação que poderia configurar uma acção de desespero. O referido constituiu o exemplo perfeito de uma ameaça assimétrica com as características de “high concept” e de “low technology”.

Da forma descrita, as ameaças transnacionais do crime organizado e sobretudo o terrorismo provocaram um choque brutal na humanidade. O terrorismo, devido às terríveis e devastadoras acções desencadeadas, em escala nunca vista, guindou-se à posição de principal ameaça ao mundo democrático. Os seus fautores certamente não têm escrúpulos em utilizar armas de destruição maciça, “conquistando” o lugar de problema a ser tratado com a mais elevada prioridade no relacionamento internacional.

4. As FA, as Forças de Segurança Interna⁵ e as novas ameaças e riscos

Perante a conflitualidade actual e em termos de segurança interna, qual deverá ser a acção das FA no que se relaciona com os novos riscos e ameaças, sabendo que a segurança interna é tarefa usualmente cometida constitucionalmente às Forças de Segurança?

Contudo, como compatibilizar a sensação desconfortável de insegurança, hoje sentida genericamente, com o alto conceito tido pelos cidadãos no respeitante às suas Forças Armadas e à garantia de segurança de pessoas e bens que delas esperam, se confrontados com actos de terror e destruição em escala sem precedente como já referido?

5 Por exemplo, em Portugal está constitucionalmente cometido às Forças de Segurança (Policia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana – na directa dependência do Ministério da Administração Interna) a garantia da segurança interna. Às FA está cometida a defesa militar da República, garantindo a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa.

Uma primeira postura, de repúdio total de actuação das FA no âmbito da segurança interna é defendida pelos seguidores do modelo estruturalista. Estes elegem, sobretudo, a estabilidade democrática como um dado nunca adquirido, camuflando a sua postura com uma argumentação com dados que consideramos correctos, apesar de os mesmos não esgotarem o assunto. Afirmam que a doutrina de actuação das Forças Armadas é, *a priori*, incompatível com o combate ao terrorismo porque o aparelho militar é menos ágil do que se impõe nestas circunstâncias. A dificuldade em dissuadir e prevenir as acções terroristas podem descredibilizar a “*ultima ratio regum*”. A intervenção militar traduziria a incapacidade das Forças de Segurança em assegurar as suas obrigações além de que o custo de equipar as Forças Armadas, para combater o terrorismo e outros fenómenos criminosos, seria muito alto e incompatível com o orçamento militar.

No extremo oposto situam-se os seguidores do modelo desconstrutivista ou desestruturalista, para quem não é possível sequer imaginar uma agressão clássica de um a outro Estado. Estes defendem que o terrorismo transnacional, por ter atingido uma tal dimensão, baseado e acobertado pelos “Rogue States”, transformou-se no inimigo que pretende colocar em causa a existência dos outros Estados, subvertendo a ordem neles estabelecida. Parecem sugerir subliminarmente a transformação das FA em verdadeiras Forças de Segurança interna e internacional, propondo a sua transformação estrutural, de conceitos de emprego, da qualidade de equipamentos e de formação e treino. Afirmam que, desta forma, o instrumento militar estará em condições de, com maior eficiência, dar resposta a qualquer ameaça aos interesses nacionais ou internacionais, dissuadindo-a. No mínimo, os defensores desta posição parecem esquecer os argumentos dos que perfilham a primeira postura indicada, apesar de tudo com argumentos válidos, e misturando conceitos de emprego não miscíveis.

Uma postura intermédia, chamada de modelo interdependente, parece-nos ser a recomendável. Além de não desiludir aqueles para o serviço de quem as FA foram criadas - o povo - as capacidades destas são mais dissuasivas na estratégia de combate ao fenómeno criminoso em larga escala, sobretudo ao terrorismo mas também às transnacionais do crime organizado, ainda que só complementarmente às Forças de Segurança interna e com objectivos bem definidos. A visibilidade das FA, em “apoio” destas últimas, será também de enorme importância no que se refere à manutenção do moral da sociedade em geral, em situações extremas. Tudo isto deverá ser realizado no cumprimento da lei, sem destruir a vocação das FA, sem as desviar da sua missão institucional prioritária, empregando-as na guarda e vigilância de objectivos estratégicos, incrementando assim o

aparato de protecção e pré-definindo as condições do seu emprego, através da atribuição de tarefas concretas e de formas de coordenação dessa prestação.

5. O planeamento de Forças Militares e as suas missões

No que se prende com o planeamento de forças, essencialmente há dois métodos: um baseado na ameaça e outro em capacidades.

Quanto ao método baseado na ameaça, com ele pretende-se anular ou derrotar os oponentes presentes ou previsíveis. Para isso imaginam-se cenários, deduzindo então as forças necessárias para opor nas contingências possíveis. Teoricamente, o construir cenários conduz-nos a planear de forma a contrariar as hipóteses mais prováveis, mas também para a mais gravosa (*worst case*), o que implica requisitos de força irrealista face aos recursos efectivamente disponíveis. Por outro lado, politicamente, cenários ameaçadores não são credíveis para o Ocidente, pelo menos no curto e médio prazo. Assim, hoje é de extrema dificuldade fazer o levantamento de intenções hostis e, ainda menos, calcular as possibilidades de ocorrência de ameaças.

Pelo referido, na actualidade, em que a ameaça é incerta, difusa e de natureza diversa é recomendável ser conduzida a abordagem ao planeamento de forças pelo chamado método das capacidades. Não podendo identificar-se especificamente o inimigo (quem?) e as suas possíveis acções temporais (quando?), deve-se colocar em foco de análise “como” os antagonistas poderão agir de forma hostil. Para isso existem dois caminhos diferentes ainda que intimamente ligados, um mais orientado para a missão e o outro para os recursos disponíveis. Assim, a estrutura e organização dos meios a levantar e desenvolver deduz-se ou da eficácia pretendida no desempenho das missões estabelecidas ou das limitações financeiras. Neste último caso deve ser particularmente optimizado o sistema de forças face às limitações financeiras existentes que constringem a solução mais desejada. Contudo, o planeamento de forças devido às ameaças previsíveis, apesar da sua não existência actual, não deverá ser eliminado, recorrendo às capacidades existentes através da definição das missões decorrentes dos conceitos estratégicos aprovados.

Decorrente do referido, no actual ambiente estratégico internacional, as missões, para as quais as Forças Armadas devem estar preparadas, são mais amplas do que as que lhe estavam cometidas há uma dúzia de anos. Nos dias de hoje, as forças militares devem estar habilitadas para efectuar missões de índole mais indiferenciada, que podem comportar a

defesa territorial de um Estado, com uma probabilidade baixa de ocorrência, mas, sobretudo, devem ser equipadas, armadas e treinadas para executar missões no âmbito da prevenção e resposta a crises, que poderão incluir a ajuda humanitária e até a segurança interna, face à probabilidade de ocorrência de ameaça generalizada nesta área.

A panóplia de operações que as FA têm de executar é uma consequência directa do novo espectro das ameaças e dos riscos assumidos, abrangendo necessariamente uma gama alargada de operações militares com a finalidade de proteger os Estados, os cidadãos e os seus interesses. Podem destinar-se ainda a apoiar iniciativas políticas e diplomáticas, no sentido de preservar os princípios do Direito Internacional, tanto no domínio do relacionamento entre os Estados, mas também na defesa dos direitos essenciais dos indivíduos e da preservação da qualidade de vida das populações e do meio ambiente.

Salienta-se o emprego das forças militares na prevenção e contenção dos conflitos, dado que esta acção preventiva, para além de se traduzir no evitar da perda de vidas humanas, poupa a destruição de infra-estruturas, tão necessárias à vida normal das populações.

A dificuldade da avaliação correcta dos riscos face ao carácter indiferenciado das ameaças torna imprescindível uma preparação cuidada das forças nas mais diversas áreas. Tal exige a disponibilidade de informações precisas, credíveis e actualizadas, que reflectam não só os aspectos eminentemente militares (sobre o opositor e seus meios e a área de operações), mas também os de natureza cultural, política, étnica e religiosa das populações, entre outros, e o *modus operandi* das diversas organizações que se prevê virem a estar presentes no teatro de operações.

O actual ambiente operacional condiciona, de forma decisiva, as missões a levar a cabo pelas forças militares, fazendo com que as operações assumam aspectos indiferenciados e complexos, envolvendo múltiplas valências e sejam preferencialmente conduzidas por alianças ou coligações de ocasião, numa forma conjunta e multinacional.

Este novo tipo de missões envolve:

- um planeamento centralizado que deve considerar todos os factores militares e ainda os de natureza não militar, que possam vir a ter qualquer influência na conduta das operações;
- uma execução conjunta e multinacional, tirando partido de todas as valências disponíveis para promover a complementaridade;
- a interferência e por vezes a predominância de factores não militares;

- um apoio logístico flexível proporcionado por estruturas modulares e passíveis de serem projectáveis;
- uma disponibilidade imediata ou um elevado grau de prontidão das forças, as quais deverão estar aptas a desempenhar uma grande variedade de missões;
- uma transição imediata ou muito rápida das situações de paz para as de conflito, o que configura a existência de estruturas e procedimentos capazes de responder a qualquer uma destas situações;
- a partilha em permanência, da mais alargada gama de informações fiáveis, sobre todos os factores que possam intervir no planeamento e conduta das operações.

Muito embora correndo o risco de, face à complexidade do ambiente e imprevisibilidade de comportamento dos actores da cena internacional, podermos excluir algum tipo de acções podemos dividir as operações susceptíveis de virem a ser conduzidas pelas Forças Armadas em:

- **operações convencionais**

Envolvem acções deliberadas de combate, visando destruir um adversário ou a sua vontade de combater;

- **operações de paz**

Têm por finalidade o estabelecimento ou a manutenção da paz numa determinada região. Incluem-se, neste âmbito, as operações de imposição de paz (peace enforcement) e as de manutenção de paz propriamente ditas (peacekeeping, peacebuilding e peacemaking). Estas operações de paz são conduzidas ao abrigo da Carta das Nações Unidas, as primeiras no âmbito do Capítulo VII e as segundas do seu Capítulo VI.

- **operações de evacuação de cidadãos**

Não se enquadram nas operações convencionais nem nas operações de paz, assumindo características próprias; São acções militares desencadeadas para evacuar civis não combatentes e pessoal militar não essencial num país (hospedeiro) estrangeiro, de locais em situação de perigo para uma determinada zona segura. Geralmente, estas operações são levadas a cabo por forças altamente treinadas, com um efectivo reduzido e num curto intervalo de tempo. São exemplo destas acções a evacuação de concidadãos por forças israelitas em Entebe (Uganda), a evacuação de cidadãos norte-americanos na Somália e no Ruanda e, também, a evacuação de

cidadãos portugueses do Zaire e da Guiné-Bissau (estas duas últimas efectuadas pelas Forças Armadas Portuguesas).

- operações de segurança interna

Trata-se de um conjunto de acções, nomeadamente de âmbito preventivo, que visam evitar que determinado tipo de alvos essenciais para o normal funcionamento das instituições possam vir a ser atingidos por um ataque indiferenciado. São normalmente executadas em complemento das missões atribuídas às forças institucionalmente responsáveis pelas actividades de segurança interna.

Os três tipos indicados de operações não convencionais, cada vez mais frequentes nos dias de hoje, assumem uma caracterização marcada pelo seu relacionamento mesmo aos mais baixos escalões com os objectivos estratégicos, assuntos civis e com os meios de comunicação social. São também de um modo geral executadas por alianças ou coligações de ocasião, o que lhes confere um carácter multinacional e frequentemente conjunto.

6. As FA face aos novos riscos e ameaças

A OTAN, ao estabelecer a sua doutrina para o combate ao terrorismo no âmbito das operações militares diferentes da guerra divide o combate ao terrorismo em medidas anti-terroristas, como as de carácter defensivo, destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos e respectivos bens de qualquer acto terrorista e em medidas contra-terroristas as acções ofensivas destinadas a prevenir, dissuadir e responder a qualquer acto terrorista.

A acção anti-terrorista pode envolver um conjunto de medidas preventivas que incluem a existência de um serviço de informações eficiente que identifique, armazene e acompanhe todas as manifestações de carácter terrorista, a existência da capacidade de prever a actividade terrorista, a elaboração de planos de contingência para o enquadramento da população e para o combate àquelas manifestações através de forças devidamente equipadas e instruídas e, finalmente, a implementação de políticas que esvaziem os objectivos e o campo de propagação do terrorismo.

Ao observarmos o evoluir do ambiente internacional parece ser lícito admitir que a desordem que se implantou no planeta, após a queda do muro de Berlim, apelidado de “anarquia madura”, veio para ficar e alguns analistas das relações internacionais prognosticam ir mesmo durar décadas. Em contraponto, da transparência do equilíbrio de blocos passámos a viver num ambiente acinzentado onde as situações têm de ser analisadas caso

a caso, os meios para lhes fazer face têm de ser flexíveis e talhados para cada uma e onde o pré-planeamento deve cobrir uma enorme variedade de cenários com um considerável número de hipóteses. Simultaneamente, a evolução tecnológica e o impacto da actividade industrial têm provocado desafios ao meio ambiente, dando origem a lixos tóxicos, à poluição, aos acidentes nas centrais nucleares, aos vírus biológicos e informáticos, à redução da camada de ozono, ao efeito de estufa, ao degelo polar, às inundações inusitadas, à assimetria climática e às chuvas ácidas, entre outros.

Em qualquer dos cenários, para que possa evoluir a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD), as Forças Armadas terão de se adaptar ao ambiente internacional, volátil e imprevisível, pelo forte impacto que este terá na amplitude dos actuais conceitos de segurança e de defesa.

O combate do futuro poderá não se confinar, exclusivamente, a uma só plataforma ou dimensão, conjugando operações convencionais, conjuntas e combinadas com acções terroristas quer de limitada escala quer com o emprego de armas químicas e biológicas de destruição maciça e mesmo nucleares contra alvos militares ou atingindo grandes manchas de população urbana. Estas acções, provindo de um potencial inimigo, poderão condicionar ou mesmo impedir a projecção de forças se medidas preventivas não forem previstas e implementadas.

O grande desafio será então o de planear a organização e o emprego de forças para teatros assimétricos, que poderão caracterizar o ambiente do século XXI, tudo dependendo da evolução do sistema internacional.

As FA do futuro que já começou terão de dispor de capacidade para serem projectadas, em tempo oportuno, em áreas não necessariamente sob seu controlo e sem o apoio de um país-hospedeiro para enfrentar ameaças difusas e um ambiente inóspito. O armazenamento dos abastecimentos necessários para a sustentação das operações planeadas poderá não ser viável de manter junto dos respectivos teatros, exigindo cadeias logísticas extensas. As operações poderão decorrer sob a ameaça de emprego de armas de destruição maciça, em Teatros de Operações (TO) onde a dispersão de forças não permitirá o seu emprego enquadrado, limitando o apoio mútuo e onde os condicionalismos impostos pelas áreas urbanas serão cada vez mais uma constante. Para além do envolvimento nestes cenários, será exigido às FA estarem preparadas para fazer face a operações tipicamente convencionais.

As FA terão de ser apoiadas por sistemas de comando, controlo, comunicações, computadores e informações (C4 IEW) de elevada fiabilidade, onde o essencial do conhe-

cimento se encontre disponível, em tempo oportuno, para o decisor de cada escalão para o sucesso das operações em que vierem a estar envolvidos. Isto vai exigir sistemas informatizados adequados, os quais requerem o inquestionável investimento na ciência e na tecnologia inerentes. Estes recursos deverão ser complementados por sensores e radares de vigilância do campo de batalha com maiores alcances e capazes de actuar em todos os ambientes.

As viaturas de combate a disponibilizar ao Exército deverão ser mais aligeiradas, mas mantendo ou mesmo melhorando os actuais padrões de protecção. A sua capacidade de destruição deve ser aumentada, sem afectação da eficácia ao primeiro disparo, garantindo a velocidade de progressão no campo de batalha. Em complemento, o helicóptero poderá ter um campo alargado de emprego quer na observação quer no combate através do poder de fogo dos seus sistemas de armas e mesmo no transporte de tropas, em face da flexibilidade que dá ao emprego, à projecção e ao apoio que assegura às forças que detêm este meio de combate.

As FA poderão vir a ter necessidade de serem projectadas a partir de plataformas aéreas ou navais, enquanto os abastecimentos deverão ter de ser pré posicionados o mais próximo possível do TO ou mesmo no seu interior, desde que existam condições para tal, a fim de ser garantida a sustentação logística das operações. Os sistemas de armas devem ser compatíveis com os de outros exércitos com os quais será previsível a cooperação em operações combinadas. Para tal, o esforço na normalização de procedimentos e a interoperabilidade dos sistemas de C4 IEW bem como o emprego de munições e de combustíveis de utilização comum serão aspectos a não descurar para a optimização da operacionalidade dos sistemas de armas. Daí decorre o esforço essencial no investimento tecnológico, para que as FA recuperem o eventual atraso em relação aos restantes pares das organizações onde se encontram representadas, sem o qual deixarão de poder estar presentes e colaborarem, daí decorrendo naturais custos de visibilidade com impacto negativo na política externa do Estado.

Em virtude da proliferação do armamento sofisticado que pode vir a ser empregue por elementos ligados ao terrorismo, não só pela disponibilidade financeira destes como pelo seu fácil acesso ao tráfico de armamento, é exigida uma maior dispersão das forças do Exército conjugada com um aumento da capacidade de defesa e de protecção face a ameaças vindas de sistemas de mísseis ou de meios aéreos que são já operados pelo mundo do crime, como parece ser o caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Tomam assim valor acrescido os sistemas de defesa aérea de médio alcance, devendo o investimento nestes sistemas ser complementado por um esforço suplementar

na formação de quadros e praças e uma aposta na experiência de quadros em actividades de Estado-Maior em QG internacionais quer estratégicos quer operacionais.

Face ao exposto, a optimização da blindagem com diminuição de tonelagem das viaturas de combate complementadas pelo esforço na capacidade de protecção do equipamento individual do combatente são objectivos elementares na busca da integridade física do ser humano, com especial relevo para os meios de defesa e detecção NBQ, sabendo que as baixas nos nossos militares têm um enorme impacto na opinião pública, multiplicado pelas notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação social (OCS).

Também as forças militares, aptas a desenvolver operações especiais, deverão ter um papel reforçado no novo ambiente operacional de ameaças relacionadas com o terrorismo, pela especificidade das suas capacidades passíveis de complementar o sistema C4 IEW no esforço de pesquisa de notícias, sobre o campo de batalha do futuro e em apoio à decisão, no lançamento de operações psicológicas no âmbito mais alargado das operações de apoio à paz, bem como na execução de operações clandestinas, na retaguarda das posições inimigas ou ainda no resgate de elementos da população nacional ameaçada em qualquer ponto do planeta.

No planeamento das futuras operações será necessário dar novo realce à defesa NBQ, às posturas das forças combatentes em relação a este tipo de armas o que levará à identificação das graves vulnerabilidades que urge colmatar. Uma vez mais, o investimento em sistemas de detecção e de protecção de armas químicas e biológicas assume uma relevância importante para a garantia da integridade física e para a continuidade das operações. Após anos de reduções nas estruturas das FA e de insuficiências que levantam riscos acrescidos, importa reorganizar e racionalizar, a fim de ajustar os recursos disponíveis ao levantamento das capacidades indispensáveis para fazer face à ameaça do terrorismo, num ambiente internacional cada vez mais instável e imprevisível.

Conclusões

A queda do muro de Berlim determinou uma alteração profunda da situação política internacional motivando a emergência de novos tipos de conflitualidade até aí contidos na dinâmica bipolar.

As ameaças à paz e segurança internacionais assumiram um carácter difuso, de concretização imprevisível e transnacional e passaram a estar associadas a factores de natureza cultural, religiosa e étnica entre outros. Estas ameaças, em escala nunca antes

observada, compreendem nomeadamente o terrorismo o crime organizado, as migrações maciças e descontroladas, os fundamentalismos de natureza étnica e religiosa e a proliferação das armas de destruição maciça.

A adequação das enquadranças legislativas de emprego das FA com as fontes do Direito Internacional, em especial as derivadas do Direito Internacional Consuetudinário, bem como as constituídas pela Carta da ONU e Resoluções adoptadas é imperativa e urgente. As forças de segurança não foram preparadas para, só por si, fazerem face a este conjunto diversificado de ameaças. Como resultado, às Forças Armadas têm vindo a ser destinados novos tipos de missões de “apoio” às forças de segurança, não previstas no enquadramento constitucional vigente em alguns países, nomeadamente em Portugal. Não poderia deixar de assim ser, face à insegurança que hoje os cidadãos sentem perante os números aterradores resultantes das acções terroristas e do crime organizado e, perante o alto conceito em que têm as suas FA e a garantia de segurança de pessoas e bens que delas esperam, seria imperdoável e dificilmente explicável o seu não empenhamento.

Assim, as forças militares, o último argumento do poder do Estado, para além de estarem habilitadas para contribuir para a concretização dos grandes objectivos de um Estado devem ter capacidade para executar uma vasta gama de outras missões que incluem a prevenção e resposta a crises de índole indiferenciada, consequência directa da multiplicidade de ameaças referidas.

A extrema dificuldade de caracterização das ameaças e da avaliação correcta dos riscos a elas associados exige a definição de um conjunto de parâmetros que de alguma forma possam servir de orientação para a definição da doutrina militar de suporte para complementar as missões das FA.

Esses parâmetros incluem:

- reformular a legislação enquadrante para actuação das Forças Armadas, adaptando-a no sentido de lhes conferir a possibilidade de actuarem para o cumprimento de missões de apoio à segurança interna com a urgência que a situação exigir, criando automatismos para a acção militar;
- definir, tanto quanto possível, os novos cenários de emprego por áreas geográficas;
- formular nova doutrina militar adaptada ao cumprimento das novas missões, que passa nomeadamente pela definição de novas técnicas, equipamentos e materiais a serem usados pelas forças armadas ou adaptar de forma coerente a actual;
- planear e levantar um sistema de forças militares pelo método das capacidades, sem esquecer contudo a resposta a ameaças decorrentes do conceito estratégico adoptado;

- harmonizar a todos os níveis métodos de gestão, processamento e criação imperativa de uma rede segura de partilha e disseminação de informações;
- dispor do maior número e da maior diversidade de informações possível sobre as potenciais ameaças e riscos, significando isto diversificar e proceder à melhoria dos actuais sistemas e métodos de obtenção de informações;
- instituir procedimentos de alerta rápido e de sistemas que possibilitem a tomada imediata de decisões pelas instâncias apropriadas e de forma coordenada, incluindo as ligações entre países europeus, os governos e as FA;
- dispor, com elevadíssimo estado de prontidão, de forças militares armadas, equipadas e treinadas para fazerem face a um conjunto diversificado de ameaças e riscos, no mínimo de alguns corpos de tropas especificamente preparados para tal;
- definir concretamente os sistemas de ligação, coordenação e dependências para as situações que exijam a actuação das FA em "apoio" das forças de segurança interna, bem como a definição e disponibilização de equipamentos interoperáveis e a compatibilização da doutrina da actuação;
- estabelecer acordos de cooperação entre os Estados e organizações internacionais que possibilitem uma acção concertada no combate às novas ameaças;
- definir correctamente, ao nível de cada Estado, as responsabilidades dos diversos intervenientes para fazer face aos novos desafios;
- desenvolver uma política de cooperação com os meios de comunicação social (*media*) através de um quadro de trabalho activo e transparente, de forma a transmitir informações precisas e exactas ao público.