
A CONDUÇÃO DE CRISES E O PODER MARÍTIMO

António Emílio Sacchetti

A CONDUÇÃO DE CRISES E O PODER MARÍTIMO

Vivemos num mundo onde o número de nações independentes rapidamente se multiplicou, as questões raciais e religiosas se vêm exacerbando, os problemas sociais e económicos são causa de profunda instabilidade e onde a intransigência na defesa de discutíveis interesses domina as decisões, mesmo as dos mais firmes aliados.

Sob o ponto de vista militar, para além do aparecimento da arma nuclear, assiste-se a um aumento generalizado do esforço militar e a uma constante proliferação de armamentos. O rápido desenvolvimento tecnológico, aplicado à indústria de armamentos, tem imposto profundas alterações da estratégia e da arte da guerra; tem, por outro lado, permitido a pequenos países a aquisição de uma capacidade militar desproporcionada ao valor dos restantes factores do poder nacional.

Por último, a degradação dos valores morais e políticos, a falta de autoridade e a impunidade das infrações, quer a nível nacional quer a nível internacional, tem dado lugar à propagação de uma noção de complacência perante o recurso à violência na resolução de conflitos. Só assim se pode compreender que tenham surgido vozes apelidando de surpreendente e exagerada a atitude do Reino Unido na crise das Falkland.

No entanto, os países europeus, nomeadamente os da Europa Ocidental, vêm vivendo um dos mais longos senão o mais longo período de paz da história. A consciência de que um conflito na Europa terá consequências imprevisíveis, mas sempre catastróficas, faz com que jamais se possa considerar a guerra como uma mera continuação da política por outros meios.

Como recentemente afirmou o Dr. Henry Kissinger, «esta nova capacidade de a Humanidade se auto-exterminar impõe uma nova maneira de pensar»; «quaisquer que sejam as conclusões que se deduzam da realidade corrente e as preocupações que elas sugerem, pelo menos por um período transitório, haverá armas nucleares que inibem as agressões na Europa» (1).

Este é um problema político, militar e moral extremamente complexo, que se afasta do tema a tratar. Apenas mais um comentário: reconhece-se que também tem havido um louvável respeito mútuo entre as nações europeias, pois salvo o conflito de Chipre, deve ser a primeira vez que a Europa Ocidental vive um período de 37 anos sem que se tenha verificado qualquer violação ou realinhamento de fronteiras.

Já o mesmo não sucede no resto do mundo. Às assimetrias de vária ordem atrás referidas, vem-se juntar o problema da escassez de recursos naturais, cada vez mais necessários para a satisfação das aspirações de desenvolvimento de um número sempre crescente de países, ou de regiões.

Se os países do Terceiro Mundo precisam do apoio dos países industrializados, nomeadamente em alimentos, produtos manufacturados, tecnologia e investimentos, os países industrializados têm necessidade de garantir o fornecimento de matérias-primas e de conquistar novos mercados.

Têm-se procurado soluções para os problemas que resultam destas relações económicas entre o Norte e o Sul, chegando a levantar-se dúvidas quanto à validade do modelo de sociedade de consumo dos países ditos desenvolvidos. Mas, enquanto se aguarda, com ansiedade, uma nova ordem económica internacional, vai continuando, um tanto anarquicamente, a exploração dos recursos da Terra, para satisfação das necessidades impostas pelos actuais padrões de crescimento.

Consequentemente, a eclosão de uma crise em qualquer parte do mundo, ainda que as suas causas possam ser essencialmente locais, acaba quase sempre por envolver tanto as potências que tentam aproveitar a ocasião para alargar a sua área de influência, como as que, vendo os seus interesses em perigo, os procuram defender.

Pondo de parte as razões que poderão dar lugar ao aparecimento de um crise, serão seguidamente tratados alguns aspectos relacionados com o emprego do poder militar na sua condução. Julga-se, no entanto, conveniente começar por esclarecer alguns conceitos.

Assim, por crise entende-se uma controvérsia entre dois governos ou grupos de governos, sobre um assunto considerado fundamental para a prossecução dos interesses nacionais de uma ou de ambas as partes.

Por outro lado, a escolha do termo «condução» da crise, em vez do tão generalizado termo «gestão», justifica-se porque, como se referiu, se pretende relacioná-lo com o emprego do poder militar. Nesse caso, considera-se o conceito «gestão» demasiado restrito na medida em que, embora

englobando um conjunto de acções continuadas de planeamento, organização, direcção, coordenação e controlo, ele não inclui uma vasta área de autoridade e de responsabilidade, que é inerente à acção do comando e, portanto, específica da condução das forças armadas.

Postas estas considerações, recorda-se que na condução de uma crise devem ser tidos em conta determinados aspectos importantes:

1. Compete ao poder político a responsabilidade pela condução da crise.
2. O objectivo da condução de crises é evitar a guerra e pressionar o regresso às condições normais. Para tanto, é indispensável manter as linhas de comunicação abertas, a fim de captar qualquer indício de concessão do outro lado. Esses contactos devem ser o mais privados possível e, normalmente, serem realizados através de um intermediário.
3. A história tem mostrado que não pode haver diplomacia efectiva sem a existência de qualquer forma de poder, quer seja militar, económico ou psicológico⁽²⁾. Esse poder deve fazer-se sentir mesmo durante as conversações, até à completa resolução da crise.
4. Se for usado o poder militar em apoio da diplomacia, é necessário um contacto permanente e rápido entre os políticos responsáveis pela condução da crise e o comando das forças envolvidas. Só assim se poderá impedir que a acção militar prejudique irreparavelmente o andamento sempre irregular das negociações políticas.
5. Se o objectivo é a paz e o retorno às condições normais, deverá sempre ser deixada, à parte contrária, uma possibilidade de saída honrosa. A humilhação leva à radicalização de posições. É portanto necessário que a força militar, se for utilizada, não crie situações irreversíveis.

Ora tem-se verificado que a Marinha, dadas as características das suas unidades, tais como prontidão operacional, mobilidade, flexibilidade, e ainda devido ao meio que utiliza e a determinados aspectos psicológicos e sociais, é o ramo das Forças Armadas que mais vantagens proporciona ao uso da força em apoio da política externa, quer em tempo de paz quer em períodos de crise, e quando a geografia permite optar, ou exige que se opte, pelo seu emprego.

O grau de prontidão operacional das unidades navais, mesmo quando se encontram nos portos, permite uma reacção imediata, em confirmação ou reforço da atitude política inicialmente assumida. E não coloca o poder político perante uma situação irreversível. Durante a crise das Falkland notou-se, a certa altura das negociações, uma tendência para ligeiras cedências de parte a parte. Porém, a ocupação militar terrestre do arquipélago e a impossibilidade de utilização do seu poder naval deixou o governo argentino sem qualquer capacidade de negociação, e negou-lhe a hipótese de, por seu lado, controlar a crise: era o desprestígio e queda, ou a guerra.

A mobilidade é outra característica importante do poder marítimo. Os navios são unidades que podem ser desviadas das suas missões e reagrupadas de acordo com as conveniências. Na crise das ilhas Quemoy, em 1958, o Presidente Eisenhower manifestou o seu apreço pela mobilidade da 7.^a Esquadra, o que permitiu a sua rápida interposição entre as baterias costeiras chinesas e as ilhas, resolvendo o conflito sem disparar um tiro. No caso das Falkland, o Reino Unido concentrou no Atlântico Sul navios que se encontravam nas Caraíbas, no Mediterrâneo, em Gibraltar, nas ilhas Britânicas, e outros ainda em comissão algures no Atlântico.

O emprego das unidades navais proporciona também uma grande flexibilidade. A graduação do poder é conseguida pelo número e natureza dos navios utilizados. Para o desenvolvimento de acções de presença ou de interposição poderá ser suficiente um navio ou uma pequena força, pois não se trata de vencer um conflito mas sim de mostrar claramente um empenhamento político. Uma força poderosa já poderá desempenhar um papel dissuasor ou denunciar uma vontade de escalar o conflito até às últimas consequências, se for necessário. Outro aspecto desta flexibilidade é a facilidade de graduação da velocidade. Sem que seja necessário alterar a atitude política inicialmente assumida, uma redução de velocidade proporciona o prolongamento da acção diplomática, enquanto que um aumento de velocidade pressiona o andamento das conversações. O último aspecto da flexibilidade do poder naval está relacionado com o tipo de navios, submarinos ou navios de superfície, que poderão ser utilizados conforme se julgue conveniente manter discreta ou evidenciar a presença naval.

Referiram-se também as vantagens proporcionadas pelo meio em que os navios se deslocam. Esse meio é o mar largo, internacionalmente reconhecido como mar livre. Não há violações de fronteiras nem de espaços aéreos. Um bloqueio naval ou uma acção de interposição exerce-se, a maior parte

das vezes, sem que haja necessidade de obter autorizações de terceiros estados. Frequentemente os países próximos da área da crise procuram manter a neutralidade, o que dificulta a utilização das bases, mesmo das situadas nos territórios de nações tradicionalmente amigas. Aliás, os pontos de apoio em território estrangeiro são sempre demasiado contingentes para que neles se possa fundamentar a projecção do poder militar. Portugal já o sentiu, quando necessitou de acorrer à Índia, e continuou a constatá-lo quando potências estrangeiras, com idênticas dificuldades, solicitaram a utilização do seu território como escala, para a projecção do poder militar. A necessidade de pontos de apoio para a projecção do poder militar à distância pode, em certas circunstâncias, ser fortemente minimizada pela autonomia das unidades navais.

Não resta dúvida de que, quando a crise tem lugar em áreas ribeirinhas, o poder naval goza de extraordinária independência e de baixa vulnerabilidade. E, para uma potência marítima, os porta-aviões ou os grandes navios auxiliares actuam como bases móveis. Nas Falkland, até alguns aviões da Royal Air Force acabaram por actuar a partir dos porta-aviões, alterando missões com os meios aero-navais.

Na projecção do poder sobre terra podem utilizar-se forças aerotransportadas. Porém, se o conflito tem certa envergadura, essas forças apenas poderão estabelecer uma testa de ponte, onde terão que aguardar, em condições muitas vezes precárias, o transporte marítimo do material pesado de que necessitam, para a progressão. Por isso mesmo, na maioria das crises que envolveram projecção do poder militar sobre terra, foi preferida a solução anfíbia, desembarcando unidades completas, com toda a sua capacidade operacional, ainda que se verificasse um atraso de uns dias em relação ao possível início das operações.

Por último, deverão ainda ser considerados certos aspectos psicológicos e sociais, relacionados com o emprego da força militar em períodos de tensão. O marinheiro ingressa na Marinha para navegar e isso implica frequentes ausências da Pátria. Normalmente agrada-lhe visitar terras distantes e contactar diferentes povos. As famílias reconhecem este facto e os governos não sentem grande dificuldade, ou mesmo necessidade, de justificar perante a Nação a saída para o mar de uns tantos navios de guerra. Quando os EUA acusavam já um certo desgaste por causa da guerra do Vietname, várias mulheres se reuniram para manifestar o seu desgosto e protesto pelo facto dos seus maridos e filhos morreram em terras cujos

nomes nada lhes diziam e nem sequer sabiam pronunciar. Mas as percentagens de familiares de marinheiros nessa manifestação eram mínimas, embora partilhassem o mesmo pesar.

Referiram-se até aqui alguns aspectos do âmbito da estratégia e da política que poderão privilegiar a utilização do poder marítimo, em tempo de paz ou na condução de crises. Mas, será que os factores do poder marítimo, nomeadamente os meios navais e aero-navais, mantêm o seu valor como unidades combatentes?

Sob o ponto de vista estratégico, a análise do conflito das Falkland confirma a maioria dos aspectos que foram referidos e quase nada de novo veio revelar. As principais lições que se podem extrair são do âmbito da táctica ou da técnica.

Muito se tem falado na vulnerabilidade do navio de superfície, face aos novos mísseis ar-superfície. Ao longo da história, a marinha já passou por fases igualmente graves.

Recorde-se apenas a evolução ocorrida no último século.

A revolução industrial veio proporcionar a construção de navios de ferro e a vapor, mas veio também permitir o desenvolvimento da artilharia de grandes calibres e alcances. Começou então o duelo artilharia-couçaça, o que, inevitavelmente, levou à construção de grandes navios fortemente artilhados.

Apareceu então a mina e o torpedo e logo se levantaram vozes, como as da «Jeune École» francesa, anunciando o fim dos navios de linha e propondo a construção de pequenas unidades menos vulneráveis. Mas, mesmo na França, acabaram por vencer os partidários das grandes esquadras, apoiadas essencialmente nos couraçados e cruzadores. A Inglaterra desenvolveu a sua construção naval com o objectivo de criar um esquadrão que, segundo conceito da «equivalência a duas potências», seria superior ao conjunto das esquadras francesa e russa. Na Alemanha, o Almirante Tirpitz, Ministro da Marinha, ele próprio do corpo de torpedeiros, iniciou em 1897 a construção de uma poderosa força naval, baseada também nos cruzadores de batalha. Defendeu uma estratégia que hoje se poderia designar de «dissuasão». Na Lei Naval de 1900 pode ler-se:

«A Alemanha tem de ter uma esquadra de batalha tão poderosa que, mesmo para o adversário com o maior poder marítimo, uma

guerra contra ela envolva tais perigos que ponha em risco a posição desse adversário no mundo».

Estas esquadras vieram a defrontar-se no mar da Jutlândia em 1916, na última grande batalha naval para conquista do domínio do mar, segundo os princípios defendidos por Mahan. Apesar da presença de 80 «destroyers» ingleses e de sete flotilhas de «destroyers» alemães, os torpedos não afundaram navios e a batalha também não foi decisiva.

Poucos anos depois aperfeiçoou-se o submarino e de novo foi considerada a vulnerabilidade dos navios de superfície. A acção dos submarinos na Segunda Grande Guerra foi notável, mas era impossível prescindir da utilização do mar, e rapidamente surgiram os meios técnicos e os procedimentos tácticos para enfrentar a ameaça.

Ainda na mesma guerra o aparecimento do avião constitui um novo marco na evolução da arte da guerra. Mais uma vez os navios de superfície não desapareceram nem perderam a importância. Pelo contrário, passaram a dispor de mais este sistema de armas, o que lhes aumentou grandemente o valor militar. Nasceu a componente aero-naval do poder marítimo, a maioria das unidades de superfície passaram a embarcar meios aéreos, e construíram-se os maiores navios de sempre: os porta-aviões.

Hoje em dia, o aparecimento do míssil é uma nova fase desta dialéctica arma/antiarma.

Como referiu o Almirante Philippe Ausseur, Major-General da Marinha da França, país que fabricou os «Exocet» nas suas duas versões, para emprego pela aviação e pela marinha:

«Reconhecer as qualidades destes engenhos, não quer dizer que eles se tenham tornado a arma absoluta.» Disse ainda que considera «vital a investigação no campo do míssil antimíssil, mas que a autodefesa dos navios pode depender de outros instrumentos bem mais simples» (3).

Ainda é cedo para se começarem a ver os efeitos do conflito das Falkland sobre os planeamentos estratégicos das principais marinhas do Ocidente. No entanto parece que as primeiras reacções são nitidamente a favor do desenvolvimento do poder naval e aeronaval.

Segundo a definição adoptada na Marinha, a estratégia é a arte e a ciência que se ocupa da escolha, preparação e emprego dos factores do poder marítimo, em tempo de paz, tensão ou guerra, para a realização dos objectivos definidos pela política.

Os elementos fundamentais desta definição são os meios, o seu modo de emprego e os objectivos.

Foram referidos aspectos relacionados com a utilização do poder marítimo, indicou-se a natureza política dos objectivos e salientou-se a responsabilidade do poder político pela condução de crises. É um aspecto particular da subordinação das Forças Armadas ao poder político. Neste caso, o político exerce autoridade directa sobre o comando militar e tem a obrigação de compreender o efeito das suas decisões sobre as operações militares. Por outro lado, o comandante tem a grande responsabilidade de manter o moral e a eficiência em combate, nas condições adversas que possam resultar, tanto da acção militar como das decisões políticas.

Mas é ainda o poder político que aprova as bases do reapetrechamento das Forças Armadas e que concede os meios financeiros necessários para o concretizar.

O processo de aquisição de meios é muito demorado, nomeadamente no que se refere às unidades navais. Por outro lado, os recursos financeiros são sempre escassos, o que obriga a ponderar cuidadosamente as opções que se podem apresentar, e que devem ter sido elaboradas com base nos mais prováveis cenários estratégicos.

É necessário ter presente que os cortes orçamentais inviabilizam a aquisição de meios, reduzem a capacidade operacional do poder militar, eliminam as opções do seu emprego e reduzem a liberdade de acção política.

O Contra-Almirante Lepotier, referindo-se à crise de Cuba de 1962, comentou que, «em tais circunstâncias, os sacrifícios financeiros consentidos a título de Defesa Nacional, «pagam» bruscamente dividendos incalculáveis, e a rendibilidade discutida dos investimentos militares atinge, instantaneamente, uma taxa jamais prevista pelos economistas mais exigentes»⁽⁴⁾.

Na história recente, muitos erros se praticaram por se ter admitido que a teoria militar não teria aplicação prática, ou que os casos em relação aos quais ela se poderia aplicar eram demasiado remotos, apenas interessando teóricos ou pessimistas.

Na análise de outro dos conflitos já referidos, e comentando a opção britânica pelas armas nucleares, em prejuízo das convencionais, pode ler-se:

«Simplesmente não havia recursos económicos disponíveis para criar um sistema de armas nucleares, mesmo pequeno e, simultaneamente, manter grandes forças convencionais com elevado nível operacional.

Não é necessário nem possível examinar todos os complicados argumentos e considerações que influenciaram a decisão final. A Grã-Bretanha escolheu criar um pequeno, mas necessariamente dispendioso, sistema nuclear. Aceitou a redução de outras forças, em grande parte devido ao seu conceito de prestígio e de dissuasão estratégico-militar» (3).

Frases com sentido semelhante têm sido proferidas ultimamente, após o conflito das Falkland. Porém, esta foi extraída de uma análise do Almirante Eccles sobre a crise do Suez, em 1956.

Ao longo destes vinte e seis anos a Grã-Bretanha manteve a sua opção nuclear, assumindo conscientemente as vantagens e os riscos que ela comporta. No entanto, o programa de redução de meios navais, que estava ainda em curso quando do conflito das Falkland, foi imediatamente suspenso.

A história não se repete, mas obriga a reflectir.

Nos tempos actuais, por exemplo, está a verificar-se uma profunda alteração da arte da guerra. Reconhece-se que, dada a variedade de sistemas de armas existentes e a sua sofisticação, é absolutamente indispensável uma acção conjunta de todos os ramos das Forças Armadas, salvo o caso de se tratar de qualquer conflito com características muito específicas, de fraca intensidade e de âmbito limitado. Do mesmo modo, é inconcebível qualquer acção naval de envergadura sem apoio aeronaval. Por outro lado, as actividades de comando, controlo, comunicações e informações são de importância vital e, para se atingir o nível de eficiência demonstrado recentemente pelas Forças Armadas do Reino Unido no Atlântico Sul, é indispensável uma perfeita compreensão mútua do valor, capacidades e limitações dos três ramos, um grande espírito e hábitos de cooperação, uma boa preparação profissional e uma intensa actividade de treino conjunto.

Mas tal não invalida a existência de missões específicas de cada ramo, nem impede que um dos ramos ofereça vantagens na execução de uma missão, ou proporcione um maior número de opções, na prossecução de um determinado objectivo.

Procurou-se precisamente recordar algumas das incontestáveis vantagens que a utilização do poder marítimo vem oferecendo, ao longo da história, muito especialmente em tempo de paz ou na condução de crises. A história

recente mostra ainda que, independentemente do aparecimento de novas armas, as unidades navais mantêm o seu valor, até porque também elas próprias se modernizam, tirando proveito do desenvolvimento tecnológico.

Para terminar, e tal como no início desta exposição, apenas mais alguns aspectos relacionados com o ambiente internacional actual.

Dos 168 países que hoje existem, 138 têm fronteira marítima ou, pelo menos, acesso ao mar. Há esperanças de se poder evitar uma guerra na Europa, mas já não se poderá ser tão optimista quanto à prevenção dos conflitos que poderão resultar do choque de tantos interesses nacionais, frequentemente inconciliáveis. Verifica-se também uma proliferação de marinhas, algumas delas com um poder que há bem poucos anos se consideraria ser impossível concentrar em tão reduzido número de pequenos navios. Por outro lado, as potências marítimas tradicionais continuam estreitamente ligadas a muitos países de independência recente e têm mostrado, ultimamente, uma maior preocupação quanto à necessidade de desenvolver o seu poder marítimo. No entanto, mais surpreendente ainda é o facto de, pela primeira vez na história, as duas superpotências serem também potências marítimas, e ambas pretendem desenvolver estratégias verdadeiramente globais apoiadas, quase exclusivamente, nas suas forças navais.

Estes factos constituem um reconhecimento claro das vantagens militares e políticas que o poder marítimo oferece, e permitem concluir que o seu emprego tende a generalizar-se. Mas esse emprego não deverá ter em vista apenas a condução de crises. As vantagens da utilização do poder marítimo aplicam-se também ao desenvolvimento de acções de presença e de interposição. E se a condução de crises tem como objectivo evitar a guerra, uma acção de presença ou de interposição, quando correctamente concebida e oportunamente executada, pode evitar a explosão de muitas crises.

António Emílio Sacchetti

Capitão-de-mar-e-guerra

Referências:

- (1) Henry A. Kissinger, «Strategy and the Atlantic Alliance», *Survival*, Setembro-Outubro de 1982, pág. 195.
- (2) Hoje, esta afirmação é já um «lugar-comum»; ver, por exemplo, Margret M. Bodront «A intervenção americana no Líbano em 1958», *Military Review*, Fevereiro de 1976, pág. 96 e Rober McClintock «The american landing in Leabnon», *Proceedings*, Outubro de 1962, pág. 79.
- (3) Amiral Philippe Ausseur, «La leçon des Malouines», *Express*, 9/15 de Julho de 1982, pág. 54.
- (4) Contra-Almirante Lepotier, «La leçon de Cuba», *Revue de Defense Nationale*, Janeiro de 1963, págs. 46 e 52.
- (5) Rear-Admiral H. E. Eccles, «Suez 1956 Some military lessons», *Naval War College Review*, Março de 1959, pág. 38.