
**AS “NOVAS” TAREFAS DAS FORÇAS ARMADAS: LIÇÕES DE VINTE ANOS DE MISSÕES
EM ZONAS DE CRISE**

Alexandre Reis Rodrigues (vice-almirante ref.)

14 de Abril de 2009

GREES-IEEI

Desejo começar por agradecer o interesse da assistência e manifestar o gosto que tenho em participar nesta iniciativa do IEEI com a oportunidade de dar este contributo para a discussão do importante tema das intervenções militares no exterior em missões em zonas de crise, que é, na verdade, o tema concreto do que a organização deste seminário entendeu designar por “novas” tarefas das Forças Armadas.

Notei a decisão de pôr a palavra “novas” entre aspas, o que certamente indicia o reconhecimento de que talvez não seja a que melhor caracteriza este tipo de actividades. Se foi esta a intenção, eu subscrevo a ideia porque este tipo de tarefas – as intervenções no exterior – existiram desde sempre e, portanto, nessa perspectiva, não se pode dizer que sejam novas.

A Marinha, por exemplo, sempre as incluiu entre as suas três principais vertentes de actuação sob a designação de função diplomática; as outras duas, designa-as por função militar combatente e por função de serviço público, de natureza policial.

O único elemento de variação neste tipo de emprego do poder naval é a designação por que é conhecido. Uma das que fez história mas que entretanto caiu em desuso foi a de “política de canhoneira”, referindo-se ao emprego das marinhas como instrumento de uma diplomacia de natureza coerciva; mais tarde, os americanos inventaram a expressão “*show-the-flag*”, mais abrangente, cobrindo, quer a assistência de natureza humanitária, quer a diplomacia de natureza política, podendo ser preventiva ou reactiva ou ainda cooperativa ou coerciva.

No entanto, não obstante as missões não serem, de facto, novas, a sua actual caracterização contém elementos novos que são importantes e isso justifica a utilização do adjectivo “novo”. O principal aspecto novo é a forma como cresceu a sua importância, quase ao ponto de hoje praticamente serem uma ocupação quase central das forças armadas. O outro aspecto novo é o facto de que hoje respeitam aos três

ramos das forças armadas, enquanto no passado eram um domínio quase exclusivo das Marinhas.

O desafio desta nova situação não foi, portanto, igual para todos os ramos; na verdade, não foi praticamente nenhum para a Marinha porque a essência da sua caracterização operacional assenta precisamente na mobilidade e capacidade de operar com sustentação logística própria. Refiro-me à possibilidade de ser empregue com independência de apoios em terra e à capacidade de funcionar como uma base móvel no mar de onde o poder pode ser projectado sobre terra (capacidade expedicionária).

Foi, no entanto, um desafio grande para o Exército, que teve de converter doutrina, de reorientar a formação e o treino do seu pessoal e teve mesmo de visitar parte da sua organização, para criar unidades mais móveis, mais flexíveis, mais capazes de se deslocarem com facilidade.

Foi também, embora em menor grau, um desafio para a Força Aérea, que teve de criar uma capacidade de sustentação logística móvel para os seus próprios meios (que inclui um *deployable kit*), a deslocar para as respectivas bases de apoio no exterior e organizada para dar apoio a um certo número de F-16 ou o equivalente em outros tipos de aviões.

Portugal, nestas “novas” tarefas, tem hoje uma base de experiência longa, diversificada e marcada muito positivamente pela prestação bem-sucedida que as suas Forças Armadas têm garantido. São duas décadas de intervenções em que Portugal colocou no exterior cerca de trinta mil militares, em vários teatros de operações, em conflitos de natureza variada, de diversos graus de exigência combatente e, nalguns casos, em situações com elevados requisitos de natureza tecnológica e de visibilidade política internacional.

No entanto, ao fim destes 20 anos, há lições aprendidas sobre aspectos que poderiam ter corrido melhor, sobre outros que ainda não estão a correr bem ou que podem ser simplesmente melhorados. Agrupei-os sob sete tópicos que embora se relacionem entre si, vou manter individualizados por facilidade de exposição.

O primeiro respeita ao **ambiente de segurança**. A generalidade das análises dos *Think Tanks* que se dedicam a estudar a evolução das tendências estratégicas na área dos ambientes de segurança nas próximas duas décadas, excluem a possibilidade de regresso ao cenário passado de um conflito global, eventualmente nuclear, mas não prevêem que em seu lugar venha a paz e estabilidade que por algum tempo, logo a seguir ao fim da Guerra Fria, se pensou que se teria tornado finalmente possível.

O ambiente de segurança vai continuar a ser afectado pelo impacto das várias áreas de instabilidade que persistem um pouco por todo o mundo, com vulnerabilidades económicas, demográficas e graves desigualdade sociais; pelo impacto do terrorismo internacional e, finalmente, pelos problemas criados por estados falhados que, incapazes de garantirem o controlo da totalidade do seu território, de protegerem as suas minorias e muitas vezes até de assegurarem-lhes condições mínimas de sobrevivência, facilmente se podem tornar santuários de organizações terroristas e de crime organizado.

Perante a provável continuação da pressão de pedidos constantes de participação nos esforços da comunidade internacional para a resolução destes problemas, Portugal não poderá deixar de ter o seu próprio critério de envolvimento em função dos seus interesses primários, das áreas onde as suas aptidões possam representar mais-valias, da escolha das oportunidades que nos permitam efeito político máximo, como contrapartida, em termos políticos, do esforço feito.

Nestes termos, Portugal deveria concluir a discussão, iniciada há uns dois anos mas que não teve seguimento, e decidir o que é que é mais importante para o país: se continuar a estar presente em quase todos os tectos de operações que existem por todo o mundo, frequentemente de forma simbólica ou se, em alternativa, deve ser selectivo, segundo um critério ponderado para centrar o seu esforço onde possa ser especialmente útil e assim conseguir visibilidade e ter influência no desenrolar dos acontecimentos. Esta é a primeira recomendação ou lição aprendida destes vinte anos de participação em missões de paz.

O segundo ponto é a questão da **imprevisibilidade das ameaças**, a que estão associados dois aspectos: a incerteza em que se vive hoje sobre quem são exactamente, onde se encontram e como reagem os inimigos da paz e estabilidade que procuramos manter e a actual concepção de que ameaça é tudo o que possa afectar a estabilidade no mundo e pôr em causa os nossos interesses. Ou seja, quase exactamente o contrário da situação que tínhamos no passado em que as preocupações de segurança e defesa se centravam quase exclusivamente na contenção da expansão do comunismo e na manutenção de um dispositivo de preservação da soberania e integridade territorial e em que o conhecimento do inimigo nos permitia ir ajustando a prontidão em função da evolução da situação.

Continuam a não nos faltar exemplos de situações a porem-nos problemas inesperados de segurança, quer no âmbito do terrorismo internacional, quer ao nível de estados falhados incapazes de controlarem o seu próprio território; o caso mais recente, para dar apenas um exemplo, é o da impotência da Somália em pôr cobro

aos apoios da sofisticada organização de pirataria que se instalou nas suas costas e que, pondo em causa a segurança de uma das mais movimentadas rotas de navegação mercante mundial, está a obrigar a um envolvimento diplomático-militar internacional completamente inesperado.

Em termos militares, há duas condições elementares na organização da resposta que todos estes tipos de situações requerem: prontidão e flexibilidade de emprego. Prontidão significa disponibilidade de forças para emprego operacional num curto prazo de tempo e organizadas para deslocação para o exterior com sustentação logística própria. Flexibilidade de emprego significa facilidade de adaptação rápida da composição da força a empregar em função das circunstâncias e objectivos a atingir, quer na altura da atribuição da missão, quer durante a sua execução se a evolução assim o exigir.

Isto leva-me, directamente, para a segunda recomendação ou lição aprendida, isto é, a necessidade de mantermos uma organização do dispositivo militar concebida à volta de um conjunto de respostas pré-planeadas para alguns tipos-base de situações, única forma de responder rapidamente e com um mínimo de perturbação à premência das solicitações de intervenção que se espera se manterá no futuro, pelas razões apontadas.

O terceiro ponto é sobre os novos teatros de operações. A experiência destes últimos 20 anos e a evolução prevista da ambiente de segurança dizem-nos que as áreas urbanas e o litoral, nas proximidades das costas, continuarão a ser os teatros de operações mais prováveis para as forças terrestres e para as forças navais, respectivamente, em intervenções no exterior.

O assunto é da maior importância porque a condução das operações nessas áreas levanta desafios tácticos, doutrinários e na área do material e equipamentos completamente diferentes dos tradicionais. Trata-se de espaços confinados onde as possibilidades de tirar partido do movimento são limitadas e onde se torna complexo identificar alvos militares legais, pior ainda, distinguir entre população e combatentes. É um ambiente que não permite usar as vantagens tecnológicas em que, regra geral, as forças armadas modernas têm investido, quase todas desenhadas para permitir o combate à distância, com maior alcance e precisão do armamento e um melhor conhecimento dos grandes espaços do campo de batalha. A configuração do sistema de forças nacional terá que ter em conta estas circunstâncias.

O quarto ponto é a questão do combate à insurreição. Hoje está suficientemente demonstrado que a capacidade para levar a cabo operações de contra-insurreição é

uma competência nuclear de qualquer exército. Os EUA chegaram, recentemente, a essa conclusão e estão agora a corrigir a formação e o treino para responder a este desafio, porque para este tipo de operações não chega ensinar os militares a combater no lado mais elevado do espectro do conflito; é necessário, que a aprendam a lidar com as populações, a conseguirem cativá-las, incutir-lhes confiança e suscitar a cooperação, ou seja, a “combater no meio do povo”, para usar a expressão Rupert Smith, em “Utilidade da Força”.

Portugal não tem lições aprendidas a seguir neste campo, porque fez a opção certa quando, na década de 80, começou a reorientar a formação do seu pessoal e apostou naquilo para que tinha apetência e experiência e para aquilo que lhe era mais acessível. Aliás, atribuo precisamente a este aspecto parte importante do sucesso que as nossas intervenções no exterior têm tido.

No entanto, as exigências de formação do pessoal, em especial nas áreas culturais e de liderança, continuarão a ocupar um papel central do esforço a manter para assegurar uma capacidade de intervenção credível.

O quinto tema respeita à questão do apoio externo e alianças. Quando, em Junho de 1998, Portugal se viu confrontado com a necessidade de dar assistência e proceder à evacuação urgente dos cidadãos nacionais que se encontravam na Guiné-Bissau, teve que contar exclusivamente com os seus próprios meios e actuar imediatamente, sem sequer dispor de tempo para desencadear todos os possíveis mecanismos diplomáticos para obtenção de apoio. Não obstante a França e os EUA terem deslocado forças para o local tendo em vista atender a necessidades próprias de evacuação dos seus cidadãos, não houve condições para organizar um esforço combinado e nem sequer obter o apoio do Senegal, o vizinho próximo onde seria mais fácil instalar uma base de apoio.

Estas circunstâncias demonstraram mais uma vez a indispensabilidade de Portugal dispor de uma capacidade própria de intervenção autónoma, mesmo que minimalista. Aliás, mesmo que fosse possível contar com o apoio da NATO ou da UE isso não nos dispensaria, por razões de credibilidade da nossa postura nessas organizações, de estarmos presentes, com os nossos meios e organização, como a frente do apoio militar que o país pedisse e, de preferência, liderando-o. Esta capacidade, para existir de uma forma estável, precisa de estar pensada e planeada desde o princípio, não sendo susceptível de ser assegurada com improvisos à medida que as situações surgem. O facto de a intervenção acima referida ter corrido de forma muito positiva, não dispensa assegurarmo-nos de que as condições para garantir o mesmo desfecho

em possíveis situações semelhantes no futuro, estão à partida garantidas em permanência.

O sexto ponto é sobre o que se chama hoje **“comprehensive approach”**, expressão que, no âmbito das operações de contra insurreição e de estabilização, pretende designar a necessidade de substituição da tradicional resposta essencialmente militar por uma resposta de natureza multidisciplinar que reconheça a realidade diferente dos objectivos (mais políticos do que militares) que essas operações visam. Na verdade, no essencial, não se trata de conquistar nem de defender território mas simplesmente fazer voltar a estabilidade onde antes existia apenas o caos, lidando com um inimigo que não pode ser sujeito a um ataque estratégico decisivo como seria normal numa situação de confronto tradicional.

Havendo várias vertentes de resposta (policial, administração local e central, financeira, judicial, etc.), numa situação de responsabilidades partilhadas, é necessário dispor de um mecanismo institucional que coordene e supervisione as contribuições de cada departamento, tendo em vista o objecto comum. Nestes termos, interessaria retomar o conceito expresso num despacho ministerial conjunto de 1994, que reconhecia a necessidade de “mecanismos institucionais que permitam, ao nível da análise dos problemas e da busca de soluções, uma permanente coordenação entre o MNE e o MDN”. Este despacho precisaria de ser activado e estendido a outros departamentos que possam a ser chamados frequentemente a dar também o seu contributo, designadamente o MAI, sendo esta uma nova recomendação da experiência adquirida.

Isto leva-me ao sétimo e último ponto: o “nível de ambição”, ou seja, à clarificação do tipo de envolvimento no exterior para que as Forças Armadas se devem preparar, como instrumento da política externa do Estado. A referência é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), quando diz: “a defesa nacional deverá disponibilizar a estrutura militar de defesa como um dos meios através dos quais o Estado deve facilitar a gestão, a resolução ou as negociações de conflitos”, o que tipifica esta modalidade de emprego das Forças Armadas como uma missão central que serve objectivos específicos do Estado, com o seu lugar próprio na estratégia nacional. Não se trata, portanto, uma actividade complementar, tornada possível pela maior disponibilidade das Forças Armadas em função da não existência de ameaças clássicas ao território nacional.

Se é uma missão central, como parece inequívoco, então deve ter-lhe associada uma política de emprego de meios que:

- Estabeleça prioridades e os objectivos a atingir;
- Esclareça os termos em que a dimensão e a duração das intervenções deve ser preparada, para poder ser planeado o grau de sustentação logística requerido;
- Determine se estas intervenções devem ser única e exclusivamente concebidas para o âmbito da aliança de coligações em que o País participa, ou seja, em formações multinacionais de maior dimensão, ou se, alternativamente, reconhece a necessidade de ter, embora num âmbito minimalista, uma capacidade autónoma;
- Defina para que grau de conflitualidade é que o país se deve preparar para intervir, quer no caso de uma intervenção autónoma, quer nas situações provavelmente mais frequentes de integração em formações multinacionais.

Se antecipadamente não forem encontradas respostas objectivas para as questões atrás formuladas será difícil evitar que o planeamento de defesa corra o risco de seguir um percurso errático por falta de finalidade perfeitamente definida.

Complementarmente, à semelhança do que fazem muitos dos nossos aliados e amigos, com maior ou menor pormenor, mas sempre com clareza, deveríamos tornar públicas as nossas principais opções através da elaboração de um Livro Branco da Defesa a publicar periodicamente ou pelo menos sempre que houver alterações significativas de política ou dos compromissos assumidos.

Foi o que fez recentemente, por exemplo, o Presidente Sarkozy para publicitar o novo rumo imprimido à política de Defesa da França; é o que faz regularmente a maioria dos países que nos servem de referência para actualizar a informação sobre os eixos principais da postura de defesa que decidiram adoptar.

Portugal que até ao momento se tem limitado a publicitar os elementos estatísticos da Defesa e das Forças Armadas, tem por vencer o desafio da elaboração do seu primeiro Livro Branco de Defesa o que certamente seria uma excelente via para clarificar e tornar transparente, quer perante a opinião pública interna, quer a nível internacional, os objectivos que pretende garantir na área da Segurança e Defesa.