

XXIII Conferência Internacional de Lisboa

Sessão temática

Prioridades para a Acção Externa de Portugal

Defesa e Segurança

Portugal e a segurança internacional na era dos conflitos assimétricos

Bruno Cardoso Reis . IEEI, Dep. War Studies-King's College

Todos os conflitos são assimétricos no sentido de que mesmo no mais convencional dos confrontos armados nenhum dos dois lados, nenhum dos dois exércitos, é exactamente igual em termos de equipamento, posição que ocupa, doutrina que segue ou habilidade e carisma do seu comandante. São essas diferenças, quando habilmente exploradas, que fazem a diferença entre vitória e derrota. No entanto, só quando a assimetria – a diferença de potencial dos adversários – é de tal ordem que altera a própria dinâmica do conflito, se pode falar com propriedade de conflitos assimétricos. Ou seja, se todos os conflitos são assimétricos, há uns que são mais assimétricos do que outros. Os conflitos assimétricos propriamente ditos podem ser divididos em guerrilha e terrorismo.

Ora, estes conflitos assimétricos vieram para ficar. Têm um peso cada vez maior no quadro da violência global. As guerras entre Estados estão a tornar-se cada vez mais raras. Basta ver a estatísticas anuais do SIPRI. Em 2003 houve apenas 1 conflito entre Estados num total de 20, no ano de 2004 todos os conflitos registados, num total de 19, foram guerras civis, conflitos intra-estatais, i.e. no interior das fronteiras de um determinado Estado, e não conflitos clássicos entre Estados. Estas guerras civis tendem a ser conflitos assimétricos. Ou seja, entre um exército convencional e grupos de guerrilha que querem subverter o poder instalado. O único conflito entre estados em 2003, a guerra entre os EUA e o Iraque, foi pouco convencional, dada a esmagadora assimetria entre as partes, mesmo entre Abril e Maio de 2003. E descambou na actual campanha de guerrilha e terrorismo de uma resistência nacionalista e islamista radical ao exército norte-americano. O número de atentados terroristas tem continuado a crescer globalmente nestes anos.

O que é que isto significa? Pode-se discutir até que ponto não vivemos uma passageira crise do Estado, particularmente do Estado pós-colonial, de que esta é apenas a manifestação extrema. Uma crise acelerada pelo fim da Guerra Fria, que com a sua estrutura bipolar competitiva solidificava e subsidiava a existência de Estados periféricos pouco viáveis e pouco eficientes, pois todos os peões contavam nesse confronto global. Mas ainda que esse também seja um factor, independentemente disso há que constatar que quanto maior for a concentração de poderio militar nalgumas potências emergentes, como a China e a Índia, e no Ocidente, mas muito em especial nos EUA (o Pentágono por si só gasta tanto em defesa como o resto do mundo somado), tanto maior será a tendência para o recurso a este tipo de estratégias assimétricas de nivelamento de forças.

A hegemonia americana, de acordo com os velhos ditames realistas, já começou a suscitar resistências. Na medida em que esta resistência face à potência hegemónica – global, os EUA, mas igualmente a uma escala regional, Índia ou China etc. – for armada, ela tenderá naturalmente a assumir a forma de guerrilha ou terrorismo, as únicas formas eficazes de enfrentar um inimigo militarmente esmagador. Como dizia Mao, uma pesada maquinaria de guerra afunda-se na lama da guerrilha, que compensa a sua fraqueza de meios pela mobilidade e clandestinidade usando terrenos difíceis ou misturando-se na população. Ou

seja, se a guerrilha e o terrorismo são as armas dos fracos, num sistema internacional de poder cada vez mais concentrado o recurso a elas tenderá a ser cada vez maior.

Resta então perguntar. Qual o papel de Portugal no meio de tudo isto? O que devemos nós temer? O que devemos e podemos nós fazer? Uma resposta optimista seria que nada disto nos afecta e que portanto não teríamos de fazer nada. Ou então que quanto mais quietos e inofensivos, mais seguros estaríamos. Pontos de vista que merecem discussão, mas que nos parecem ilusoriamente simples. Um argumento de mais peso é o da nossa incapacidade de resposta.

Não nos parece sensato apostar que Portugal irá escapar a esta onda de conflitos assimétricos, ou que nenhum interesse vital será afectado por eles. Claro que temos uma capacidade de resposta limitada. Seria ilusório pensar que a segurança portuguesa pode ser realmente garantida fora de um forte sistema de alianças. Mas como país pequeno, relativamente pobre, e periférico que é, Portugal há muito que depende de alianças para manter a sua segurança. Esta é a primeira dificuldade. Porque os conflitos assimétricos são tradicionais dissolventes de alianças, apesar de uma forte cooperação internacional ser essencial para o seu eficaz combate. Se é raro assistir-se a um grande conflito convencional sem aliados, a sua presença em conflitos assimétricos – particularmente sob a forma de guerrilha – tende a ser nula, ou tão escassa a ponto de ser meramente simbólica. É que estes são conflitos politicamente desgastantes porque tendem a ser muito prolongados. Por outro lado, é um cliché, mas todos os clichés têm alguma base de verdade, que o terrorista de uns é o combatente da liberdade de outros. A solidez da NATO tem sido testada nestes conflitos recentes, e não se pode dizer que tenha saído propriamente reforçada. A UE avançou com medidas importantes de reforço da coordenação no combate ao terrorismo, mas está longe de oferecer uma capacidade e garantia de defesa ao nível da anterior.

Aqui, a aposta ideal de Portugal seria funcionar como um facilitador, um poder pivot entre os dois lados do Atlântico, um pouco à imagem da Grã-Bretanha, ainda que a numa escala evidentemente bem menor. O que importa é ter presente que o peso de Portugal neste relacionamento transatlântico depende também da qualidade dos meios que tiver a oferecer aos seus parceiros – uma vez que apostar na quantidade está fora de questão. Mas igualmente, um ponto que parece ter escapado recentemente a Downing Street, a influência de Lisboa depende, em última análise, da Europa. Ou seja, pensar no atlantismo como uma alternativa ao europeísmo não faz qualquer sentido, neste como noutros campos, pois Portugal será sobretudo relevante para Washington enquanto amigo potencial no seio de uma poderosa locomotiva europeia.

Mas o que se pode dizer então da qualidade do que Portugal poderá oferecer em termos de contribuição para um esforço conjunto com os seus aliados europeus e americanos no combate a estas ameaças assimétricas? Será que faz sentido pensar que se até os EUA experimentam tantas dificuldades a lidar com estes desafios, poderemos nós ter alguma coisa a oferecer? A resposta é sim. Um dos problemas dos EUA é precisamente a sua dificuldade em adaptar uma máquina de guerra gigantesca às delicadas e complexas tarefas necessárias de contra-subversão. As forças armadas portuguesas têm uma experiência colonial que não sendo politicamente correcto valorizar, independentemente das críticas que se possam fazer à sua função no passado, pode ser aproveitada para contrariar a tendência de exércitos mais convencionais para rejeitar tarefas famosamente descritas por Condoleezza Rice como de baby-sitting. Ou seja, para aceitarem que terão de desempenhar tarefas não exclusivamente militares, e que envolvem um grande grau de interacção com a população civil. Tudo isto pode

ser mais facilmente alcançado por um exército profissional pequeno, com experiência e doutrina desenvolvida em contra-guerrilha, com as necessárias adaptações de equipamento e treino aos desafios actuais. Esta tipo de conflitos nunca será fácil, mas será pelo menos potencialmente menos difícil se se souber reconhecer e lidar com a particularidade do desafio. Aliás, o valor deste tipo de experiência já tem sido posto à prova em missões de intervenção humanitária. A grande questão é saber até que ponto a opinião pública nacional aceitaria os riscos inerentes a guerras de guerrilha, as quais são sempre prolongadas; e até que ponto as forças armadas nacionais, reduzidas a um pequeníssimo, mas ainda assim, insuficientemente equipado exército profissional, poderiam aguentar essa desgaste.

Quanto ao terrorismo, a nossa experiência é, felizmente, escassa. Mas, por isso, a nossa capacidade de resposta é limitada. Há ainda muito a fazer no sentido de diminuir as nossas vulnerabilidades e aumentar a nossa capacidade de resposta. Estas medidas têm aliás a vantagem de ter potencialmente efeitos benéficos no reforço da nossa capacidade de lidar com outros tipo de agressões – as tragédias naturais que também parecem tender a crescer. A tradicional desorganização nacional e a pouca atenção a questões de segurança estrutural – desde a qualidade da construção até à previsão de saídas de emergências e bocas de incêndio – parece ser uma fonte de fragilidades adicionais. Reforçar inspecções e multas ou obras compulsórias; rever e melhorar a capacidade de resposta no campo dos primeiros socorros – nomeadamente com a possibilidade de criar uma equipa pronta para partir para o estrangeiro e assistir portugueses ou ajudar aliados – seria essencial. Seria importante aproveitar a determinação da parte de alguns dos nossos aliados para oferecer cooperação e formação para melhorar as capacidades de resposta a nível global a este tipo de ameaça, para melhorar este estado de coisas.

No campo dos conflitos assimétricos, portanto, a potencial contribuição portuguesa é bem diferente caso se trate de guerrilha ou de terrorismo. Neste último caso há deficiências e vulnerabilidades nacionais importantes. Ainda que realisticamente Portugal não seja um alvo prioritário dos grupos terroristas actualmente mais perigosos, poderá no entanto constituir um alvo oportunístico apetecível, precisamente por causa de eventuais vulnerabilidades – mais até do que pelas suas posições políticas concretas. Afinal a Indonésia, a Jordânia ou a Turquia sempre se opuseram à guerra no Iraque, mas por serem países aliados tradicionais de Washington sofreram ataques contra alvos fáceis e ligados à presença anglo-saxónica. Portanto seria essencialmente aproveitar o mais possível a disponibilidade para cooperar por parte de aliados com mais experiência e meios. Meios e algum treino adicional poderiam também ser positivos no caso da contra-guerrilha, mas neste caso num quadro de doutrina e experiência portuguesa sólidas, que conviria actualizar e consolidar.

Uma contribuição final e fundamental, inspirada nos melhores exemplos de pensamento estratégico relativo a conflitos assimétricos, será Portugal defender nos fora relevantes que, se não se vence o terrorismo apenas com reformas políticas, também não se pode reduzir os conflitos assimétricos a um simples confronto militar. Os grupos armados que entretanto se constituíram têm de ser combatidos. Só pela pressão militar, eventualmente, alguns dos seus membros aceitarão a rendição e a reintegração. Estão frequentemente demasiado radicalizados para poderem ser convencidos por simples reformas políticas, até porque os seus objectivos tendem a ser pela sua natureza maximalistas e portanto com algo de utópico e dificilmente negociável. Mas reduzir o campo de recrutamento do terrorismo, reduzir a cumplicidade, o apoio ou a indiferença benévola de determinados sectores da sociedade nacional ou global, é essencial para garantir que a acção violenta, militar ou policial, não se

limita a cortar ingloriamente as cabeças a uma hidra. Isto significa, nomeadamente e no contexto actual, apoiar forças moderadas no seio do Islão. Significa apoiar o desenvolvimento destas regiões. Significa pressionar no sentido de reformas democráticas, graduais e controladas, é certo, mas não eternamente adiadas.

E significa também pressionar no sentido de um sistema internacional mais equitativo, mais eficazmente multilateral. Afinal, a marginalidade, o sentimento de impotência face ao poder instalado é fundamental para perceber a violência política. De que serve dizer ao mundo que precisa de se democratizar, se depois estes mesmos Estados, devidamente democratizados, não têm qualquer voz nas grandes decisões internacionais? Claro que o tempo em que o Vanuatu e a China terão o mesmo peso provavelmente nunca virá. Não seria, aliás, muito democrático dada a enorme diferença de população entre o micro-estado insular e o gigante continental. Mas quanto mais forem os Estados verdadeiramente democráticos, menos espaço haverá para o conflito violento, mas também mais pressão haverá no sentido de que a sociedade dos Estados, a vida internacional, seja também ela mais democrática, ou pelo menos equitativa, no sentido de ser regida por normas iguais para todos. A eventual paz perpétua no futuro, no entanto, não será alcançada sem nos prepararmos para as guerras actuais. E Portugal deve dar o seu contributo neste aspecto. Por uma questão de prudência. Por uma questão de ética. Porque só assim poderemos ter a moralidade para pedir ajuda quando for preciso. Porque só assim poderemos ter o direito de reclamar uma palavrinha sobre a forma como estes novos desafios à segurança internacional serão enfrentados.