

# Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral de Segurança e Defesa

Alexandre Reis Rodrigues

*Vice-Almirante (Ref.)*

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues, no IDN, a 9 de Fevereiro de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

## **Conceptualizing Security and Defence. Present and Future Developments**

*The present text is a written version of a conference delivered by Vice Admiral Alexandre Reis Rodrigues at the National Defence Institute on the 9<sup>th</sup> February 2009. The conference was held in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.*

## Introdução

Portugal tem hoje umas Forças Armadas com uma experiência bem sucedida de participação em intervenções militares no exterior para ajuda à resolução de conflitos de segurança e situações de instabilidade mas ainda não concluiu o processo da sua transformação à realidade de um ambiente de segurança muito diferente do passado. Este texto procura identificar os passos que faltam dar para alcançar esse objectivo, incluindo uma proposta de caracterização do modelo que as Forças Armadas devem adoptar.

## Alterações no Contexto de Segurança

Não obstante a disponibilidade de várias pistas que podem ajudar a identificar as tendências estratégicas de evolução do mundo nas próximas duas décadas, não temos forma de fazer previsões seguras. Sabemos quais são os principais factores responsáveis por essa evolução – a globalização da economia, a relativa transferência da riqueza e do poderio económico do Ocidente para o Oriente<sup>1</sup> e a crescente influência de actores não estatais – mas não podemos estar seguros de como interagirão entre si e com que desfecho.

Em qualquer caso, a partir de diversos trabalhos<sup>2</sup> surgidos recentemente a propõem-nos um “olhar” sobre o futuro, torna-se possível identificar algumas “certezas relativas”<sup>3</sup> com que devemos contar; umas são positivas, outras negativas. Vou referir apenas aquelas que dizem directamente respeito à segurança e defesa, por ser este o tema desta apresentação.

---

1 Já patente nas reuniões alargadas do G8, a reflectirem a crescente incapacidade das potências ocidentais conseguirem gerir sozinhas a economia global.

2 Os mais relevantes: *Global Trends 2025. A Transformed World* do *National Intelligence Council* dos EUA; O Relatório da CIA, *Como Será o Mundo em 2020?* com introdução de Alexander Adley; *O mundo em 2025*, segundo os especialistas da União Europeia, estudo solicitado pela Agência Europeia de Defesa ao Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, em finais de 2005; *Strategic Trends Programme 2007/2036* do *Directorate General for Conceptual Development and Doctrine Centre* no MOD UK; *Strategic Challenges. America's Global Security Agenda* do *Institute for National Strategic Studies*; *European Defence Agency, Long Term Vision, October 2006* (designed to serve as compass for defence planners), etc.

3 É o termo empregue no documento preparado pelo *National Intelligence Council* dos EUA.

*As positivas*

São a improbabilidade de um regresso ao passado da ameaça de uma guerra nuclear global, não obstante continuarmos longe de conseguir o desarmamento nuclear geral, e a menor probabilidade dos conflitos entre estados.

Duas razões suportam estas “certezas”: o relacionamento entre as maiores potências mundiais, ao contrário do que sucedeu durante a Guerra Fria, deixou de estar polarizado à volta de ideologias e ligado a estruturas de alianças de blocos; acentuou-se a necessidade de os estados cooperarem entre si para resolverem os problemas transnacionais e não porem em causa o seu desenvolvimento económico.

Não voltaremos a nada parecido com a luta entre capitalismo e comunismo, não obstante a necessidade de se corrigirem os desmandos que ocorreram recentemente e que são as causas da actual crise económica; nenhuma potência aspira a pôr em causa o sistema económico instalado, provocando uma rotura.

*As negativas*

No entanto, o cenário de paz e estabilidade porque se ansiava e que pareceu possível por algum tempo, logo a seguir ao fim da Guerra Fria, continua fora do nosso horizonte. Diversos tipos de problemas continuarão a suscitar a nossa preocupação e atenção e, frequentemente, o envolvimento das nossas forças no exterior.

Essa necessidade surgirá principalmente em áreas de instabilidade com vulnerabilidades económicas, problemas demográficos, problemas ambientais e graves desigualdades sociais e em zonas de conflitos que estiveram congelados durante a Guerra Fria.

A incapacidade de estados fracos em assegurarem boa governação na manutenção da lei e da ordem na totalidade do seu território, na protecção de minorias, na prevenção do mercado ilegal de armas, de drogas, de pessoas e no combate às pandemias originará conflitos internos com repercussões no mínimo regionais.

As acções do terrorismo internacional, ligado à interpretação totalitária que as sociedades islâmicas têm vindo a fazer do islamismo, seguindo uma ideologia de rejeição ao alargamento das suas sociedades à economia capitalista, que consideram corrupta, continuarão a constituir uma preocupação central. Agora com o risco acrescido da possibilidade de acrescentarem, ao tradicional recurso a atentados bombistas com explosivos, o uso de armas de destruição maciça, aproveitando-se daquilo a que Fareed Zakaria chamou a “democratização da violência”, ou seja a

facilidade de acesso à informação de como construir essas armas, «uma das facetas fundamentais – e aterradoras – do mundo de hoje».<sup>4</sup>

A forma como se concluirá o processo de transição na procura de um novo equilíbrio de poderes e instauração de uma nova ordem mundial será também um elemento decisivo da evolução do ambiente de segurança. Durante a Guerra Fria vivíamos num sistema bipolar dominado pela consciência dos riscos catastróficos de um conflito nuclear entre as duas superpotências, mas que, em qualquer caso, era bem mais estável que o actual. A necessidade absolutamente imperiosa de evitar qualquer situação de instabilidade que pudesse romper o equilíbrio existente levava as duas partes a aceitar que cada uma tinha a sua própria esfera de influência e área de interesse. Tão cedo desapareceu este controlo, várias situações que pareciam estáveis e pacíficas libertaram ódios latentes e tensões reprimidas.

O sistema unipolar que lhe sucedeu pelo desaparecimento de uma das superpotências, desenvolveu-se inicialmente com geral aceitabilidade em todo o mundo mas não durou muito tempo. Está a caminho de se tornar multipolar com o crescimento de novas potências que tentarão conquistar as suas hegemonias regionais e assim gerar novos riscos de instabilidade. Os EUA continuarão a ser a potência claramente mais potente mas a diferença para as outras irá progressivamente diminuindo. Alguns países começaram a contestar a legitimidade da superioridade americana, não necessariamente pela posição de supremacia sem concorrência próxima que ocupam, mas pelas políticas que têm adoptado. Estas disputas podem acentuar-se com alguns países a procurarem activamente formas de limitar o poder americano ou de pelo menos o tornar menos eficaz,<sup>5</sup> nalguns casos pelo desenvolvimento de capacidades militares incluindo um arsenal nuclear.

Finalmente, a globalização, na forma intensa e dinâmica que tem hoje, vai continuar a pôr novos problemas de segurança. Na Guerra Fria tínhamos um sistema de bem desenhadas fronteiras geográficas; hoje temos um sistema que luta desesperadamente pela abolição de qualquer tipo de fronteira. Passamos do objectivo de “parar o Comunismo”, de mantermo-nos separados, de manter o *status quo*, para o objectivo de “espalhar a democracia, o comércio e o capitalismo do mundo livre”.

Temos que aprender a viver num esquema de segurança muito mais complexo do que o da Guerra Fria, sem a cómoda, previsível e simplista simetria que então havia entre o Ocidente e o Leste. A contínua internacionalização dos mercados, dos serviços e do trabalho vai ajudar a acelerar o crescimento económico mas esta

---

4 Zakaria, Fareed, *O Futuro da Liberdade, a Democracia Liberal nos Estados Unidos e no Mundo*.

5 Stephen M., Walt, *Taming American Power, Foreign Affairs*, Set/Out 2005.

---

dinâmica poderá oscilar, com paragens ou recuos, em função do terrorismo e do continuado potencial para a proliferação de conflitos internos. Alguns mercados locais ficarão mais expostos às flutuações do mercado global; a distância entre ricos e pobres aumentará e a partir daí a pobreza pode tornar-se um desafio global à estabilidade e segurança pelos perigos de instalação do caos e desordem social.

Num mundo cada vez mais interdependente, ver-nos-emos crescentemente constringidos a ter que intervir, quer por razões de necessidade própria em manter os efeitos dessas situações fora das nossas áreas de interesse, quer por razões simplesmente humanitárias em resposta a solicitações das Nações Unidas, no âmbito do princípio da “responsabilidade de proteger” adoptado no final do mandato de Kofi Annan, como Secretário-geral das Nações Unidas.

Este será certamente um tema recorrente a dominar o contexto de segurança mundial a que a Europa não se conseguirá furtar. Embora livre de confrontações militares internas<sup>6</sup> e não exposta a ameaças externas clássicas, a Europa está vulnerável ao risco de instabilidade e caos com que adversários possam tentar perturbar o processo de globalização, mesmo quando claramente fora da nossa área de interesse estratégico.<sup>7</sup> A Europa não vai deixar de estar envolvida na resolução dessas situações.

### **Algumas Implicações das Mudanças do Contexto de Segurança na Forma de Encarar a Defesa**

Todas estas alterações no contexto de segurança repercutem-se, de diversas formas, na própria natureza da Defesa, na caracterização dos conflitos e na forma de emprego da força militar.

#### *Na natureza da Defesa*

Durante a Guerra Fria, a Defesa tinha uma natureza essencialmente passiva e estática; estava desenhada para responder a agressões, garantir a inviolabilidade das fronteiras e manter os equilíbrios militares então existentes. Hoje, precisa de ser activa e dinâmica na defesa dos nossos interesses, onde quer que estejam amea-

---

6 Kagan, Robert, A guerra entre as suas maiores potências apresenta-se como algo quase inimaginável, *Power and Weakness*.

7 Roberston, Lord George, *Geography will no longer act as our shield in NATO – a Vision for 2012*.

---

cados. Passou a ter que ir até onde haja que prevenir ou resolver conflitos que ameacem os nossos interesses.

Com o crescente número de situações em que o Estado deixou de ter o monopólio do uso da força para fazer a guerra, pelo aumento de organizações não estatais com uma componente armada visando a conquista do poder (Hamás, Hezbollah, Al-Qaeda, FARC, etc.), as forças armadas vêm-se envolvidas em conflitos essencialmente assimétricos, em que definir o que é vencer passou a ter que ser ponderado numa perspectiva mais política do que militar. O objectivo militar passou a ser criar condições para que seja possível atingir o objectivo estratégico pretendido (conseguir que o adversário faça o que se pretende) e não tanto, como no passado, decidir a disputa.

Deixou de ser suficiente que as forças armadas sejam capazes de lutar e de vencer porque é preciso que posteriormente estejam disponíveis e preparadas para integrarem estruturas de cooperação civil-militar, através das quais se processará a coordenação dos esforços subsequentes de estabilização, envolvendo períodos prolongados de empenhamento.<sup>8</sup> O grande desafio é fazer regressar a estabilidade onde dantes havia o caos que permitiu o crescimento dos inimigos.

Estas circunstâncias estão a obrigar a Defesa a passar de uma dimensão essencialmente militar para uma dimensão mais abrangente, multidisciplinar, a tornar-se mais interdependente e sistémica, a constituir uma responsabilidade partilhada por diversas instituições, governamentais e não governamentais, económicas, financeiras, científicas, de informação, etc. e a centrar-se menos em territórios e mais em pessoas.

A única área onde o essencial não se alterou foi na necessidade de manter um modelo de segurança colectiva, de que a NATO é o paradigma e em que a União Europeia procura dar os primeiros passos na tentativa de estabelecer uma política comum de segurança e defesa. De facto, acentuou-se a exigência de solidariedade e de cooperação estratégica na prevenção de conflitos, baseadas na co-responsabilização e na partilha de custos e do trabalho estratégico. Nenhum país, mesmo os mais poderosos, conseguem garantir sozinhos a sua própria segurança, como aliás bem ficou provado pelos atentados sofridos pelos EUA a 11 de Setembro de 2001 e, mais tarde, em Londres e Madrid.

Alterou-se, porém, a forma de concretização do modelo de segurança colectiva: deixou de ser suficiente a coordenação dos planos nacionais de defesa tendo em

---

<sup>8</sup> "Military action should be subordinated to measures aimed at promoting better governance, economic programs that spur development and efforts to address the grievances among the disconnected, from who the terrorists recruit" Robert Gates, «A Balanced Strategy», *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2009.

---

vista concertar o esforço colectivo, área em que a NATO desenvolveu um conjunto de procedimentos de orientação para os países membros e de controlo de execução das recomendações feitas. Tornou-se necessário passar para o nível mais exigente da integração porque em vez de nos podermos limitar à coordenação de emprego de forças ao nível operacional de teatro, como acontecia na Guerra Fria, passou a ser indispensável ter capacidade de integração ao nível tático para participação em formações multinacionais, com unidades de escalão batalhão ou mesmo inferior. Tornou-se necessário acomodar os planos nacionais aos requisitos do colectivo, em função do objectivo comum a alcançar. A criação dos Agrupamentos Táticos (*Battle Groups*) da União Europeia ou da Força de Resposta da NATO (*NATO Response Force*) são os mais recentes exemplos desta nova realidade.

#### *Na natureza dos conflitos*

Discute-se muito como serão as guerras do futuro. Há uma corrente de opinião alargada que prevê sobretudo as guerras irregulares, como as que temos observado no Afeganistão e Iraque. De facto, é provável que se continue a assistir ao uso irregular e assimétrico da violência, materializado em acções terroristas, insurreição, criminalidade organizada e desordem social e envolvendo, frequentemente, actores não estatais. Serão conflitos, muitas vezes sem princípio nem fim claramente definidos e que embora de dimensões geralmente reduzidas, não se limitarão, nas suas repercussões, à área onde ocorrem. No entanto, o recente caso da Geórgia mostra-nos que a realidade dos conflitos armados entre estados, embora menos provável como se viu atrás, continua a estar presente. Continuaremos provavelmente a ver as duas coisas, dependendo de cada caso particular. Os países com mais recursos apostarão no convencional para dominar os mais fracos; mas quanto maior for a sua vantagem convencional, como é o caso dos EUA, menor será a hipótese de que venham a ser desafiados nessa base.

É sob esta perspectiva que os EUA estão a reorientar o seu planeamento militar de modo a acrescentar, ao objectivo anterior de manter clara superioridade convencional e nuclear, a capacidade de combater ameaças irregulares e sobretudo a insurreição, o que depois da desastrosa experiência do Iraque, consideram dever ser uma capacidade fulcral de quaisquer forças armadas.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Declarações do general James Mattis, do Corpo de Fuzileiros dos EUA, durante o *Joint Warfighting* 2009, um simpósio de três dias, recentemente realizado na Virgínia, *Matthews Jones, Virginia-Pilot*; "Experts' vision of future warfare is not black and white".

---

### *A previsibilidade*

Não se vai poder contar com a razoável previsibilidade da ameaça que existia no passado e que permitia ir ajustando a prontidão conforme a evolução da situação; o inimigo era conhecido, sabia-se onde estava e quais eram os seus comportamentos e forma de reagir. O que, em alternativa, temos pela frente é um leque variado de ameaças de origens incertas ou difusas, sem natureza geográfica, de natureza híbrida pela mistura do irregular com o convencional e obrigando a um maior alerta e melhor capacidade de enfrentar o desconhecido porque se perdeu grande parte da possibilidade de fazer avaliações seguras de intenções.

### *Os novos teatros de operações*

Regra geral, os conflitos desenrolar-se-ão em centros urbanos e no litoral, o que condicionará, às vezes de forma radical, a condução das operações. Os campos de batalha serão espaços confinados onde haverá dificuldade de identificar objectivos essencialmente militares e teremos o desafio acrescido do aproveitamento que os adversários combatentes tendem a fazer da imunidade dos não combatentes, misturando-se para dificultar a distinção entre uns e outros, vivendo no seu meio, abrigando-se nas suas casas, em igrejas, em hospitais e, em geral, todos os espaços que as nossas forças tentarão respeitar dentro dos princípios estabelecidos.

O envolvimento directo contra os adversários será geralmente a curta distância, não permitindo tirar partido da vantagem dos sistemas de armas e de recolha de informação tecnologicamente mais evoluídos, pensados para a obtenção de vitórias rápidas e decisivas no combate à distância.

Os adversários seguirão, normalmente, uma estratégia de prolongamento do conflito na impossibilidade de adopção de uma estratégia directa para a vitória. As nossas forças ver-se-ão confrontadas com o problema de conciliar a necessidade de dureza das acções militares para conseguir a subjugação dos movimentos de insurreição com a necessidade de nada fazer que possa dificultar a conquista do apoio das populações, evitando danos colaterais. Em muitas situações, o receio do preço político a pagar pelo uso de toda a capacidade militar disponível condicionará a condução das operações.

## **A Transformação das Forças Armadas**

Não obstante se estar constantemente a falar na Transformação das Forças Armadas nunca foi definido um conceito que orientasse esse processo, que definisse



o objectivo a atingir, o caminho a percorrer e o calendário das várias etapas. Nunca se assumiu que a Transformação é sobretudo um processo contínuo e não medidas pontuais que vão sendo tomadas ao longo de um percurso mais ou menos dilatado de tempo, sem, na verdade, se antecipar o desfecho esperado.

Também não se tem tido em consideração que qualquer que seja a vertente principal do processo (redução de efectivos, reconfiguração do sistema de forças, etc.) haverá sempre que considerar todas as suas implicações noutras áreas, sob uma perspectiva sistémica. Esta questão tem-se tornado especialmente patente no âmbito da redução de efectivos que não tem sido acompanhada por medidas de reorganização, aparentemente esperando-se que tudo possa continuar a funcionar na mesma com menos pessoal.

É preciso, sobretudo, clarificar o que se pretende. Transformar porque as guerras do futuro não serão iguais às do passado é diferente do que transformar porque é preciso tirar partido das novas tecnologias disponíveis, que nos dão oportunidades novas de sermos mais eficazes. Transformar porque as novas tecnologias exigem mudanças na forma como operamos é diferente do que transformar porque as novas tecnologias são mais dispendiosas e exigem, portanto, que se encontrem contrapartidas de redução de despesa noutras áreas. Transformar porque a forma como estamos organizados precisa de ser racionalizada, modernizada e tornada mais flexível, não tem quase nada a ver com transformar porque é preciso saber operar em todo o espectro do conflito e não apenas no nível mais alto.

As alterações no contexto de segurança, que referi no início deste texto, tenderão a levar os processos de transformação das Forças Armadas europeias por caminhos relativamente semelhantes. Mas nunca haverá um processo único de transformação; cada situação é um caso particular, que tem que ser bem esclarecido. Nuns casos, pode incluir recuperar atrasos e corrigir erros que vêm do passado, tornando-se por isso mais complexo; noutros casos, pode resumir-se a pequenos ajustamentos.

Portugal tem vindo a tomar várias medidas de Transformação das Forças Armadas; são mais do que a opinião pública tende a pensar, ainda um pouco amarrada à imagem de que pouca coisa mudou no sector, desde o fim da Guerra Fria, não obstante as profundas alterações no contexto de segurança em que nos situamos. Mas não as tem enquadradas num processo único, que observe as condições acima enunciadas e, sobretudo, que defina a visão nacional do que se pretende hoje das Forças Armadas.

Vai ser difícil prosseguir esse esforço sem clarificar onde se ambiciona chegar, entre outros motivos, porque este aspecto é essencial para formar uma base de apoio; ninguém se dispõe a participar e apoiar processos cujo destino ignora e

cuja metodologia não conhece. Não se estranhe, portanto, que os consensos não tenham surgido.

Um breve ponto de situação sobre o que “foi feito” e sobre o que “falta fazer” ajudará a contextualizar a continuação do processo, que se tem como indispensável.

### **O que Foi Feito**

Quando ocorreu o 25 de Abril e na década subsequente, as Forças Armadas portuguesas não se encontravam em condições de participar em formações multinacionais. Portugal vinha de um conflito de 13 anos, em que tinha tido que centrar todo o esforço militar numa guerra de guerrilha muito desgastante mas não exigindo os meios militares sofisticados que os nossos aliados usavam para poder combater, se necessário, ao lado dos americanos, na contenção da ameaça soviética. As excepções eram alguns nichos de capacidades que, melhor ou pior, nos permitiam tomar parte em actividades da NATO. A mais regular de todas foi a atribuição de uma fragata à Força Naval Permanente para o Atlântico, participação nunca interrompida desde o primeiro momento da criação dessa força no ano de 1969.

Hoje, muito claramente, o país tem umas forças armadas diferentes e sobretudo agora capazes de se integrarem sem dificuldades de maior em formações multinacionais. Vale a pena recordar algumas dos passos que mais contribuíram para chegar a esta situação.

A mais importante reforma foi, sem dúvida, o fim do Serviço Militar Obrigatório em Novembro de 2004, depois de prolongados debates e da fase do serviço de quatro meses que o governo de então considerou ser a melhor forma de fazer a transição. Esta reforma está consolidada mas, contrariamente ao que seria de esperar, não ficaram devidamente resolvidas as implicações financeiras da profissionalização, como aliás se receava.

As reduções de efectivos, outro assunto mal conhecido pela opinião pública, quase nunca pararam. Na realidade, as Forças Armadas só nos últimos 15 anos, entre 1993 e 2008, reduziram os seus efectivos globais a praticamente metade, passando de cerca de 80 mil para menos de 40 mil; recorde-se que, em 1974, Portugal tinha nos três principais teatros de operações africanos cerca de 150 mil efectivos em armas. Não obstante estas reduções, as sucessivas reduções dos orçamentos e os maiores custos de umas forças armadas profissionais não deixaram que se concretizasse o objectivo, então já premente, de diminuir o peso relativo das despesas de Pessoal

para fazer face à necessidade de aumentar o investimento e dar à operação e manutenção a dimensão necessária.

Em termos de pensamento sobre Defesa, a evolução mais relevante foi a resultante da discussão sobre o emprego das Forças Armadas como instrumento da política externa do país, assunto a que Fernando Nogueira, então Ministro da Defesa Nacional, se referia, em Junho de 1993, como «a afirmação mais importante que terá de surgir no novo conceito estratégico de Defesa Nacional». É interessante rever as discussões promovidas pela Comissão de Defesa da Assembleia da República, no âmbito da realização de um Colóquio Parlamentar em Junho desse ano, altura em que ainda se levantavam interrogações sobre esse assunto. Hoje, esta vertente do emprego do poder militar está perfeitamente esclarecida e consagrada; na verdade, constitui uma ocupação central das Forças Armadas.

Para que isto se tornasse possível houve um esforço de reequipamento que, embora sofrendo de diversos percalços, incluindo falta de planeamento e insuficiente financiamento, permitiu alterar progressivamente a situação. As Forças Armadas passaram a ter as condições mínimas para, de forma digna para o país, participar em forças multinacionais, quer em ambientes com um grau elevado de conflitualidade, quer em condições de complexa exigência tecnológica e importância política. A entrada ao serviço de duas fragatas adquiridas em segunda mão à Holanda e dois submarinos, a vinda dos blindados pesados para o Exército (*Leopard*) e das viaturas blindadas de rodas, a modernização dos F16 e a aquisição de novos aviões de transporte são os mais recentes desenvolvimentos significativos deste esforço de reequipamento militar.

Portugal tem estado regularmente envolvido, ao lado de aliados e amigos, em quase todos os conflitos e situações de instabilidade que, na última década, têm ameaçado a paz e a estabilidade: na Bósnia-Herzegovina, na Macedónia, no Kosovo, na Sérvia, na Croácia, na Albânia, em Timor, no Afeganistão, no Golfo Pérsico, no Adriático, no Mediterrâneo e em vários países de África, umas vezes com forças integradas em formações multinacionais, outras autonomamente.<sup>10</sup> Mais de três dezenas de milhares de militares portugueses estiveram presentes nesses territórios, em variadas operações de apoio à paz e de assistência humanitária, quer no âmbito da NATO, da União Europeia e/ou sob a égide das Nações Unidas.

Portugal teve ainda três oportunidades<sup>11</sup> particularmente relevantes em termos de projecção de imagem no exterior quando garantiu, pelo período de um ano de

---

10 No total, 20 cenários de crise espalhados por África, Europa, Médio Oriente, Sudoeste Asiático.

11 A última, presentemente em curso, termina em Abril de 2010.

---

cada vez, o comando da Força Naval Permanente do Atlântico,<sup>12</sup> a mais prestigiada força de resposta rápida que a Aliança jamais teve e onde estavam representadas as marinhas mais sofisticadas do mundo. A NATO tinha sugerido este compromisso a Portugal no início da década de 70 mas a avaliação então feita à possibilidade de utilização das fragatas da classe “João Belo” levou a Marinha a não avançar com a ideia. A ocasião acabou por ficar ao nosso alcance no início da década de 90, com a entrada ao serviço, em 1993, das três fragatas da classe Vasco da Gama e com o salto tecnológico e doutrinal com que a Marinha em geral acompanhou esse passo.

Estas realizações atestam a boa resposta que as Forças Armadas têm conseguido dar aos desafios das mudanças e ao desejo de Portugal ser um participante activo dos esforços de manutenção da paz e estabilidade do mundo, não obstante várias dificuldades conhecidas mas nem sempre compreendidas pela opinião pública.

### O que Falta Fazer

A transformação empreendida, no entanto, está longe de poder ser considerada completa; muito mais se tivermos em conta o propósito expresso pelo ministro da Defesa Nacional de que Portugal tudo deverá fazer para integrar, desde o primeiro momento, as “cooperações estruturadas permanentes», um desafio que exigirá uma alteração radical na forma de encarar, doravante, os assuntos de Defesa, obrigando a assumir compromissos muito exigentes.<sup>13</sup>

A estratégia de mudança a seguir para dar seguimento ao caminho percorrido não pode deixar, como atrás explicado, de clarificar o modelo de Forças Armadas a adoptar e procurar a resolução definitiva das dificuldades crónicas com que a Instituição Militar se debate há décadas e que estão a ser a origem de algumas frustrações e desencantos que não deveriam existir.

A questão do planeamento de forças e a da estrutura orçamental são as duas mais óbvias e talvez as mais decisivas para se sair da situação acima referida; enquanto não forem resolvidas dificilmente qualquer outra conseguirá ter o impacto esperado.

---

12 Com a criação da Força de Resposta da NATO, esta força naval passou a ser designada por *Standing Maritime Group One*.

13 Não obstante a interrupção do processo de aprovação do Tratado de Lisboa que introduziria este assunto, a União Europeia tem sob discussão um projecto de acordo para implementação das “cooperações estruturadas”, sob uma argumentação que, entre outras considerações, refere a “necessidade de dotar-se a Europa com as capacidades operacionais necessárias para a projecção e intervenção nas mais difíceis missões de combate”.

### *O planeamento de Defesa*

A metodologia de planeamento de Defesa, que estabelece os objectivos e as linhas de acção a seguir para os alcançar, e do planeamento de Forças, que trata de concretizar o programa militar definindo os meios necessários, precisa de ser globalmente revista.

A que tem sido seguida nasceu em 1982, com a promulgação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, e mantém, desde então, a sua “filosofia” original, não obstante alguns ajustamentos. No entanto, trata-se de uma “filosofia” que assenta numa arquitectura hierárquica de conceitos<sup>14</sup> que não cuida devidamente do relacionamento interactivo entre os diversos níveis de planeamento, obrigando a voltar ao antecedente quando se verificam problemas de exequibilidade, até que no final, esteja garantido o encontro entre os recursos e as finalidades a alcançar.

A experiência, entretanto adquirida, mostra que, em alternativa, precisamos de uma metodologia de aproximação ao problema que em vez de apenas sequencial, seguindo a hierarquia conceptual estabelecida, adopte uma perspectiva sistémica que reconheça a interligação entre todos os níveis de planeamento e a que não falte uma clara definição das prioridades para as subsequentes escolhas em função dos recursos atribuídos. Resumidamente, por outras palavras, precisamos de uma metodologia que assegure uma interligação maior entre o planeamento de Defesa e o planeamento de Forças.

### *O orçamento*

O caso da correcção da estrutura orçamental, muito afectada pelo excessivo peso da componente Pessoal é também uma questão central.<sup>15</sup> O problema é de há

---

14 Esta metodologia, designada na terminologia americana por “*Top Down*”, põe o foco principal nos objectivos a atingir e adopta uma visão de longo prazo; a sua finalidade principal é garantir que os riscos associados a ameaças militares são minimizados. O seu primeiro passo é determinar o que o decisor pretende alcançar; o segundo é decidir de que forma o objectivo será alcançado; o terceiro é definir as forças necessárias para implementar a estratégia. Uma das suas limitações reside no facto de ignorar as restrições em recursos e/ou tecnologia durante excessivo tempo na fase de concepção, levando a desencontros grandes entre fins a atingir e recursos disponíveis, *Approaches to Force Planning*, Henry C. Bartlett.

15 A situação afecta em maior ou menor grau a generalidade dos países europeus. As seguintes estatísticas comparativas da UE com os EUA dão bem a ideia do problema: gastos com Pessoal - EUA 20,8% UE 52%; gastos com Manutenção/Operação - EUA 38,4% UE 23%; Investimento - EUA 33,9% UE 20,5%; Outros - EUA 6,9% UE 4,5% (*European Defense Agency 2007 statistics*). Portugal, no contexto da UE e segundo as mesmas estatísticas, está numa situação pior do que a média; tem gastos de Pessoal acima dos 67% e no Investimento anda pelos 12%.

décadas, o que pode dar a ideia de que afinal não será assim tão importante. No entanto, é o responsável pela forma financeiramente irracional de funcionamento em que as Forças Armadas têm vivido, obrigando a prolongar artificialmente a vida de equipamentos que são mantidos ao serviço apenas porque não é possível proceder à sua substituição ou não garantindo aos mais recentes as condições de sustentação que deveriam ter.

Ninguém contesta a imperiosa necessidade de se resolver este problema, nem mesmo o próprio ministro da Defesa Nacional que recentemente reconhecia que Portugal terá que se «aproximar das despesas de investimento em matéria militar». De facto, sem este assunto resolvido, a componente Investimento continuará sem a dimensão que a modernização exige e a componente Manutenção/Operação continuará a impor restrições no planeamento de actividades, a não permitir observar devidamente os critérios de manutenção do material, a dificultar o cumprimento dos prazos de reparação e ainda a não garantir um nível cabal de sustentação das forças.

É o ponto em que todos concordam. As opiniões, porém, dividem-se entre os que calculam que o assunto possa ser resolvido no âmbito do crescimento do orçamento para a meta dos 2% do PIB, conforme consagrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional mas não cumprido, e os que estimam ser necessária a medida adicional da redução de efectivos.<sup>16</sup>

No entanto, a dimensão de uma eventual redução de efectivos, se necessária, – o que alguns dados sugerem ser incontornável – depende de três factores principais: do incremento que o Governo decida atribuir ao orçamento da Defesa, sendo, em qualquer caso, certo que não irá passar o tecto dos 2% do PIB; da indispensabilidade de garantir alguma atractividade à tabela salarial dos militares sem o que as metas de recrutamento e atrição tornar-se-ão difíceis de cumprir; finalmente, do equilíbrio que se deseje estabelecer entre qualidade e quantidade.

Por exemplo, se o objectivo é privilegiar qualidade sobre quantidade – eu penso que deve ser – então os encargos com Pessoal terão que estar abaixo do tecto de 50% do orçamento da Defesa; se a meta de qualidade é colocar as nossas Forças Armadas a um nível de sofisticação dos mais elevados, então o tecto para Pessoal poderá ter que ser ainda mais baixo.

Mas não terá que ser a mesma percentagem para todos os ramos; a Força Aérea e a Marinha (por esta ordem) são mais de capital intensivo do que o Exército. Neste,

---

16 Este problema, como se sabe não é exclusivo de Portugal. Na UE, o orçamento médio de Defesa em 2005/2006 rondou 1,78% do PIB (195/201 mil milhões de euros), enquanto nos EUA se situava nos 4,7% (406/491 mil milhões de euros), *The Defense Monitor- Centre for Defense Information*, consultar [weeklyupdates-info@worldsecurityinstitute.org](mailto:weeklyupdates-info@worldsecurityinstitute.org).

como o número de efectivos pesa de uma maneira diferente, a relação encargos do Pessoal e do Material será em princípio diferente, dependendo do equilíbrio do envolvimento tecnológico que se pretenda adoptar; é preciso ter em conta a experiência dos últimos conflitos, que encerra ensinamentos importantes para a definição da estrutura da componente terrestre do Sistema de Forças Nacional.<sup>17</sup>

Tudo isto, no seu conjunto, mostra que o problema orçamental é essencialmente um tema do planeamento de forças, exigindo uma abordagem sistémica que relacione todas as suas vertentes e implicações. A melhor forma de a conseguir, na minha perspectiva, é através de uma nova metodologia de planeamento baseada em Capacidades.

### O Conceito de “Capacidade”

Este conceito, na sua essência, não é novo; surgiu no fim da Guerra Fria, quando, pelo desaparecimento da ameaça soviética, os EUA se viram obrigados a mudar a lógica do seu planeamento de forças, passando de uma metodologia baseada na ameaça (*threat oriented*) para uma metodologia mais flexível, mais virada para enfrentar o imprevisto e o desconhecido, portanto, centrada essencialmente em capacidades (*capabilities based*).<sup>18</sup>

Foi nesta interpretação que o conceito foi “exportado” para aplicação na NATO e aceite consensualmente como uma boa ferramenta para o planeamento de forças, graças à ideia especialmente atractiva de facilitar a organização de respostas flexíveis, o que, como temos visto, é uma exigência do actual ambiente de segurança.

No entanto, mal grado esta realidade, ainda não temos um entendimento comum sobre o conteúdo do conceito. As divergências estão patentes logo entre os níveis principais de planeamento, por exemplo, entre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a Lei de Programação Militar, onde visíveis diferenças de interpretação tornam impossível correlacionar as capacidades referidas em cada um desses documentos; o segundo documento, aliás, revela também interpretações e critérios diferentes entre os ramos, havendo casos em que se segue uma concepção pensada

---

17 Vários especialistas têm-se referido à necessidade de uma nova ponderação sobre o peso relativo de cada arma, defendendo o reforço da de Infantaria que deve ser dotada de meios de deslocação rápida e mais independente dos apoios das outras armas.

18 “*Planning under uncertainty, to provide capabilities suitable for a wide range of modern day challenges and circumstances while working within an economic framework that necessitates choices*”, Paul K. Davies, «*Analytic Architecture for Capabilities-based Planning, Mission-System Analysis and Transformation*».

---

em função do ambiente em que os meios operam, enquanto noutros casos, se usam critérios de natureza logística ou de formação do pessoal.

#### *Uma proposta de conceito*

O conceito de capacidade deve ter como seu elemento central a existência de uma vontade política de a utilizar. Tem, portanto, que ser abordado logo ao nível estratégico, sem prejuízo de, depois, ser desenvolvido, em termos operacionais, nas fases subsequentes de planeamento. No seu conjunto, as capacidades devem estar organizadas sob uma arquitectura própria que, ao nível estratégico deve coincidir grosso modo com as principais missões das Forças Armadas para depois evoluir para o campo operacional.

Deve incluir, em qualquer fase, mas com graus de pormenorização diferente, a identificação dos meios que requer (equipamentos, forças, sistemas de armas, etc.) – ou seja os instrumentos de acção –, a forma como devem ser organizados em termos militares e a completa caracterização do propósito a alcançar e condições em que isso deve ser considerado. Esta última parte deve esclarecer o grau de ambição pretendido, em termos de nível de conflito, duração previstas de empenhamento, requisitos de sustentação e de mobilidade, etc.

#### *As vantagens do conceito*

Contrariamente ao que sucede presentemente, é desejável que ao longo do planeamento de Defesa, logo a começar no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, vão surgindo orientações minimamente concretas e pistas úteis para o trabalho seguinte dos planeadores ou pelo menos uma visão sobre a forma como as missões devem ser cumpridas e com que nível de ambição. O conceito de capacidades, por obrigar a ter em conta todos estes aspectos, ajuda a dar à metodologia de planeamento a orientação prática que lhe tem faltado e garante um processo de planeamento coerente, racional, interactivo e conjunto.

Coerente porque obriga a uma disciplina de planeamento centrado constantemente nos objectivos a atingir (*output*) e a ter presente que os meios a adquirir são apenas um instrumento da Capacidade a constituir e não uma finalidade em si próprios.

Racional porque obriga a fazer passar todas as decisões de aquisição de meios (ou da sua manutenção ao serviço) pelo teste da verificação do contributo que dão para a constituição das Capacidades aprovadas; evita o risco de dispersão de recursos em



meios que não sejam de necessidade comprovada para as Capacidades em questão e ajuda a clarificar a importância relativa de cada um nesse contexto.

Interactivo porque, fazendo uma ligação estreita entre os meios e as finalidades a que se destinam, facilita a identificação dos pontos de interdependência e obriga a rever automaticamente a formulação das Capacidades em função das disponibilidades dos meios. Se um determinado sistema, unidade ou plataforma não pode ser adquirido então torna-se directamente claro que as Capacidades associadas deixam de ser viáveis ou ficam limitadas. Melhora-se o processo de decisão.

Conjunto porque leva a abordar, onde aplicável, o emprego integrado dos meios dos três ramos logo na fase inicial do processo de planeamento em vez de deixar esse tema para o fim, pensando-o apenas em termos do que existe em cada ramo, um tipo de improvisado que só por mero acaso pode dar certo.

### **Que Modelo de Forças Armadas?**

#### *Portugal, a NATO e a União Europeia*

Portugal, como qualquer outro país de reduzida dimensão, escassos recursos e uma economia ainda débil, precisa de ponderar cuidadosamente quais os objectivos que deve estabelecer para as suas Forças Armadas e, em especial, a forma como se deve organizar, para efeito político máximo, a sua participação na NATO e na União Europeia. Precisa pensar cautelosamente sobre os riscos, quer sob a perspectiva de possibilidades de acontecerem, quer sobre as consequências que podem provocar. Riscos de baixas probabilidade podem conter impactos potenciais muito elevados e como tal terão que ter resposta preparada.

Na medida em que precisa de aliados e de amigos que o ajudem a proteger os seus interesses, Portugal tem que ter presente que aos indispensáveis apoios e solidariedade que retira dessa participação terá que fazer corresponder uma cabal satisfação das correspondentes obrigações e compromissos assumidos. Este ponto está claramente reconhecido no Conceito Estratégico de Defesa Nacional quando estabelece a necessidade de se encontrar um conjunto de meios que nos permitam integrar de forma credível os esforços da comunidade internacional na manutenção da paz e estabilidade.<sup>19</sup> Não se trata, obviamente, de se acomodar a exigências mas

---

<sup>19</sup> “Portugal deve ter uma posição activa, e individualizada, no espaço de defesa colectiva e de solidariedade que a Aliança representa. Isso implica, nomeadamente, o dever de acompanhar os aliados perante os novos desafios na óptica de mais actuação conjunta, no plano nacional,

tão-somente de encontrar as oportunidades certas onde os mais pequenos ou com menos recursos podem, mesmo assim, ter um papel importante.

Tendo presente esta situação, Portugal, na formulação do caminho a seguir e na escolha das opções que se lhe deparem, tem, portanto, que ser capaz de conciliar os seguintes dois aspectos: por um lado, as suas necessidade específicas de segurança e defesa, mostrando inequívoca vontade e determinação, a todos os níveis, em assumir responsabilmente todas as obrigações na área sob seu controlo ou de interesse directo; por outro lado, a constituição de capacidades militares em que os nossos aliados e amigos revejam vontade de contribuir de forma eficaz para a segurança do colectivo, e o empenho em ser pronto e eficaz na resposta aos pedidos de assistência que possa receber das organizações ou das coligações em que o Governo tenha decidido participar.

*Considerações mais relevantes para a definição do Sistema de Forças Nacional*

Portugal tem a particularidade de um território disperso o que acarreta a necessidade de se manter organizado para deslocar os seus meios militares para qualquer das partes, se surgir uma situação anómala, ou para prestar assistência em caso de acidente natural ou calamidade que requeira a utilização dos meios que as Forças Armadas tenham disponíveis para auxiliar numa rápida e eficaz saída da situação.

Portugal tem também que manter um envolvimento activo com as várias comunidades dispersas por quase todo o mundo (países que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional considera espaço de interessa estratégico conjuntural). Deve procurar ajudar a promover a sua imagem e visibilidade nos países de acolhimento, um objectivo a que, como é tradicional, as Forças Armadas, através de visitas e programas de cooperação, podem dar um contributo ao esforço diplomático. Algumas dessas comunidades vivem em zonas onde a estabilidade social não é segura; à semelhança do que aconteceu na Guiné em 1998, em que se tornou necessário proceder à evacuação urgente de um número apreciável de cidadãos, situações semelhantes podem repetir-se (aliás, tinham ocorrido anteriormente, ainda que com uma dimensão bem menor, na República do Zaire e em Angola).

---

e segundo uma perspectiva estratégica de participação combinada, no quadro da Aliança". "Por consequência, a política do Estado, e as suas consequências na Defesa Nacional, deve ser orientada para colaborar activamente, no quadro da comunidade internacional, e em especial com os seus aliados e parceiros, na prevenção do terrorismo, em múltiplas vertentes, incluindo operações militares".

---

Naturalmente, ninguém espera, realisticamente, que o país possa dispor de meios militares para corresponder sozinho a todas as situações que possam surgir neste âmbito; isso, no entanto, não nos dispensa de ter meios para estar presente, sermos os primeiros a responder se se tratar de interesses eminentemente nacionais e assim ter credibilidade e “autoridade para nos fazermos ouvir” no esforço de mobilização dos indispensáveis apoios internacionais.

Portugal tem também necessidade e obrigação de manter um conhecimento detalhado e actualizado do panorama em todas as vertentes de actividade na área marítima que rodeia e se interpõe entre as três parcelas do território (mercante, de pesca, de investigação e de exploração de recursos do fundo do mar, de recreio, etc.) e saber responder pelo seu controlo perante as duas organizações internacionais a que está ligado – a NATO e a UE, uma vez que grande parte é também fronteira comum da União Europeia e uma encruzilhada de rotas de navegação mercante de cujo tráfego seguro e ordeiro depende um largo sector da economia mundial.

Escusado seria lembrar como cada vez mais a segurança em terra se mostra dependente da segurança no mar e sobretudo da prevenção de actividades ilícitas que, mesmo apenas de passagem sobre o nosso território, podem repercutir-se sobre as actividades económicas e sobre a segurança em geral.

Finalmente, Portugal tem um acervo de conhecimentos e de experiência em África que, para a NATO e para a União Europeia, podem tornar especialmente relevante a participação portuguesa em qualquer intervenção que essas organizações, eventualmente em coordenação com o Organização de Unidade Africana, possam ter que accionar em resposta a pedidos de apoio para a resolução de focos de instabilidade que ameacem a segurança de populações ou de estados. África constitui uma região onde Portugal tem uma facilidade única de desenvolver ligações úteis para todas as partes, quer num âmbito bilateral, quer no contexto multinacional da Aliança e União de que faz parte. Trata-se, portanto, de uma área de actuação onde o país, pelos seus conhecimentos e apetência, pode ir buscar mais-valias e onde se pode distinguir, pela positiva, dos demais.

#### *Implicações directas*

Como se compreenderá facilmente, não há uma receita comum para dar relevância à contribuição que os países com forças de pequena dimensão possam dar à NATO, mal grado esta recomende que se aposte nos chamados «nichos de capacidades», expressão que pretende referir as áreas onde exista maior facilidade de contribuir para o esforço do colectivo; o exemplo sempre apontado é o da República Checa com as suas unidades especializadas em guerra química, bacteriológica ou nuclear.

Se um país tem, por motivos nacionais, necessidade de desenvolver uma determinada especialização ou componente, ou se tem especial apetência ou facilidade para desenvolver perícias em determinadas sectores específicos de actividade então fará certamente sentido que tire partido dessas circunstâncias para disponibilizar no seio da Aliança essas mesmas aptidões em benefício do colectivo.

Nenhum país, no entanto, arriscará pôr todos os seus recursos numa especialização, ficando nas outras áreas dependente por inteiro da ajuda dos seus aliados. Por outras palavras, uma eventual aposta numa determinada especialização pode ser um factor determinante do planeamento de forças mas não pode resultar em prejuízo da coerência do conjunto. Até que ponto a recomendação da NATO se pode aplicar a Portugal é assunto que veremos seguidamente.

### *Mobilidade e prontidão*

A caracterização do ambiente de segurança, tal como definida no início deste texto, e a especificidade da situação portuguesa, conforme atrás descrita, mostram que os interesses eminentemente nacionais conjugam-se perfeitamente com as recomendações que, quer a NATO, quer a União Europeia, têm vindo a fazer sobre a indispensabilidade de as forças armadas se adaptarem ao novo ambiente de segurança mundial, passando a apostar claramente na capacidade de intervenção no exterior. A NATO estabelece, como recomendação que 40% do efectivo global deve estar organizado e pronto para poder ser movimentado para intervenção fora das suas áreas habituais de permanência.<sup>20</sup>

As forças navais respondem bem a este requisito porque sendo intrínseco da sua própria natureza não lhes levanta qualquer desafio adicional; as forças aéreas precisam de o encarar em termos da sustentação móvel dos seus meios. Às forças terrestres põe-se de forma global, exigindo um esforço específico de adaptação, quer no campo da doutrina e organização, quer no do equipamento e armamento.

Naturalmente, o seu transporte marítimo e/ou aéreo, ao nível conjunto, implica uma estreita coordenação dos planos de reequipamento dos três ramos, desde a sua fase inicial, ou seja, um sistema de forças com uma configuração muito centrada na capacidade de deslocação fácil, portanto, muito apoiada na mobilidade.

Em termos militares, para se distinguir e ganhar importância, Portugal não pode, por motivos óbvios, apostar na dimensão da sua contribuição ou nos maio-

---

<sup>20</sup> Segundo estatísticas da *European Defense Agency*, em 2007, em termos percentuais, o número de efectivos empregues em missões de intervenção no exterior era de 14% e 4%, nos EUA e na UE, respectivamente.

res avanços tecnológicos, não obstante esta área tenha que estar sempre presente. Mobilidade, rapidez de resposta (prontidão) são características mais importantes do que a dimensão ou que, pelo menos, podem minimizar muitas das deficiências que estas possam ter.

Para Portugal interessa sobretudo investir na prontidão, ou seja, manter uma organização, treino e disponibilidade que permita ao Governo valorizar uma capacidade de resposta rápida. Ficam assim estabelecidas as duas primeiras pistas – duas apostas essenciais – a ter em consideração na definição do modelo de forças armadas: mobilidade e prontidão.

Esta orientação concilia interesses eminentemente nacionais, como resposta à natureza arquipelágica do território e à existência de variadas comunidades espalhadas pelo mundo, com o interesse de dar às eventuais participações no exterior uma maior visibilidade nacional.

### *Operações conjuntas*

O modelo de forças deve, também, incluir uma vertente de natureza conjunta para actuação autónoma, mesmo que apenas numa dimensão minimalista. Como qualquer país de pequena dimensão, Portugal não terá nas operações conjuntas, envolvendo os três ramos, o modelo mais frequente de intervenções militares. Mas não pode deixar de prever e explorar todas as sinergias possíveis da integração, operacional e tática, dos meios de cada ramo, os quais devem sempre ser pensados precisamente para permitir essa finalidade. É aliás neste ponto que, sem dispêndio extra de recursos, se poderá depositar a aspiração de se ir mais longe, concebendo a organização dos meios para actuação como um núcleo de identidade operacional específica, isto é, capaz de manter uma individualidade própria, pela coerência tática/operacional da sua composição. O modelo apropriado de referência seria o dos agrupamentos táticos da União Europeia, com as adaptações necessárias.

Esta ideia, talvez mais exigente em termos de organização do que em recursos, constituirá sempre uma questão central do modelo de forças a adoptar, a que pode fazer a grande diferença entre ter um sistema de forças coerente e organizado sob uma visão de conjunto ou uma simples panóplia de meios cuja articulação e complementaridade não tenha sido garantida desde o início.

Esta possibilidade não é apenas relevante pela possibilidade que abre de levar a cabo operações autónomas, se forem essas as circunstâncias que possam interessar ao país ou que o país não possa evitar (de novo, o caso da Guiné 1998); é também da maior importância para actuações integradas numa força multinacional, contra

a alternativa da atribuição isolada de unidades cujo contributo facilmente se dilui no âmbito mais alargado da formação a integrar.

Temos que ter presente, no entanto, que capacidade de operação conjunta não se improvisa; ou é definida de raiz e nessa base condiciona e orienta o planeamento específico de cada ramo, ou então pura e simplesmente nunca existirá.

#### *Controlo da área marítima de interesse*

No âmbito do controlo da área marítima de interesse, Portugal não deve hesitar realçar a contribuição que dá, quer para a NATO, quer para a União Europeia, através da actuação permanente que garante, quer nas aproximações ao continente, quer nas imediações dos arquipélagos e zonas sob jurisdição nacional.

Para ser credível, porém, Portugal precisa de poder usar esta capacidade nos “três tabuleiros” em que se processam as operações navais (superfície, acima-superfície e sub-superfície) sem o qual não haverá garantia de detecção de eventuais desvios de comportamento que possam configurar ameaças ou acções lesivas dos nossos interesses.

De idêntica importância é a necessidade de fazer sustentar o controlo da área num modelo de organização que integre a colaboração de todas as agências com actividade paralela na área.

Este último aspecto requer uma outra atenção, pois para que haja sucesso é preciso que, à semelhança da integração de esforços que existe a nível internacional, se faça prevalecer, no contexto interno, entre as diversas organizações e serviços intervenientes, um critério rigoroso de cooperação. Este entendimento deve substituir o ambiente de disputa de alargamento de áreas de influência das forças de segurança, agora a quererem abranger o campo de actuação no mar, mal grado a falta de racionalidade, por duplicação de meios e estruturas, que essa orientação revela.

#### *Operações especiais*

Finalmente, uma referência às operações especiais, uma especialidade que se vê vantagem em privilegiar e que é precisamente uma das áreas em que Portugal tem conseguido desenvolver contactos úteis em África, com benefícios mútuos. Trata-se, reconhecidamente, de uma sector muito exigente em recursos humanos de qualidade, mas não tanto em investimentos avultados e tecnologias muito sofisticadas. Portugal poderá dar uma relevância acrescida ao seu sistema de forças se

continuar a apostar neste campo e consolidar o prestígio que tem. Esta recomendação completa o conjunto das cinco principais caracterizações que o modelo de forças portuguesas deve adoptar.

### **Comentário Final**

Não referi expressamente a questão do modelo de forças armadas profissionais porque o assumo como dado adquirido, não obstante as suas implicações financeiras precisem de ser reconsideradas; também não desenvolvi o tema da opção qualidade/quantidade porque me parece ser óbvio que a necessidade de cumprir critérios mínimos de interoperabilidade e o anunciado empenho do Governo em participar nas “cooperações estruturadas permanentes” não deixa, hoje em dia, alternativas a um acompanhamento tão próximo quanto possível das mais recentes evoluções tecnológicas.

Dito isto, resta-me resumir a ideia central que procurei transmitir ao longo deste trabalho: a de que a Portugal interessa sobretudo apostar no campo da capacidade expedicionária, com a constituição de um núcleo coerente de forças, inspirado no modelo dos agrupamentos táticos da União Europeia, e que possa ser empregue no exterior, com sustentação própria, em intervenções de baixo/médio risco.

Este é a orientação que melhor serve os requisitos de Defesa decorrentes da natureza dispersa do território e de uma presença portuguesa a viver no exterior, por vezes em condições de segurança incertas, com a subsequente necessidade de nos mantermos organizados para deslocar os meios militares para qualquer das partes, se surgir uma situação anómala ou urgência de assistência. É também o que melhor permite contribuir para a segurança do colectivo na resposta aos pedidos de assistência que o país possa receber das organizações ou das coligações em que o Governo tenha decidido participar.