

A Transformação das Forças Armadas no Contexto dos Conceitos de Segurança e Defesa Nacionais: Algumas reflexões acerca de como a evolução sócio-política conduz à transformação militar.

Major-general
Raul François Ribeiro Carneiro Martins



1. A transformação do contexto internacional

Se quiséssemos caracterizar todo o século XX por um único aspecto marcante, capaz de o distinguir no que de mais essencial terá representado na História da Humanidade, teríamos certamente grande dificuldade na escolha pois inúmeros foram os acontecimentos que de muitas formas e nos mais diversos domínios vieram, durante ele, alterar profundamente as vidas e os destinos dos seres humanos. Em parte por isso mesmo, e porque o ritmo e a intensidade dessas alterações atingiram, durante esse século, proporções sem precedente, poderíamos talvez escolher como seu aspecto mais importante, mais característico, o de ter sido o século da mudança, avassaladora, acelerada, e universalmente difundida.

Essa torrente de mudanças, porém, não começou no século XX. Desencadeada pela “revolução industrial”, tem sido conduzida, de forma persistente, por três grandes linhas de força, profundamente interrelacionadas, também elas em acelerada expansão, a do progresso científico e tecnológico, a do crescimento demográfico, e a da multiplicação das trocas dos bens, das pessoas e das ideias¹. Inicia-se, como sabemos, na Grã Bretanha dos finais do século XVIII, espalha-se depois pela Europa e Américas durante o século XIX, alastrando-se, primeiro lentamente, depois um pouco mais depressa, a um número crescente de países e de povos, acelerando-se e alargando-se ainda mais na primeira metade do século XX, até explodir durante a segunda metade deste século, cobrindo e unindo desde então o mundo inteiro.

Uma das consequências directas mais importantes da acção conjugada daquelas três linhas de força foi a unificação definitiva do Sistema das Relações Internacionais, a qual era já patente no imediato pós segunda guerra mundial, levando Mac Luhan, muito antes

de se ter vulgarizado a contemporânea noção de “globalização”, a falar da “Aldeia Global”, e Raymond Aron², nos anos setenta, a escrever que *“A actual sociedade dos Estados apresenta, relativamente a todas as sociedades antigas, um traço original, de que resultam todos os outros: ela estende-se a todo o planeta e desse modo engloba Estados profundamente heterogéneos”*.

Da crescente globalização, conjugando-se nos seus efeitos com os das persistentes três linhas de força, resultaram algumas das mais significativas evoluções políticas e sociais que têm vindo a estruturar o mundo contemporâneo, entre as quais a da problemática da segurança e da defesa nacionais. Nesta, em particular, têm tido também especial relevância quatro outros vectores, interrelacionados entre si e com a crescente globalização.

Um deles tem sido a progressiva erosão das capacidades dos Estados para garantirem por si sós as cada vez mais exigentes e complexas necessidades das comunidades que enquadram. Embora permaneçam como os principais actores no Sistema Mundial, e continuem a desempenhar funções fundamentais não só na manutenção dos equilíbrios sociais internos mas também na possível modulação e regulamentação dos múltiplos fluxos transnacionais de toda a natureza que atravessam as suas fronteiras e parcialmente se libertam da sua intervenção, a verdade é que este crescimento das relações transnacionais, que os Estados isoladamente não conseguem já controlar completamente, conjugado com o desenvolvimento correlato de tensões e de necessidades internas, sobretudo nas áreas da segurança e da economia, que isoladamente também não conseguem adequadamente satisfazer, têm vindo efectivamente a pôr em causa a suficiência, ainda que não propriamente a necessidade, dos Estados. Conforme escreve Ian Clarke³ *“ (...) Embora o Estado permaneça central nas discussões sobre Segurança, o seu monopólio foi posto em xeque pela sua submersão em padrões mais latos de actividades transnacionais, (...) ou no que alguns vêm como a emergência de uma sociedade civil global; no outro extremo, a fragmentação, quer sob a forma de separatismos, de regionalismos, ou de crime organizado, tem igualmente posto em xeque a capacidade do Estado para gerir a sua própria agenda económica, política e de segurança, nos assuntos internos.”* Ou, como recentemente afirmou Shimon Peres *“Os governos do nosso tempo já quase são irrelevantes”*⁴.

Por sua vez, esta crise da suficiência tem compelido os Estados a adaptações que de algum modo restabeçam, ainda que de outras formas, parte das capacidades perdidas. Conforme acrescenta Ian Clarke⁵ *“No longo prazo, portanto (...) a sensível perspectiva é a de que as relações internacionais encorajem a reformulação e reequilíbrio do relacionamento entre o Estado e a Globalização. As funções do Estado mudaram consideravelmente ao longo do século e novas fontes de legitimidade têm sido disponibilizadas aos praticantes do poder do Estado (...) Assim, é seguramente mais realista antecipar uma nova acomodação entre o poder do Estado e as forças da globalização em vez de uma avassaladora vitória de um sobre o outro (...)”* É neste sentido da possível acomodação entre o poder dos Estados e as forças da globalização que podem ser entendidos os esforços que persistentemente se vêm verificando para a

organização de grandes espaços de cooperação internacional, esforços esses orientados quer por preocupações político-estratégicas, quer por político-económicas⁶.

Um segundo vector tem sido o da crescente degradação dos ambientes físicos conjugada com a acelerada delapidação dos recursos naturais, gerando a consciência de estarmos perante um Mundo em que “os limites do crescimento” se estão impondo de forma cada vez mais evidente, pondo em causa, nos seus elementos essenciais, a segurança das comunidades, e inevitavelmente originando novas dinâmicas sociais, económicas e políticas. Essas novas dinâmicas configuram já, no Mundo inteiro, uma dialéctica entre, por um lado, processos de desenvolvimento sustentável, compatíveis com aqueles “limites do crescimento”, em simbiose, por assim dizer, com os ambientes naturais, e por outro lado, processos de desenvolvimento tradicionais ignorando aqueles limites, em exploração de certo modo parasitária ou depredadora dos ambientes naturais.

Outro daqueles vectores tem sido o desenvolvimento de uma consciência de “comunidade mundial” e a conseqüente emergência de uma vontade de solidariedade internacional. De facto, a crescente interdependência implica que o destino de cada povo se venha ligando cada vez mais estreitamente ao dos outros, que a estabilidade no interior de cada Estado dependa não só da que exista nos vizinhos, mas também da que de algum modo possa afectar os fluxos comerciais e financeiros de que dependa, a percepção dessas realidades despertando e consolidando essa ideia de comunidade mundial. Tem-se assim generalizado a convicção de que a paz e a prosperidade, em qualquer região do Mundo, estão ligadas, de diversas formas, à paz e à prosperidade nas outras regiões, e, paralelamente, desenvolvido um crescente sentimento de solidariedade internacional que os meios de comunicação de massa ajudam a fomentar. Solidariedade e estabilidade internacionais estão pois ligadas entre si, tornaram-se factos dominantes no Mundo actual, encontrando também elas o seu quadro, assim como uma forma de expressão, nas organizações internacionais institucionalizadas.

O quarto destes vectores com implicações mais relevantes na evolução da problemática da segurança e defesa tem sido, de certa forma, o contraponto do anterior. Tem como elemento fundamental a crescente afirmação, como valores universais impositivos, dos direitos humanos e do direito dos povos a disporem dos seus próprios destinos. Indiscutíveis na sua bondade como princípios gerais, estes valores têm tido inevitáveis conseqüências quer na potenciação dos interesses individuais e colectivos, frequentemente em oposição uns com os outros, quer no fomento dos nacionalismos e dos particularismos regionais ou culturais, frequentemente em oposição com a unidade e integridade dos Estados, quer na emergência de um ainda nebuloso direito de ingerência, sempre susceptível de aproveitamentos equívocos ou hipócritas.

Tudo isso se vem conjugando com as múltiplas, dispersas, conseqüências psico-sociais, económicas e políticas, que decorrem directamente da aceleração e da multiplicação das mudanças, criando ambientes favoráveis ao desenvolvimento de todas as formas de conflituosidade. Deste modo Julien Freund⁷ caracteriza a sociedade contemporânea como eminentemente conflitual, apontando quatro grandes conjuntos de aspectos que, segundo

ele, explicam essa caracterização. Em primeiro lugar, «*a aceleração, sem precedentes na História, de mudanças e transformações que se acumulam de forma desordenada*» e auto-multiplicando-se. Em segundo lugar, o facto das «*actividades humanas terem, por assim dizer, entrado em dissidência com elas próprias*», contestando-se o direito, a moral, a religião, sob pretexto de que essas actividades constituiriam alienações que disfarçariam a realidade humana, procurando-se a libertação de toda a regra, de todo o interdito, de toda a convenção que comporte constrangimento, de toda a forma que implique uma obrigação, submetendo-se simultaneamente todas as actividades humanas a uma crítica radical. O terceiro aspecto diz respeito à «*anarquia dos valores*», que se mascara de pluralismo de valores. Na realidade, conforme escreve este sociólogo, «*certos valores que orientavam as relações sociais íntimas, tais como o pudor, a delicadeza, a honra, a confiança, a cortesia, foram como que esmigalhados pelos valores ostensivos de umas pretendidas franqueza e autenticidade*», que não respeitam a discrição dos outros. «*Frequentemente, também, assiste-se ao entendimento diferente de valores designados pela mesma palavra, como liberdade, e democracia*». O quarto aspecto é referido como sendo a «*politização crescente das relações em geral nas sociedades contemporâneas*», politização aliás ligada ao florescimento das ideologias, e que faz entrar a política nas universidades, nas empresas, na administração.

Todos esses aspectos provocam, ou contribuem para, a conflituosidade. A dinâmica da mudança, pela generalização da angústia, e pelos choques multiplicados e agravados entre conservadores e progressistas. A recusa da ordem e dos constrangimentos, pela anarquia que liberta a agressividade de todos contra todos. A recusa ou a confusão dos valores, pelo derrube das barreiras secularmente erguidas pelos costumes contra a violência. A politização, pela infiltração lenta e permanente das lutas pelo poder em todo o tecido social até aos mais simples cidadãos, induzindo uma crescente disponibilidade para formas colectivas de manifestação, e até de confronto, e abrindo espaço psicológico para alguma aceitação, ou acomodação, a formas de extrema violência, como os terrorismos, ou perigosamente desestabilizadoras, como os pacifismos.

2. A evolução dos conceitos e das práticas da segurança e da defesa nacionais

Sujeito à mudança acelerada, o Sistema Mundial, visto de uma perspectiva sociológica, ter-se-á, pois, conforme afirma Freund, tornado eminentemente conflitual. Visto de um ponto de vista das Relações Internacionais, dividido pelas interacções complexas entre globalização e fragmentação, entre desenvolvimento sustentável e desenvolvimento depredatório, entre um nascente sentido de solidariedade internacional e os tradicionais egoísmos nacionalistas e corporativos, entre a defesa dos direitos humanos e da autonomia dos povos e o respeito pelas soberanias dos Estados, encontramos nele, como sempre, as guerras e os outros múltiplos conflitos, reflectindo a natureza das sociedades envolvidas, originando-se de situações e de causas ligadas tanto aos comportamentos colectivos como aos individuais⁸. E como não existe nem autoridade jurídica mundial, que possa produzir direito, interpretá-lo, e aplicá-lo, nem autoridade política e militar universal que possa impor a todos os Estados inconformados as decisões de tal justiça

caso existisse, a realidade internacional continua a exigir, hoje, como sempre, às comunidades que se querem preservar independentes e em segurança, o recurso à legítima defesa, cuja validade está aliás reconhecida na carta das Nações Unidas, como já o estivera no Pacto da Sociedade das Nações, e cuja prática implica necessariamente a utilização das Forças Armadas⁹.

Estas começam a ser atingidas pela torrente de mudanças desencadeada pela “revolução industrial”, de forma significativa, a partir da segunda metade do século XIX, generalizando-se o recurso a sistemas de serviço militar geral e obrigatório (conscrição), aumentando-se a dimensão dos exércitos, melhorando-se extraordinariamente as cadências de tiro assim como os alcances e a precisão das armas de fogo, disponibilizando-se novos meios de transporte e de comunicação.

Durante a primeira metade do século XX continuam e intensificam-se os progressos no poder de fogo, na mobilidade e nos sistemas de comunicação, mas inicia-se também uma progressiva alteração da estrutura orgânica e das formas tradicionais de emprego das Forças Armadas devido à sucessiva introdução de novos sistemas de armas - como os aviões, os submarinos, os carros de combate, os porta-aviões - e de novos sistemas de forças - como as unidades de pára-quedistas e de forças especiais.

Durante a segunda metade do século XX, que assiste à introdução dos helicópteros, dos foguetes, dos mísseis, da electrónica, da informática, da utilização dos satélites, essas progressivas mudanças nas estruturas militares intensificam-se, acelerando-se, e aprofundando-se, a tal ponto que se tornou comum, desde os anos noventa, falar na “revolução dos assuntos militares”¹⁰, e se multiplicam, sobretudo nas principais potências, os estudos, e as reformas, visando já não apenas os sistemas de armas e de forças, mas também as estruturas orgânicas, as missões, as doutrinas de emprego, os sistemas de recrutamento e o próprio conceito da condição militar.

Não têm sido apenas as inovações tecnológicas as responsáveis pela progressiva transformação das Forças Armadas. A razão de ser destas reside na satisfação das necessidades de segurança e de defesa das unidades políticas. Assim sendo, a evolução da estruturação sociopolítica destas, assim como a da configuração dos riscos e das ameaças que comprometem aquelas necessidades¹¹, têm tido, naturalmente, também influência directa quer na evolução das Forças Armadas, quer na das formas de conceber a segurança e a defesa nacionais, e, indirectamente, através destas, de novo na das Forças Armadas.

Assim, no intervalo entre as duas guerras mundiais, surgiram novos conceitos de guerra (a “guerra total”) e de estratégia (a “grande estratégia”) e começam a surgir novas ideias sobre a concepção da defesa nacional e sobre a distribuição das responsabilidades pela sua prática, as quais são, num certo sentido, prenunciadas pela célebre frase de Clémenceau afirmando que *“a guerra é coisa demasiado importante para ser deixada apenas aos militares”* e, noutro sentido, conhecem, com o conceito de segurança colectiva, uma precoce e falhada tentativa de parcial implementação no Pacto da

Sociedade das Nações.

Mas é só após a segunda guerra mundial que vêm a ser progressivamente adoptados novos conceitos de segurança e de defesa nacionais, os quais representam uma efectiva ruptura com as concepções que durante séculos tinham prevalecido, dando origem, por sua vez, a novas concepções sobre a definição das responsabilidades, sobre os sectores abrangidos, sobre as estruturas e organizações comprometidas, na prática da defesa assim como na conquista e conservação da segurança nacional.

Os novos conceitos diferem dos antigos principalmente na medida em que estes eram “restritos”, centrados na defesa militar e considerando apenas ameaças externas e militares, enquanto aqueles são “alargados”, (visão coordenada) ou “integrados” (visão sistémica)¹², considerando tanto ameaças externas como as internas com elas directamente relacionadas, tanto as militares como as não militares, e abrangendo todos os sectores da vida colectiva¹³.

Assim, a defesa nacional tornou-se permanente, global e multiforme. Permanente devido à persistência de ameaças e de riscos em tempo de paz, à generalização da prática das estratégias indirectas, às características das sociedades contemporâneas, à demora e à dificuldade na mobilização dos diversos elementos do poder. Global e multiforme porque necessita de abranger todos os sectores da vida social e porque, mais do que nunca, nos tempos actuais, precisa do suporte do desenvolvimento económico e tecnológico, assim como do da estabilidade e da coesão internas¹⁴.

Segundo os novos conceitos de defesa nacional, esta continua a ter como seus instrumentos principais a acção diplomática e a acção militar, mas estes novos conceitos, surgidos na segunda metade do século XX, implicam que também tenha responsabilidades em domínios tão diversos como o desenvolvimento económico, como a consolidação e aperfeiçoamento da democracia, como a obtenção e consolidação da coesão social, como os sistemas de educação, de ensino, de comunicação social, domínios nos quais deverá de alguma forma intervir, no mínimo, como orientadora e coordenadora. Em termos muito gerais, interessa-lhe pois tudo o que possa contribuir para a obtenção e o emprego do poder nacional¹⁵.

Paralelamente às mudanças verificadas nos conceitos de segurança e defesa nacionais, e em íntima relação com estes, tem-se vindo a desenvolver um conceito inteiramente novo, o de segurança colectiva, materializado formalmente, pela primeira vez, como já referimos, no Pacto da Sociedade das Nações, em 1919.

proposto pelas correntes “idealistas” como substituto para o tradicional conceito de segurança nacional, que se baseia nos equilíbrios de poder, e se orienta pelos interesses nacionais, o conceito de “segurança colectiva” pretendia que a segurança de todas as Nações fosse um objectivo a elas comum, prosseguido em conjunto e não por cada uma isoladamente, orientado pelo Direito Internacional e obtido, fundamentalmente, através do diálogo, e da pressão das opiniões públicas.

A clara insuficiência desse conceito de segurança colectiva, evidenciada pelo total fracasso da Sociedade das Nações, levou não ao seu desaparecimento, mas à sua reformulação. Em vez de substituto para o conceito de segurança nacional, passou a ser entendido como seu complemento, designando a segurança não só no Sistema Mundial sob a égide da ONU, mas também no interior de grandes espaços geográficos organizados pela associação de diferentes Estados membros. Mantinha-se a ideia da segurança comum orientada pelo Direito Internacional, baseada no diálogo e na pressão das opiniões públicas, mas conjugava-se essa ideia com uma visão mais realista das relações internacionais, ainda efectivamente dominadas pela soberania dos Estados, pela definição egoísta dos seus interesses, pela sua prática de políticas de poder e de força. O Direito Internacional teria um insubstituível papel indicador da legitimidade dos comportamentos, mas não dispunha de meios para se impor, o diálogo e a diplomacia teriam um papel de primeiro plano, mas muitas e muitas vezes seriam insuficientes para resolver os inúmeros conflitos que iam surgindo. A segurança colectiva, tanto a nível mundial (ONU) como nas diversas regiões abrangidas pelas Organizações Internacionais que, um pouco por toda a parte, foram surgindo após a segunda grande guerra, em vez de substituir as seguranças nacionais dos Estados membros conjugar-se-ia com elas para criar ambientes menos propícios à violência.

Em muitos casos ficou-se por essa criação de condições mais favoráveis à resolução pacífica dos conflitos. Em outros, procurou-se ir mais longe. Surgiu assim o conceito de defesa colectiva, análogo em muitos aspectos ao tradicional de aliança, na medida em que se trata também de coordenar o emprego de meios militares de diferentes Estados membros, mas diferindo do conceito de aliança em aspectos que nos parecem essenciais. Nos organismos que materializam a defesa colectiva as Forças Armadas são apenas um de entre vários instrumentos ao dispor de uma direcção política neles institucionalizada, sendo concebidos com carácter de permanência e destinados não apenas ao enfrentar de uma determinada ameaça ou inimigo comum, como geralmente acontecia nas alianças tradicionais, mas sim a fazer face à generalidade indefinida de riscos e ameaças que possam pôr em causa a segurança colectiva dos Estados membros.

Na realidade, do mesmo modo que o actual conceito de segurança colectiva representa um complemento das seguranças nacionais dos Estados membros, também o conceito de defesa colectiva representa uma extensão das defesas nacionais desses Estados. Nem num caso nem no outro existe substituição, mas quer a segurança colectiva, quer a defesa colectiva, implicam acordos coordenando as seguranças e defesas nacionais dos Estados membros.

Tanto a segurança como a defesa colectivas têm duas vertentes. A interna, criando uma situação de permanente diálogo e de cooperação entre os Estados membros, a qual, por si só, evita que surjam alguns conflitos, transforma outros em simples competições regulamentadas pelas normas aceites, e torna menos provável que os conflitos não evitados degenerem em violência¹⁶. A externa, potenciando as capacidades dos Estados membros para resistirem a ameaças, e, no caso da defesa colectiva, para enfrentarem

acções armadas, bem como para projectarem poder, na sustentação dos interesses colectivos que forem capazes de definir para o conjunto.

Estas características dos conceitos de segurança e defesa colectivas que temos vindo a esboçar, globalidade, permanência, coordenação das segurança e defesa nacionais, estabilização interior nos espaços geográficos abrangidos, cooperação e mútua assistência face ao exterior desses espaços, mostram claramente que onde sejam implementados deverá existir uma apertada relação, feita de influências recíprocas, entre essas segurança e defesa colectivas e correspondentes processos de organização ou convergência, tanto política como económica, no interior dos respectivos espaços.

É o que acontece na Europa, onde esse complexo processo de progressiva integração se tem vindo a fazer em torno de diversas instituições, tais como o Conselho da Europa (CE), a OTAN e a UEO, a UE, a OSCE. Todas estas instituições contribuem, de diversos modos, para a segurança colectiva no espaço europeu, embora sejam a OSCE, a OTAN e a UEO as que fazem dessa segurança colectiva sua principal finalidade¹⁷, e destas três apenas duas tenham uma dimensão de defesa colectiva, a OTAN e a UEO.

Por outro lado, num número crescente de países, a percepção da ideia de comunidade internacional, com o correlato sentimento da solidariedade internacional, tem-se reflectido, por vezes já nas formulações teóricas, mas mais frequentemente, nas suas práticas, através da introdução da dimensão cooperação não apenas nas políticas externas mas também nas respectivas políticas de segurança e defesa.

A cooperação pode, de facto, ser elemento da segurança, substituindo ou complementando a defesa, através da eliminação ou atenuação das causas de conflito, e através da criação de laços de interdependência. Ela própria precisa de um clima de estabilidade e mútua confiança, bem como de comunicação fácil entre as partes, o que também contribui para acréscimo de segurança.

Além disso, muitos problemas internacionais, cuja gravidade vem aumentando, alguns deles claramente do âmbito da defesa e todos implicando a segurança dos Estados, só poderão ser adequadamente enfrentados através da intensificação da cooperação internacional. Estão neste caso problemas como os da degradação do ambiente, do esgotamento de recursos não renováveis, dos desequilíbrios demográficos, do terrorismo, do crime organizado, do alargamento do fosso entre países ricos e países pobres, todos actuais ou potenciais geradores de violência, todos obstáculos ao desenvolvimento, todos ultrapassando ou podendo ultrapassar as fronteiras dos Estados, fazendo por isso (e também pela sua natureza) apelo a acordos internacionais que, mesmo sendo orientados para problemas específicos, contribuem para criar um clima favorável à generalização das cooperações.

Por fim, neste rudimentar bosquejo do que nos parece constituírem principais evoluções no domínio do pensamento e das práticas da segurança e defesa, será de referir que o incremento da interdependência entre as comunidades humanas, assim como o triunfo do

capitalismo liberal no seu confronto com o marxismo leninista, conjugaram-se no sentido de dar um novo impulso a uma ideia antiga, já esboçada, noutros termos, por Kant, a ideia de que os regimes democráticos pluralistas assim como o liberalismo económico concorreriam para o estabelecimento e sustentação da paz¹⁸. Isso tem conduzido a que se venha generalizando, nas elites dos países de democracia liberal, a ideia de ser conveniente, por razões de segurança e defesa nacionais, favorecer a emergência ou a consolidação de regimes político-económicos semelhantes no resto do mundo.

Efectivamente, a democracia pluralista possibilita o alargamento da participação cívica e política, facilita a mobilidade social, desenvolve o espírito crítico, aceita e enquadra a reclamação aliviando tensões sociais, e liberta criatividade e iniciativas individuais. Tudo isto contribui para potenciar o desenvolvimento económico e permitir uma coesão social mais flexível, adaptável, duradoura, criando condições favoráveis à consistência da defesa nacional. Por outro lado, porque as grandes decisões políticas são eficazmente influenciadas pela opinião pública e pelos variados grupos de pressão que nesses regimes proliferam, porque a livre expressão de interesses divergentes, muitas vezes contraditórios, sustenta a tendência, afirmada pela teoria e confirmada pela História, para a procura de compromissos e para soluções negociadas, acontece que nos regimes democráticos liberais os conflitos, embora sendo frequentes, tendem a manter-se moderados, tanto nas questões de política interna como nas da política externa, o que contribui para situações em geral mais estáveis e níveis de segurança que se tornam efectivamente mais elevados do que nas comunidades organizadas sob outros tipos de regime político.

Deste modo, as tendências que parecem verificar-se para o desenvolvimento dos sistemas de segurança colectiva, para o aumento das relações de cooperação na política externa dos Estados, e para a instauração e amadurecimento de regimes democráticos pluralistas, convergem no sentido de dar resposta ao crescimento exponencial do relacionamento diversificado entre as comunidades, o qual é potencialmente gerador de conflitos, ao mesmo tempo que indispensável ao desenvolvimento económico. De facto, aquelas três tendências simultaneamente favorecem este desenvolvimento, e contribuem tanto para aprofundar as raízes da defesa, como, potenciando o controle da conflituosidade, para aumentar as condições gerais da segurança.

3. A “Revolução dos Assuntos Militares”

Apesar das sucessivas mudanças ocorridas na forma de pensar e de praticar segurança e defesa nacionais terem expandido enormemente o seu âmbito, que agora excede em muito o sector militar, as Forças Armadas continuam, no entanto, a serem-lhes essenciais, constituindo o seu núcleo sólido¹⁹. Elas permanecem indispensáveis como símbolo permanente, concreto, e garantia última, da vontade colectiva de independência, como derradeiro recurso de afirmação dos interesses nacionais, como forma de afirmação inequívoca da soberania, como elemento fundamental de participação nos compromissos de segurança e defesa colectivos, mesmo, até, em muitas formas de cooperação

internacional.

Mas o modo como satisfazem essas diferentes necessidades das comunidades de que são parte tem-se vindo a alterar. As progressivas mudanças nas estruturas militares intensificaram-se durante a segunda metade do século XX²⁰, acelerando-se desde os anos setenta de modo tal que o volume, o significado e as implicações das mudanças constantemente impostas pelas necessárias adaptações à evolução dos conceitos e práticas da segurança e da defesa nacionais, assim como às alterações da configuração e da importância relativa de riscos, ameaças e formas assumidas pela guerra, bem como à evolução dos meios e das tecnologias disponíveis, estão transformando profundamente tanto as missões e estruturas das Forças Armadas como os conceitos estratégicos para o seu emprego. Em síntese, esta transformação dos sistemas militares tem sido conduzida sobretudo por duas evoluções correlatas.

Por um lado, a das armas, sistemas de armas e equipamentos, por sua vez arrastada pela linha de força do progresso científico-tecnológico, que, sobretudo através da expansão das capacidades no domínio da electrónica e da informática, vem disponibilizando computadores cada vez mais eficazes, satélites cada vez mais numerosos e melhor equipados, armas “inteligentes” mais diversificadas, precisas e penetrantes, múltiplos sensores do campo de batalha e do teatro de operações cada vez mais efectivos na captação de informação em todas as situações, mesmo nas mais adversas, veículos não tripulados para a vigilância e também já para o combate, etc.²¹

Por outro lado, a evolução tanto da configuração e da importância relativa das ameaças e dos riscos, como das formas de guerra, evolução essa directamente relacionada com a transformação do sistema mundial, sobretudo desde os anos noventa, devido ao fim da “guerra fria” e à intensificação multiplicada das interdependências e interacções que têm conduzido à globalização. Nos dias de hoje têm-se vindo a potenciar as ameaças derivadas da internacionalização do terrorismo e do crime organizado assim como da proliferação de armas de destruição maciça²², e cada vez mais se vêm acentuando os riscos associados aos diversos problemas da conservação dos ambientes e dos recursos naturais. Ao mesmo tempo, têm-se vindo a multiplicar e diversificar as operações de paz sob a égide ou da ONU ou de Organizações Regionais de segurança e defesa colectivas.

Neste contexto, as Forças Armadas terão de ser estruturalmente concebidas para responderem a um largo espectro de cenários de actuação, que podem ir do combate ao terrorismo à interposição entre beligerantes, do resgate de nacionais em situações inseguras à expulsão, pelo combate, de agressores à soberania, da estabilização ou defesa de áreas onde se encontram recursos vitais, incluindo a água potável ou os recursos do mar, à actuação em socorro de populações afectadas por catástrofes naturais ou em missões humanitárias.

Impelida e acelerada sobretudo por influência destas duas evoluções, a das armas e equipamentos e a das ameaças e riscos, aquela evolução dos sistemas militares, naturalmente, não tem ocorrido simultaneamente em todo o lado. Como sempre

acontece, as principais mudanças iniciaram-se primeiro em determinados países, estendendo-se depois, progressivamente, a outros, segundo ritmos também diferentes, marcados quer pelo respectivo progresso tecnológico e prosperidade económica, quer pela atitude colectiva perante a periculosidade das ameaças e a importância atribuída ao papel das Forças Armadas na forma de as enfrentar²³. Mas as principais consequências das mudanças já ocorridas, e a persistente influência dos novos aspectos do Sistema Mundial, vão-se impondo universalmente, definindo determinadas tendências e transformando progressivamente quer os modos de fazer a guerra, quer a forma de enfrentar ameaças e riscos, quer as respectivas capacidades dos diferentes Estados.

Sem pretendermos de modo algum ser exaustivos, mas apenas a título exemplificativo, referiremos seguidamente, em linhas muito gerais, algumas das principais tendências que já se percebem nesta transformação em curso nos sistemas militares.

Desde logo, a nível da definição das missões, a tendência aponta para um claro reforço do papel tradicional das Forças Armadas como vector importante das políticas externas.²⁴ A crescente importância tanto dos acordos de segurança colectiva como da vertente cooperação na concepção das políticas de segurança e defesa nacionais, a que atrás fizemos referência, o desenvolvimento quantitativo e qualitativo das operações de paz da ONU, a diminuição das ameaças directas à integridade territorial dos países desenvolvidos e a natureza vincadamente internacional, difusa, dos novos riscos e ameaças que parcialmente as substituíram, todos se conjugam nesse sentido.

Como referimos, o progresso científico e tecnológico tem vindo a disponibilizar uma avalanche de inovações a nível dos armamentos, sistemas de armas e equipamentos, que têm revolucionado as capacidades militares em praticamente todas as suas dimensões, desde os sistemas de informação, comando, controlo e comunicação, até aos factores de combate, passando pela mobilidade e pelos serviços. Todas essas inovações concorrem no sentido de permitirem cada vez mais e melhores resultados com empenhamento de efectivos militares cada vez mais reduzidos. Mas estes novos armamentos e equipamentos, que dão vantagens decisivas nos confrontos militares convencionais²⁵ às forças que deles disponham face às equipadas com meios mais antigos, tornaram-se extremamente caros, de modo que, apesar de serem necessários em quantidades menores do que os que armavam e equipavam as Forças Armadas de algumas dezenas de anos atrás, exigem investimentos mais avultados, e, dada a elevada complexidade tecnológica de muitos deles, o seu accionamento eficaz exige pessoal altamente qualificado de preparação exigente e demorada.

Assim, estes factos estão impulsionando várias tendências interrelacionadas. Desde logo, a da substituição da quantidade pela qualidade, levando ao levantamento de forças de relativamente menor dimensão mas de elevada mobilidade e prontidão, flexíveis, conjuntas, preparadas para operações combinadas, bem armadas e equipadas com os meios tecnologicamente mais evoluídos²⁶, relativamente às quais se vêm discutindo as prioridades a dar, por um lado, ao desenvolvimento relativo dos diferentes Ramos, e por outro, à obtenção dos diferentes sistemas de armas. A preparação necessária para a

operação eficaz desses meios tecnologicamente sofisticados, por sua vez, implica a opção por forças inteiramente profissionalizadas, e por um crescente recurso a trabalhadores civis que se encarreguem de tarefas logísticas, administrativas, e de manutenção e segurança de infra-estruturas, libertando os militares para as actividades operacionais²⁷.

No entanto, o custo extremamente elevado de umas Forças Armadas completamente armadas e equipadas segundo este modelo, mesmo tendo em conta a relativa redução dos efectivos necessários, aconselha a que, entre vários países integrados numa mesma organização de defesa colectiva, por um lado, as respectivas indústrias militares desenvolvam programas de produção conjunta de equipamentos e de sistemas de armas, e por outro, se assumam especializações dentro dessa organização, sobretudo pelos países de menores recursos, que lhes permitam concentrar os seus esforços de modernização em determinados sectores, por exemplo uns desenvolvendo as capacidades em luta NBO, outros em forças especiais para infiltração no território controlado pelo inimigo, outros em capacidades para a guerra electrónica ou informática, etc.²⁸.

Mas se uma guerra convencional moderna, assim como a assumpção de compromissos nos domínios da defesa colectiva, das operações de paz, mesmo até da cooperação militar, exigem estes novos tipos de forças e de equipamentos, enfrentar as guerrilhas, ou os terrorismos, ou o crime organizado internacional, assim como vigiar os territórios e águas territoriais, fazem também apelo a outro tipo de forças equipadas de outra forma. Esboça-se assim uma outra tendência, a do levantamento de dois tipos de forças militares que se complementam e reforçam, por um lado um núcleo relativamente reduzido de Forças Armadas bem equipadas, dispendo de meios de elevada tecnologia, totalmente profissionalizadas, vocacionadas prioritariamente para acção externa, a que atrás fizemos referência, e por outro lado um contingente mais alargado de Forças Armadas ou Militarizadas, dispendo de armamentos e equipamentos relativamente menos sofisticados, podendo ainda, parcialmente, recorrer à conscrição, forças essas prioritariamente vocacionadas para as missões tradicionais de afirmação de soberania e de vigilância e defesa do espaço territorial²⁹.

Todas estas tendências, que afectam directamente a definição das missões e da estruturação das Forças Armadas, implicam também, naturalmente, a necessidade de repensar, rever e alterar opções e prioridades quer quanto à importância relativa, quer quanto à necessidade, dos diversos sistemas de armas e dos variadíssimos equipamentos já disponíveis ou em desenvolvimento.

Para além disso, a imperiosa necessidade de conter as despesas militares, dentro de limites que não prejudiquem o desenvolvimento económico e ao mesmo tempo permitam a adequação dos aparelhos militares às necessidades impostas pelo cumprimento das missões atribuídas, impõe uma rigorosa racionalização das despesas e a eliminação de todos os gastos supérfluos. Uma das formas de o fazer, que vem sendo praticada de diferentes modos em diversos países, consiste na padronização e centralização quer das logísticas, quer dos serviços, quer dos sistemas de instrução e ensino, respeitando embora a manutenção indispensável das especificidades dos Ramos e das armas, serviços

e especialidades, mas integrando tudo o que for ou poder ser geral e comum.

4. A evolução das Forças Armadas portuguesas

Também em Portugal se têm vindo a sentir as necessidades da mudança, impostas pela transformação do mundo, e, embora sempre com atraso, têm originado sucessivas reestruturações, algumas conseguidas, outras iniciadas mas não concluídas, outras não tendo sequer ultrapassado a fase de projecto.

É possível distinguir alguns momentos principais nessa longa, conturbada, sucessão de mudanças nas nossas Forças Armadas, um processo quase contínuo na sucessão de iniciativas, mas descontínuo nas orientações, pontuado por reformas quase sempre incompletas, sempre comprometidas pelas persistentes dificuldades económicas, muito influenciadas pelos acontecimentos políticos nacionais, embora enquadradas pelas evoluções nos países ocidentais nossos vizinhos ou aliados.

De uma forma muito sumária, elementar, não exaustiva, poderemos começar por apontar as reformas introduzidas no início do século XIX directamente influenciadas pelo ocorrido durante as guerras napoleónicas. Segundo Carlos Selvagem³⁰, em 1806 efectuou-se uma reorganização do Exército criando-se novas Unidades e estabelecendo-se um novo dispositivo territorial. Segundo o mesmo autor, em 1816 efectua-se nova reorganização que praticamente se limita a aumentar os efectivos orgânicos das Unidades já existentes. Em 1821 o sistema de ordenanças foi extinto e substituído por batalhões de guardas nacionais, que passaram a ser a nova reserva territorial, mantendo-se a organização anterior dos regimentos de linha e das milícias. Em 1828 foram extintos os batalhões nacionais substituídos por batalhões de voluntários realistas e as ordenanças foram restabelecidas. Em 1829 o exército foi reduzido no número de regimentos e os efectivos das milícias foram também reduzidos. De 1831 a 1849 sucedem-se as reorganizações e reformas, influenciadas pelo que tinham observado em França os oficiais emigrados durante as guerras entre liberais e miguelistas. As ordenanças e milícias foram definitivamente extintas em 1832, criaram-se e extinguiram-se unidades e aumentaram-se e diminuíram-se efectivos em 1834, em 1836/37, em 1840/42, em 1846. Em 1834 criou-se o corpo de estado-maior e em 1837 foram reformadas as escolas militares. Em 1849 foi decretada uma nova implantação das forças no território nacional, fixando os efectivos em tempo de paz e em tempo de guerra, criando-se com as praças licenciadas um primeiro escalão de reserva. Mas em 1855 esta organização ainda não tinha entrado em vigor.

A todas estas mudanças efectuadas ou apenas tentadas seguiram-se, na segunda metade desse século, as introduzidas no contexto da adaptação aos novos armamentos e sistemas de transporte e comunicação. Assim, segundo o mesmo autor, em 1863, efectuou-se, sob direcção do marquês de Sá da Bandeira, uma nova reorganização que *“deu ao exército mais regularidade e, materialmente, em muito melhorou todas as armas e serviços, sobretudo a artilharia. De facto, os progressos industriais do século (...) pondo ao serviço*

da arte da guerra novos e mais poderosos meios (...) levavam os governos e estados-maiores a remodelarem continuamente os seus armamentos, exércitos, métodos de combate". Em 1861, por iniciativa de Fontes Pereira de Melo, "o nosso exército em efectivo serviço se achava armado e equipado quase a par dos outros exércitos europeus" Mas "Em breve se reconheceu que o aperfeiçoamento dos armamentos não bastava e que a superioridade militar da Prússia em Sadowa procedia de causas mais íntimas e imponderáveis, entre as quais avultava a sua excelente organização". Assim, "tomando-se a Prússia por modelo, foi decretada em 1869 uma reorganização militar", que incluiu uma nova lei de recrutamento. "Este foi o tipo normal do exército, desde então comum a quase toda a Europa, e que entre nós, apesar de várias reformas posteriores, vigorou até 1911. Mesmo a reorganização de 1884, a mais importante das decretadas depois, não só pelos aumentos dos efectivos em todas as armas, como pelo estabelecimento de quadros fixos para oficiais e graduados, nada alterava na essência. O mesmo não sucedeu quanto a armamento" tendo-se sucedido as aquisições e substituições dos armamentos desde 1874 a 1885. Também a Marinha passou por sucessivas e profundas reformas, em 1859, em 1866, em 1868, e de 1875 a 1883.³¹

Depois, já no século XX, o início tumultuoso do regime republicano foi acompanhado por algumas reformas interrompidas pela primeira guerra mundial. Segundo António José Telo³², em 1910 as Forças Armadas portuguesas encontravam-se desmoralizadas e indisciplinadas. *"A indisciplina vai-se manter durante muitos meses. Em Julho de 1911 ainda é necessário que Sá Cardoso, em nome do Ministro da Guerra, peça aos representantes de todos os jornais que o ajudem a manter a ordem nos quartéis".* Em 1911 decreta-se uma reorganização que prevê 8 divisões e 1 brigada de cavalaria no território metropolitano, reforma-se o sistema do recrutamento e a prestação do serviço militar, e altera-se o curriculum da nova Escola de Guerra que substitui a Escola do Exército, mas, *"Na prática a reforma de 1911 nunca é aplicada no seu espírito (...) Ao fim de poucos meses o novo Exército pouco difere do anterior, excepto na nomenclatura, na divisão administrativa e na maior liberdade e autonomia dos subalternos - coisa que os oficiais não conseguiram superar".* Entretanto prossegue o esforço de rearmamento e modernização da Marinha, iniciado em 1907-1908 com um projecto não concretizado que depois de modificado pelo governo republicano começa a ser posto em prática em 1913 e é interrompido pela primeira guerra mundial, sendo retomado após esta, mas nos anos vinte a Marinha continua antiquada. *"Será só o comandante Pereira da Silva que finalmente consegue criar um plano coerente de construções navais (...) O programa de Pereira da Silva (Ministro da Marinha em vários governos republicanos) é exposto em diferentes publicações da qual a mais importante é o livro "Política Naval e Política Nacional" (Lisboa 1926) (...) É um programa adaptado às necessidades e possível para Portugal, mas que nunca é executado pela República. As dificuldades financeiras dos dois últimos anos impedem a sua concretização".*

As consequências traumáticas das muitas deficiências e atrasos na reorganização das nossas Forças Armadas, reveladas durante a participação na guerra de 1914-18, não só constituíram elemento importante no conjunto das causas que levaram à revolução de 28 de Maio de 1926 como desencadearam, durante os anos trinta, nova onda de mudanças,

quer na organização, quer nos armamentos e equipamentos do Exército e da Marinha. Conforme escreve A. Telo³³, "As Forças Armadas falavam no rearmamento desde 1920. O Exército, em especial, queixava-se do carácter obsoleto do seu equipamento (...). Salazar sabia-o, mas a prioridade da primeira fase do "Estado Novo" (1928-1930) não lhe permitiu desviar grandes recursos financeiros para o rearmamento. Na segunda fase, (1930-1935) o rearmamento foi lançado com recursos moderados e a prioridade à Marinha. Começou-se então um programa de construções navais (...).O objectivo era criar uma esquadra do continente de defesa das costas e das comunicações com as ilhas (...) e uma Marinha do Império, com pequenos avisos, adaptados à escolta e às funções de policiamento das colónias. O plano de construções navais conta principalmente com a colaboração da Inglaterra (...);O apoio inglês e a prioridade dada à Marinha provavam que se continuava a seguir a política externa tradicional (...) partindo-se do princípio de que a aliança com Londres era a verdadeira garantia da independência perante a Espanha.

Em fins de 1935, a situação altera-se. Um forte grupo no Exército teme a evolução da Espanha (...) Na realidade, o que está em discussão em 1935 são os pressupostos da política externa portuguesa, de que a defesa é uma componente." A questão reside na forma de distribuir os recursos escassos. "Aqui as opiniões dividem-se, e a linha de separação passa fundamentalmente pela visão quanto à política externa. Em resumo, desenham-se duas teses opostas (...) O grupo de Santos Costa coloca a tónica na criação de um forte dispositivo de defesa continental, virado contra a Espanha. (...) Tal significa apontar para um Exército de massas, com uma força que, em caso de mobilização, pode chegar a 5 divisões numa primeira fase, e a 10-15 divisões numa segunda (...) A posição contrária (...) coloca a tónica na aliança com a Inglaterra (...) afirmando que, tal como aconteceu na 1ª Guerra, o que Portugal precisa é de reforçar as forças de defesa do Império e a Marinha; em termos do Exército, (...) apontar para a existência de um núcleo moderno e bem equipado (possivelmente só uma divisão), que possa ser usado na Europa ao lado das tropas aliadas em caso de conflito geral."

As teses de Santos Costa prevalecem "Em Abril de 1936, decide-se apontar para uma reorganização do Exército com base na aquisição de armamento para 5 divisões (...) tendo uma reserva que podia chegar a mais 10 divisões (...) O processo é conduzido desde fins de 1936 directamente por Salazar (...) Santos Costa e o seu grupo vão-se apoiar principalmente na Alemanha e, de forma secundária, na Itália, Checoslováquia, França e Suécia, para comprar armas e equipamento. Logo em 1936, a Alemanha propõe uma profunda reorganização da indústria de defesa nacional (...) e as fábricas nacionais são reequipadas com máquinas germânicas (...) o armamento ligeiro é produzido em Portugal, quase todo com apoio técnico e máquinas alemãs. É a inversão do que se tinha feito com a Marinha, quando o apoio para a reconstrução dos estaleiros veio da Inglaterra. Agora, o equipamento pesado para o Exército vem principalmente da Alemanha. (...) É também da Alemanha que vem a maior parte dos aviões (...).

Logo após a segunda guerra mundial, influenciada pela nossa entrada para a OTAN, a reestruturação das Forças Armadas nacionais recebe novas orientações. Segundo A. Telo,

“os EUA apoiam o rearmamento português, mas só depois de os seus objectivos serem profundamente revistos. Os planos de Santos Costa (...) são postos de lado por irrealistas. Prevalece o argumento defendido pela Inglaterra e pelos EUA: Portugal não tem meios para equipar convenientemente 10 divisões; ora, unidades mal equipadas de nada valem para uso na Europa (...) O marechal Montgomery propõe que se aponte para a criação de 2 divisões modernas (tipo A). Os Portugueses aceitam relutantemente, mas insistem em acrescentar mais 3 de menor capacidade (tipo B), a serem usadas no âmbito da cooperação militar com a Espanha ou no Império (...) Numa primeira fase, os EUA apoiam a formação de 1 divisão moderna tipo A, acompanhada de um forte reforço da Força Aérea táctica e da Marinha. Portugal concorda. (...) Pela primeira vez desde 1935, a tónica é colocada na criação de uma pequena força terrestre que possa intervir na Europa e na defesa dos portos do continente, das ilhas e das comunicações da zona atlântica, (...) A partir de 1952, vamos assistir a uma profunda reorganização das Forças Armadas portuguesas (...) Depois do «período alemão» (1936-1943) e do «período inglês» (1943-1951), é o «período americano» que começa (1951-1961). A reorganização traduz-se em primeiro lugar na alteração de todo o sistema de comando, a começar pela criação do Ministério da Defesa e pela (...) da Força Aérea. A Marinha e a Aviação crescem, abandona-se a ilusão do exército de massas para a defesa de Portugal continental e forma-se 1 divisão NATO, com material americano e sede em Santa Margarida. A divisão NATO passa a ser o centro do Exército. Tudo isto implica um maior contacto com os militares americanos e uma alteração da estrutura de comando, hábitos, tácticas e métodos portugueses, com grandes consequências para a mentalidade do corpo de oficiais”³⁴.

Durante os anos cinquenta, para além dos aspectos referidos no texto atrás transcrito, de que se deve salientar a criação de um campo militar em Santa Margarida onde foi sedeadada a divisão “NATO”, assim como a autonomização da Força Aérea como Ramo independente, verifica-se também uma relativa modernização dos armamentos e equipamentos, a criação de forças pára-quedistas (1956), e a reestruturação das forças militares ultramarinas.

A partir do início dos anos sessenta a guerra no Ultramar vem obrigar a mais uma mudança na orientação das reformas, que até aí tinha sido no sentido de tentar acompanhar a modernização das forças convencionais em curso nos outros membros da OTAN, e que desde então até 1974 passou a ser completamente dominada pelas necessidades decorrentes das condições, substancialmente diferentes, de uma guerra de guerrilhas. Acabada esta, o processo da modernização em termos convencionais começa a ser retomado, mas na segunda metade dos anos setenta, e mesmo nos primeiros anos da década seguinte, apesar de algumas tentativas de reestruturação bem concebidas mas de sucesso limitado, o debate teórico foi dominado por questões ligadas ao papel das forças armadas numa democracia pluralista e à forma correcta de, quer em termos políticos, quer sociais, nela se inserirem, questões essas que então polarizaram a atenção dos decisores políticos deixando para segundo plano a necessidade de reformas da organização e do equipamento, a que também se opunham as difíceis condições económicas.

Entretanto, desde os anos sessenta começara a fazer-se sentir em Portugal a necessidade de reformulação dos conceitos de segurança e defesa nacionais. O Instituto da Defesa Nacional é então fundado e desde a segunda metade dos anos setenta torna-se principal lugar de reflexão sobre os novos contornos e implicações desses conceitos, desenvolvendo intensa actividade de influência junto das elites, através quer de cursos de defesa nacional, quer de conferências e seminários, quer de diversas publicações³⁵.

5. Algumas reflexões sobre a actual reestruturação das Forças Armadas portuguesas.

É já no contexto dos novos conceitos de segurança e defesa nacional, e sob influência directa da nova postura internacional assumida por Portugal, função sobretudo da nossa tripla ligação à OTAN, à UE, e à comunidade lusófona, que, desde os anos oitenta, vêm sendo conduzidas as diversas iniciativas para a reestruturação das Forças Armadas, com avanços e retrocessos, quase sempre enfrentando muitas dificuldades, devido aos conservadorismos, às rivalidades, às incompreensões, às insuficiências da vontade política³⁶, às carências de verbas.

O debate sobre a orientação a dar a essa reestruturação tem-se vindo a desenvolver nos últimos anos, tendo-se tornado claro estarmos agora perante uma necessidade, que se tornou imperativa, de transformações radicais e urgentes. Algumas medidas no sentido correcto terão sido já tomadas. Mas certamente muito ainda está por fazer, num caminho que os nossos aliados já iniciaram e que inevitavelmente teremos igualmente que trilhar, dentro do enquadramento geral das mudanças que os afectam, sujeitos às mesmas tendências que temos vindo a referir, embora devendo ter sempre em conta as especificidades dos nossos interesses e condicionamentos.

Assim, as decisões que sobre a reestruturação das Forças Armadas vierem a ser tomadas, deverão ter presente as muito apertadas relações entre segurança, defesa, e política externa. Essas decisões repercutem-se inevitavelmente nesta, influenciando a posição portuguesa face à estruturação da Europa, face à OTAN, e face à CPLP³⁷. Deste modo, a reestruturação das nossas Forças Armadas, deverá ser pensada em função não apenas das condicionantes técnicas, militares, e económicas, ou das repercussões em matéria de opinião pública e de política interna, mas também, e principalmente, em função desta sua relação com a afirmação e a defesa dos interesses nacionais na Europa e no Mundo.

Mas se esta nos parece deverá ser preocupação dominante na orientação geral a dar ao processo da profunda reestruturação necessária, muitas outras terão de ser equacionadas para que dessa reestruturação resultem as Forças Armadas de que Portugal efectivamente necessita³⁸.

Mais uma vez sem qualquer pretensão de sermos exaustivos, de uma forma muito sumária, mesmo rudimentar, referiremos agora alguns dos principais aspectos que

estarão a ser, ou, segundo pensamos, deverão vir a ser, contemplados, neste complexo, difícil, mas muito necessário processo da reestruturação das Forças Armadas nacionais.

Desde logo põe-se a necessidade do processo ser efectivamente enquadrado por um adequado conceito estratégico de defesa nacional, o qual deverá conter indicações de carácter muito geral sugeridas a partir de estudos de situação em que se consideram, também de forma geral, orientações a manter, interesses a defender, ameaças, riscos, obstáculos, potencialidades, forças, vulnerabilidades³⁹, constituindo assim documento de referência essencial para a definição das missões a atribuir e das capacidades a desenvolver.

Estas não podem alhear-se das crescentes tendências para a organização de forças militares conjuntas e combinadas no âmbito de alianças e de forças tarefa internacionais, o que implica a necessidade de se desenvolverem estruturas organizativas, doutrinas e processos que fomentem a inter-operacionalidade entre os Ramos, assim como a aquisição de alguma capacidade de projecção de forças.

Por outro lado, perante as muito elevadas exigências tecnológicas e enormes custos financeiros de uma modernização global das capacidades militares, Portugal, como outras nações de média e pequena dimensão, pode e deve diferenciar essa modernização nos diferentes sectores, desistindo completamente de alguns, em que se aceite total dependência dos aliados, investindo relativamente pouco em outros, em que se aceitem equipamentos e armamentos menos sofisticados, mas procurando pelo contrário desenvolver capacidades de elevado nível em determinadas especializações. Assim, por exemplo, no âmbito da “Iniciativa de capacidades de defesa” da OTAN, que definiu 58 capacidades militares a desenvolver, 10 das quais consideradas prioritárias, Portugal poderia procurar desenvolver as suas capacidades em forças especiais⁴⁰, em engenharia militar, no transporte aéreo tático, em operações oceânicas, domínios em que os nossos aliados nos têm reconhecido boas aptidões⁴¹.

Mas algumas ameaças, como as novas formas do terrorismo internacional, com a sua ubiquidade, ou as agressões ambientais, ou a apropriação ilegal de recursos naturais, ou a emigração clandestina, vêm recolocar a necessidade de uma adequada cobertura territorial, que aliás os imperativos da afirmação da soberania sempre exigiram e continuarão a exigir. A necessidade de proteger as populações, de vigiar e defender de abusos ou intrusões indesejáveis todas as parcelas do espaço nacional, obriga a repensar a necessidade de forças militares prioritariamente vocacionadas para esse tipo de missões de segurança e defesa internas⁴², que, comparativamente com as vocacionadas prioritariamente para actuação externa, atrás referidas, carecem de efectivos mais numerosos, mas são menos exigentes em armamentos e equipamentos muito caros de alta tecnologia.

E isso conduz-nos à questão da indispensável renovação dos materiais. Esta tornou-se cada vez mais urgente, não só para substituir sistemas de armas, armamentos e equipamentos obsoletos ou de validade ultrapassada, como para desenvolver capacidades

militares ainda inexistentes entre nós mas necessárias⁴³. Neste processo devemos considerar atentamente as crescentes exigências de inter-operacionalidade com aliados, com as suas inevitáveis implicações também na orgânica e na doutrina das armas e dos serviços⁴⁴, assim como procurar, com a participação em parcerias, atenuar o nosso atraso tecnológico e promover incentivos à indústria nacional, mantendo ao mesmo tempo uma atitude de pragmático realismo face aos limitados recursos financeiros que poderão ser disponibilizados⁴⁵.

Quanto aos recursos humanos, um aspecto muito importante da reestruturação tem a ver com a forma de os obter. O modelo da conscrição, o antigo Serviço Militar Obrigatório, pertence já ao passado. Isso requer uma mentalidade diferente para recrutar e administrar aqueles recursos. Desde logo, as Forças Armadas devem ser libertadas de missões que não sejam essencialmente militares⁴⁶, reservando-se o voluntariado, essencialmente, para funções de combate. Concomitantemente, alargam-se as necessidades em pessoal civil para funções logísticas e administrativas cujo desempenho continua a ser necessário ao aprontamento e manutenção das forças.

Por outro lado, a profissionalização implica muito elevados custos, obrigando a procurar soluções, na relação custo/eficácia, de difícil concretização. Estão em causa variáveis como o recrutamento, a retribuição, a restituição à vida civil e a mobilização, tendo-se revelado pouco satisfatórias as medidas tomadas para atrair voluntários na quantidade e qualidade necessárias⁴⁷. Entretanto, uma via possível, e, em nosso entender, muito desejável, para a evolução neste domínio, poderia passar pelo desenvolvimento de dois tipos de forças militares, como atrás se referiu, para isso podendo-se recorrer de novo, parcialmente, ao serviço militar obrigatório para as forças militares prioritariamente destinadas às missões de segurança e defesa internas, com a dupla vantagem de obter quantitativos suficientes a custos comportáveis, e de restabelecer o importantíssimo vínculo de cidadania e responsabilidade cívica que aquele serviço materializa.

Em todos os processos de modernização das forças armadas está naturalmente sempre presente, como condição básica, a formação e adequada qualificação do pessoal que nelas serve, em especial dos respectivos quadros permanentes⁴⁸. A adaptação às condições actuais da inserção das forças armadas nas sociedades do século XXI, assim como as exigências particulares de algumas das novas missões que são chamadas a desempenhar, obrigam a reformular o ensino superior militar, nos domínios não só da formação técnica como no da humanística, desenvolvendo capacidades para actuação em acções na prevenção dos conflitos, na cooperação internacional, na administração de recursos⁴⁹. Também a necessidade de promover procedimentos conjuntos obriga a que os Ramos das Forças Armadas, a partir de certos níveis das carreiras militares, qualifiquem os seus quadros para pensarem e procederem conjuntamente⁵⁰.

As questões do apoio logístico, da necessária integração de alguns serviços, e da desejável revitalização da indústria de defesa nacional, estão intimamente ligadas entre si e constituem outro vector muito importante da reestruturação necessária.

O apoio logístico à força armada obriga a manter as tradicionais vertentes da logística de base e da logística operacional. Mas as crescentes necessidades de operações alargadas no espaço e prolongadas no tempo, de inter-operacionalidade entre forças conjuntas e combinadas, de efectivos militares predominantemente orientados para as funções de combate, obrigam a que, para a logística de base, se procurem soluções no reabastecimento, no transporte, na manutenção, no apoio médico, através de integração ou da complementaridade entre os Ramos ou recorrendo a estruturas civis. As organizações logísticas de base conjuntas ou integradas permitirão melhorar a eficiência, eliminar diferenças, aligeirar estruturas e favorecer a economia de meios⁵¹.

Quanto a indústrias de defesa, torna-se urgente salvar e desenvolver o pouco que nos resta, para diminuir a nossa excessiva dependência do exterior. As sucessivas Leis de Programação Militar, por um lado têm sofrido da nossa falta de independência nas opções, levando-nos muitas vezes a aceitar o que nos dão ou nos impõem, e por outro lado têm muitas vezes sido não cumpridas, quer nos objectivos, quer nos prazos, quer nos recursos financeiros atribuídos. Acresce a tudo isto o facto das tentativas de definição de objectivos de forças e das respectivas prioridades terem vindo a encontrar desentendimentos competitivos entre os Ramos que, no entanto, uma clara opção político-estratégica deveria arbitrar.⁵²

Enfim, cremos poder sintetizar o essencial tanto do que dissemos como do muito que ficou por dizer afirmando que, em Portugal, a reestruturação das Forças Armadas é necessária, se tornou urgente, e precisa de ser assumida sem ambiguidades, pelo poder político, como prioridade nacional, o que ainda não foi feito. Deverá, sem dúvida, orientar-se no sentido de aumentar a agilidade e prontidão das unidades militares, promover uma maior inter-operacionalidade e integração dos Ramos, das Armas e dos Serviços, e desenvolver a modernização tecnológica de armamentos e equipamentos. Mas deverá também ser desligada tanto da competição política interna, como dos corporativismos militares ou das pressões de interesses empresariais, para poder compatibilizar recursos orçamentais escassos com uma definição imperativa das capacidades das Forças Armadas em função, exclusivamente, dos interesses nacionais. Conforme escreveu recentemente António José Telo, *“Não se trata de gastar mais ou menos com a defesa; trata-se de saber gastar.”*⁵³

* Sócio Efectivo da Revista Militar.

1 Uma caracterização destas três linhas de força e do seu papel estruturante do Sistema Mundial pode ser lida no artigo “Acerca de uma perspectiva geopolítica do Sistema Mundial”, publicado na *Revista Militar* nº 11/12 de Novembro/Dezembro de 1996.

2 ARON, Raymond, *Penser la Guerre, Clausewitz*, Edições Gallimard, 1976, vol.II, pp. 184.

3 CLARK, Ian, *Globalization and Fragmentation, International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1997, pp. 180.

4 *Expresso*, 28 de Abril de 2007, entrevista a Shimon Peres, vice-chefe do Governo israelita. A frase completa onde esta afirmação se insere foi a seguinte: *“O mundo mudou e não faz nenhum sentido olhar para trás. A Internet dá força aos cidadãos e às empresas comerciais globais, atribuindo-lhes a responsabilidade de fixarem uma nova ordem social, económica, ecológica e política. Os governos do nosso tempo já quase são irrelevantes, já não controlam o movimento do dinheiro, o movimento das pessoas, só controlam um exército e umas forças policiais relativamente pequenas. O dinheiro não é controlado pelos Estados mas por empresas. Cerca de 1,5 triliões de dólares mudam de mãos todos os dias e não há no mundo um Governo com tanta influência.”*.

5 Obra citada, pp. 195. Mais adiante, a pp. 202, na conclusão, escreve: *“Precisamente como o equilíbrio entre globalização e fragmentação irá ser ajustado depende do novo papel que os Estados forem capazes de forjar para si próprios, e de com que sucesso gerirem a mediação entre crescentemente poderosas pressões internacionais e os aumentados níveis de descontentamento doméstico que inevitavelmente virão na sua esteira”*.

6 A multiplicação das “pertencas” a diferentes organizações internacionais constitui também uma forma de cada Estado aumentar a capacidade de intervenção no sistema das relações internacionais em defesa dos seus interesses, ao mesmo tempo que melhora as suas possibilidades de afirmação e autonomia no seio de cada uma das organizações a que simultaneamente pertence. STEPHENS, Philip, num curto artigo, “Broken borders of the nation state” no *Financial Times* de 03 de Dezembro de 1999, citando Robert Cooper, escreve, a este respeito, que *“As nações modernas são aquilo a que pertencem. Elas ainda têm poder para decidir sobre a maior parte das coisas no interior das suas fronteiras, mas para o resto dependem de ocuparem um assento numa miríade de instituições multilaterais. Em vez de combaterem guerras, elas afirmam soberania discutindo acerca das regras do seu jogo global”*.

7 FREUND, Julien, *Sociologie du conflit*, pág. 5 a 15.

8 A avalanche de mudanças tem vindo a impor a supremacia da economia de mercado e da democracia liberal, assim como a progressiva organização dos “Grandes Espaços”, gerou a “Internet” e forçará cooperações cada vez mais alargadas entre todos os povos do Mundo para resolução dos graves problemas ambientais. Mas dela tem resultado uma predisposição difusa para os conflitos em todos os sectores da vida colectiva, entre os que se opõem às mudanças (fundamentalismos religiosos, ideologias políticas cristalizadas em dados momentos históricos, grupos de interesse económicos, sociais, culturais, políticos, que vinham obtendo privilégios e benefícios na ordem existente ou que temem as alterações) os que divergem no entendimento do sentido das mudanças e nas medidas de adaptação a elas, ou na orientação a dar-lhes (ideologias e sistemas políticos, grupos económicos, grupos ecologistas, etc.) e os que exploram o enfraquecimento das estruturas de controle e ordenação social transitoriamente provocado pelas mudanças (crime organizado, criminalidade dispersa, terrorismos, guerrilhas, etc.)

9 A História mostra-nos que quase todas as unidades políticas nasceram e morreram por força das armas. Necessárias à conquista da independência bem como à defesa desta assim como à protecção dos interesses prosseguidos e dos direitos adquiridos pela

comunidade independente, as Forças Armadas encontram aí a razão profunda da sua existência. Conforme se pode ler na súmula do Concílio Vaticano II, *Gaudium et Spes*, no nº 79, parágrafos 4, 5, 6, “*Enquanto o risco de guerra subsistir, e não houver autoridade internacional competente e que disponha de recursos suficientes, não se poderia negar aos governos, uma vez esgotadas*

todas as possibilidades de regulamentação pacífica dos conflitos, o direito de legítima defesa. Os chefes de Estado e aqueles que partilham as responsabilidades dos negócios públicos têm, portanto, o dever de salvaguardar o bem-estar dos povos que lhes estão confiados, tratando seriamente questões de tal importância”. Constituindo pois elemento decisivo da soberania desde o seu primeiro momento, na ordem externa, para a qual estão orientadas, as Forças Armadas são também, necessariamente, o último garante da supremacia do poder político na ordem interna, quer como reserva das outras forças a quem tal incumbe prioritariamente, quer como símbolo daquela supremacia que, se necessário, imporão.

10 TELO, António José, “Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso”, *Nação e Defesa* nº 103, Outono-Inverno 2002, 2ª Série, pp.213 a 249, escreve, a pp. 213: “*Hoje a noção que há uma maneira de fazer a guerra muito diferente do passado não levanta dúvidas. (...) Na última década um amplo conjunto de autores chama a este corte com o passado a RMA, iniciais da expressão inglesa de “Revolution in Military Affairs*”. E, mais adiante, pp. 216 a 218, acrescenta: “*penso que se pode, na realidade, falar em “revoluções militares”, entendidas como processos importantes de mudança qualitativa na actividade militar num sentido lato, onde se inclui nomeadamente a ligação entre o militar e a sociedade. Estes processos têm um ritmo histórico, ou seja, duram pelo menos décadas (...) Nos últimos cinco séculos podemos numa opinião pessoal detectar três grandes “revoluções militares” no Ocidente, que correspondem à transição da actividade militar para os três grandes tipos de sociedades que se sucederam neste período. (...) À transição das sociedades medievais com poder disperso para as sociedades modernas, mercantis e de forte poder central, corresponde a revolução militar que M. Roberts identificou há mais de quarenta anos. (...) Em finais do século XVIII e ao longo do XIX, podemos identificar uma outra grande revolução militar no Ocidente, que corresponde à transição das sociedades modernas para as industriais. (...) A terceira revolução militar é a actual, que podemos identificar como o acompanhamento em termos militares da transição das sociedades industriais para as da Idade da Informação*.” Será oportuno recordar que outros autores distinguem na História outras épocas de revolução nos assuntos militares, mas as três que José Telo refere são de referência consensual.

11 LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, na *Revista Militar* nº 6/7 Junho/Julho 2002, “*Missão das Forças Armadas e Meios: Sistemas de Forças*”, pp. 425 a 435, escreve a pp. 428/429 “*Durante a guerra fria, (...) as operações de projecção de forças previsíveis eram efectuadas com grandes unidades completas, prontas para desenvolver o combate convencional, que se deslocavam para posições no centro da Europa (...), ou então participariam em combates aero-navais no Atlântico e/ou no Mediterrâneo. Com o fim da guerra-fria (...) As ameaças que então se configuravam com elevada probabilidade (...) apresentam-se com uma escassíssima probabilidade de se concretizarem. (...), Mas, em contrapartida, passou a ter elevada probabilidade o desencadeamento de ataques terroristas ao território e populações nacionais, bem como às infra-estruturas cibernéticas dos sistemas de apoio de vida que suportam a nossa sociedade. (...) bem*

como acções do crime organizado de grande envergadura, (...). E ainda situações graves de crise interna, a serem suscitadas a partir de fracturas étnicas, acentuadas e incendiadas por motivações sociais e/ou religiosas. Simultaneamente, aumentou significativamente a necessidade de efectuar acções de projecção de forças, com a finalidade de conduzir operações preventivas ou punitivas, (...). Estas operações poderão ser de combate (de baixa ou de média intensidade), de apoio à paz (manutenção e/ou imposição), humanitárias e/ou de resgate de reféns. Serão efectuadas apenas por nós ou, mais frequentemente, em cooperação com os nossos aliados, nos âmbitos da ONU, OSCE, NATO ou UE.”

12 Estes novos conceitos, em Portugal, influenciaram as propostas de definição apresentadas pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), assim como a lei da Defesa Nacional. Segundo o IDN *“Segurança Nacional - É a condição da Nação que se traduz pela garantia da sua soberania e independência, da integridade do território e salvaguarda colectiva de pessoas e bens, da unidade do Estado e desenvolvimento normal das suas tarefas, da liberdade de acção política dos órgãos de soberania e do regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional - Defesa Nacional - É o conjunto de medidas adequadamente integradas e coordenadas que, global e sectorialmente, permitem reforçar as potencialidades da Nação, minimizar as suas vulnerabilidades e enfrentar qualquer tipo de ameaça que, directa ou indirectamente, possa pôr em causa a Segurança Nacional. Segundo a lei da Defesa Nacional (artº 1º) - “A Defesa Nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território, e a liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”. Note-se o facto de na lei se restringir o âmbito da defesa nacional às ameaças externas, o que já era contestável, e foi contestado, na época em que a lei foi redigida, não existindo essa restrição, que testemunha a persistência de algumas ideias antigas, assim como uma desadequada preocupação exagerada com a preservação das liberdades cívicas, nem nas propostas de definição do IDN, nem na legislação de muitos países democráticos, como, por exemplo, a França. Hoje, porém, face às novas ameaças transnacionais dos “poderes erráticos” representadas pelo terrorismo e pelo crime organizado, tal restrição tornou-se, simplesmente, absurda. Por outro lado, a expressão do conceito na lei da Defesa Nacional é também demasiado vaga, não explicitando devidamente o seu carácter global.*

13 A passagem dos conceitos restritos para os alargados ou integrados trouxe o problema da designação a dar ao conjunto, agora mais diversificado, das actividades que concorrem para a situação de segurança nacional. Segundo os conceitos restritos essas actividades praticamente coincidiam com a defesa militar. Segundo os conceitos alargados ou integrados essas actividades incluem a defesa militar, mas esta é apenas uma das suas componentes, podendo

em muitos casos nem sequer ser accionada. Em alguns países passou a designar-se por defesa nacional o conjunto dessas actividades, passando por isso segurança nacional, defesa nacional, e defesa militar, a terem significados diferentes. Nos anglo-saxónicos manteve-se defesa nacional mais ou menos coincidente com defesa militar, passando segurança nacional a designar tanto a situação como o conjunto de actividades não militares conducentes a essa situação em conjugação com a defesa nacional/defesa militar.

14 As características dos conceitos alargados ou integrados têm, naturalmente, consequências directas na organização da defesa nacional. A sua *globalidade* implica decisão ao mais alto nível, embora determinados meios e determinadas instituições específicas, como as Forças Armadas, continuem a ter cabimento em ministérios próprios. A sua *permanência* implica três modalidades diferentes, sucessivas, da acção: (1) Prevenção, preparação, ou acção antecipada; (2) Dissuasão, persuasão, compulsão, intimidação, ou acção virtual; (3) Combate, reacção, retaliação, ou acção actual. O facto de ser *multiforme* implica formação de gabinetes, conselhos, órgãos ou estruturas intersectoriais ou interdepartamentais, quer no que se refere à preparação de meios, quer no que se refere aos processos de tomada de decisão. A existência de interesses externos, que podem ser vitais, obriga a considerar formas de actuar no exterior, tais como projecção do poder militar, alianças, organizações internacionais, diplomacia, gestão das trocas e das dependências, desenvolvimento de influências. Os órgãos e sistemas tradicionais, como as Forças Armadas, a defesa civil, os serviços de informações, os serviços diplomáticos, mantêm-se importantes, embora variando nas missões e formas organizativas e operacionais. A organização da defesa nacional implica também acordos de defesa regional ou colectiva.

15 COUTO, Abel Cabral, na revista *Nação e Defesa* nº 95/96, Outono/Inverno 2000, 2ª série, "Segurança e Estudos sobre a Paz", pp.23 a 31, afirma a pp. 30 "*Por outro lado, é crescente o entendimento de que, face às características do mundo actual, a problemática da segurança, nacional ou internacional, não se deve circunscrever à dimensão militar e ao risco de guerra, mas deve alargar-se a todas as grandes ameaças à sobrevivência humana, à afirmação das personalidades colectivas e à protecção da sua dignidade. A defesa contra uma agressão militar permanece, naturalmente, uma componente vital da segurança; mas, e apenas a título de exemplos, esta não deve ignorar a problemática das chuvas ácidas ou do "efeito de estufa", as grandes catástrofes naturais (...), as crises económicas de consequências mundiais (...) Refira-se, ainda, que é também crescente uma percepção holística da segurança, que associa, relaciona e integra os níveis da segurança individual, local, nacional, regional e mundial. Por conseguinte, em relação a um passado relativamente próximo, a problemática da paz, da segurança e da violência organizada ou da guerra exige novas abordagens e uma reformulação das respostas do passado.*"

16 O papel eficazmente moderador exercido pela OTAN nas relações entre Grécia e Turquia constitui claro exemplo destas virtualidades das organizações internacionais de segurança e defesa colectivas.

17 Quanto à UE, além de preocupações de segurança colectiva, materializadas após Maastrich na PESC, e da tentativa de implementar uma dimensão de defesa colectiva, em curso desde 1999 com o "Helsinki Headline Goal", tem finalidades igualmente importantes nos domínios económico e social, às quais tem atribuído maior prioridade e nas quais tem obtido os seus melhores resultados. Quanto ao CE, contribui para a segurança colectiva apenas através da intervenção nos domínios do direito e da democracia.

18 Reconhecendo que apesar da maldade natural do homem a paz é possível por obra da razão, Kant, conforme nos lembra Peter Henrici, (HENRICI, Peter, "Guerra e paz. Duas considerações filosóficas", *Communio, Revista internacional católica*, ano XI-1994, nº 6-Nov/Dez., pp. 527/528) procura estabelecer as condições para que ela não só aconteça

mas perdure. *“Kant, em 1784, mostra que a natureza não só conduz a humanidade (...) aos Estados, como os levará também, eles próprios, a juntarem-se numa “Sociedade das Nações” (...) precisamente para evitar a guerra. Isso acontecerá porque o crescimento das ligações económicas internacionais tornará a guerra tão catastrófica que terá de ser evitada por todo e qualquer meio (...) Kant, em 1794, no (...) “Paz perpétua”, redige os artigos fundamentais de uma lei internacional sob a qual tal paz podia e devia erguer-se (...) em 1798 (...) Kant vê na introdução das constituições republicanas em todos os Estados o meio para afastar qualquer possibilidade de guerra (...)”.*

19 Conforme inúmeros autores reconhecem. Por exemplo, COUTO, Abel Cabral, *Revista Militar* nº 12, Dezembro 2002, pp.929-935, “Sobre um Conceito Estratégico da UE: Algumas Questões-Chave”, pp. 934/35 escreve: *“Mas a sobrevivência, dos povos como a das pessoas, assenta em esforços e lutas permanentes; a paz, a liberdade, a segurança, o bem-estar, não são dádivas ou bens naturais, mas conquistas, alcançadas com custos materiais e humanos elevados e que precisam de ser protegidas ou defendidas. (...) poder estratégico. É evidente que este não se reduz ao poder militar, sendo hoje em dia relevantes as dimensões económica, tecnológica e cultural. Mas sem aquele poder militar as outras dimensões são de reduzido valor para se enfrentarem as situações duras da política internacional.”*

20 Conforme descreve TELO, António José, artigo anteriormente citado, onde, pp. 218 a 221, se pode ler: *“A maior parte dos autores que fala da RMC (Revolução Militar em Curso), pensa nela como uma realidade da última década, quando, segundo penso, a RMC é um movimento de tempo histórico, que se prolonga por gerações. O seu início, numa opinião pessoal, coincide com a fase final da 2ª Guerra Mundial, quando se esboça a transição para a Idade da Informação. Foi então que deram os primeiros passos três grandes novidades técnicas que marcam a RMC e condicionam o seu desenvolvimento. A primeira novidade foram as armas de destruição maciça (...) A segunda novidade foi a electrónica em geral e os computadores em particular (...) A terceira grande novidade (...) são as armas inteligentes (...) O período que vai dos finais da 2ª Guerra Mundial à década de 1960, corresponde à 1ª fase da RMC. (...) A 2ª fase da RMC arranca a partir de 1961, muito ligada e condicionada pela mais importante guerra irregular deste período: a do Vietname. (...) As mudanças ligadas ao Vietname e a outros conflitos, como os que Portugal manteve em África, apontam para duas coisas, que conduzem directamente à terceira fase da RMC: uma nova mentalidade do militar e dos seus valores e uma diferente ligação com a sociedade. (...) O resultado final destes múltiplos processos nas décadas de 1970 e 1980, foi a maturidade da RMC tal como a conhecemos hoje. Ela surge de forma quase automática, em resposta a solicitações diversas aparentemente desconexas, mas que, no conjunto, criam uma corrente que assume uma dimensão global. O primeiro conflito onde a RMC surge como uma realidade madura e já dominante é a Guerra do Golfo. Ela marca o começo da 3ª fase da RMC, a sua maturidade.”*

21 Vide, este respeito, TELO, António José, artigo citado, pp. 230 a 238.

22 GRAFF, James, *Time*, 25 de Novembro de 2002, “What’s NATO For?” pp. 44 a 47, escreve a pp. 45 *“While it’s true that the alliance no longer needs to fight the wars of old, it may not yet be ready to address the newest dangers. “NATO needs to pivot from an inward focus to an outward one, because the greatest threats we face are no longer from within Europe, but from the region stretching from North Africa to Central Asia,” says Nicholas Burns, the U.S. ambassador to NATO. “The big threat is the nexus of terrorism*

and weapons of mass destruction.”

23 A profunda transformação das Forças Armadas que vem ocorrendo tem sido claramente liderada, principalmente desde os anos noventa do século XX, pelos EUA, que a isso têm dedicado recursos mais avultados. Conforme é referido por GRAFF, James, artigo citado, a pp. 44/45 *“The Balkan wars showed how ill equipped the Europeans were to fight a war, even one in their own backyard. Things haven’t improved much since then. Currently the U.S. spends \$376 billion on defence, 3.5% of its GD - while all the other allies together spend some \$140 billion - an average of less than 2% each. “The Americans are already too advanced to work with many continental forces,” says Julian Lindley - French senior fellow at the E.U. Center for Security Studies in Paris.”*

24 TELO, António José, artigo citado, pp. 246, escreve: *“Pode ser previsto que o futuro a curto prazo vai trazer uma revalorização do papel do militar e do seu estatuto na sociedade. Há três razões lógicas que me levam a fazer esta afirmação, embora ela vá contra o sentimento dominante de muitos dos actuais militares. A primeira é que, num mundo incerto e inseguro, o militar ou civil das forças armadas RMC será chamado a actuar em termos militares com grande frequência fora de fronteiras. A segunda, é que o militar ou o civil das forças armadas RMC passará a ser um profissional altamente qualificado, pouco numeroso, com uma formação que se prolonga ao longo de toda a carreira, difícil de substituir ou improvisar e, logo, valorizado pela sociedade que o cria. A terceira razão, é que as intervenções militares do nosso tempo, para além de serem frequentes e normais, serão entendidas como forma de defesa dos valores básicos da sociedade democrática tipo ocidental, do seu modo de vida e da sua segurança, ou seja, da base de funcionamento da sociedade. Essas actuações são, além do mais, um elemento essencial da credibilidade externa dos pequenos poderes e, logo, são um dos principais elementos de afirmação da soberania possível.”*

25 Porém essa vantagem face a forças armadas com armamento menos sofisticado atenua-se bastante em “conflitos assimétricos”, ou, designação que considero preferível, em guerras menores, ou de guerrilha, assim como, mesmo nas guerras convencionais, em determinados ambientes, como combates urbanos ou em florestas densas.

26 Vide TELO, artigo citado, pp. 238 a 243.

27 ALMEIDA, Manuel A. L. Campos, *Revista Militar* nº1, Janeiro de 2003, “Direito Humanitário e Conflitos Modernos”, pp. 31-46, escreve a pp. 37 *“Com a actual tendência para a profissionalização das Forças Armadas e com a redução generalizada dos efectivos militares, muitas das actividades desempenhadas tradicionalmente por militares passaram a sê-lo por civis, nomeadamente a nível da logística, da manutenção e regeneração dos equipamentos, do transporte, da segurança de instalações, etc.”* TELO, António José, artigo já citado, também se refere a este assunto, escrevendo a pp. 227-229: *“Uma diferente ligação entre Forças Armadas e sociedade. Este é um ponto essencial das revoluções militares que conhecemos na História. (...). No caso da RMC, estamos perante a transição entre Forças Armadas de massas, ligadas ao cidadão soldado e ao serviço militar obrigatório da conscrição para forças armadas profissionais, muito menores, que só envolvem uma pequena parte da população mobilizável. (...) A diferente ligação entre os militares e a sociedade tem repercussões em todos os aspectos da actividade militar. Um deles, por exemplo, é a diferente colaboração entre civis e militares no seio das Forças Armadas. A evolução dos EUA nos últimos quinze anos mostra que a quantidade de civis nas forças armadas é cada vez maior. O que é mais, eles*

não ocupam somente os lugares administrativos ou de retaguarda, mas estão por vezes em pontos centrais da nova elite militar, como seja a gestão da informação. Mesmo a antiga fronteira, que dizia que só um militar podia ocupar funções de combate se tende a esbater perante o avanço das novas tecnologias. (...) Ninguém duvida, por exemplo, que um piloto de F-15E que lance bombas sobre alvos inimigos terá de ser um militar; mas já um piloto de Predator armado de mísseis Hellfire, que atinja exactamente os mesmos alvos mas permaneça na retaguarda a centenas de quilómetros do inimigo, tanto pode ser um militar como um civil.”

28 GRAFF, James, artigo citado, escreve a pp. 46: *“This “NATO response force” - which bears more than a passing resemblance to the E.U.’s Rapid Reaction Force - is expected to be approved in Prague and calls for earmarking certain units so that NATO can pull together at short notice a force tailored to a specific mission. Niche capabilities are encouraged: the Norwegians are concentrating on Special Forces, for example, and the Czechs on chemical-warfare protection.”* Num quadro inserido no mesmo artigo, pp.45, dá-se conhecimento de que também se estão concentrando em capacidades específicas a Polónia - Forças especiais de elite e tropas de reacção rápida - a Eslováquia - peritos em guerra bioquímica e em remoção de minas - e a Eslovénia - tropas de combate na montanha e polícia militar.

29 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, *Revista Militar* nº 6/7 - Junho/Julho 2002, no Editorial, pp. 417 a 424, escreve, a pp. 419: *“Essas diferentes ameaças exigem Forças Armadas e Forças Militares de Defesa Interna, aquelas mais aptas a actuarem em cenários de alianças ou de coligações e estas mais para a protecção do território.”* E, por outro lado, como esclarece TELO, António José, artigo já citado, pp. 245: *“Um outro aspecto orgânico que merece menção é a forma como no futuro campo de batalha RMC estarão indissolavelmente ligadas as tradicionais funções militares com outras de segurança. É uma tendência de evolução natural num campo de batalha “quase vazio “ onde o inimigo se tende a misturar com a população civil. A resposta passa igualmente por uma mistura entre forças militares tradicionais e forças militares especializadas em aspectos de segurança. Um caso típico, que se pode vulgarizar rapidamente, são os famosos Carabinieri na Itália ou o que poderá ser uma futura brigada de intervenção da GNR, em Portugal. (...) As futuras forças armadas RMC implicam assim diferentes tipos de unidades com funções complementares. (...) a evolução vai no sentido de estabelecer vários níveis de forças, desde as capacitadas para um conflito de alta intensidade contra um inimigo tecnologicamente evoluído, até outras, mais vocacionadas, por exemplo, para as funções de manutenção da paz ou de segurança com meios militares.”*

30 SELVAGEM, Carlos, *Portugal Militar*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 495, 531 e 577 a 579. Vide, também, PIRES, Nuno C. Barrento Lemos, “Os Exércitos não se improvisam - Um estudo sobre o Exército Português e o novo Exército Anglo-Português em 1808”, in *Revista Militar* nº4, Abril 2005, pp. 365-391.

31 Segundo SELVAGEM, Carlos, *Portugal Militar*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, pp. 579 a 582.

32 TELO, António José, em “A República e as Forças Armadas” na *História de Portugal dos tempos pré-históricos aos nossos dias*”, dirigida por João Medina, vol. XI, pp. 251 a 262.

33 TELO, António José, em “A política externa do Salazarismo” na *História de Portugal dos tempos pré-históricos aos nossos dias*”, dirigida por João Medina, vol. XII, pp.276 a

281.

34 TELO, António José, em *História de Portugal dos tempos pré-históricos aos nossos dias*, dirigida por João Medina, vol. XII, pp.302/303.

35 O Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional foi fundado pelo então presidente da Academia das Ciências, General Câmara Pina, em Dezembro de 1967. Dissolvido em 1974, retomou as suas actividades, com outra orgânica e outra designação, a de Instituto da Defesa Nacional, por decreto de 12 de Julho de 1976. Está-lhe atribuída como missão fundamental assegurar o estudo, investigação e divulgação da problemática da Defesa Nacional. Para cumprimento desta missão, o Instituto realiza um conjunto diversificado de actividades, que incluem um curso anual de defesa nacional, estágios e pequenos cursos, seminários, conferências, protocolos com estabelecimentos universitários, intercâmbios com Institutos congêneres estrangeiros, bem como a publicação de livros, de pequenos estudos ou ensaios, e da revista *Nação e Defesa*. Nesta sua actividade, desde o início, o IDN tem-se visto a si próprio como devendo constituir, antes de mais, um espaço de reflexão e debate, aberto a todas as correntes de opinião, na convicção de que uma genuína defesa nacional não pode deixar de ser a que envolva a grande maioria dos portugueses, a que resulte da convergência de todos os diferentes sectores significativos da nossa comunidade. Nos termos da divisa do IDN, "*Nos caminhos da Nação*", esta atitude corresponde ao esforço do Instituto para ser entroncamento de todos esses caminhos, onde todos concorram e se cruzem. Mas essa faceta, de certo modo mais passiva que activa, se é essencial à missão, não basta para a cumprir. Junta-se-lhe então a outra faceta que a complementa, a de o Instituto procurar ser fermento de uma crescente consciencialização do todo nacional no que respeita à importância da sua identidade, às condições da sua liberdade, aos factores da formulação e da manifestação da sua vontade, aos riscos e ameaças que em cada momento podem comprometer ou condicionar esses aspectos essenciais. Referindo-nos de novo à divisa do Instituto, esta outra faceta corresponde a o Instituto se assumir como núcleo gerador de um impulso a percorrer os caminhos da Nação. Do cruzamento onde a abertura e a isenção do espaço de reflexão terão permitido que todos concorram, podem assim partir os caminhos que a todos os elementos da comunidade deverão levar coesão, e solidariedade, em função de melhor compreensão das grandes questões nacionais.

36 Muitos artigos têm sido publicados afirmando a evidência da insuficiente compreensão da importância das Forças Armadas pela classe política portuguesa. Referirei aqui apenas um dos mais recentes, de Monjardino, Miguel, no *Expresso* de 28 de Abril de 2007, "O país que esqueceu os seus militares", onde pode ler-se: "*É estranho verificar que a sociedade lusa não valoriza o papel dos seus militares. Tanto mais que, na última década, a estrutura sofreu um notável processo de internacionalização, assumindo várias missões em todo o mundo. (...) Durante esses anos, milhares de militares portugueses participaram em inúmeras missões, algumas delas bastante difíceis, na Europa, Africa, Médio-Oriente e Ásia. O treino, preparação e execução destas missões tem vindo a ter um enorme impacto numas Forças Armadas cuja principal missão hoje em dia é cada vez mais ajudar Portugal a exportar segurança. (...) algumas unidades extremamente coesas e com grande espírito de corpo das nossas Forças Armadas têm provado ser muito competentes nesta difícil e ingrata actividade. (...) Por que é que esquecemos isto? Acima de tudo porque, apesar de toda a retórica, a maioria dos decisores políticos e da nossa sociedade não está realmente interessada em prestigiar a*

instituição militar. As elites nacionais tendem a não ter o menor interesse por questões militares e olham para as Forças Armadas com suspeita e incompreensão. O resultado? Um país que acabou de assumir importantes compromissos militares em zonas instáveis e violentas, que precisa de discutir importantes e complexas questões estratégicas mas que está cada vez mais longe das suas Forças Armadas. Um país, finalmente, que parece acreditar que a guerra e a violência foram abolidas pela história e pela economia e que acha que o destino das Forças Armadas é ser uma espécie de Cruz Vermelha ou de escuteiros mais ou menos musculados. Como Geoffrey Wheatcroft lembrou no 'International Herald Tribune' do dia 16 (Shifting the Burden of War»), nós não estamos sós. (...) Os governos e os parlamentos dos países da riquíssima e próspera área euro-atlântica, que pedem cada vez mais aos seus militares, estão cheios de pessoas sem experiência militar (...) No meio disto, muitos militares continuam a lidar com questões de vida e de morte. Temos vindo a esquecer isto. Mais tarde ou mais cedo, o preço a pagar pelo nosso desinteresse e esquecimento será muito elevado.”

37 Assim, por exemplo, a preferência que for dada ao comprometimento de Forças para a OTAN, e à participação em operações militares sob a égide desta organização, relativamente à UE e à UEO, sustentará a que entendemos dever ser nossa orientação relativamente ao processo de estruturação da segurança e defesa do espaço europeu, que é o de defendermos um papel principal da OTAN nessa estruturação. A cooperação militar com os países africanos de língua portuguesa, que aliás tem vindo a ser praticada, constitui vector muito importante no estreitamento das nossas relações com esses países, relações essas que, até por razões de diferenciação e afirmação na UE, devem constituir outra das nossas orientações prioritárias em matéria de política externa. A aquisição de alguma capacidade de projecção de forças servirá qualquer destas duas orientações, assim como aumentará as capacidades globais de dissuasão e de combate das Forças Armadas nacionais ao aumentar a sua mobilidade permitindo melhores resultados com menos forças.

38 Vide, a este respeito, LOUREIRO DOS SANTOS, José Alberto, na *Revista Militar* nº 6/7 Junho/Julho 2002, artigo citado, pp.430-434, assim como na *Revista Militar* nº 2/3, Fevereiro/Março 2005, pp. 133 a 144, “Um Novo Modelo de Segurança e Defesa para o Século XXI”.

39 Os conceitos estratégicos de defesa nacional são enunciados de princípios, de bases, destinados às estratégias que poderão vir a ser elaboradas com o propósito de garantir, quando necessário, algum ou alguns dos objectivos de segurança que se põem ao Estado. Deverão inspirar e enquadrar futuras opções respeitantes a todo o vasto conjunto de meios que o Estado poderá vir a ter de usar em caso de conflito, bem como esboçar ou sugerir as principais linhas de acção para a utilização desses meios. Terão, para isso, que considerar os principais factores do poder nacional (geografia, população, economia, capacidade militar) assim como os ambientes, nacional, regional, mundial, em que o Estado actua. Sendo orientador das estratégias futuras, qualquer conceito estratégico deverá visar prazos longos, abranger uma ampla generalidade de objectivos, e cobrir a multiplicidade de situações possíveis.

40 Designadamente, pára-quedistas, fuzileiros e comandos.

41 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, “Que modelo para as Forças Armadas de Portugal: algumas reflexões e conclusões”, pp. 417 a 424 da *Revista Militar* nº 6/7 - Junho/Julho 2002, dedicada aos resultados do “Encontro de Reflexão” sobre esse tema,

pp. 419.

42 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, idem, pp. 422, lembra que *“Novas ameaças, como o terrorismo, com a diversidade de formas que pode revestir, obrigam a repensar as respostas possíveis e os instrumentos operacionais de resposta. As Forças Armadas, (...) podem ter de adaptar-se, conjunturalmente, a algumas exigências da segurança, sem perder as suas características estruturais que as distinguem (no comando, na organização, nos armamentos e equipamentos). A necessidade de estender a segurança à população obriga a repensar a cobertura territorial, com “forças militares de segurança interna”.*

43 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp.420: *“Claro que os Ramos das Forças Armadas têm as suas perspectivas sobre o assunto. A Marinha e a Força Aérea, muito dependentes de equipamentos que manobram, sentem esses equipamentos envelhecidos de mais de uma dezena de anos e esperam renovação das frotas; o Exército, que tem de equipar e armar homens, deseja que politicamente se definam os compromissos e os cenários de provável actuação. Todos sentem que algumas capacidades militares essenciais ainda só as conhecem dos livros e vivem preocupados com as vulnerabilidades que têm, por exemplo nas capacidades de vigiar, detectar, comunicar e dissuadir ou defender de ameaças químicas, nucleares ou bacteriológicas e na guerra electrónica, nas suas diferentes vertentes de negar, interferir ou impossibilitar comunicações.”*

44 TELO, António José, *Nação e Defesa* nº 103, artigo já citado, refere-se detalhadamente a estes aspectos, pp. 239 a 242, terminando esta parte das suas reflexões com a seguinte afirmação: *“A integração, flexibilidade e capacidade de operações conjuntas e combinadas a todos os níveis passa a ser um aspecto essencial. A integração, em particular, exige um esforço muito especial, pois ela implica ter a mesma linguagem, os mesmos conceitos, o mesmo tipo de formação, a mesma doutrina táctica, a mesma logística, os mesmos procedimentos, a mesma maneira de comunicar, a mesma forma de tratar a informação e muitos outros aspectos em comum. A afirmação é verdadeira não só entre as armas e serviços (coisa que raramente acontece hoje em dia), mas igualmente entre forças de estados aliados, que serão chamadas a actuar em conjunto.”*

45 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp. 421, 422 e 424.

46 A Constituição da República ainda conserva elementos decorrentes de uma concepção do papel das Forças Armadas baseadas na conscrição, patentes, por exemplo, no número 6 do artº 275º *“As Forças Armadas podem ser incumbidas (...) em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (...)”.*

47 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp. 420. O mesmo autor, no “Editorial” da *Revista Militar* nº1, Janeiro de 2003, escreve o seguinte: *“Alegremente vamos concebendo conceitos e definindo missões para as Forças Armadas, alinhando capacidades militares a levantar ou manter, esquecendo de definir quantos são precisos (...) Os cenários de segurança e defesa não são os do início da década de 90. No alargamento da Europa, muitos dos seus estados membros, porque não têm dinheiro, vão manter o serviço militar obrigatório.”*

48 TELO, António José, *Nação e Defesa* nº 103, artigo já citado, pp.247: *“Não tenho qualquer dúvida que a tarefa central da futura geração de militares, aquela que está nas academias hoje em dia, será a de trazer a RMC para Portugal ao longo de uma carreira*

profissional de quarenta anos ou mais. É certo que ela não poderá trazer a RMC para Portugal tal como existe actualmente, pelo menos em todos os seus aspectos e vertentes, pelo simples motivo que muitos deles estão acima das capacidades nacionais. Assim, o que se torna necessário e é de longe a prioridade número um da defesa e segurança nacional actual, é pensar na adaptação da RMC à realidade de Portugal e nas imensas mudanças que isso implica a todos os níveis, a começar no ensino e formação. Sem um pensamento global neste campo pura e simplesmente não se pode visualizar qualquer reforma parcial da defesa, pois ela deixa de fazer sentido.”

49 TELO, António José, *idem*, pp. 226 “Esta mudança qualitativa (...) tem múltiplas implicações. Uma das mais importantes é a ligação entre o político e o militar, a pontos do próprio comando militar aos mais diversos níveis se preocupar principalmente com a actuação política. (...) general Wesley Clark, o comandante supremo militar da NATO na guerra do Kosovo. Como ele refere, a maior parte do seu tempo era passada a tentar obter consensos entre os países da NATO sobre os objectivos da guerra, os meios de pressão, o tipo de alvos, os alvos concretos, as medidas humanitárias, a acção diplomática ou uma infinidade de outros assuntos. Era, em resumo, uma acção que tradicionalmente se classificaria como política, mas que é imprescindível para o comando militar supremo de uma guerra moderna. Mesmo a um nível inferior de decisão, em termos do mero comando de uma companhia ou de um grupo de forças especiais no terreno, a política torna-se essencial. Os destacamentos de forças especiais que operaram no Afeganistão desde o primeiro momento, por exemplo, tinham sobretudo uma acção política de intervenção junto da população, a que se juntava uma não menos importante acção de recolha de informação, (...). O mesmo se aplica se pensarmos no comandante de um agrupamento de manutenção de paz a intervir, por exemplo, em Timor, ou num grupo de interposição num qualquer das muitas dezenas de conflitos da última década. Em todos estes casos, que são os normais nas guerras tipo RMC, a acção política é tanto ou mais importante que a militar a todos os níveis, o que aponta para um novo tipo de militar muito diferente do passado.” E, a pp. 229, acrescenta: “A RMC está ligada a forças armadas profissionais, pouco numerosas, altamente especializadas, com uma formação e actualização permanente, animadas pela ideia da mudança como centro da actividade militar, de fronteiras difusas entre militares e civis. Estas forças armadas de tipo novo têm uma ligação muito especial aos centros de investigação da sociedade que as forma e ao mundo universitário, o que se torna essencial para o bom desempenho das suas funções. O próprio perfil da carreira militar normal se altera. Os “guerreiros da informação”, ou seja, o núcleo central das forças RMC, têm em regra uma carreira onde a actividade directamente militar se mistura com a investigação e com o universitário”.

50 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp. 423 e 424.

51 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp. 421 e 423.

52 ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto, artigo citado, pp. 421 e 422.

53 TELO, António José, *Nação e Defesa* nº 103, artigo já citado, pp. 223. Embora o autor se refira à U.E., a frase aplica-se também, muito bem, ao que nesta matéria se tem passado no nosso país.